

N:o 5.

Ank. till Riksd. kansli den 23 mars 1905, kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckta motioner om ändrad lydelse af § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen.

Uti en inom Första Kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 33, har herr *Hugo Tamm* föreslagit, att Riksdagen måtte för sin del besluta, att § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen skola erhålla följande ändrade lydelse:

Herr Tamms motion.

Regeringsformen.

§ 71.

På enahanda sätt förfäres jämväl, där Kamrarne sig icke förena om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning eller bevillingens fördelning till utgörande; dock att, då fråga är om bevillnings utgörande efter progressiv skala eller med olika skattesatser för olika slag af inkomst eller förmögenhet, bägge Kamrarnes sammanstående beslut erfordras för fastställande eller ändring af bestämmelser rörande skatteskala, förhållandet mellan skattesatser för inkomst eller förmögenhet af olika slag, den procent af inkomst eller förmögenhet, hvartill skatten högst må uppgå, skattefrihet för viss inkomst eller förmögenhet samt taxeringsmyndigheternas sammansättning.

Bih. till Riksd. Prot. 1905. 3 Saml. 5 Häft. (N:o 5.)

Riksdagsordningen.

§ 65.

När i fråga om statsutgifter eller bevilning, *med det undantag, hvarom i regeringsformens 71 § förmåles*, eller om reglementariska föreskrifter för Riksbanken, dess inkomster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för Fullmäktige i Riksbanken, eller om Riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, Kamrarne fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge Kamrarne hvar för sig rösta om de olika beslut, hvori hvardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters af båda Kamrarne sammanräknade röster, att gälla såsom Riksdagens beslut. För att vid sådan omröstning förekomma lika antal röster, skall i Andra Kammaren afläggas och förseglas en sedel, hvilken, i händelse de öfrige sammanräknade rösterna utfalla lika, öppnas och afgör frågan. Är pluralitet redan vunnen, bör den aflagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

Till stöd för sitt förslag har motionären anført följande:

»Vid behandlingen af Kungl. Maj:ts till 1902 års riksdag aflåtna proposition angående inkomstskatt uttalade bevilningsutskottet den mening, att de viktigaste grunderna för denna skatt borde undandragas de gemensamma voteringarna inom Riksdagens bägge kamrar. Utskottets yttrande i denna del föranledde icke till något Riksdagens beslut, men Första Kammaren beslöt för sin del, att i Riksdagens skrifvelse till Kungl. Maj:t borde ingå följande uttalande:

»Till de af Riksdagen hittills gjorda erinringar rörande förslaget innehåll och skattens anordnande kan läggas ännu en anmärkning, som gäller förslaget konstitutionella form. Det är naturligt, att en inkomstskatt, hvilken efter skilda grunder och i olika hög grad beskattar olika inkomst-arter, måste föranleda många och starka meningsstrider. Önskvärdt vore därför, att sagda grunder, äfvensom den därmed sammanhängande progressionsskalan, vunde större fasthet, än den för afgörande af bevilningsfrågor stadgade ordning lämnar. Riksdagen vill alltså såsom sin mening uttala, att Kungl. Maj:t måtte förelägga en kommande Riksdag förslag till sådan ändring i regeringsformen och riksdagsordningen, att de allmänna grunderna för taxering af inkomst enligt en inkomstskatteförordning icke måtte kunna ändras i annan ordning än genom båda kamrarnas samstämmiga beslut, under det att Riksdagen förbehålles att inom de på sådant

sätt angifna gränser, enligt de regler, som gälla för bevillningens reglerande, bestämma skattebelopp och lämna öfriga föreskrifter.»

I anslutning härtill får jag härigenom till Riksdagens pröfning förlägga ofvan angifna förslag till ändring i § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen.

Jämsides med de moderna staternas alltjämt ökade skattebehof har kraf på ombildningen af den direkta statsbeskattningen alltmera gjort sig gällande, och man har inom åtskilliga länder nedlagt ett betydande arbete på ifrågavarande område. I allmänhet har man bibehållit gamla direkta skatter, som vuxit in i den allmänna uppfattningen och som stundom just därför, att de äro gamla, icke kännas tryckande, men i fråga om nya skatter har man i flera länder sökt genomföra systemet af skatt å ren inkomst och å förmögenhet. Äfven i Sverige har man, sedan grundskatteafskrifningen ägt rum, måst gripa sig an med ombildning af den direkta beskattningen och i inkomstskatteförordningen upptagit de grunder, som i de nyare utländska skattelagarna vunnit tillämpning.

Den uppgift, som föreligger för lagstiftningen rörande inkomstbeskattningen, är i flera afseenden svårare än lagstiftning på andra områden. Detta beror dels på frågornas egen beskaffenhet, dels ock därpå, att de så nära beröra de enskilda ekonomiska intressena. Man bör därför så vidt möjligt förebygga, att betydliga förändringar i skattelagarna kunna ske efter otillräcklig pröfning och till förmån för ensidiga intressen.

Den allmänna principen för de moderna skattelagarna är, att skatten fördelas efter de skattskyldiges skatteförmåga, men då inga objektiva grunder finnas för att väga den enes skatteförmåga i förhållande till den andres, blir skattens fördelning en mycket svår och mycket grannlaga uppgift. Med öfvergifvande af lika beskattning å all slags inkomst och antagande af progression i beskattningen står man inför en mängd frågor, som kunna afgöras på många olika sätt.

Om man antager den grundsatsen, att inkomst af förmögenhet, där densamma uppbares jämte inkomst af arbete eller eljest är större, än som motsvarar hvad som erfordras till nödigt lifsuppehälle, bör beskattas högre än inkomst af arbete, har man att afgöra, i huru mycket högre grad man har att belasta den förra, liksom äfven huruvida visst slag af förmögenhet skall beskattas högre än annan förmögenhet. Vid progressiv beskattning kan progressionen göras lindrig eller stark; den kan bestämmas så, att den ej betydligt skiljer sig från den proportionella beskattningen, men den kan ock stegras så, att skatten uppslukar större delen af inkomsten. Lag-

stiftningen har därför att bestämma progressionsskalan och vid hvilken procentsats progressionen skall upphöra. Å andra sidan skall bestämmas om skattefrihet för existensminimum och skatteafdrag för den ringare inkomsten. Härtill komma åtskilliga andra frågor, såsom då särskild förmögenhetsskatt införes vid sida om inkomstskatt, om det förhållande, i hvilket dessa skatter skola stå till hvarandra, om rätten till afdrag för räntor och omkostnader m. m.

Vid afgörandet af dessa invecklade och grannliga spörsmål är det af största vikt, att icke ett parti inom Riksdagen, om än aldrig så betydande, kan vinna makt att ensamt fälla utslaget. Det är nämligen nödvändigt, att Riksdagen vid utöfvande af beskattningsrätten tager hänsyn till alla berättigade intressen och tillser, att skattebördan rättvist fördelas, så att skattepolitiken i sin mån stöder, men ej försvagar landets ekonomiska krafter.

Emellertid kan det ej undvikas, att inom en representation klassintressen och partiintressen komma att göra sig gällande äfven i beskattningsfrågor. Det ligger på sätt och vis i sakens natur, då dessa frågor så nära beröra hvars och ens ekonomiska intresse. Men om erfarenheten har visat, att så hittills varit förhållandet, finnes anledning att befara, att striderna på detta område framdeles blifva ännu skarpare än hittills. Därvid må först beaktas, att den direkta beskattningen antagligen hädanefter kommer att spela en större roll än hittills och att genom införande af de nyare principerna för inkomstbeskattning en stor mängd nya tvistefrågor uppförts på dagordningen. Man kan vidare ej förbise, att de i och för sig berättigade sträfvanden, hvilka nu göra sig gällande med yrkande, att de direkta skattebördorna skola till största delen hvila på de förmögnaste klasserna och de stora affärsföretagen, hafva en tendens att vilja genomföra dessa principer längre, än som öfverensstämmer med rättvisa och statskloket. Man kan ej heller lämna ur räkningen, att den socialistiska samhällsåskådning, som äfven i vårt land söker tränga sig fram, särskildt riktar sig emot den privata äganderätten till fast egendom och därför konsekvent måste arbeta på att genom ytterligt hård beskattning af fastighet tillföra staten så stor del af egendomens afkastning som möjligt.

Det bör härvid framhållas, att de största olägenheterna och vådorna af en orättvis eller oklok fördelning af skattebördorna icke bestå däruti, att enskilda skattskyldiga blifva obilligt beskattade, utan däruti, att en oriktig skattepolitik kan hämma landets ekonomiska utveckling. Man riskerar därigenom, att det rörliga kapitalet, som flyttas lättare än något

annat, drager sig bort från vårt land och att industriens ställning genom en alltför hård beskattning försvåras i så hög grad, att den går tillbaka eller delvis öfverflyttas till andra länder. Ett dylikt resultat, hvarpå exempel från annat håll ej saknas, vore för vårt kapitalfattiga land i hög grad ödesdigert.

Under sådana förhållanden måste det vara af vikt, att lagstiftningen rörande beskattningsrätten lämnar garantier för, att skattelagarna ej blifva beroende af önskningarna och anspråken hos en inom representationen öfvermäktig samhällsklass. Då vid hvarje beslut rörande beskattningsväsendet bör tillses, att det allmänna intresset blir tillgodosedt, ligger det nära till hands att tänka sig, att regeringen, som är skyldig att opartiskt väga olika intressen emot hvarandra och på grund af sin ställning måste bedöma dessa från annan synpunkt än kämpande partier, skulle äga samma ställning i fråga om beskattningslagar som i fråga om lagstiftning å andra områden, där regering och representation gemensamt besluta. I åtskilliga konstitutionellt styrda länder äger regeringen sådan befogenhet. Om man emellertid i ett land, där regeringen hittills varit utesluten från hvarje deltagande i beskattningsrätten, för så vidt angår bevillningen, icke ifrågasätter att lämna regeringen rätt därtill, så framstår så mycket mera angelägenheten af att skattefrågor så behandlas inom representationen, att genomgripande förändringar ej kunna genomdrivas af ett ensidigt klassintresse.

Enligt våra grundlagar tillhör beskattningsrätten till sin hufvudsakligaste del Riksdagen. Stanna bägge kamrarne i olika beslut rörande någon skatt, som är af bevillnings natur, skall genom gemensam votering fastställas icke blott skattebeloppet, utan äfven skattens fördelning. Dessa stadganden äro en egendomlighet för vårt land. I de flesta andra länder, äfven med republikanskt styrelsesätt, gäller, att beskattningslagar liksom andra lagar erfordra sammanstående beslut af bägge kamrarne; det allmänna erkännandet af skattelagsteorien och det ömsesidiga vetot rörande skattelagar synas ådagalägga, att man funnit detta system gagneligt.

Rörande den utländska lagstiftningen hänvisar jag till en såsom bilaga till denna motion fogad redogörelse.

Om man hos oss går något litet tillbaka i tiden, så finner man, att största delen af de *direkta* skatterna voro ordinarie skatter och att dessa ej kunde rubbas utan bägge kamrarnes öfverensstående beslut, hvar emot den allmänna bevillningen var af mera underordnad finansiell bety-

delse. Numera utgöra däremot den allmänna bevillningen och inkomstskatten den hufvudsakliga delen af den direkta beskattningen.

Äfven om de hittills gällande bestämmelserna för fastställande af de grunder, enligt hvilka bevillning för inkomst skall utgå, icke medfört några olägenheter, kan man ej förbise, att införandet af de nya principer i afseende å inkomstbeskattningen, hvarom ofvan talats, gör beskattningsrätten till ett ännu skarpare vapen i ett partis hand, än den hittills varit. Man har skäl att befara, att med hos oss gällande stadganden om skattefrågors behandling skattelagstiftningen kan blifva ett föremål för ständiga strider och ständiga rubbningar, allt efter de olika partigruppernas öfvervikt. Det måste därför synas i hög grad önskvärdt, att omkastningen i beskattningslagarna icke må kunna i en hastig vändning göras genom gemensam votering i kamrarna.

Önskvärddheten af en sålunda ändrad ordning för beskattningsfrågors afgörande framträder ännu tydligare för den händelse, att en väsentlig utsträckning af valrätten till Riksdagens Andra Kammare kommer till stånd. En dylik utsträckning af rösträtten skulle efter all sannolikhet verka därhän, att valen till Andra Kammaren i väsentlig mån blefve bestämda af andra folkklasser, än vid representationsreformens genomförande afsågs. Det kan därför inträffa, att denna kammare kan erhålla en öfverväldigande majoritet af män, som själfva hafva föga känning af den direkta skattebördan eller som anse sig förpliktade att i allt förfäkta de klassers intressen, som icke af dessa skatter beröras. Om denna majoritet lyckas uppnå sådan styrka, att den kan bestämma Riksdagens beslut i gemensam votering, skulle den jämvikt i beskattningsfrågor, som 1863 års grundlagsförslag ville bereda inom Riksdagen genom stadgandet om samfälld votering, blifva betänkligt rubbad.

Hvar och en erkänner, att reformer på beskattningsväsendets område äro behöfliga, och det är likaledes en allmän uppfattning inom alla klasser, att en proportionsvis starkare belastning af den större förmögenheten och den större inkomsten är inom vissa gränser fullt befogad. Ehuru man därför ej vill uppställa hinder emot tidsenliga reformer i detta afseende, är det en berättigad fordran, att beskattningsfrågor må afgöras efter verkligen opartiskt öfvervägande af olika samhällsklassers behof och intressen, och att ej någon viss samhällsklass erhåller ett alltför starkt inflytande, än mindre en bestämmande makt öfver skattelagstiftningen.

Den af Riksdagens bägge kamrar antagna förordningen om inkomstskatt innebär ett stort steg i den riktning, som ofvan angifvits. Progres-

sionen i inkomstbeskattningen är hos oss högre än i andra länder, där den direkta beskattningen är grundad på samma principer. Under det att i Preussen och Sachsen progressionen stannar vid 4 procent och i Österrike närmar sig 5 procent, utan att fullt uppnå denna siffra, samt i Danmark enligt inkomstskattelagen af 1903 sträcker sig till högst $2\frac{1}{2}$ procent af inkomsten, utgör hos oss skatten för den högst beskattade inkomsten 5 procent, om man sammanräknar den allmänna bevillningen och inkomstskatten. Det är ej min afsikt att föreslå någon lagförändring, hvarigenom någondera af Riksdagens kamrar skulle kunna genom ett ensidigt beslut rubba de bestämmelser i fråga om inkomstbeskattning, som nu gälla. Men det är min mening, att en ytterligare belastning af den större inkomsten eller en förändring, hvarigenom visst slag af inkomst eller förmögenhet beskattas högre än annat slag, ej må kunna ske utan bägge kamrarnas sammanstående beslut. En för samhället lycklig utveckling af beskattningsväsendet skall bäst befrämjas, om de bägge kamrarna få tillfälle att sammanjämka sina meningar, utan att någondera kan erhålla ett öfverväldigande inflytande. Därigenom vinnes trygghet mot genomdrifvande af omogna reformplaner, men sådana förändringar, som öfverensstämman med rättvisa och billighet samt uppbäras af en stadgad allmän mening inom samhället, kan ingen kammare motsätta sig, och detta gäller i högre grad rörande beskattningsväsendet, än då det är fråga om lagstiftningen i öfrigt. Erfarenheten från andra länder, där den öfre kammaren har veto i beskattningsfrågor liksom i annan lagstiftning, bestyrker denna uppfattning. Skattelagstiftningen har där utvecklats i tidsenlig riktning och i öfverensstämmelse med den allmänna uppfattningen hos folket.

Vid yrkandet om förändringar i sättet för fastställande af bevillning för inkomst eller förmögenhet bör man emellertid ej gå längre, än som under förhandenvarande förhållanden kan anses vara alldeles nödvändigt. I fråga om den sedan gammalt utgående allmänna bevillningen, som lika beskattar alla slag af inkomst och som utgår proportionellt, bör därför icke ifrågasättas någon förändring, liksom ej heller någon ändring bör ske i Riksdagens sätt att genom samfälld votering bestämma det skattebelopp, som skall genom allmän bevillning eller genom inkomst- eller förmögenhetsskatt uttagas.

Däremot är det i fråga om inkomstskatt, som utgår progressivt eller med olika skatt för olika slag af inkomst, angeläget, att de viktigaste grunderna för beskattningen icke må kunna förändras genom samfälld vo-

tering. De bestämmelser, som här åsyftas, gälla den progressiva skatteskalan, förhållandet mellan skattesatser för olika slag af inkomst, den procent, hvartill skatten högst må uppgå, det belopp, som är fritt från skatt, äfvensom taxeringsmyndigheternas sammansättning. För beslut angående dessa hufvudgrunder för inkomstskatt bör enligt min uppfattning erfordras sammanstående beslut af Riksdagens båda kamrar. Då antagligt är, att fråga om införande af förmögenhetsskatt äfven hos oss, liksom i andra länder, kommer att bringas å bane, och starka skäl tala för att införa en sådan skatt såsom ett komplement till den rena inkomstskatten, bör stadgas, att kamrarnas sammanstående beslut erfordras äfven för fastställande af motsvarande grundläggande bestämmelser för en dylik skatt».

Vid denna motion har fogats en så lydande bilaga:

»P. M.

angående inom vissa främmande länder gällande stadganden rörande beskattningsfrågors behandling inom representationen.

I *England* fattas alla beslut i finansiella frågor, såväl rörande inkomster som utgifter, i lagform. Både konung och öfverhus måste således äfven i dessa frågor godkänna ett beslut af underhuset, för att det skall blifva gällande. Lagformen är emellertid härvidlag en formalitet; i verkligheten är det underhuset ensamt, som på förslag af regeringen — dess egna förtroendemän — bestämmer öfver statens både inkomster och utgifter.

Det är en alltsedan medeltiden gällande regel, att förslag i dessa ämnen endast få väckas i underhuset; och detta prerogativ utvidgade underhuset genom sin ryktbara resolution 1678 därhän, att öfverhuset endast har att oförändradt antaga eller förkasta de finansiella lagförslag, som från underhuset öfversändas dit.

Af de engelska statsinkomsterna äro omkring sex sjundedelar, således den ojämförligt större delen, fasta, d. v. s. ordnade genom för obestämd framtid gifna lagar, hvilka således äga bestånd, till dess de ändras på behörigt sätt, alltså genom samstämmigt beslut af underhus, öfverhus och konung. Endast en sjundedel af statens inkomster, däribland förnämligast inkomstskatten och tetullen, bestämmas för ett år i sänder. Den lag, som hvarje år utfärdas angående dessa rörliga inkomster, kallas *finance act*. Klart är, att, när förslaget till denna *finance act* från underhuset kommer till öfverhuset, detta sistnämnda icke kan annat än antaga detsamma. Ett förkastande skulle ju medföra, att hvarken inkomstskatt eller tetull eller någon annan »rörlig» inkomst under det ifrågavarande budgetåret finge upptagas, hvarigenom regeringen skulle sättas ur stånd att hålla statsmaskineriet i gång.

Förhållandet gestaltar sig något annorlunda i afseende på de fasta statsinkomsterna. Om ett förslag från underhuset till ändring af en lag rörande någon af dem

blefve förkastadt af öfverhuset, komme nämligen inkomsten att forifarande uppbåras enligt de gamla reglerna. År 1860 utöfvade öfverhuset denna — för öfrigt ytterst sällan använda — makt. Underhuset hade antagit några lagförslag dels om höjning af fastighets- och stämpelskatterna, dels om slopande af pappersskatten. Öfverhuset godkände de förra, men förkastade det senare. Pappersskatten skulle således mot underhusets vilja fortfara att utgå. Detta väckte en storm af förbittring i underhuset, som dock icke kunde påstå, att öfverhuset öfverskridit sin befogenhet. Sedan dess har öfverhuset icke satt i fråga att utöfva sin vetorätt, hvarför den numera icke kan anses äga egentlig praktisk betydelse.

Underhuset har alldeles öfvervägande makt jämväl i fråga om statsutgifterna, af hvilka omkring tre åttendedelar äro ordnade genom stående lagar — så civillistan, räntor på statsskulden och en hel del ämbetsmannalöner och pensioner — under det att de öfriga fem åttendedelarna regleras hvarje år genom den s. k. appropriation act. Någon finanslag i kontinental mening, innefattande ett öfverslag öfver statens alla inkomster och utgifter, finnes icke i England.

Att underhusets maktfullkomlighet i finansfrågor icke lider någon inskränkning genom konungens rätt till veto är bekant. Hans sanktionsrätt är ju i alla frågor rent nominell.

Underhusets anspråk att allena bestämma öfver statens inkomster och utgifter ger sig också uttryck i den särskilda form, som ingresserna till finance act och appropriation act hafva. Det heter i den förra:

»We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, . . . have freely and voluntarily resolved to give and grant unto Your Majesty the several duties hereinafter mentioned», och i den senare:

»We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, towards making good the supply which we have cheerfully granted to Your Majesty in this session of Parliament, have resolved to grant unto Your Majesty the sum hereinafter mentioned.»

I Danmark föreskrifver grundlagen, att hvarje år en finanslag, innehållande ett öfverslag öfver statens inkomster och utgifter, skall åvägabringas. Därvid har underkammaren, folketinget, det företrädet framför medkammaren, att regeringens förslag först skall framläggas där; men när förslaget sedermera i det af folketinget antagna skicket kommer till landstinget, har detta rätt att göra hvilka ändringar däri, strykningar eller tillägg, som det kan finna för godt. Den möjligheten att de båda tingen äfven efter de grundlagsstadgade sammanjämningsförsöken icke skulle bli ense om en finanslag, har författningen ej förutsett. Som bekant har konungen i sådant fall användt sin provisoriska lagstiftningsmakt.

Finanslagen innehåller som nämnt ett öfverslag öfver statens inkomster och utgifter för ett budgetår. Men ordnandet af inkomstkällorna, t. ex. reglerna för tull- och stämpelafgifter, inkomskatt o. s. v., sker genom särskilda lagar, gifna för obestämd tid. Och i afseende på dessa skattelagar finns icke någon föreskrift, att de först skola framläggas i folketinget. I fråga om dem äro de båda tingen således fullt likställda. Förslag till ändring i det bestående kunna utgå från hvilket af tingen som helst, och någon ändring kommer ej till stånd utan bådas samtycke.

Klart är, att det föreligger en frestelse för folketinget att söka få in bestämmelser om skattegrunder och dylikt i själfva finanslagen, öfver hvilken folketinget på grund af sin ofvannämnda företrädesrätt har det öfvervägande inflytandet. Men det ligger å andra sidan i såväl landstingets som konungens intresse att motsätta sig hvarje sådant försök, som ju skulle medföra väsentliga inskränkningar i deras eljest fria pröfningsrätt med afseende på beskattningsfrågor.

Om således genom den årliga finanslagen hvarken nya skatter införas eller gamla slopas, så har den emellertid i afseende på skatterna den betydelsen, att de ej få »uppkrävas», innan finanslagen är »vedtagen». Innehörden af detta stadgande är föremål för tvist. I praktiken har man emellertid hittills i en eller annan form fått något slags finanslag till stånd och därmed ansett sig berättigad att upptaga de bestående skatterna.

I *Belgien*, hvars författning i många stycken tjänat till mönster för den danska, är stadgadt, att kamrarna hvarje år skola votera budgeten och att på den alla statens inkomster och utgifter skola uppföras. Men på samma gång bjuder den belgiska grundlagen också, att skatterna skola bestämmas årligen; de lagar, som reglera dem, förblifva icke i kraft mer än ett år, om de ej förnyas. I själfva verket finns emellertid icke i Belgien en enda finanslag, innefattande alla statens inkomster och utgifter. Man skiljer mellan ordinarie och extraordinarie utgifter och inkomster. De ordinarie utgifterna för budgetåret bestämmas genom flera särskilda lagar, t. ex. en för statskulden, civillistan och riksdagskostnaderna, en för krigsministeriet, en för järnvägs-, post- och telegrafministeriet o. s. v. De ordinarie inkomsterna fastställas genom en särskild lag: budget des voies et moyens, i kraft af hvilken de genom särskilda lagar ordnade inkomsterna få upptagas. Utom dessa lagar om de ordinarie utgifterna och inkomsterna ges årligen en speciallag om de extraordinarie.

Genom denna anordning blir regeringen fullkomligt beroende af representationen. Inom denna kommer senaten visserligen i en mindre gynnsam ställning därigenom, att efter engelskt mönster hvarje lag rörande statsinkomster eller statsutgifter i första hand skall prövas och afgöras af representanternas kammare, men har i olikhet med Englands öfverhus rätt att med ändringar antaga finansiella lagar, som från representanternas kammare öfversändas dit. Någon utväg att genom gemensam votering eller på annat sätt slita mellan kamrarna uppkomna meningsskiljaktigheter finns icke. Representanternas kammare har emellertid faktiskt en obestriddig öfvervikt, hvilket också anses öfverensstämma med författningens anda.

I *Holland* är det icke blott finansfrågor, som af regeringen först skola framläggas i andra kammaren, utan så måste ske med alla regeringsförslag. Först om denna kammare i förändradt eller oförändradt skick antagit ett regerings förslag, kommer det under behandling i första kammaren, och denna har då bara att »en bloc» antaga eller förkasta det. Så äfven i fråga om statens inkomster och utgifter. Hvarje år måste regeringen framlägga förslag till budget. Men denna framlägges icke och antages ej heller såsom *en* lag, utan uppdelas i flera. De till hvarje förvaltningsdepartement hörande utgifterna bilda åtminstone *en* själfständig lag. I de årliga budgetslagarna skola alla utgifter upptagas. Och i en särskild lag anvisas de inkomster, som äro afsedda till täckning af utgifterna. Men det är icke som i Belgien, att skatterna påläggas för ett år i sänder. De äro tvärtom ordnade genom stående lagar. Dessa kunna icke ändras eller upphävas genom ensidigt beslut af någondera kammaren.

Skulle den lag, hvarigenom inkomsterna anvisas till utgifterna, af ett eller annat skäl icke komma till stånd, eller skulle en inkomst däri icke vara upptagen, upphörde därför icke medborgarens skattskyldighet eller regeringens rätt att uppbära skatterna, men de finge ej af regeringen användas till bestridande af utgifterna.

Preussens författning stadgar i art. 99: »Alla statens inkomster och utgifter måste på förhand beräknas för hvarje år och upptagas på budgeten. Denna fastställes årligen genom en lag.» Och i art. 100 heter det: »Skatter och afgifter till statskassan få endast uppbäras, för så vidt de äro upptagna på budgeten eller anordnade genom särskilda lagar.» Men samtidigt innehåller grundlagen i art. 109 den bestämmelsen, att bestående skatter och afgifter få uppbäras, tills de ändras genom en lag. Och i allmänhet ordnas skatter och afgifter genom särskilda och för obestämd tid gifna lagar. Regeringen är således här mera tryggad gentemot representationen än t. ex. i Belgien, hvars författning emellertid i många delar, äfven i budgeträtten, varit en förebild för den preussiska. Äfven om en budgetlag i Preussen af ett eller annat skäl icke skulle komma till stånd, saknar regeringen ändock icke medel till »statsstyrelsens försvarliga förande».

Alla förslag i finansiella frågor, vare sig rörande inkomster eller utgifter, skola först framläggas i deputerade kammaren, som därigenom får ett visst öfvertag öfver herrehuset. Detta ökas i fråga om den årliga budgetlagen därigenom, att herrehuset, liksom öfverhuset i England, endast har rätt att i dess helhet antaga eller förkasta den. Denna inskränkande regel gäller däremot icke i afseende på andra finansiella lagar, t. ex. skattelagar. Vid deras behandling har herrehuset rätt att framställa ändringsförslag. Komma de båda husen härvidlag icke öfverens, förblir allt vid det gamla. Under sådana förhållanden är det naturligt, att herrehuset strängt håller på, att själfva budgetförslaget rensas från alla bestämmelser, som icke höra till öfverslaget öfver inkomster och utgifter för finansåret, och att alla andra lagförslag, äfven sådana af finansiell natur, sändas till herrehuset i den form, att de kunna afgöras hvar för sig.

I *Österrike* och *Ungern* har man i väsentliga delar efterbildat Belgiens budgeträtt. Så skola både skatterna och budgeten bestämmas för ett år i sänder. Herrehuset i Österrike intar i dessa frågor samma ställning som den belgiska senaten. Komma de båda husen emellertid icke öfverens i afseende på enstaka budgetposter, så anses den mindre summan beviljad. I Ungern åter är magnat-tafeln alldeles utesluten vid budgetlagens åvägabringande.

Äfven *Spanien*, *Portugal*, *Rumänien* och *Grekland* hafva, om också med en eller annan modifikation, anslutit sig till det belgiska mönstret.

I *Italien* åter äro kamrarna mera likställda. Visserligen skola finansiella lagförslag äfven där först framläggas i deputerade kammaren, men senaten har rätt att göra hvilka ändringar däri, som den kan finna lämpliga. Och skattelagarna äro ej årliga, utan äga bestånd tills de genom samstämmande beslut af båda kamrarna samt konungen förändras. Klart är, att senaten begagnar sin makt med mycken moderation, i synnerhet som den lider af den svagheten, att den helt och hållet är kungavald. således beroende af regeringen. Man har emellertid ett och annat exempel på, att senaten i beskattningsfrågor med framgång gentemot deputerade kammaren häfdat sin mening.

I *Frankrike* är kamrarnas inbördes maktställning i finansiella frågor omtvistad. För hvarje år skall budgeten beslutas, omfattande alla statens inkomster och utgifter.

Innan den kommit till stånd, få inga skatter upptagas och inga utgifter göras. Vidare fastslås uttryckligen i hvarje budgetlag, att blott sådana skatter, som däri äro angifna, få af regeringen under ifrågavarande finansår uppbåras. Visserligen ordnas skatterna vanligen genom speciallagar, de direkta repartitionsskatterna för ett år i sänder, de öfriga för obestämd tid; men bemyndigandet att uppbåra dem lämnas i regeln genom budgetlagen. För öfrigt tillämpar man i Frankrike — i motsats till förhållandet i de flesta andra länder — vid behandlingen af viktigare skattefrågor den metoden att sammankoppla dem med själfva budgetlagen, något, som naturligtvis icke befördrar dennas iordningställande i rätt tid.

Nu föreskrifves i författningslagen af den 24 februari 1875, art. 8, att »finanslagar skola först föreläggas deputerade kammaren och af den beslutas» (les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle). Häraf framgår tydligt, att deputerade kammaren först skall fatta beslut rörande ett skatte-, lån- eller anslagsförslag. Men kan senaten, när förslaget kommer dit, göra hvilka ändringar däri, som den behagar? Därom äro meningarna alltjämt delade.

Att senaten icke är inskränkt till att i sin helhet antaga eller förkasta ett finansiellt lagförslag, är klart. Det erkännes också allmänt, att den har rätt att ned-sätta eller alldeles slopa en af kammaren föreslagen skatt eller utgiftspost. Däremot har deputerade kammaren velat förneka senaten rätten att höja ett af kammaren beviljad anslag eller återuppföra på budgeten ett anslag, som kammaren strukit. Faktiskt har emellertid senaten flera gånger drifvit sin vilja igenom äfven i sådana fall.

I *Nordamerikas Förenta stater* äro de båda husen i det hela likställda med hänsyn till finansfrågor. Visserligen stadgar författningen i art. I, sect. VII: 1, att »alla förslag om anskaffande af inkomster skola väckas i representanternas hus», men den tillägger på samma gång: »senaten kan föreslå eller medverka genom ändringar och tillägg såsom vid andra förslag.» Någon enhetlig budgetlag finns heller icke. Utgifterna bestämmas genom en hel del särskilda lagar (appropriation acts) och de olika inkomstkällorna likaså. I verkligheten har till och med representanternas hus genom arbetsordningen kommit i ett ofördelaktigare läge än senaten vid afgörandet af de finansiella lagarna. Det händer mycket ofta, att senaten lyckas göra sin mening gällande. När ett finansiellt lagförslag i ändradt skick återsändes till representanternas hus från senaten, brukar sessionen närma sig sitt slut. Kammaren bryr sig icke ens om att taga kännedom om senatens ändringsförslag, utan förkastar dem utan vidare. Senaten håller emellertid fast vid sin mening, och billen sändes till ett konferensutskott, bestående af tre medlemmar från hvartdera huset. Detta har till uppgift att åstadkomma ett sammanjämningsförslag, och detta kommer vanligen att innehålla de väsentligaste af senatens önskningsmål. Om detta sammanjämningsförslag skrider man därpå utan debatt till omröstning i båda husen, och i sessionens sista timme kan det i själfva verket ej blifva tal om att förkasta det.

I de medelstora tyska staterna finner man budgeträttsliga bestämmelser af en i viss mån annan art än i de hittills nämnda. Skarpast framträder motsatsen i *Bayern*. Dess grundlag stadgar i titel VII, §§ 3—5:

»Konungen inhämtar ständernas samtycke till upptagandet af alla direkta skatter, liksom till upptagandet af nya indirekta pålagor eller till förhöjning eller förminskning af de bestående.

Efter landtdagens öppnande skall fördenskull en noggrann öfersikt öfver statens såväl behof som samtliga inkomster framläggas för ständerna, som genom ett utskott pröfva den och därefter skrida till öfverläggning om de skatter, som böra upptagas.

De till täckande af de ordinarie, ständiga statsutgifterna jämte dem, som med bestämdhet kunna förutses, äfvensom till nödig reservfond erforderliga direkta skatterna beviljas för två år i sänder.»

Som man här af finner, skiljer författningen skarpt mellan beviljande af skatter och pröfning af budgeten. Vid den sistnämndas tillkomst medverkar icke landtdagen direkt. Den har beslutanderätt blott i fråga om skatterna. Detta framhåfves äfven i ingressen till den bayerska finanslagen, där det heter:

»Vi hafva med riksrådskammarens och deputerade kammarens råd samt, hvad upptagande af de direkta och förändring af de indirekta skatterna angår, med deras samtycke beslutit» etc. Landtdagens beslutanderätt sträcker sig således icke ens till alla statens inkomster.

Båda kamrarna äro äfven i de finansiella frågorna fullt likställda, med det undantaget, att regeringens skatteförslag (»Anträge über die Staatsauflagen») först skola framläggas för deputerade kammaren. Då de flesta skatter blott beviljas för den tvååriga finansperioden, måste kamrarna komma till enighet i dessa frågor; annars skulle regeringen stå utan tillräckliga medel för statsstyrelsens förande. Något säkert medel att åstadkomma en sådan enighet stadgar dock ej den bayerska författningen.

I *Sachsen* är landtdagen enligt grundlagen förpliktad att bevilja de skatter, som äro nödvändiga för täckande af statens behof. Men på samma gång har landtdagen också rätt att besluta öfver regeringens utgifts- och inkomstförslag. Detta budgetförslag, som uppgöres för två år, skall först framläggas i andra kammaren; men första kammaren har rätt att göra de ändringar däri, som den behagar. Skulle kamrarna efter vederbörliga förhandlingar icke lyckas att åstadkomma någon budget alls eller blott en sådan, som regeringen icke ansåge sig kunna mottaga, har konungen rätt att medelst en i lagtidningen införd förordning, som hänvisar till vederbörliga författningsbestämmelser, för ytterligare ett år utskrifva och upptaga de för statens behof nödvändiga pålagorna. Emellertid är han pliktig att senast sex månader före nämnda års utgång inkalla en ny landtdag.

I *Baden* skall regeringen också för landtdagen framlägga den för två år gällande statsbudgeten, innehållande ett öferslag öfver inkomster och utgifter. I själfva finanslagen beviljas samtliga ordinarie och extra ordinarie inkomster. Somliga inkomster äro emellertid genom särskilda lagar bestämda för längre tid än budgetperioden, men de direkta skatterna och en hel del indirekta ges blott för två år i sänder genom finanslagen. Under de senare årtiondena har utvecklingen kraftigt gått i den riktningen att stärka landtdagens makt i skattefrågor. En mängd viktiga indirekta skatter hafva nämligen förändrats från fasta till rörliga. Förr bestämdes skattesatserna med afseende på dem varaktigt genom lag, nu fastställas de genom finanslagen för blott två år.

Vid finansiella lagförslags behandling — såväl i afseende på utgifter som inkomster — har andra kammaren i *Baden* större företrädesrättigheter än i *Bayern* och *Sachsen*. Finansfrågor måste nämligen först framläggas i andra kammaren, och när saken sedan kommer till första kammaren, har denna ej rätt att göra ändringar, utan blott att antaga eller förkasta den i dess helhet. Skulle emellertid första kammaren

förkasta ett af andra kammaren antaget och öfversändt finansförslag, så faller ej frågan därför. Man sammanräknar nämligen då de i båda kamrarna afgifna ja-rösterna och likaså nej-rösterna. I händelse röstetalet blir lika, har andra kammarens president utslagsröst.

Äfven i *Württemberg* har landtdagen sig tillförsäkrad rätten att besluta om budgeten, som också här är tvåårig. Och innan budgetlagen är antagen, har regeringen ej rätt att göra utgifter eller upptaga skatter eller andra inkomster. Detta gäller äfven om sådana skatter, som äro ordnade genom särskilda lagar.

Förslag i finansiella frågor kan icke utgå från landtdagen, utan endast från konungen. Och alla sådana förslag — äfven skattefrågor — måste först framläggas i andra kammaren. I det skick, som förslaget erhåller i denna kammare, skall det underställas pröfning af första kammaren. Denna har därvid lika litet som Badens och flera andra länders första kammare rätt att göra några ändringar däri; den får blott antaga eller förkasta förslaget i dess helhet. Emellertid stadgar författningen att, innan andra kammaren fattar definitivt beslut i frågan, en förtrolig öfverläggning mellan de båda kamrarna (utan att protokoll föres eller beslut fattas) kan äga rum. Men någon sådan lär i allmänhet icke förekomma.

Skulle andra kammarens beslut, som med angifvande af de där afgifna rösterna för och emot öfverlämnats till första kammaren, af den sistnämnda förkastas, så afgöres frågan genom sammanräkning af båda kamrarnas ja- och nej-röster liksom i *Baden*. »

Herr Lithander's motion.

Till utskottet har äfven öfverlämnats en inom Första Kammaren af herr *P. Em. Lithander* afgifven motion, n:o 31, däruti motionären föreslagit, att Riksdagen behagade för sin del besluta, att ett tillägg, efter den formulering, som konstitutionsutskottet kan komma att affatta, göres till § 65 riksdagsordningen af innehåll, att alla de statens inkomster, som härflyta från direkta skatter, skola bestämmas endast genom kamrarnas sammanstående beslut.

Herr Lithander har såsom skäl för sitt förslag anført följande:

»Med anledning af Kungl. Maj:ts nådiga proposition af den 27 januari 1905 om utvidgad rösträtt för val till Riksdagens Andra Kammarer anhåller jag få väcka följande motion och på samma gång fullgöra ett åliggande, som står i sammanhang med den föreslagna rösträttsreformen.

Jag har lika litet nu som i min fjolårsmotion, till hvilken jag beder att i allt få hänvisa, någon framställning att göra, som strider mot principen allmän rösträtt, men vill dock fortfarande häfda, att, för ett lugnt samhällslif och för beredande af lycka åt det svenska folket *i dess helhet*, det är nödvändigt, att grunderna och bestämmelserna för den allmänna rösträtten blifva med den försiktighet och rättvisa afvägda, att ingen

samhällsklass blifver genom det nya rösträttssystemet förtryckt och tillbakasatt. Det är min orubbliga öfvertygelse, att det icke kan vara till landets båtнад och icke heller vara öfverensstämmande med rättvisan, att i Riksdagens Andra Kammare skulle komma att saknas representanter för den stora medelklassen — bönder och småborgare, fabrikanter, handverkare, tjänstemän, handlande och sjöfartsidkare, m. fl. — som utgör samhällets fasta, besinningsfulla centrum: den medelklass, på hvilken samhällets utveckling och fasthet i så högst väsentlig grad hvilat. En kammare, sammansatt med en så långt gående ensidighet, att dessa samhällselement blifva helt och hållet eller i det närmaste uteslutna, är i stånd att utöfva ett långt gående förtryck mot öfriga berättigade samhällsintressen. Det samhällselement, hvaraf kammaren enligt Kungl. Maj:ts förslag helt och hållet eller till den ojämförligt största delen skulle komma att bestå, måste komma att gifva kammarens politik en ensidig och mot öfriga samhällsklasser obenägen riktning. Den ekonomiska enväldsmakt, som Andra Kammaren på grund af sin numerära öfvervikt är i stånd att utöfva, skulle antagligen komma att i rikt mått begagnas till befrämjande af de lägst beskattades vinning på det helas bekostnad, och på detta sätt skulle de direkta skatterna komma att med mångdubbel tyngd falla öfver näringsverksamheten i landet och de för dess bedrivande nödvändiga kapitaltillgångarna. På detta sätt kan landets hela näringslif blifva förlamad.

Det är en särskildt beaktansvärd omständighet, som gör denna fara hos oss rent af öfverhängande, för den händelse att allmän rösträtt utan nödiga försiktighetsmått införes. Och detta är formen för de gemensamma voteringar, af hvilka skatterna bero i händelse af kamrarnas skiljaktiga beslut.

De ödesdigra följderna för landets kultur och ekonomiska bestånd, som af detta voteringssätt kunna uppstå, ligga allt för mycket i öppen dag för att behöfva genom någon längre bevisföring ådagaläggas. De förtjäna att på det allvarligaste tagas i öfvervägande af samhällsordningens och en sund statshushållnings vännen vid deras votum i rösträttsfrågan. Särskildt skulle landets jordbruksnäring, som har minsta kraften att bära onaturligt höjd beskattning, snart få att kämpa med oöfvervinneliga svårigheter.

Vid införandet af allmän rösträtt kräfver alltså omtanken om landets lyckliga framtid, att Andra Kammarens öfvervälde i bevillningsfrågor upphör och jämvikt mellan kamrarna åstadkommes. Detta kan ske på

så sätt, att alla beslut, som inverka på den direkta beskattningen, göras beroende af kamrarnas sammanstående votum.

Hos näringsidkare i hela landet råder stor oro för att ett förbiseende af denna näringarnas lifsfråga kan komma att äga rum vid rösträttsfrågans förestående behandling, hvadan ett stort antal, öfver 1,300 undertecknare ur olika näringsområden, under förliden oktober månad låtit till hans excellens statsministern frambära en vördsam framställning i denna angelägenhet. Det är mitt åliggande att äfven till Riksdagens kännedom och behjärtande öfverlämna denna skrift, i hvilken nödvändigheten af förändrade bestämmelser angående de gemensamma voteringarna i skattefrågan är närmare motiverad. Jag fullgör detta medelst den bilaga, som åtföljer denna motion.

Att, då Sverige genom händelsernas och agitationernas tillskyndelser står inför eventualiteten af en allmän och ogaranterad rösträtt, framställa ett förslag, sådant som det jag här har äran frambära, det är en plikt mot landets näringslif och ekonomiska välfärd, en skyldig gärd åt rättvisan och ett steg till bevarande af ett sundt parlamentariskt lif. Förkastas förslaget, så hafva Sveriges näringsidkare likväl det goda medvetandet, att de i tid öppet och tydligt påpekat den staten och hela folket hotande faran.»

Slutligen har motionären framhållit, att det skulle skapa en för allt näringslif hämmande osäkerhet, om den direkta beskattningen under ändrade representationsförhållanden kunde användas som ett politiskt maktmedel, eller om den ej erhöle tillbörlig stabilitet, och att det skulle verka ruinerande för näringarna, om den nu befintliga indirekta beskattningen ersattes med direkta skatter.

Vid motionen har fogats den af motionären i det föregående omförmälda bilaga, med afseende å hvilken utskottet hänvisar till motionen.

*Utskottets yt-
rande.*

Vid nästlidna års riksdag väcktes af herrar G. F. Östberg och Hugo Tamm en motion, n:o 54, af enahanda innehåll som den af herr Tamm nu afgifna. Med anledning af nämnda motion hemställde konstitutionsutskottet, att Riksdagen måtte antaga att hvila till vidare grundlagsenlig behandling ett förslag till ändrad lydelse af § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen, hvilket i hufvudsak anslöt sig till motionen. Utskottets hemställan bifölls af Första Kammaren, men afslogs af Andra Kammaren efter omröstning med 133 röster mot 75.

I sitt vid nästlidna års riksdag afgifna utlåtande med anledning af

den utaf herrar Östberg och Tamm väckta motionen anförde konstitutionsutskottet följande:

»Då tvåkammerssystemet genom 1866 års riksdagsordning infördes i vårt statskick, fastslogs såsom ledande grundsats att åt de båda kamrarne söka förläna en jämbördig ställning i förhållande till hvarandra. Man utgick från den uppfattningen, att, på samma gång en bestämd skillnad mellan kamrarne borde förefinnas med hänsyn till deras politiska skaplynne, det för en lugn samhällsutveckling vore nödvändigt, att ingendera kammaren bereddes möjlighet att göra sin vilja ensidigt gällande i strid med den andras. Rörande sättet för ästadkommande af ett Riksdagens beslut föreskrefs sålunda, med tillämpning af nyssnämnda grundsats, i § 63 riksdagsordningen, att »hvad Kamrarna sammanstående besluta, det vare Riksdagens beslut». Därest kamrarne ej blifva om ett beslut ense, gäller såsom regel, att frågan anses hafva för den riksdagen förfallit. Vissa frågor, nämligen de, som angå statsreglering och bevillning samt riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning, ansågos dock vara af den natur, att de icke borde eller ens kunde genom den ena kammarens afslag få förfalla. För dessa ärendens afgörande stadgades i 1866 års riksdagsordning ett nytt tillvägagångssätt, den gemensamma omröstningen, hvilken trädde i stället för de förstärkta stats- och bevillningsutskotten under ständsriksdagarnas tid.

Den form för åvägabringande af ett riksdagsbeslut i nyssnämnda frågor, som den gemensamma omröstningen innebär, utgör onekligen en viktig faktor för genomförandet af en ordnad statsreglering. Emellertid har efter det nya representationsskickets införande vårt skatteväsen undergått många och genomgripande förändringar. Hvad det direkta skattesystemet beträffar, bestå dessa förändringar icke blott däri, att de viktigaste af de ordinarie skatterna efter hand blifvit upphäfdade och ersatta genom en väsentligen ökad bevillning (i riksstaten för år 1904 är den enda nu kvarstående ordinarie skatten, nämligen mantalspenningarna, upptagen till ett belopp af 780,000 kronor, under det bevillningarna finnas i samma års riksstat uppförda med 134,965,000 kronor*), utan framtråda äfven därutinnan att en ny skatteprincip, den s. k. progressiva skattemetoden, i samband med antagande af en inkomstskatt, hvilken första gången beviljades vid 1902 års riksdag och i riksstaten för år 1904 upptogs till ett belopp af 10,500,000 kronor,** blifvit i skattesystemet införd.

* I riksstaten för år 1905 äro bevillningarna upptagna till ett belopp af 138,695,000 kronor.

** I riksstaten för år 1905 upptagen till ett belopp af 11,000,000 kronor.

Den progressiva skattemetoden afser, såsom bekant, att på ett mera effektivt sätt, än som med användande af det proportionella beskattningssättet är möjligt, träffa den verkliga skatteförmågan; och sitt hufvudsakliga stöd hämtar metoden från den omständigheten, att en högre inkomst anses böra tåla en jämförelsevis större skattebelastning än en lägre. Bestämmandet af de grunder, på hvilka den progressiva beskattningen bör hvila, såsom skatteskalen, olika skattesatser för olika slag af inkomst, den procent af inkomsten, hvartill skatten högst må uppgå, skattefrihet för viss inkomst m. m., utgör emellertid, såsom motionärerne framhållit, en uppgift af särdeles svårlöst beskaffenhet. Denna skatteform är därjämte onekligen af den natur, att en mera ensidig tillämpning af densamma lätt nog kan lända såväl den enskilde som samhället i dess helhet till afsevärd skada. Den enskilde löper fara, att hans inkomster genom en oriktigt afvägd progressiv skatt blifva högre beskattade än som motsvarar hans bärkraft; och för samhället, hvars ekonomiska styrka väsentligen beror af de särskilda samhällsmedlemmarnas välstånd, är denna skatts ändamålsenliga anpassning i det hänseendet af betydelse, att landets näringar, dess handel och industri vid en ojämn eller för stark beskattning af inkomsten därpå lida men eller i sin utveckling hämmas. Det måste därför vara af största vikt, att afgörandet af sådana principiella och djupt ingripande skattespörsmål, som här äro i fråga, sker under former, som lämna trygghet för, att de allsidigt pröfvas och med noggrann förtänksamhet bedömas. En sådan trygghet kan enligt utskottets förmenande ej vinnas, därest icke för Riksdagens beslut i dessa frågor påfordras samstämmighet mellan kamrarne. Medger man åter, att afgörandet får ske genom gemensam votering, synes det kunna befaras, att partier såväl inom de särskilda kamrarne som inom Riksdagen i dess helhet under tider, då meningsskiljaktigheter i förevarande frågor med större styrka än eljest göra sig gällande, komma att till skada för enskilde eller det allmänna vid gemensam omröstning drifva sin vilja igenom, liksom det ock kan tänkas inträffa, att ett parti använder sin kanske tillfälliga öfvervikt vid en gemensam votering om dylika beskattningsfrågor till att utöfva en otillbörlig inverkan på afgörandet af andra ärenden. Utskottet vill härvid framhålla, att en ensidig tillämpning af det progressiva skattesystemet lika väl kan hårdt drabba de i ekonomiskt afseende mindre väl lottade samhällsmedlemmarna som de i sådant hänseende bättre ställda. Hvarje ändring i skattelagstiftningen, som icke betingas af förhandenvarande sakförhållanden, måste därjämte i och för sig bidraga till att väcka miss-

troende till berörda lagstiftning och att bereda ökade svårigheter vid skattens uttagande.

Det synes ur nu nämnda synpunkter både principiellt riktigt och politiskt klokt att vidtaga de af motionärerne föreslagna grundlagsändringarna; och genomförandet af desamma synes utskottet så mycket mera angeläget, som den progressiva beskattningsprincipen sannolikt kommer att i än vidsträcktare omfattning än hittills skett beredas utrymme vid en framtida fullständigare omgestaltning af vårt direkta skatteväsen.

Genom den inskränkning i den gemensamma voteringens användande, som af motionärerne sålunda ifrågasatts, införes i våra grundlagar ingen egentlig nyhet. Inskränkningen innebär endast ett fullständigare fasthållande vid den allmänna grundsats, som i det föregående är berörd, att samstämmighet mellan kamrarne erfordras för åstadkommande af ett Riksdagens beslut, och har sin naturliga grund däri, att stadgandet om gemensam votering genom Riksdagens åtagande af en på progressiva grunder byggd bevillning kommit att tillämpas på förhållanden, som af grundlagsstiftaren vid stadgandets tillkomst icke varit förutsedda. Härvid är ock att märka, att äfven enligt motionärernes förslag åtskilliga beslut beträffande progressiv beskattning skulle kunna fattas genom gemensam votering, hvartill kommer, att, därest kamrarne stanna i olika beslut angående de från den gemensamma voteringen undandragna frågor, vederbörande utskott ju alltid enligt § 63 riksdagsordningen har att före det definitiva beslutets fattande söka sammanjämka de skilda meningarna.

Beträffande den af motionärerne föreslagna lydelsen af § 71 regeeringsformen har utskottet ansett, att beslut icke blott om skattefrihet, utan äfven om lindring i skatt, som utgöres efter progressiv skala, bör undandragas gemensam votering, hvaremot utskottet icke funnit lämpligt, att bland de i paragrafen angifna frågor, för hvilkas afgörande kamrarnes sammanstämmande beslut skulle erfordras, upptaga jämväl taxeringsmyndigheternas sammansättning, då dessa myndigheter äfven hafva att taga befattning med taxeringen för den skatt, som utgår såsom allmän bevillning. De ändringar, som af utskottet i öfrigt vidtagits, afse att begränsa de ifrågasatta bestämmelserna att gälla endast den progressiva beskattningen.»

Konstitutionsutskottet vid innevarande års riksdag har icke funnit anledning att frångå den af utskottet vid 1904 års riksdag uttalade uppfattning i denna fråga; och utskottet anser sig sålunda böra, under åberopande af de skäl, som af utskottet vid nämnda riksdag anfördes, förnya

sin då gjorda hemställan med afseende å de grundlagsändringar, som omhandlas i herr Tamms motion.

Om utskottet sålunda funnit vägende skäl föreligga för genomförande af en reform i det af herr Tamm angifna syfte, har utskottet däremot icke ansett sig böra tillstyrka bifall till det af herr Lithander väckta förslag, att alla de statens inkomster, som härflyta från direkta skatter, skola bestämmas endast genom kamrarnes sammanstående beslut. Att ändra den nu grundlagsstadgade formen för åstadkommande af ett Riksdagens beslut i frågor rörande de bevillningar, hvilka kunna anses såsom direkta skatter, i de fall då kamrarne stanna i olika meningar, synes utskottet icke blott obehöfligt utan äfven särskildt ur praktisk synpunkt betänkligt. Endast med afseende å sådan bevillning, som skall utgöras efter säregna normer — såsom den progressiva beskattningen — därvid skattebördans rättvisa och lämpliga fördelande måste med stor försiktighet och omtänksamhet prövas och bestämmas, kan och bör enligt utskottets mening det nu använda sätt för åvägabringande af ett Riksdagens beslut oaktadt kamrarnes skiljaktiga meningar öfvergifvas. Och utskottet finner så mycket mindre anledning att förorda en grundlagsändring i den af herr Lithander åsyftade riktning, som därigenom i många fall med hänsyn till statsregleringarna skulle uppstå svårigheter, hvilka nu genom de gemensamma voteringarna kunna undvikas. Fyra årtiondens erfarenhet talar också till förmån för den gemensamma omröstningens användande i bevillningsfrågor, därest icke en begränsning i dess tillämpande i något särskildt fall kan anses äga starka skäl för sig.

På grund af hvad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

1) att Riksdagen må, med anledning af herr Hugo Tamms förevarande motion, antaga att hvila till vidare grundlagsenlig behandling följande förslag till ändrad lydelse af § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen:

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

Regeringsformen.

§ 71.

På enahanda sätt förfares jämväl där Kamrarne sig icke förena om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning, eller bevillningens fördelning till utgörande.

§ 71.

På enahanda sätt förfares jämväl där Kamrarne sig icke förena om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning, eller bevillningens fördelning till utgörande; dock att, då bevillning för inkomst eller förmögenhet skall utgöras efter progressiv skala, båda Kamrarnes sammanstämmade beslut erfordras i fråga om skatteskala, olika skattesatser för inkomst eller förmögenhet af olika slag, den procent af inkomst eller förmögenhet, hvartill skatten högst må uppgå, samt skattefrihet eller lindring i skatt för viss inkomst eller förmögenhet.

Riksdagsordningen.

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter eller bevillning, eller om reglementariska föreskrifter för Riksbanken, dess inkomster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för Fullmäktige i Riksbanken, eller om Riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, Kamrarne fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter eller bevillning, med det undantag, hvarom i regeringsformens 71 § förmäles, eller om reglementariska föreskrifter för Riksbanken, dess inkomster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för Fullmäktige i Riksbanken, eller om Riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, Kam-

(Nuvarande lydelse:)

utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge Kamrarne hvar för sig rösta om de olika beslut, hvori hvardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters af båda Kamrarne sammanräknade röster, att gälla såsom Riksdagens beslut. För att vid sådan omröstning förekomma lika antal röster, skall i Andra Kammaren afläggas och förseglas en sedel, hvilken, i händelse de öfrige sammanräknade rösterna utfalla lika, öppnas och afgör frågan. Är pluralitet redan vunnin, bör den aflagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

(Föreslagen lydelse:)

rarne fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge Kamrarne hvar för sig rösta om de olika beslut, hvori hvardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters af båda Kamrarne sammanräknade röster, att gälla såsom Riksdagens beslut. För att vid sådan omröstning förekomma lika antal röster, skall i Andra Kammaren afläggas och förseglas en sedel, hvilken, i händelse de öfrige sammanräknade rösterna utfalla lika, öppnas och afgör frågan. Är pluralitet redan vunnin, bör den aflagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

2) att herr Lithanders förevarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 20 mars 1905.

På utskottets vägnar:

HUGO BLOMBERG.

Reservation

af herrar af *Callerholm, Elowson, Johnsson, Nydal, Jansson, Bergström, Darin* och *Staaß*, hvilka ansett, att utskottets utlåtande och hemställan bort hafva följande lydelse:

»Enligt bestämmelserna i riksdagsordningen jämte förordningen om landsting utgå Riksdagens båda kamrar ifrån de röstberättigade utan afseende på stånd eller klasser. Kamrarna äro alltså att anse såsom representerande svenska folket i dess helhet. Detta gäller närmast Riksdagen såsom ett helt. Men i själfva verket är hvarje enskild riksdagsman också att betrakta såsom representant för alla medborgares intressen.

Å andra sidan har man, på grund af den dubbelt indirekta valprocedur, hvarur Första Kammarens sammansättning framgår, äfvensom på grund af de skärpta villkoren för valbarhet, betecknat Första Kammaren såsom företrädande den förmögenhetens konservatism, som skulle verka modererande i afseende på samhällsutvecklingens hastighet. Andra Kammaren åter anses såsom företrädesvis folkvald, just med anledning däraf, att dess sammansättning i allmänhet framgår omedelbart ur de primära valkorporationerna samt att de ekonomiska valbarhetsvillkoren kunna relativt lättare uppfyllas.

Beträffande beskattningsrätten synes det vara en inom det europeiska statslivet erkänd grundsats, att den afdelning af riksförsamlingen — Underhuset, Deputerade Kammaren, Andra Kammaren — som på grund af val sättet och valbarhetsvillkoren står i närmaste beröring med folket i dess helhet, har i verkligheten ett större inflytande på skattebevillningen. Uti flera af de förslag till representationsförändring, hvilka under tiden från 1809 till 1863 framkommo, utgick man från den förutsättningen, att själfva författningen skulle i afseende å beskattningen gifva en gynnad maktställning åt den del af riksförsamlingen, som skulle motsvara vår nuvarande Andra Kammare. Uti motiveringen till de bestämmelser, som i nu gällande riksdagsordning äro gifna angående gemensamma omröstningar, har till statsrådsprotokollet den 5 januari 1863 anförts, att någon grundad anmärkning emot anordningen med gemensamma omröstningar icke kunde hämtas därifrån, att Andra Kammaren genom sitt större antal ledamöter finge större inflytande på utgången än den Första. Tidtals kan emellertid — såsom redan riksdagsordningens skapare framhåller — sammanräkningen af de båda kamrarnas röster vara en åt Första Kammaren

medgifven förmån, som kan vara af ett afgörande inflytande, så ofta dess majoritet är mera kompakt än Andra Kammarens. Erfarenheten bekräftar äfven detta sakförhållande. I fråga om statsutgifter har exempelvis under tioårsperioden 1894—1903 på den gemensamma omröstningens väg Första Kammaren mot den Andra genomdrifvit beviljandet af något mer än 39,000,000 kronor, under det att Andra Kammaren mot den Första genomdrifvit beviljandet af i rundt tal 113,000 kronor.

Visar sålunda erfarenheten, att Andra Kammaren ingalunda missbrukat sin maktställning, när det gällt att besluta om statens utgifter, lär man å andra sidan ej heller kunna tillvita densamma att hafva gjort sig skyldig till något dylikt missbruk vid besluten om åvägabringandet af de medel, som varit behöfliga för utgifternas täckande.

Utskottet håller därför fast vid den principiella synpunkt, enligt hvilken det i grundlagen stadgade institutet gemensam omröstning åt den talrikare Andra Kammaren medgifver en viss öfvervikt i afseende på skattebevillningen. Nämnade öfvervikt, som varit af Rikets Ständer år 1865 afsedd, har sin förklaring och sitt berättigande däruti, att Andra Kammaren, i följd af sättet för dess bildande, i högre grad stöder sig på flertalet skattdragande.

Med ofvan uttalade uppfattning af grunderna för beskattningsrättens utöfvande, har utskottet uti den af herr Hugo Tamm inom Första Kammaren väckta motionen angående ändringar i § 71 regeringsformen och § 65 riksdagsordningen icke funnit giltiga skäl anförda för en begränsning af det genom gällande grundlag fastställda området för de gemensamma omröstningarna.

Utskottet får sålunda hemställa,

att förevarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.»

Herrar *Behm* och *Hammar skjöld* hafva begärt få här antecknadt, att de icke deltagit i detta ärendes behandling inom utskottet.

Herr *Säve* har anhållit om anteckning å utlåtandet därom, att han icke deltagit i ärendets slutliga behandling.