

N:o 80.

*Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till
ändrad lydelse af § 60 regeringsformen; gifven Stockholms
slott den 5 mars 1909.*

Under åberopande af bifogade i statsrådet förda protokoll vill
Kungl. Maj:t härmed till Riksdagens pröfning i grundlagsenlig ordning
framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse af § 60 regeringsformen.

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartæ-
sigillatæafgiften, husbehofsbrännerimedlen samt hvad hvarje Riksdag
dessutom särskildt såsom bevillning sig åtager.

Har Konungen beslutit att för Riksdagen framlägga förslag om
höjande af tull å kaffe, socker, tobak, vin eller spritvaror eller af till-
verkningskatt å brännvin eller socker, må Konungen tillika förordna,
att den ifrågasatta högre tullafgiften eller tillverkningskatten skall
tillämpas, intill dess Riksdagens beslut i anledning af samma förslag
kungjorts. Varder genom detta beslut tullafgiften eller tillverknings-
skatten bestämd lägre än Konungen föreslagit, äge den, som till följd
af förordnande, hvarom nyss är sagdt, erlagt afgift eller skatt, att

återfå skillnaden mellan hvad han sålunda erlagt och det belopp, som skolat utgå efter förut gällande afgift eller skatt eller, om den af Riksdagen bestämda afgiften eller skatten är högre, efter denna. Förordnande, som här sägs, må ej af Konungen meddelas å annan tid, än då Riksdag är samlad eller högst femton dagar före Riksdags början; och skall förslag i ämnet föreläggas Riksdagen, därest förordnandet meddelats under riksdag, inom femton dagar efter det förordnandet meddelats, men eljest inom samma tid efter Riksdagens början.

I öfrigt må ej några allmänna afgifter, af hvad namn och beskaffenhet som helst, utan Riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må Konungen statens inkomster förpakta eller, till vinning för Sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa.

Kungl. Maj:t förblifver Riksdagen med all kungl. nåd och ynnest städse välbevågen.

GUSTAF.

Albert Petersson.

Utdrag af protokollet öfver justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott fredagen den 5 mars 1909.

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern LINDMAN,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena TROLLE,
Statsråden: ALBERT PETERSSON,
ALFRED PETERSSON,
HEDERSTIERNA,
HAMMARSKJÖLD,
ROOS,
SWARTZ,
grefve HAMILTON,
grefve EHRENSVÄRD,
MALM.

Efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Albert Petersson följande.

Vid 1905 års riksdag framlades till Riksdagens pröfning i grundlagsenlig ordning förslag till sådan ändring af § 60 regeringsformen, att i denna paragraf skulle inflyta en bestämmelse af följande lydelse:

Har Konungen beslutit, att för Riksdagen framställa förslag om åsättande eller höjande af tull å kaffe, socker, tobak, vin eller spritvaror eller af tillverkningskatt å brännvin eller socker, åge Konungen, utan afvaktan å Riksdagens beslut, tillika förordna, att den sålunda föreslagna afgiftsberäkningen skall omedelbart tillämpas. Sådan före-

skrift må dock ej meddelas å annan tid, än då Riksdagen är samlad eller högst tre veckor före Riksdags början.

Omförmälda proposition blef emellertid icke af Riksdagen bifallen; men då frågan om vidtagande af åtgärder i syfte, att en beslutad förhöjning af tull eller tillverkningskatt af större finansiell betydelse må såvidt möjligt i sin fulla utsträckning komma statsverket till godo, lärers få anses vara af stor vikt och betydelse, har jag, efter samråd med chefen för finansdepartementet, funnit anledning att nu ånyo upptaga denna fråga. Innan jag öfvergår till att yttra mig om det sätt, på hvilket frågan synes mig böra lösas, tillåter jag mig att något närmare redogöra för motiveringen till det vid 1905 års riksdag framlagda förslaget äfvensom för hvad vid behandlingen af detsamma inom Riksdagen förekom.

Af protokollet öfver justitiedepartementens ärenden för den 13 april 1905 inhämtas, att dåvarande chefen för justitiedepartementet i frågan anfört följande.

*Chefens för
justitiedepar-
tementet yt-
rande 1905.*

Ej sällan hade det inträffat att, sedan Kungl. Maj:t för Riksdagen framlagt förslag, afseende att belägga en vara med tull- eller tillverkningsavgift eller att höja en förut stadgad dylik afgift, införseln eller tillverkningen af den afsedda varan äfvensom uttagningarna från nederlag af därå befintligt gods af ifrågavarande slag väsentligen stegrats under tiden mellan förslagens framläggande och den dag, då Riksdagens beslut i ämnet trädte i tillämpning. Syftet med afgiftens åsättande eller höjande hade i följd därpå ofta mer eller mindre förfelats. Det hade därför af chefen för finansdepartementet ansetts kunna ifrågasättas, huruvida icke sådan ändring af gällande lag borde vidtagas, att Kungl. Maj:t erhöle rätt att, sedan beslut om framläggande för Riksdagen af förslag till åsättande eller höjande af tull eller tillverkningsavgift af Kungl. Maj:t fattats, tillika förordna, att hvad i enlighet därmed blefve föreslaget skulle, utan afvaktan å Riksdagens beslut i ämnet, omedelbart vinna tillämpning. För närmare utredning af denna fråga hade chefen för finansdepartementet från kommerskollegium och generaltullstyrelsen infordrat utlåtanden rörande lämpligheten af en sådan lagändring.

Af de yttranden, som till kommerskollegium inkommit från åtskilliga af föreliggande fråga intresserade korporationer och sammanlutningar på näringslivets område, framginge, att meningarna i landet om den ifrågasatta åtgärdens lämplighet vore delade. Mot en lagändring i den antydda riktningen hade anförts, att, enär inom såväl handeln som industrien varuförsäljningen i stor omfattning vore grundad på långt i för-

väg till fastställda priser ingångna leveransafstal, den stegrade import eller tillverkning, som ägt rum närmast före en tullförhöjning, icke skett uteslutande af begär efter vinst utan ofta till väsentlig del för att därigenom förekomma en ruinerande förlust. Skulle nu tull- eller tillverkningsafgiften kunna höjas, utan att affärsmännen erhöles något rådrum att inrätta sig efter de nya förhållandena, kunde följderna däraf för dem blifva mycket allvarsamma. De betänkligheter, som anförts mot den ifrågasatta lagändringen, hade äfven till stor del grundats på uppfattningen därom, att nederlagsinstitutionen icke skulle under den angifna nya ordningen kunna bereda de svenska köpmännen den lättnad, som med nämnda institution afsetts. Enär några större försäljningar svårigen kunde komma till stånd till priser, reglerade dels efter gällande tullsatser och dels efter eventuella tullförhöjningar, skulle nämligen den förtänksamme köpmannen under den tid på året, då en plötslig tullförhöjning kunde ifrågakomma, knappast våga använda nederlagsinstitutionen eller göra några försäljningar på grundvalen af förråd, som han upplagt å nederlaget. Men utom den osäkerhet i affärsförhållandena, som skulle blifva en följd af den föreslagna åtgärden, komme den att medföra en stor olägenhet jämväl därutinnan, att det då blefve mindre angeläget för Riksdagen att påskynda afgörandet af en föreslagen afgiftsförhöjning, hvadan frågan därom skulle kunna hållas sväfvande under en längre tid. Ytterligare en olägenhet förefunnes i de tvära prisrubbingar, som skulle uppstå i det fall, att Riksdagen ej bifölle Kungl. Maj:ts förslag om tullförhöjning. Och slutligen kunde, under förutsättning att i sistnämnda fall restitution af för högt uttagen afgift skulle medgifvas, en svårighet af rent praktisk art uppstå sig. Om nämligen Kungl. Maj:t föreslagit en afgift att utgå efter viss beräkningsgrund, men Riksdagen därefter antoge en afgift, beräknad efter en helt annan grund, så blefve det säkerligen ej möjligt att genomföra en fullt rättvis restitution.

Å andra sidan hade med styrka framhållits — utom angelägenheten däraf, att alla de inkomster i form af tull eller tillverkningskatt, hvilka af Riksdagen anslagits, måtte komma statsverket till godo — att den nuvarande oröningen medfört svåra olägenheter för den lugna och jämna omsättningen i handel och industri. Till följd af de spekulationer, som förekommit närmast före en förhöjning af tull- eller tillverkningsafgiften för viss vara, hade, enligt hvad erfarenheten visat, i landet hopats sådana mängder af den ifrågavarande varan, att pris-sättningen därå i betänkelig grad rubbats och oförskyllda förluster drabbat många affärsmän. Dessa spekulationer hade icke hållit sig inom

landet allena, utan grannländernas köpmän hade vid ifrågasatta tullförhöjningar till stor skada för de svenska köpmännen öfverfyllt den svenska marknaden med den afsedda varan. Och uppenbart vore, att de prisrubbnings, som genom sådana spekulationer uppkomme, skulle blifva rent af ödesdigra, i händelse ett af Kungl. Maj:t framlagdt förslag om tullförhöjning ej blefve af Riksdagen antaget.

Att en lagändring i den antydda riktningen vore för statsverket af stor betydelse framginge af beräkningar, som chefen för finansdepartementet låtit verkställa.

Den förhöjning i tullen å spritvaror och viner, som på Kungl. Maj:ts förslag år 1903 af Riksdagen beslutits, hade trädt i tillämpning den 30 januari. Under tiden från och med den 16 till och med den 29 januari hvar och ett af åren 1901, 1902 och 1903 hade i riket förtullats följande kvantiteter af nedanstående varor:

	Brännvin och sprit	Likör	Vin	
			på fat	på but.
			liter	liter
år 1901	80,961	1,386	90,123	10,960
» 1902	156,365	2,543	124,386	22,053
» 1903	1,825,146	34,656	1,504,569	185,017

Skillnaden mellan förtullade kvantiteter under angifna tid i januari hade således utgjort:

	Brännvin och sprit	Likör	Vin	
			på fat	på but.
			liter	liter
1903: 1901	1,744,185	33,270	1,414,446	174,057
1903: 1902	1,668,781	32,113	1,380,183	162,964

En beräkning af tullafgiften å förestående skillnadssummor visade följande belopp:

	Tullafgift		Tullskillnad
	enligt de före den 30/1 1903 gällande tullsatsen	enligt de efter den 30/1 1903 gällande tullsatsen	
	kronor	kronor	kronor
1903: 1901	2,327,160	3,070,536	743,376
1903: 1902	2,235,038	2,948,551	713,513

Statens förlust i följd af de osedvanligt stora förtullningar å spritvaror och viner, som ägt rum omedelbart innan den år 1903 vidtagna förhöjning i tullen å dessa varor trädt i tillämpning, kunde således i rundt tal uppskattas till 700,000 kronor.

I sammanhang med nämnda tullförhöjning hade jämväl tillverkningskatten å brännvin blifvit ökad. De kvantiteter brännvin, för hvilka tillverkningskatt erlagts under januari och februari månader nedanstående år, hade utgjort i liter:

	1901	1902	1903	1904
Från 1—15 januari.....	1,094,950	690,747,4	910,289,9	631,798,2
» 15 januari—1 februari.....	1,114,082,8	910,397,8	23,094,833,8	692,163,9
Under februari.....	1,891,005,4	3,099,824,6	892,375,1	988,161,2

Häraf syntes kunna antagas, att det parti brännvin utöfver den vanliga myckenheten, för hvilket under tiden närmast före skatteförhöjningen erlagts skatt, uppginge till omkring 22,000,000 liter. Då omförmälda skatteförhöjning utgjort 15 öre för hvarje liter, kunde således statens förlust i följd däraf att för nämnda parti erlagts den lägre tillverkningskatt, som före den 30 januari 1903 varit gällande, antagas hafva uppgått till 3,300,000 kronor.

Vikten af en anordning, hvarigenom dylika förluster skulle kunna förekommas, syntes genom de anförda siffrorna få anses ådagalagd. Uppenbart vore emellertid, att en från statsverkets synpunkt nyttig lagändring på ifrågavarande område ej borde vidtagas, om därigenom

handelns och industriens trefnad och förkofran skulle äfventyras. Kommerskollegium, som, icke minst i handelns och de industriella näringsarnas egna intressen, ansett den ifrågasatta lagändringen önskvärd och lämplig, hade också vid sitt tillstyrkande fäst det förbehåll, att med ändringen förbundes vissa inskränkande bestämmelser i syfte att i möjligaste mån förtaga verkan af de olägenheter, som i vissa fall skulle kunna härflyta af åtgärden.

I sådant hänseende hade det för kollegium framstått såsom synnerligen angeläget, att den tid, under hvilken den provisoriska tillämpningen skulle fortgå, måtte blifva så kort, som omständigheterna kunde medgifva, och vidare hade kollegium ansett, att den åsyftade anordningen borde bestämmas att afse endast ett fåtal konsumtionsartiklar, så kallade kassaartiklar.

Om de sålunda föreslagna inskränkningarna iakttoges vid genomförande af den tilltänkta lagstiftningen, skulle helt visst, under förutsättning tillika att Kungl. Maj:ts propositioner i åsyftade ämnen blefve af Riksdagen med all möjlig skyndsamhet behandlade och afgjorda, de mot lagändringen uttalade betänkligheterna hafva förlorat sin egentliga betydelse. Därigenom att den ifrågasatta rättigheten bundes vid några få artiklar, blefve det för köpmännen lättare att genom privaträttsliga aftal trygga sig mot eventuella förluster till följd af en hastigt tillkommen afgiftsförhöjning; en utväg, som, enligt hvad uppgifvits, redan hittills ganska ofta anlåtats. Vid sådant förhållande torde invändningen därom, att svårighet skulle uppstå att begagna nederlagsinstitutionen, ej kunna tillmätas någon större vikt. Och ett medgifvande, att, såsom från några håll påyrkats, de varor, som vid provisorisk tillämpning af en utaf Kungl. Maj:t föreslagen ny eller höjd afgift vore befintliga å nederlag, skulle inom viss kort tid få förtullas efter förut gällande tullsats, syntes så mycket mindre kunna lagfästas, som därigenom verkningarna af den afsedda åtgärden skulle helt och hållet upphävas. Erinringen rörande de tvära prisrubbningsar, som skulle följa i de fall, att Riksdagen ej antog Kungl. Maj:ts förslag, vore helt säkert af ringa praktisk betydelse; åtminstone hade det dittills ytterst sällan inträffat, att sådana Kungl. Maj:ts propositioner, hvarom här vore fråga, af Riksdagen afslagits.

Rättigheten för Konungen att förordna om omedelbar tillämpning af föreslagen ny eller höjd tull- eller tillverkningsavgift borde naturligen närmast afse den tid, under hvilken Riksdagen vore samlad. Då emellertid, såsom kommerskollegium erinrat, de spekulationer, hvilka man ville förebygga, kunde förekomma äfven innan Riksdagen sammanträdde, i

synnerhet efter det beräkningen öfver statsverkets ställning och behof kommit till allmänhetens kännedom, syntes försiktigheten bjuda att åt Kungl. Maj:t inrymma omförmälda rättighet äfven under någon kort tid före Riksdags början, och detta, såsom kommerskollegium anmärkt, jämväl för den händelse, att urtima Riksdag skulle få till behandling sig förelagda frågor om nya eller ökade skatter.

Beträffande de särskilda varuslag, hvilka den ifrågasatta lagändringen borde afse, samt de villkor i öfrigt, som tilläfventyrs borde därvid uppställas, ankomme det på chefen för finansdepartementet att därom afgifva underdånigt yttrande.

I sådant afseende anförde chefen för finansdepartementet därefter följande.

I öfverensstämmelse med de åsikter, som uttalats af chefen för justitiedepartementet, borde rättigheten för Konungen att provisoriskt åsätta eller höja tull- eller tillverkningsavgift afse allenast några få kassaartiklar. De varor, i afseende hvarå det kunde blifva fråga att omedelbart tillämpa föreslagen ny eller höjd tullavgift, torde böra inskränkas till kaffe, socker, tobak, vin och spritvaror. Och möjligheten att omedelbart kunna tillämpa föreslagen ny eller höjd tillverkningsavgift torde för det dåvarande böra tagas i anspråk endast i fråga om brännvin och socker.

*Chefens för
finansdeparte-
mentet yt-
trande 1905.*

Såväl kommerskollegium som ock generaltullstyrelsen, hvilken senare jämväl förordat ifrågavarande lagstiftning, hade vid sitt tillstyrkande utgått från den förutsättning, att, därest Kungl. Maj:ts förslag om ny eller höjd avgift icke blefve af Riksdagen godkänt eller Riksdagen fastställde en lindrigare avgift än som af Kungl. Maj:t föreslagits, rätt till restitution af det för högt uttagna avgiftsbeloppet skulle medgifvas. Den uppfattning, som sålunda kommit till uttryck, hade, såvidt de afgifna yttrandena utvisade, grundats dels på billighetsskäl och dels på det antagande, att den, som erlagt ny eller höjd avgift, i åtskilliga fall icke kunde blifva i tillfälle att med motsvarande prisstegring afyttra de varor, för hvilka han måst gälda den högre avgiften.

Hvad sistnämnda fråga anginge, syntes man kunna antaga, att importörerna under den tid, som förflöte innan Riksdagen fattat beslut rörande en af Kungl. Maj:t föreslagen ny eller höjd avgift, skulle i full utsträckning begagna sig af nederlagsinstitutionen och således ej till förtullning uttaga andra partier af ifrågavarande varuslag, än som oundgängligen erfordrades. I öfrigt, äfven om varupriset efter en före-

slagen förhöjning af afgiften icke alltid stegrades med förhöjningens hela belopp, åtföljdes afgiftshöjningen i allmänhet omedelbart af en prisstegring, som åtminstone icke mycket understegte afgiftens ökning. Och i allt fall kunde det med visshet förutses, att affärsmännen komme att genom privaträttsliga aftal skydda sig mot förlust till följd af plötslig afgiftsförhöjning.

Möjligheten att medelst begagnande af nederlagsinstitutionen undgå förlust i följd af provisorisk tillämpning af föreslagen ny eller höjd afgift förutsatte, att de varor, hvarom här vore fråga, kunde uppläggas å nederlag. Rättighet härtill vore ock i nuvarande tullagstiftning medgifven utom beträffande brännvin och sprit af säd, potatis eller andra jordfrukter. Införseln af dessa artiklar vore emellertid icke af någon större betydelse, hvadan, äfven om den åsyftade grundlagsändringen genomfördes, det knappast kunde anses nödigt att i fråga om dem medgifva nederlagsrätt. Skulle likväl ett sådant medgifvande finnas böra lämnas, syntes något hinder ej möta att borttaga det nu gällande förbudet mot uppläggande på nederlag af ifrågavarande artiklar.

Kunde det således ej med fog sägas, att några större olägenheter uppkomme, därest rätt till restitution ej medgäfves, så vore det å andra sidan ej svårt att uppvisa, att ett motsatt system skulle innebära en ganska afsevärd oegentlighet. I sakens natur låge nämligen, såsom ock af handelns egna representanter vitsordats, att en af Kungl. Maj:t föreskrifven afgiftsförhöjning i regel ytterst drabbade konsumenterna. Men då dessa icke kunde tänkas annat än i undantagsfall komma i åtnjutande af hvad som, därest Kungl. Maj:ts förslag ej vunne Riksdagens godkännande, skulle återbäras, blefve restitutionens verkan i allmänhet ingen annan än den, att importörer eller detaljhandlare äfvensom tillverkare erhöle en obehörig vinst. Hvarken billighet eller rättvisa syntes tala för en dylik anordning, och då i öfrigt ej i någon mån visats, att anordningen skulle vara behöflig eller nyttig, borde, i öfverensstämmelse med hvad som vore gällande i fråga om Konungens befogenhet att höja tullen å inkommande spannmål, rätt till restitution för nu afsedda fall ej ifrågakomma.

Konstitutionsutskottet vid 1905 års riksdag, som i sammanhang med den framlagda propositionen förehade en inom Första Kammaren väckt motion, hvori hemstälts, att propositionen icke måtte vinna Riksdagens bifall, anförde till en början, att tiden icke medgifvit utskottet att åt frågan ägna den ingående behandling, som frågans vikt

onekligen kräfde, men att utskottet dock ville framhålla de hufvudsakliga synpunkter, som för utskottet vid frågans bedömande varit bestämmande. I detta hänseende yttrade utskottet hufvudsakligen följande. Visserligen kunde vid tillämpningen af nu i allmänhet gällande föreskrifter i fråga om åsättande eller höjande af tull eller tillverkningsafgift olägenheter uppkomma och statsverket tillskyndas betydande förluster till följd däraf att en viss tidrymd måste förflyta, innan af Kungl. Maj:t för Riksdagen framlagdt förslag i sådant syfte trädde i kraft, men utskottet vore dock icke öfvertygad, att den anordning, som föreslagits till förekommande af dylika olägenheter, vore tillfredsställande. Den Riksdagen tillkommande beskattningsrätten skulle onekligen, därest förslaget blefve genomfördt, lida en inskränkning, som visserligen kunde synas i och för sig icke vara af större betydelse, men som dock kunde innebära, att Riksdagen med hänsyn till en af Kungl. Maj:t pålagd tull eller tillverkningskatt funne sig bunden vid utöfvandet af sin beskattningsrätt. Vidare hade åt det föreslagna stadgandet icke gifvits den mera allmängiltiga karaktär, som ett grundlagsbud borde äga. Ofvanberörda olägenheter syntes, äfven med bibehållande af gällande bestämmelser, i väsentlig mån kunna afhjälpas genom snabba och klokt afvägda åtgärder. Och slutligen kunde andra sätt att lösa frågan, utan att intrång skedde i Riksdagens beskattningsrätt, äfven tänkas. På grund häraf hemställde utskottet, att Riksdagen, med bifall till motionen, måtte finna ifrågavarande proposition icke kunna bifallas.

De anmärkningar, som inom kamrarna framställdes vid behandlingen af propositionen, voro hufvudsakligen följande. Det föreslagna sättet för frågans lösning innebure ett definitivt öfverlåtande till Kungl. Maj:t af Riksdagens beskattningsrätt, om också blott för någon tid. I förslaget saknades nämligen bestämmelse om den höjda tullens eller tillverkningskattens återbärande, i händelse Riksdagen icke skulle bifalla förslaget om höjningen eller satte densamma lägre än hvad som föreslagits. Under sådan förutsättning komme alltså enligt förslaget att under någon tid uttagas en skatt, hvilken icke godkänts af Riksdagen. I öfrigt vore den tid af tre veckor före Riksdagens början, under hvilken ifrågavarande rätt skulle tillkomma Kungl. Maj:t, längre än som kunde anses nödvändigt, och det ingrepp i Riksdagens beskattningsrätt, som förslaget onekligen innebure, alltså större än som vore oundgängligen erforderligt. Vidare anmärktes, att från kommersiellt håll yppats åtskilliga betänkligheter mot förslaget, hvilka icke kunde anses nöjaktigt vederlagda, äfvensom att den frågan icke vore behöri-

gen utredd, huruvida den, som hade varor upplagda å nederlag, borde äga rätt att under längre eller kortare tid för dem undgå ny eller höjd skatt, eller om han, utan någon honom till last liggande försummelse, skulle kunna plötsligt drabbas af högre skattebelopp, än som ålegat honom, då han för sina varor anlitade nämnda institution. Slutligen framhöllo åtskilliga talare, i likhet med konstitutionsutskottet, att för frågans lösning kunde utfinnas andra sätt, hvilka icke gjorde intrång i Riksdagens beskattningsrätt, under det däremot andra förklarade sig anse ett stadgande i den föreslagna riktningen vara det lämpligaste sättet, dock under förutsättning, att rätt till restitution vore medgifven i fall, då på grund af förordnandet om den föreslagna tullens eller tillverknings-skattens provisoriska tillämpning högre dylik afgift utkräfts än som jämlikt Riksdagens efterföljande beslut skolat utgå.

*Chefens för
justitiedeparte-
mentet
yttrande.*

Uppenbarligen måste det ur statsfinansiell synpunkt alltid vara af synnerlig vikt, att en beslutad förhöjning af tull eller tillverkningsafgift för vara af större finansiell betydelse i största möjliga utsträckning vinner tillämpning å den konsumtion af varan, som äger rum efter beslutet om tull- eller afgiftsförhöjningen. Denna förhöjning har nämligen gifvetvis till ändamål att bereda statsverket ökade inkomster till täckande af nya eller ökade behof, som göra sig gällande senast vid följande statsregleringsår. Att med den nuvarande ordningen för behandlingen af frågor af förevarande beskaffenhet detta systemål äfventyras, torde emellertid framgå af hvad som i detta hänseende anförts i ofvan återgifna statsrådsprotokoll af den 13 april 1905. Tydligen måste hvarje proposition om höjning af tull eller tillverkningsafgift å varor af större betydelse i finansiellt hänseende föregås af en utredning, som tarfvar en mer eller mindre lång tid. Det torde icke vara möjligt att vinna fullt betryggande garantier däremot, att icke under sagda tid och under tiden för propositionens affattande den tilltänkta förhöjningen kommer till allmänhetens kännedom. På grund häraf har man, såsom jag här skall visa, ingen säkerhet att icke genom forcerad import och uttagning från nederlag förslagets beräknade finansiella innebörd i större eller mindre mån omintetgöres. Detta kunde uppenbarligen icke förekommas därigenom, att en för fyllandet af statsverkets behof af ökade inkomster afsedd förhöjning af en tullsats eller tillverknings-skatt icke omnämndes i statsverkspropositionen utan först i en sedermera framlagd särskild proposition i ämnet.

Men äfven om det vore möjligt att hindra, det ett tilltänkt för-

slag om höjning af tull eller tillverknings-skatt i förväg komme till allmänhetens kännedom, är det dock tydligt, att olägenheter af ofvanberörda art i allt fall skulle uppstå, sedan förslaget framlagts till Riksdagens pröfning, och att sålunda åt Riksdagens eventuella beslut om förslagets bifallande icke skulle kunna beredas behörig effektivitet. Ty huru snabbt en fråga af omförmälda slag än blefve handlagd, skulle dock alltid, såsom ock framhölls vid 1905 års riksdag, någon tid förflyta, innan frågan kunde blifva afgjord samt kungörelse i ämnet utfärdad; och under denna tid skulle helt visst en afsevärd import från frihamnen i Köpenhamn eller eventuella svenska frihamnar kunna medhinnas och — något som sannolikt skulle vara af än större betydelse — från nederlagen inom landet kunna uttagas därå befintliga förråd af den vara, om hvilken fråga vore. I sistnämnda hänseende är det af en talare vid 1905 års riksdag omförmälda förhållande synnerligen belysande, nämligen att i början af år 1904, då man trodde, att förslag om höjd tull å tobak skulle föreläggas Riksdagen, under en tidrymd af blott två dagar från nederlag i Stockholm förtullades nära en million kilogram oarbetad tobak. Det bör dessutom icke förbises, att en alltför forcerad behandling inom Riksdagen af en fråga af förevarande beskaffenhet kan vara förbunden med olägenheter och att i allt fall behovet af en föreslagen höjning af en tull eller tillverkningsavgift, hvad Riksdagen vidkommer, icke alltid med säkerhet låter sig konstateras, innan åtminstone större delen nya anslagsäskanden pröfvats. Den naturliga ordningen vore i många fall att först afgöra frågan om dessa anslag och därefter pröfva, huruvida den föreslagna höjningen af tullen eller skatten kan vara erforderlig.

Det är sålunda af vikt såväl för Kungl. Maj:t som för Riksdagen, att icke den tid, som erfordras för behandling af frågor i syfte att tillgodose statsverkets behof af ökade inkomster, af importörer och tillverkare användes på sådant sätt, att beslut i frågan helt eller delvis eluderas. Redan i det föregående har jag omnämnt ett af de sätt, hvilka, till förekommande häraf, antydningssvis framkommo vid 1905 års riksdag, eller att ett tillämnadt förslag om höjning af tull eller tillverknings-skatt icke skulle behöfva omnämnas i statsverkspropositionen, och framhållit, att detta sätt enligt min åsikt icke är ägnadt att bereda tillfyllestgörande säkerhet för statsverkets intresse. Icke heller lär det i Norge tillämpade förfaringssättet — att hålla förhandlingar rörande ärenden af ifrågavarande beskaffenhet inför slutna dörrar — kunna medföra ofvanberörda åsyftade verkan. De olägenheter, för hvilka förslaget af år 1905 afsåg att råda bot och hvilkas befintlighet icke

blifvit bestridd, kunna, synes det mig, icke på något annat sätt än det då ifrågasatta lika fullständigt undanröjas. Det torde härvid förtjäna beaktande, att en med sagda förslag analog författning är gällande i Frankrike. Genom en under år 1897 antagen lag är nämligen föreskrifvet, att hvarje af regeringen framlagdt förslag om höjning af tullen å spannmål, produkter däraf, vin, lefvande djur eller färskt kött skall åtföljas af ett dekret, som anbefaller omedelbar tillämpning af den föreslagna höjda tullsatsen, äfvensom att, därest förslaget icke godkännes, importören äger rätt återfå den för högt erlagda tullen.

En bestämmelse i hufvudsakligen samma riktning som 1905 års förslag har — i motsats till ofvan nyss omnämnda förfaringsätt, hvilka förutsätta en väsentlig förändring med afseende å de former, hvori frågor af hithörande beskaffenhet sedan länge behandlats i vårt land — redan nu sin motsvarighet i § 60 regeringsformen i fråga om tullen å spannmål, i det att sagda paragraf, som förbjuder höjning af allmänna afgifter utan Riksdagens samtycke, från detta förbud undantager tullen å inkommande och utgående spannmål. Förslaget innebar sålunda allenast, att den i fråga om ett varuslag Kungl. Maj:t redan nu tillkommande rättighet skulle, ehuru i mindre vidsträckt omfattning, utsträckas till vissa andra, ur statsfinansiell synpunkt viktiga artiklar. Också synas de anmärkningar, som af åtskilliga talare gjordes mot 1905 års förslag, i allmänhet hafva berott mindre på betänkligheter mot en sådan utsträckning i och för sig än på vissa andra omständigheter. Någon anledning att nu frångå det sätt, hvarpå nyssnämnda förslag sökte lösa förevarande fråga, synes mig icke vara för handen; och har jag därför funnit mig böra i hufvudsak återupptaga samma förslag, ehuru visserligen med åtskilliga ändringar, för hvilka jag nu går att redogöra.

Förslaget af år 1905 afsåg, såsom framgår af ofvan lämnade redogörelse, befogenhet för Kungl. Maj:t att förordna om provisorisk tillämpning icke blott af föreslagna förhöjningar i befintliga tullar eller tillverkningskatter å vissa uppräknade artiklar utan äfven af föreslagna nya dylika afgifter, om också befogenheten i sistnämnda hänseende, vid det förhållande att dessa artiklar vid tiden för förslagets framläggande voro belagda med tull eller tillverkningskatt, icke då kunde hafva någon praktisk betydelse, utan först i händelse någon af dessa tullar eller skatter blefve upphäfd. Det synes mig emellertid icke lämpligt att ifrågasätta befogenhet för Kungl. Maj:t att förordna om provisorisk tillämpning af framlagdt förslag om åsättande af tullar eller tillverkningskatter å artiklar, som icke äro underkastade dylika

afgifter. Hvad särskildt beträffar tillverkningskatter, erfordras ju för kontrollen å desammas erläggande oftast en vidlyftig apparat, som i regel icke kan i hast anordnas och i allt fall icke lämpligen bör igångsättas, innan förslaget blifvit definitivt antaget. För öfrigt blir frågan om åsättandet af tull- eller tillverkningsafgift å en tullfri eller skattefri artikel, som allmänt och i stor utsträckning användes — och om några andra är ju icke nu fråga —, af så stor principiell betydelse, att någon provisorisk tillämpning af ett förslag i sådant syfte synes mig icke böra förekomma. Enligt min åsikt bör därför icke nu ifrågasättas annan befogenhet för Kungl. Maj:t än att, då förslag skall framläggas om höjande af befintliga tullar eller tillverkningskatter å vissa viktigare konsumtionsartiklar, utan afvaktan å Riksdagens beslut förordna om förslagens omedelbara tillämpning.

En af de mot 1905 års förslag gjorda anmärkningarna var riktad mot bestämmelsen, att rättighet att meddela förordnande om provisorisk förhöjning af tull eller tillverkningskatt skulle tillkomma Kungl. Maj:t, förutom å tid då Riksdagen vore samlad, jämväl under en tidrymd af högst tre veckor före Riksdags början. Det ansågs nämligen, att sagda tidrymd vore längre än som kunde vara nödvändigt. Det torde icke kunna förnekas, att denna anmärkning har ett viss fog för sig; och anser jag för min del, att en tidrymd af femton dagar före Riksdags början, vare sig lagtima eller urtima, kan vara för ändamålet tillräcklig. Därjämte synes mig lämpligt, att viss kort tidrymd, inom hvilken, sedan förordnande om tillämpning af höjd tull eller tillverkningskatt meddelats, proposition i ämnet skall föreläggas Riksdagen, varder i regeringsformen fastslagen. Nämnade tidrymd torde böra bestämmas, därest förordnandet meddelats å tid, då Riksdagen är samlad, till högst femton dagar efter det förordnandet meddelats, men eljest till samma tid efter Riksdagens början.

En annan af de mot 1905 års förslag riktade anmärkningarna grundades på den omständigheten, att i detsamma icke fanns intagen någon bestämmelse om rätt till restitution af, på grund af Kungl. Maj:ts förordnande, erlagd ny eller förhöjd tull eller afgift, för den händelse Riksdagen antingen icke bifölle Kungl. Maj:ts förslag eller ock bestämde tullen eller afgiften till lägre belopp än Kungl. Maj:t föreslagit. Mot en föreskrift i sådant syfte hafva visserligen uttalats åtskilliga betänkligheter. Öfver dessa betänkligheter står dock fordran, att icke genom den föreslagna ändringen i regeringsformen göres ingrepp i Riksdagens beskattningsrätt. Genom ett restitutionsförfarande kommer den för Kungl. Maj:t ifrågasatta rättigheten att erhålla allenast en provisorisk

karaktär, och det blefve Riksdagen, som i sista hand komme att bestämma, hvilka afgifter skulle erläggas. Enligt min åsikt borde däri- genom de mot 1905 års förslag ur konstitutionell synpunkt framhållna betänkligheter förlora sin betydelse.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Swartz yttrade härefter.

*Chefens för
finansdeparte-
mentet yt-
rande.*

I likhet med chefen för justitiedepartementet anser jag, att frågan om tillvaratagande af statsverkets intresse, då beslut fattats om fram- läggande för Riksdagen af förslag om höjning af tull eller tillverk- ningsskatt å vissa artiklar af större finansiell betydelse, är af den vikt, att frågan ånyo bör upptagas till pröfning; och synes mig denna fråga böra lösas i den år 1905 föreslagna riktning med de af chefen för justitiedepartementet nu angifna ändringar, hvilka äfven enligt min åsikt äro ägnade att undanröja de betänkligheter, som ur konstitio- nell synpunkt yppades vid behandlingen af 1905 års proposition. På sätt chefen för justitiedepartementet redan nämnt, åsyftas med förslaget att bereda effektivitet åt vissa Riksdagens beslut om anskaffande af nödiga medel till täckande af statsverkets behof. En sådan anordning får emellertid, såsom ock vid behandlingen af 1905 års förslag med styrka framhölls, icke i någon mån betaga Riksdagen dess grundlags- enliga rätt att ensam besluta i fråga om bevilningar. När Riksdagen, efter en af Kungl. Maj:ts vidtagen åtgärd, hvarigenom tull eller tillverk- ningsskatt interimistiskt höjts, fattar sitt beslut, bör alltså, om nämnda åtgärd icke vinner Riksdagens bekräftelse, något medel förefinnas att upphäfva verkningarna af den provisoriskt vidtagna åtgärden, så vidt däri- genom för hög tull eller skatt blifvit erlagd.

Genom medgifvande af restitution skulle emellertid, på sätt chefen för justitiedepartementet redan framhållit, Riksdagens beskattningsrätt bevaras oförkränt. Utan att vidare uppehålla mig vid denna sida af saken vill jag nu allenast yttra några ord om restitutionens praktiska inverkan på näringslivet.

Det har mot ett medgifvande af restitution anmärkts, att den- samma icke skulle, annat än möjligen i enstaka undantagsfall, till- godokomma den konsumerande allmänhet, som af importörer eller tillverkare köpt varor, hvilka på grund af det provisoriska förordnan- det drabbats af förhöjd tull eller tillverkningskatt, utan närmast ut- göra en godtgörelse åt de sistnämnde för den tull eller skatt, som de för mycket nödgats utgifva. Restitutionen skulle alltså innebära en impor- törer eller tillverkare tillgodokommande vinst på allmänhetens bekost- nad. Med afseende härå får jag till en början framhålla, hurusom

vid en förhöjning af tull eller tillverkningskatt stegringen af varans pris icke omedelbart plägar uppgå till höjningens hela belopp, utan endast småningom närma sig detta. Detta förhållande beror uppenbarligen därpå, att köpmännen i allmänhet innehafva lager, inköpta till de före höjningen gällande priserna, och att konkurrensen dem emellan hindrar dem från att, så länge dessa lager räcka, fullt utnyttja höjningen. Då nu den tid, hvarunder den provisoriskt höjda tullen eller skatten komme att utgå, skulle blifva i största möjliga mån inskränkt, torde det få anses föga sannolikt, att priset å den vara, som drabbats af förhöjning i tull eller skatt, skulle röna sådan inverkan däraf, att någon märkbar olägenhet härigenom skulle tillskyndas den konsumerande allmänheten. Å andra sidan kräfvär billigheten, att importören eller tillverkaren, som erlagt höjd tull eller skatt, berättigas återbekomma hvad han, vid det förhållande att förslaget om höjningen icke bifallits, för mycket utgifvit. Äfven om härigenom i något fall vinst för dem skulle uppstå, torde det dock, på grund af hvad nyss nämnts om förloppet af prisstegringen och den korta tid, hvarunder den provisoriska höjningen kan förekomma, med säkerhet kunna antagas, att vinsten icke skall kunna uppgå till något mera afsevärdt belopp och i alla händelser blifva väsentligt mindre än den vinst, som under nuvarande förhållanden kan uppkomma genom spekulationer i anledning af framställda eller förväntade förslag om höjning af tull eller tillverkningskatt.

Hvad angår själfva förfarandet vid beviljandet af restitution, torde några särskilda föreskrifter i detta hänseende icke behöfva intagas i den paragraf af regeringsformen, om hvars ändring nu är fråga. Därest Riksdagen afslår en proposition om höjning af tull eller tillverkningskatt eller bestämmer höjningen lägre än som föreslagits, måste tydligen det före eller vid propositionens framläggande meddelade förordnandet om provisorisk tillämpning af den höjda tullen eller skatten återkallas. I sammanhang härmed synes lämpligen föreskrift böra meddelas, att det vid nyss angifna förhållande för högt erlagda tull- eller skattebeloppet skall af den myndighet, som uppburit beloppet, på därom gjord ansökning restitueras till vederbörande, som visar sig hafva erlagt detsamma.

Beträffande de särskilda varuslag, hvilka den tilltänkta bestämmelsen bör afse, anser jag, att någon förändring i 1905 års förslag icke bör ifrågakomma.

Vid 1905 års riksdag gjordes mot det då framlagda förslaget vissa anmärkningar ur kommersiell synpunkt, hvilka, ehuru de delvis

redan bemötts i ofvan återgifna statsrådsprotokoll, jag likväl finner anledning vidröra. Sålunda framhölls, att varuförsäljning ofta i stor omfattning vore grundad på långt i förväg till fastställda priser ingångna leveransafstal och att i följd häraf affärsmännen, därest tull eller tillverkningsavgift kunde höjas, utan att något rådrum lämnades dem att inrätta sig efter de nya förhållandena, skulle kunna lida betydliga förluster. Då emellertid förslaget är inskränkt att afse allenast ett fåtal större konsumtionsartiklar, synes det icke böra möta någon svårighet för affärsmännen att genom förbehåll vid försäljningsaftalens uppgörande skydda sig mot en dylik eventualitet. Likaledes kan en detaljhandlande, som under tid, då höjd tull eller tillverkningsavgift provisoriskt tillämpas, af importör eller tillverkare köper vara, för hvilken sålunda höjd avgift erlagts, genom förbehåll vid aftalets uppgörande tillförsäkra sig rätt till den restitution af tull eller skatt, som, enligt hvad ofvan anförts, skulle för viss händelse tillgodokomma de senare. Vidare anmärktes, att utredning saknades, huruvida den, som hade varor upplagda på nederlag, borde äga rätt att under längre eller kortare tid för dem undgå höjd skatt eller om han skulle kunna drabbas af högre skattebelopp, än som ålegat honom, då han för sina varor anlitate nämnda institution. I detta hänseende tillåter jag mig framhålla, att den omständigheten, att en vara är upplagd på nederlag, icke medför någon rätt för vederbörande nederlagshafvare att få disponera varan mot den tull eller skatt, som gällde, då varan upplades å nederlaget. Denna grundsats är tydligen uttryckt, såväl i § 73 af tullstadgan den 1 juli 1904, där det föreskrifves, att nederlagsgods skall förtullas efter de taxor och författningar, hvilka äro gällande, då det till förtullning angifves, som äfven i 17 § af förnyade nådiga stadgan för allmänna brännvinsnederlag den 3 april 1908, där föreskrift lämnas, att tillverkningsavgift för brännvin, som är upplagdt på allmänt brännvinsnederlag, skall erläggas enligt de författningar och föreskrifter, som äro gällande, då skatten inbetalas.

Slutligen anhåller jag få erinra, att, på sätt ofvan omförmälda statsrådsprotokoll utvisar, såväl kommerskollegium som generaltullstyrelsen, hvilka före framläggandet af 1905 års förslag afgifvit yttrande i ämnet, därvid tillstyrkt en lagändring i hufvudsak öfverensstämmande med hvad nu ifrågasatts och att därvid kommerskollegium såsom skäl åberopat icke minst handels och industriens egna intressen.

Chefen för justitiedepartementet uppläste härefter ett i enlighet med de nu afgifna yttrandena affattadt förslag till ändrad lydelse af

§ 60 regeringsformen samt hemställde, att detta förslag måtte föreläggas Riksdagen till pröfning i grundlagsenlig ordning.

Denna af statsrådets öfriga ledamöter biträdda hemställan behagade Hans Maj:t Konungen bifalla; och skulle proposition till Riksdagen aflåtas af den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet
Erik Ölander.
