

Nr 15.

Ankom till riksdagens kansli den 17 februari 1921 kl. 6 e. m.

Konstitutionsutskottets memorial i anledning av olika meningar mellan kamrarna, till vilket utskott väckta motioner, dels om avvägbringande av utredning och förslag rörande brännvinsförsäljningsbolagens befriande från kommunal skattskyldighet, dels om skrivelse till Kungl. Maj:t angående införande av en kommunal objektskatt och dels om ändringar i förordningen om rätt för kommun att upptaga särskild avgift vid vissa offentliga nöjeställningar, böra hänvisas.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Klefbeck, Hellberg, Johansson i Kälkebo, Strömberg, K. J. Ekman, Thulin*), Reuterskiöld, Lyberg, Almkvist*), Magnusson i Tumbult*), af Ekenstam, P. S. Hedlund i Östersund, Sävström, Leander, Nilsson i Antnäs*), Hansson i Gårda, Andersson i Igelboda*) och Carlström i Helgagård*).

*) Ej närvarande vid memorialets justering.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 138, har herr *Ekman, Carl Gustaf*, m. fl. hemställt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning och till nästa riksdag framlägga förslag om, att bolag, som enligt bestämmelserna i par. 17, 18 och 19 i kungl. förordningen av den 14 juni 1917 uteslutande har till ändamål att idka handel med rusdrycker, må befrias från kommunal skattskyldighet».

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 64, har herr *Hage* hemställt, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, huruvida och i vilken utsträckning en objektskatt, motsvarande beviljning av fast egendom, må kunna inom den kommunala beskattningen läggas på skatteföremål (möbler utöver ett visst normalinnehav, samlingar, automobiler m. m.), på vilka ingen

kommunal objektskatt nu lägges, och för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda».

I en annan inom andra kammaren väckt motion, nr 99, har herr *Gustafson* i Stockholm hemställt, »att sådan ändring i lagen om nöjeskatt företages, att föreningar och Folketsparkföretag, som arbeta för att åstadkomma god och fostrande förströelse för billig avgift, måtte befrias från erläggande av skatt, samt att skatten i övriga fall må utgå med 10 % å biljettprisen».

Sedan samtliga dessa motioner av respektive kammare hänvisats till konstitutionsutskottet, men konstitutionsutskottet i avgivna memorial, nr 5, 6 och 7, uttalat, att de i motionerna framlagda förslagen icke fölle inom omfånget för konstitutionsutskottets i § 38 riksdagsordningen angivna verksamhet, så har, enligt vad särskilda från kamrarna ankomna protokollsutdrag för den 4 februari giva vid handen, första kammaren beträffande den av herr Ekman, Carl Gustaf, m. fl. väckta motionen beslutat att hänvisa densamma till bevillningsutskottet, men andra kammaren däremot förklarat, att denna motion vore av beskaffenhet att tillhöra konstitutionsutskottets behandling, samt beträffande de båda andra ifrågavarande motionerna andra kammaren beslutat ånyo överlämna desamma till konstitutionsutskottet, men första kammaren däremot förklarat, att de borde överlämnas till bevillningsutskottet.

Då sålunda olika meningar mellan kamrarna uppstått, till vilket utskott motionerna i fråga böra hänvisas, tillkommer det jämlikt § 38 riksdagsordningen konstitutionsutskottet att därom besluta.

I § 38:2 riksdagsordningen stadgas rörande konstitutionsutskottets behörighet:

»Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå antingen stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av *kommunallagarna* samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte, eller ock överenskomelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.»

Skälet till kamrarnas olika uppfattning i frågan, till vilket utskott förevarande motioner böra hänvisas, ligger uppenbarligen i skiljaktiga åsikter angående omfattningen av begreppet »kommunallagarna» i det citerade stadgandet. Utskottet anser sig först böra undersöka den allmänna innebörden av detta begrepp för att sedan ingå på spörsmålet, huruvida för det område, om vilket här närmast är fråga, nämligen

kommunalskatteområdet, andra grundlagsbestämmelser kunna anses vara av betydelse för fastställandet av begreppets omfattning.

I sitt memorial nr 6 vid 1919 års lagtima riksdag lämnade konstitutionsutskottet en analys av kommunallagsbegreppets allmänna omfattning, som fortfarande torde äga full giltighet. Utskottet anser sig därför vid besvarandet av den uppställda frågan kunna följa de grundlinjer, som i förenämnda memorial uppdrogos.

Vid bestämmandet av begreppet kommunallagarna hava två väsentligen skilda uppfattningar gjorts gällande. Enligt den ena falla under begreppet endast 1862 och 1863 års grundläggande kommunalförfattningar jämte ändringar i, tillägg till och vissa utbrytningar ur desamma, enligt den andra skulle till kommunallagarna höra alla lagar, som i ett eller annat avseende ställa nya uppgifter för kommunernas verksamhet eller innebära ändringar i kommunernas förvaltningsuppgifter.

Att den förstnämnda mera restriktiva av dessa båda tolkningar bör anses som den riktigare, framgår med tydlighet vid en undersökning av förarbetena till den grundlagsändring, genom vilken kommunallagarna överflyttades från lagutskottets till konstitutionsutskottets verksamhetsområde. 1919 års konstitutionsutskott gav härför i sitt omförmälda memorial nr 6 följande redogörelse:

»Bestämmelsen att spörsmål rörande 'kommunallagarna' falla under konstitutionsutskottets verksamhetsområde har infogats i § 38 riksdagsordningen på initiativ av de kommitterade, som den 20 september 1907 tillsattes för att avgiva förslag till åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete. Kommitterade funno i sitt betänkande, att lagutskottet vore för hårt betungat och att dess verksamhet därför borde delvis överföras till andra utskott. Därvid upptogo de även frågan om överföring till konstitutionsutskottet av spörsmål rörande kommunallag, som enligt § 42 riksdagsordningen i dess dåvarande lydelse skulle behandlas av lagutskottet. Efter att hava uttalat, att frågan om överförande av ärenden till annat utskott borde bedömas med hänsyn till det utskotts allmänna karaktär, till vilket överflyttningen skulle ske, anföra kommitterade: 'Bland alla de olika ärenden, som enligt gällande bestämmelser behandlas av lagutskottet, torde det knappast finnas mer än en enda större grupp, som lämpligen kan till konstitutionsutskottet överflyttas, nämligen frågor angående kommunallagstiftningen. Vad denna beträffar, kan den sägas intaga en mellanställning mellan den allmänna lagstiftningen och grundlagstiftningen. Till lagutskottets övriga upp-

gifter står den icke i sådant samband, att den med nödvändighet behöver av detta utskott behandlas. Däremot kunna åtskilliga skäl andragas, som tala för att dessa frågor hänläggas under konstitutionsutskottet. Som bekant utgör den kommunala lagstiftningen underlaget för vårt nuvarande representationsskick, och detta skulle även fortfarande komma att bli fallet, särskilt vad första kammarens bildande beträffar, därest det vilande rösträttsförslaget varder slutligen antaget. Det samband, som sålunda förefinnes mellan grundlagens bestämmelser och den kommunala lagstiftningen, talar givetvis för, att denna lagstiftning handlägges inom samma utskott, som har att behandla grundlagsfrågor. Härtill kommer, att den kommunala lagstiftningen i åtskilliga hänseenden företer vissa formella likheter med grundlagstiftningen, varför dess behandling av konstitutionsutskottet jämväl ur denna synpunkt kan synas önskvärd. På grundval av vad kommitterade hemställt avläts år 1908 till riksdagen en kungl. proposition i syfte bl. a. att överföra kommunallagstiftningen från lag- till konstitutionsutskottet. Inom riksdagen väckte emellertid den kungl. propositionen vissa gensagor. I en inom andra kammaren avlåten motion (nr 247) kritiserades de sakkunniges och Kungl. Maj:ts förslag. Ett överförande av frågor rörande kommunallagarna till konstitutionsutskottet ansåg motionären, att riksdagen icke borde godkänna. I stället för att överföra kommunallagarna till konstitutionsutskottet — yttrar motionären — synas dessa lagar böra bilda grundstommen för ett nytt ständigt utskott, till vilket borde överlämnas alla lagar och förordningar som gälla det kommunala, sålunda ej blott de egentliga kommunallagarna utan sådana därmed i närmaste samband stående förordningar som om fattigvård, hälsovård, skolväsende m. m. Det sammanförande under ett utskott av alla ärenden rörande kommunerna, vilket motionären alltså föreslagit, vann emellertid icke riksdagens bifall; i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan blev motionen avslagen, och vad den kungl. propositionen i ifrågavarande hänseende föreslagit blev i stället av riksdagen godkänt. Efter förnyad grundlagsenlig behandling blevo de beslut, vilka i förevarande hänseende 1908 fattats, 1909 utfärdade som gällande lag.»

Av den här återgivna redogörelsen framgår sålunda, att man genom 1909 års grundlagsändring avsåg att till konstitutionsutskottets verksamhetsområde överföra endast, vad man kallade de »egentliga kommunallagarna», d. v. s. 1862—63 års grundläggande kommunala författningar. Ett uttryck härför gävo lagstiftarna genom att använda beteckningen »kommunallagarna» — i stället för kommunallagar, kom-

munallagstiftning eller dylikt. Att med ordet »kommunallagarna» i det allmänna språkbruket just avses 1862—63 års kommunala författningar, lär icke kunna bestridas.

I överensstämmelse härmed har också efter år 1909 lagförslag, som ej berört de egentliga kommunalförfattningarna utan avsett den kommunerna nära berörande lagstiftningen om sjukvård, fattigvård o. s. v., hänvisats till annat utskott än konstitutionsutskottet. I 1919 års öfvermålade memorial lämnas i detta avseende en redogörelse, till vilken utskottet hänvisar. Bland de lagar av delvis kommunal natur, som enligt denna redogörelse hava hänvisats till annat utskott än konstitutionsutskottet, märkas 1871 års förordning angående fattigvården, 1901 års lasaretsstadga, 1908 års lag angående kommuns skyldighet i fråga om anställande av banmorska. Visserligen hänvisades år 1919 vissa frågor av denna natur till konstitutionsutskottet, men blevo av utskottet återlämnade till kamrarna; då rörande en av dessa frågor, en proposition med förslag till lag om lindring i de mindre bemedlades kostnader för sinnessjukvård m. m., skiljaktiga meningar sedermera uppstodo mellan kamrarna rörande remitteringsfrågan, avgav utskottet i sitt förenämnda memorial ett på den mera restriktiva grundlagstolkningen byggt domslut.

De sparsamma uttalandena i rättsvetenskapen synas peka i samma riktning. Så framhåller Blomberg i sitt arbete över Den nordiska förvaltningsrätten, sid. 51, att till kommunallagarna höra kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet, kungl. förordningen om kommunalstyrelse i stad, kungl. förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd, kungl. förordningen om landsting, alla av den 21 mars 1862, kungl. förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm 23 maj 1862, kungl. förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm 20 november 1863 och kungl. förordningen angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg 5 maj 1882. I sitt arbete Svensk statsrätt, sid. 78, giver författaren uttryck åt samma uppfattning. Hagman räknar i sin grundlagskommentar till de egentliga kommunallagarna endast förenämnda författningar, ehuru väl han även framställer ett mera vidsträckt kommunallagsbegrepp. Rydin har i Svenska riksdagen, II: 1, sid. 163 ff., varit inne på hithörande frågor men icke klart angivit sin ståndpunkt; i varje fall strida hans uttalanden ej mot den här givna tolkningen.

De författningar, som falla inom begreppet »kommunallagarna», äro följaktligen enligt utskottets uppfattning dels de av Blomberg i nyssnämnda arbete uppräknade, dels vissa senare tillkomna lagar, vilka kunna anses innebära ändringar i, tillägg till eller utbrytningar ur de

egentliga kommunalförfattningarna. Såsom sådana vill utskottet, utan att avse någon uttömmande uppräknings, nämna: lagen angående folkskoleväsendet i Stockholm den 15 maj 1903, lagen angående folkskoleväsendet i vissa städer den 25 juni 1909, stadgan om proportionellt valsätt vid vissa val inom landsting och stadsfullmäktige m. m. den 13 juni 1913, lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning, lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund, lagen den 30 juni 1920 om rätt för vissa väljare att utan inställelse inför valförrättare avgiva valsedel vid vissa kommunala val samt om behandling av valsedelförsändelse ävensom lagen den 30 juni 1920 med vissa föreskrifter i fråga om val av kommunal-, municipal- och stadsfullmäktige samt av landstingsmän. Hit torde även böra räknas den i regeringsformen § 31 förutsatta lagen om borgmästarval liksom äldre, ännu gällande föreskrifter om rådmansval samt om byordningar.

Efter denna bestämning av den allmänna omfattningen av begreppet »kommunallagarna» i § 38: 2 riksdagsordningen övergår utskottet till behandling av frågan, huruvida någon annan grundlagsbestämmelse finnes, som för här ifrågavarande område, kommunalskattelagstiftningsområdet, kan anses konstituera en ändring i kommunallagsbegreppets omfattning, då givetvis närmast i utvidgande riktning. Det enda stadgande, som här synes kunna komma i fråga, är andra punkten av regeringsformens § 57, vilken är av följande lydelse: »Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av konungen och riksdagen gemensamt stiftas». Denna bestämmelse har stundom påståtts innebära, att all lagstiftning om kommunal beskattning fölle under begreppet kommunallagarna och följaktligen skulle tillhöra konstitutionsutskottets, respektive, före 1909, lagutskottets verksamhetsområde. Även konstitutionsutskottet har självt vid 1918 års riksdag varit inne på denna tankegång och gav då i sitt memorial nr 10 följande tolkning av den citerade bestämmelsen: »Av detta stadgande torde framgå, att bestämmelser om kommunal beskattning ej få meddelas annorstädes än i kommunallagarna, eller, omvänt, att de bestämmelser, som i vilken lag eller författning som helst meddelas i detta ämne, i och med detsamma få kommunallagskaraktär, vilket ur konstitutionell synpunkt innebär, dels att de jämlikt nyss återgivna grundlagsstadgande skola beslutas av konung och riksdag gemensamt, dels att de vid behandlingen inom riksdagen skola hänvisas till konstitutionsutskottet. Regeringsformen § 57 giver sålunda vid handen, att lagstiftningen om kommunal beskattning, i vilken form denna

än sker, hör till de frågor, som jämlikt § 38 riksdagsordningen sedan 1909 tillkomma konstitutionsutskottet efter att förut hava handlagts av lagutskottet».

Konstitutionsutskottet vid innevarande riksdag har emellertid vid förnyad prövning av denna fråga, likasom konstitutionsutskottet vid 1919 års riksdag, kommit till den uppfattningen, att den 1918 gjorda tolkningen ej kan vidhållas. I sitt yttrande vid föredragningen av den till 1862—63 års riksdag framlagda proposition, i vilken även nämnda tillägg till § 57 regeringsformen ingick, motiverade justitiestatsministern De Geer med följande ord förslaget i denna del: »Då den nya Representationsformen är avsedd att i vissa delar stödja sig på Kommunalförfattningarna, kunna icke dessa lämpligen längre hänföras endast till den ekonomiska lagstiftningens område, och ett tillägg är därför gjort vid Regeringsformens 57 §, enligt hvilken Kommunalförfattningarna skola stiftas av Konung och Riksdag gemensamt». Det synes oomtvistligt, att med »Kommunalförfattningarna» i detta sammanhang och följaktligen med »kommunallagarna» i § 57 regeringsformen avsågs just de kort förut utfärdade kommunalförordningarna men icke övriga författningar, såsom 1861 års kungörelse om hundskatt m. m. dyl., i vilka bestämmelser om kommunal beskattning finnas inryckta. Att bestämmelsen insattes i § 57 regeringsformen och att i densamma särskilt betonades, att kommunallagarna reglera, »huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta», får sin förklaring vid en jämförelse med första punkten i § 57 regeringsformen, där det stadgas, att »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.» Den särskilda beskattningsrätt för kommunerna, som genom de nyss utfärdade kommunallagarna reglerats, ansågs kunna innebära en viss modifikation av nämnda stadgande i § 57 regeringsformen, varför det befanns lämpligt att i denna paragraf insätta även detta moment, som tillerkände kommunerna en viss beskattningsrätt »för egna behov». Men därmed är icke uttalat, att alla bestämmelser rörande den beskattning, som kan förekomma inom en kommun, skola ingå i »kommunallagarna», i den bemärkelse, som avses med detta uttryck i § 57 regeringsformen. Det torde sålunda enligt utskottets mening få anses tydligt, att andra punkten i § 57 regeringsformen icke föranleder till den slutsatsen, att bestämmelser om kommunal beskattning alltid måste anses tillhöra kommunallagarna.

Enligt utskottets mening höra alltså till »kommunallagarna» i såväl § 57 regeringsformen som § 38:2 riksdagsordningen endast de bestämmelser rörande den kommunala beskattningen, vilka ingå i de förut

uppräknade, inom det allmänna kommunallagsbegreppet fallande författningarna. Denna uppfattning erhåller ett ytterligare stöd i vissa stadganden i de 1862 utfärdade kommunallagarna. Så gives i förordningen om kommunalstyrelse på landet i 57 och följande §§ de allmänna bestämmelserna om kommunal skattskyldighet, varefter i § 60 stadgas: »Där i lag eller allmän författning stadgat är, att kommunalutskyld endast från vissa av de i § 57 omnämnda beskattningsföremål skall utgå, eller att för deltagande i sådan utskyld andra grunder skola följas, eller att vissa från skattskyldighet till kommunen eljest befriade medlemmar skola till fyllande av särskilda behov bidraga, gäller till efterrättelse vad sålunda förordnat är.» En liknande bestämmelse återfinnes i § 58 mom. 2 i förordningen om kommunalstyrelse i stad. Genom dessa stadganden utskiljas från de i kommunallagarna givna grundreglerna för den allmänna kommunalbeskattningen de i »lag eller allmän författning» i övrigt givna bestämmelserna för kommunal beskattning. I samma riktning peka även stadgandena i § 5 av sagda förordningar.

Den av utskottet nu angivna tolkningen av begreppet »kommunallagarna» i § 57 regeringsformen och § 38:2 riksdagsordningen har även, beträffande kommunala skattelagstiftningsfrågor, med få undantag, varit den i hittillsvarande praxis gällande. Till belysande härav lämnas här nedan en redogörelse för utskottsbehandlingen av författningar rörande sådan kommunal beskattning, som ej faller inom ramen för 1862 års kommunallagar. Härvid är att erinra därom, att lagutskottet före 1909 på detta område ägde den befogenhet, som numera tillkommer konstitutionsutskottet. Denna lagutskottets behörighet reglerades först genom en efter 1867 fast praxis och sedermera, efter 1882, genom en denna praxis beseglade ändring av § 42 riksdagsordningen.

Genom en kungörelse av 1861 stadgades rätt för kommun att upptaga *skatt för hundar* och att inom viss gräns bestämma beloppet för denna skatt, alltså en typisk kommunalskatteform. Då en motion om ändring i denna kungörelse framlades vid 1877 års riksdag, remitterades densamma till bevillningsutskottet. Vid behandlingen av detta utskotts betänkande i första kammaren drogo ett par talare bevillningsutskottets behörighet i tvivelsmål och gjorde, med hänvisning till regeringsformens § 57, gällande, att motionen bort remitteras till lagutskottet; denna deras uppfattning delades emellertid icke av flertalet talare i kammaren. Och då vid senare riksdagar frågor om ändring av den 1877 antagna nya hundskattekungörelsen uppkommit, hava de väckta förslagen utan diskussion hänvisats till bevillningsutskottet. Så var fallet 1913 och 1916.

Denna rent kommunala skattefråga har ej vid något tillfälle ansetts falla inom konstitutions- respektive lagutskottets verksamhetsområde.

Ett annat exempel är handläggningen av *kurhusavgiften*, vilken inom viss bestämd gräns pålades av landstingen, respektive stadsfullmäktige. Då en kungl. proposition rörande densamma framlades 1867, hänvisades den av båda kamrarna utan debatt till bevillningsutskottet, ehuru en talare sedermera under debatten i andra kammaren rörande utskottets hemställan framhöll, att det här egentligen ej vore fråga om en avgift av bevillnings natur. Då förslag om kurhusavgiftens omläggning till sjukvårdsavgift sedermera år 1873 kom före, hänvisades densamma likaledes till bevillningsutskottet. Vid behandlingen av dess utlåtande i första kammaren yrkade emellertid en talare, herr Casparsson, återremiss, med motivering, att »landstingslagens behandling ej tillhörde bevillningsutskottet». Häremot anförde en annan talare, friherre af Ugglas, bl. a., att »varje beslut, som av riksdagen fattas och som kan hava en mer eller mindre avlägsen inverkan på landstingets rätt», icke därför borde behandlas av lagutskottet, »då det icke förutsätter förändring av ett enda ord i kungl. förordningen om landsting». Den senare meningen delades också av kammaren.

Denna praxis fortfor vid följande riksdagar, sedan kurhusavgiften år 1873 ersatts av en s. k. *sjukvårdsavgift*. Så remitterades förslag om ändringar i kungl. kungörelsen den 26 augusti 1873 angående kurhusavgiftens upphörande och införande av en allmän sjukvårdsavgift 1883, 1885, 1888, 1892 och 1895 till bevillningsutskottet, utan att delade meningar i fråga om utskottets behörighet kommo till synes. Vid 1896 års riksdag uppstodo ånyo meningsskiljaktigheter i frågan. Då yrkade nämligen herr Ljungman, att en motion rörande sjukvårdsavgiften skulle hänvisas till lagutskottet, detta bl. a. med hänvisning till regeringsformen § 57. Ett yrkande av herr Hedin om frågans remittering till bevillningsutskottet segrade emellertid utan votering. Praxis har även sedermera varit, att frågan om sjukvårdsavgiften remitterats till bevillningsutskottet.

Förslag om *skogsaccis* har 1905 gått till bevillningsutskottet; vid två senare tillfällen ha frågor härom hänvisats till lagutskottet, nämligen 1908 och 1909, men förslagen voro då sammankopplade med förslag om ändringar i kommunallagarna, varför någon mot riktigheten av den av utskottet givna tolkningen av begreppet »kommunallagarna» stridande slutsats härur ej kan dragas. Efter 1909 års grundlagsändring hava hithörande frågor i regel hänvisats till jordbruksutskottet.

Ifråga om vissa andra till sin natur i större eller mindre grad kommunala skatter kunna några slutsatser av utskottsbehandlingen icke dragas, då bestämmelserna om dessa skatteformer ingått såsom ett led i författningar av mera omfattande räckvidd och beskattningsmomentet därför ej blivit det avgörande vid utskottsbehandlingen. Så hava frågor rörande den numera avskaffade brännvinsförsäljningsavgiften gått till bevillningsutskottet, frågor rörande vägs-katten och folkskoleavgiften före 1909 till lagutskottet. Det kan även nämnas, att förordningen angående bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, som till viss del är av kommunal natur, vid alla tillfällen gått till bevillningsutskottet.

De enda undantagen från den praxis, enligt vilken författningar, som till sitt innehåll huvudsakligen röra kommunalskattelagstiftning utanför de egentliga kommunalförfattningarna, hänvisats till andra utskott än bevillningsutskottet, och de enda fall överhuvud, då konstitutionsutskottet haft att handlägga kommunalskattefrågor utanför kommunallagarna, ha inträffat under de senaste åren. I sitt meromnämnda memorial nr 10 vid 1918 års riksdag fann nämligen konstitutionsutskottet en kungl. proposition med förslag till förordning om provtaxering för fullgörande av kommunal skattskyldighet falla under utskottets behörighet. I enlighet med sina uttalanden vid detta tillfälle har konstitutionsutskottet även, trots att starka betänkligheter häremot inom utskottet gjorts gällande, funnit sig vid 1919 och 1920 års riksdagar böra mottaga förslag angående kommunal nöjesskatt.

Av vad ovan anförts om såväl grundlagsbudens tillkomst och innebörd som den tillämpning av desamma, vilken tidigare hävdats genom en under årtionden fortlöpande klar praxis, framgår sålunda, att frågor rörande kommunal beskattning utanför kommunallagarna icke böra av konstitutionsutskottet handläggas. Under sådana förhållanden kan utskottet givetvis icke anse de i ett fåtal fall under de sista åren gjorda hänvisningarna av vissa dylika frågor till konstitutionsutskottet böra på något sätt få verka prejudicerande.

Återstår frågan, till vilket utskott nu ifrågavarande motioner i stället böra hänvisas. Såsom ovan framhållits, hava hittills frågor rörande kommunal beskattning utanför kommunallagarna vid olika tillfällen hänvisats till bevillningsutskottet. Om bevillningsutskottets befogenhet stadgas i § 40 riksdagsordningen: »Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvisade frågor, som angå förändring uti föreskrifterna om bevillnings utgörande, att förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna, och att, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, opåmint föreslå sättet för bevillningens ökande, om det erfordras,

eller dess minskande, om sådant kan äga rum, och i sammanhang därmed till riksdagen avgiva förslag till bevillningsstadgar». När man vid tillämpningen av denna föreskrift till bevillningsutskottet hänvisat frågor rörande sådan beskattning, som icke kunnat räknas till bevillning i inskränkt bemärkelse, torde härtill olika omständigheter hava medverkat. Dels har hänsyn tagits därtill, att den i § 60 regeringsformen förekommande uppräkningsavvad som med bevillning skall förstås icke är fullständig. Dels torde föreskriften i § 73 regeringsformen, att inga nya pålagor må utan riksdagens samtycke, »i den ordning, förut nämnt är, påbjudas», hava ansetts åsyfta, att de förut givna bestämmelserna om sättet för bevillningars åtagande bort tillämpas vid frågor om antagande av nya pålagor överhuvud. Dels har man slutligen, då något grundlagsbud här icke trätt hindrande i vägen, ansett sig böra taga särskild hänsyn till den omständigheten, att för hithörande frågors realbehandling det varit till fördel att hänvisa dem till det utskott — bevillningsutskottet — som har att i allmänhet handlägga ärenden av liknande art och för den skull får anses bäst skickat att sakligt bedöma dylika frågor.

Med utgångspunkt från vad här ovan anförts går utskottet nu att avgöra, huruvida förevarande motioner tillhöra konstitutions- eller bevillningsutskottets verksamhetsområde.

Vad först angår det i motionen I: 138 väckta förslaget om vissa bolags befriande från kommunal skattskyldighet, synes det utskottet vara klart, att, vare sig detta befriande sker i samband med befrielse från skyldighet att erlägga bevillning eller genom särskilt stadgande om befrielse blott från den på bevillningen grundade kommunala skattskyldigheten, en reglering härav icke bör åvägabringas närmast genom ett stadgande i kommunallagarna, utan i första hand erfordrar bestämmelser antingen i bevillningsförfordningen eller i den av motionären åberopade kungl. förordningen 14 juni 1917, § 19, eller i särskild författning, som till någon av dessa förordningar anknyter. Givetvis kan därvid även uppkomma spörsmålet, huruvida för förslagets genomförande en ändring kan vara nödvändig eller önskelig även i kommunallagarna, men frågan härom blir i sådant fall av sekundär natur. Principiellt hör ärendet, sådant det i motionen föreligger, till bevillningsutskottet, dit motionen alltså bör hänvisas.

Vad därefter angår den i motionen II: 64 väckta frågan om införande av kommunal objektskatt å vissa förmögenhetsföremål, vill utskottet framhålla, att bestämmelser härom skäligen endast i det fall böra i kommunallagarna införas, då de avse rubbning i gällande grunder för kommunal-

utskylders utgörande. Om åter förslag väckes, att till kapital skall hänföras vissa förmögenhetsföremål, oaktat de ej direkt giva avkastning, eller att med fastighet vissa sådana föremål skola i viss utsträckning likställas, såsom i motionen II: 64 skett, synes det utskottet uppenbart, att dylika förslag icke avse den kommunala uttaxeringens allmänna grunder och att bestämmelser i anledning av dessa förslag följaktligen icke böra i kommunallagarna införas. Tvärtom sammanhänger tydligen den sålunda väckta frågan om viss objektskatt med bevillningsförordningens bestämmelser om beskattningsbar kapitalinkomst, och bestämmelser härom torde därför rätteligen hava sin plats i denna förordning. Även denna motion bör alltså till bevillningsutskottet hänvisas.

Vad slutligen beträffar motionen II: 99, som avser en ändring i nöjesskatteförordningen, är det enligt utskottets ovan givna redogörelse fullt klart, att det i densamma gjorda förslaget icke faller inom omfånget för begreppet kommunallagarna. Nöjesskatteförordningen synes utgöra just en sådan »lag eller allmän författning», varom i §§ 60, respektive 58 i förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad talas, och som just genom dessa bestämmelser utskiljas från de i kommunallagarna givna grundreglerna för den allmänna kommunalbeskattningen. Denna skatteform kan alltså ej anses falla inom konstitutionsutskottets verksamhetsområde, men väl inom den ram för bevillningsutskottets behörighet, som enligt den i praxis tillämpade tolkningen av § 40 riksdagsordningen anges. Särskilt vill utskottet framhålla, att, enligt förut given redogörelse, såväl hundskatten som sjukvårdsavgiften, vilka skatteformer äro av principiellt samma natur som nöjesskatten, ansetts böra hänvisas till bevillningsutskottet. Med stöd härav finner utskottet, att även motionen II: 99 rätteligen bör till bevillningsutskottet hänvisas.

Utskottet har sålunda på skäl, som i det föregående utvecklats, funnit

motionerna I: 138, II: 64 och II: 99 vara av beskaffenhet att böra hänvisas till bevillningsutskottet, vilket utskottet får för riksdagen tillkännagiva.

Stockholm den 17 februari 1921.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservation

av herr *Reuterskiöld*, som, beträffande en punkt i motiveringen, ansett felaktigt att vid uppräknigen (sid. 6) av de författningar, vilka böra betraktas som kommunallagar i egentlig mening (= kommunala författningslagar), medtaga lagarna angående folkskoleväsendet i Stockholm den 15 maj 1903 och angående folkskoleväsendet i vissa städer den 25 juni 1909, då dessa väl utbrutits ur kyrkostämmoförordningarna, men icke inflyttats i förordningarna om kommunalstyrelse i borgerlig kommun, utan blivit supplement till folkskolestadgan såsom speciell kommunalförvaltningsförfattning.
