

Nr 239.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 7 maj 1940.

Under återopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen.

GUSTAF.

K. G. Westman.

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen.

Regeringsformen.

§ 63.

1:o. Å varje lagtima riksdag ankomme att i den ordning, som gäller för riksstatens reglerande, antaga beredskapsstat för försvarsväsendet, upptagande de anslag som utöver de i riksstaten uppförda anslagen kunna erfordras för att vid krig eller krigsfara upprätthålla rikets fred och oberoende.

2:o. Riksdagen må i enahanda ordning som i mom. 1 sägs antaga allmän beredskapsstat, varå sammanföras de anslag som kunna erfordras för att vid ekonomisk kris eller annat nödläge tillgodose folkförsörjningen.

3:o. Beredskapsstat skall antagas för statsregleringsår. Under tid, då riksdag ej är samlad, eller inom tio dagar från dess öppnande, må Konungen sätta beredskapsstat helt eller delvis i kraft. Sådant beslut beträffande allmän beredskapsstat må icke av Konungen fattas utan att yttranden inhämtats av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Beredskapsstat, som av Konungen satts i kraft, gäller, där ej annat av riksdagen beslutes, till och med trettionde dagen från riksdagens öppnande.

Om beredskapsstat stadgas ytterligare i särskild lag, stiftad av Konung och riksdag samfällt.

Riksdagsordningen.

§ 39.

1. Statsutskottet, som skall undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlåtna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att, i den mån det icke gäller jordbruksärenden, pensionsstaten eller riksdags- och revisionskostnader eller kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, granska, utreda och uppgiva statsverkets tillstånd och förvaltning samt föreslå vad till fyllandet av dess behov erfordras, varvid nödiga indragningar och besparingar böra iakttagas. Utskottet åligger därjämte att, antingen i den ordning § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 7 maj 1940.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Westman, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring av § 63 regeringsformen m. m.* och anför därvid följande.

Olika former av finansfullmakter.

Före tillkomsten under senare år av allmänna beredskapsstaten och beredskapsstaten för försvarsväsendet ha Kungl. Maj:ts möjligheter att mellan riksdagarna bestrida utgifter för sådana ändamål, vilka icke ha förutsetts vid riksstatens fastställande, varit relativt begränsade.

I främsta rummet komma de tvenne *kreditiv*, som enligt § 63 regeringsformen skola stå till Kungl. Maj:ts disposition för oförutsedda händelser. Det nämnda grundlagsstadgandet är av följande lydelse:

»Dessutom böra, för oförsedda händelser, tvenne särskilda tillräckliga summor anslås och till utbetalning å riksgäldskontoret anvisas; den ena att vara tillgänglig, då Konungen, till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, sedan hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade, finner den vara oundvikligen nödig; den andra att, vid infallande krig, av Konungen lyftas, sedan Han statsrådet in pleno hört och riksdagen samman kallat. Riksdagens förseglade anordning å sistnämnda summa må ej förr brytas, eller summan av fullmäktige i riksgäldskontoret utbetalas, än sedan riksdagskallelsen blivit i allmänna tidningarna kungjord.»

Det endast efter riksdagskallelse disponibla s. k. stora kreditivet har aldrig av Kungl. Maj:t tagits i anspråk, det andra eller s. k. lilla kreditivet har däremot utnyttjats vid åtskilliga tillfällen. Kreditiven ha under senare tid anslagits med 15 miljoner kronor för vardera.

För tillgodoseende mellan riksdagarna av behov, som i riksstaten icke blivit förutsedda, stå vidare till Kungl. Maj:ts disposition *anslagen till extra utgifter*; med hänsyn till de obetydliga belopp, vartill dessa anslag beräknats å riksstaten, kunna med deras tillhjälp icke bestridas utgifter av större omfattning.

Under tiden närmast före förra världskriget samt under detta förekom, att sådana utgifter, som måste täckas av statsmedel, bestredos *förskottsvis* av under händer varande medel, varefter de hos riksdagen anmäldes till ersättande. Dessa förskottsvis bestridda utgifter uppgingo under förra världskriget till högst avsevärda belopp. Beträffande dessa utgifter tillämpades, då riksdagen var samlad, vanligen den metoden, att Kungl. Maj:t begärde riksdagens bemyndigande att använda och av tillgängliga medel, mot framtida anmälan till ersättande, förskjuta för vederbörande ändamål erforderliga belopp. Vid 1918 års riksdag fattades beslut om förskottssystemets avskaffande.

I syfte att tillgodose det medelsbehov, som kunde erfordras till sådana brådskande oförutsedda utgifter, vilka med hänsyn till sin storlek icke lämpligen kunde bestridas med anlitande av anslagen till extra utgifter samt icke heller vore av den art, som omförmäles i § 63 regeringsformen, uppfördes i stället av nyssnämnda riksdag å riksstaten ett *förslagsanslag till oförutsedda utgifter*. Samtidigt blevo anslagen till extra utgifter föremål för väsentliga höjningar. Anslaget till oförutsedda utgifter skall enligt de villkor, som av riksdagen årligen fastställas för anlitande av detta anslag, stå till Kungl. Maj:ts förfogande

»*dels* för bestridande av utgifter, vilka äro av så brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen, under följande villkor, nämligen:

att utgiften är av den storlek, att vederbörande huvudtitels anslag till extra utgifter med hänsyn till därå förefintliga behållningar icke lämpligen kan för ändamålet anlitas,

att utgiften är av beskaffenhet att ej kunna bestridas av andra till Kungl. Maj:ts förfogande stående medel,

att utgiften icke heller är av den art, som omförmäles i § 63 regeringsformen, samt

att genast vid riksdagens början en särskild specificerad anmälan göres till riksdagen om de utgifter, Kungl. Maj:t under det senaste året beslutat anvisa till utgående från anslaget;

dels ock för bestridande av utgifter å inkomsttiteln 'övriga diverse inkomster', för vilkas gäldande inkomsterna å samma titel icke förslå».

Här bör vidare erinras, att vid vissa under senare tid uppkomna svårigheter för kreditinrättningar *speciella former för statliga kreditiv* av mera tillfällig karaktär utnyttjats.

Under senare år har utbildats en ny form av finansfullmakt för vissa oförutsedda händelser, nämligen en av riksdagen godkänd *beredskapsstat*, till vilken anknytes bemyndigande för Kungl. Maj:t att under vissa villkor fastställa staten att lända till efterrättelse för bestridande förskottsvis av vissa utgifter, för vilka täckning sedermera skall beredas å av riksdagen fastställd tilläggsstat. Beredskapsstaten har framträtt i två, delvis från varandra skilda typer, numera betecknade allmän beredskapsstat och beredskapsstat för försvarsväsendet.

Allmänna beredskapsstater ha fastställts för budgetåret 1938/39 av 1938 års riksdag och för budgetåret 1939/40 av 1939 års lagtima riks-

dag. Denna form för finansfullmakt har motiverats av behovet att vid vinkande konjunkturen sätta i gång investeringsarbeten för statens eller enskildas räkning till motverkande av arbetslöshet, därvid stor skyndsamhet är påkallad, om de avsedda åtgärderna skola vara av värde.

Den allmänna beredskapsstaten är en av riksdagen godkänd anslagsplan som utformats analogt med riksstaten och som upptager anslag för utgiftsändamål vilka blivit föremål för Kungl. Maj:ts och riksdagens prövning efter en utredning och med stöd av en motivering av samma karaktär, som är regel när det gäller anslag å riksstaten. Beredskapsstaten omfattar endast en utgiftssida. Anslagen betecknas förskottsanslag och få icke överskridas. Vid allmänna beredskapsstaten är knutet ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att, om så till följd av en väsentlig försämring av konjunkturen inom landet eller inom vissa näringsområden provas erforderligt, fastställa beredskapsstaten eller viss del därav att lända till efterrättelse såsom förskottsstat samt att ställa å förskottsstaten upptagna anslag till vederbörande myndigheters förfogande. I den mån Kungl. Maj:t utnyttjar den till beredskapsstaten knutna fullmakten sker detta alltså genom fastställande av förskottsstat, omfattande hela beredskapsstaten eller viss del av denna. Anslagstekniskt gäller för anslagen å en sådan förskottsstat, att de äro underkastade för motsvarande riksstatsanslag gällande förfogande- och dispositionsregler och sålunda, bland annat, grunda vanlig dragningsrätt å statsverkets checkräkning i den mån de tillhöra driftbudgeten, och finansieras av riksgäldskontoret i den mån de tillhöra kapitalbudgeten, men att utgifter å anslagen skola redovisas vid sidan av riksstaten. Redovisningen av de utgifter som bestridas med stöd av en förskottsstat anknutes direkt till anslagsfördelningen å denna. Då utgifterna alltså regelbundet bestridas såsom förskott, skall Kungl. Maj:t å särskild tilläggsstat äska medel för de arbeten som må hava igångsatts med stöd av det till anslagsplanen knutna bemyndigandet. Härigenom blir det tillfälle till bestämning av medelsanvisningarnas slutliga karaktär i anslagstekniskt hänseende. På samma gång erhåller riksdagen tillfälle att vidtaga eventuellt erforderliga kompletteringar av arbetsprogrammet samt att pröva finansieringsfrågan. Tilläggsstat för reglering av förskottsstatens utgifter har ansetts böra framläggas så tidigt under riksdagen, att riksdagen snarast möjligt beredes tillfälle att pröva de åtgärder, som av en rådande kris påkallas och för vilka anslag å tilläggsstat måste beviljas.

De hittills godkända allmänna beredskapsstaterna med därtill knutna bemyndiganden ha icke tagits i anspråk av Kungl. Maj:t.

Den form, som sålunda godkänts för finansiering mellan riksdagarna av större oförutsedda utgifter för bekämpandet av arbetslösheten, har tjänat som mönster vid utarbetandet av en fullmakt för opåräknade försvarsberedskapsutgifter. Beredskapsstaten för försvarsväsendet utgör en finansfullmakt, utformad såsom en särskild stat, vilken under vissa omständigheter får sättas i kraft såsom förskottsstat. Det har emellertid varit nödvändigt att i vissa avseenden giva denna beredskapsstat en annan teknisk utformning än beredskapsstaten för arbetslösheten.

Det av 1939 års lagtima riksdag godkända förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 upptog allenast sex förskottsanslag, och anslagsspecifikationen var alltså icke så långt driven som i den allmänna beredskapsstaten. Anslagen voro samtliga upptagna med beteckningen förslagsvis, och den äskade fullmakten fick därigenom en vidare och även obestämdare innebörd än beredskapsstaten för arbetslösheten, vars samtliga anslag voro maximerade. Anslagen hade varit föremål för en behovsprövning, baserad på utredningar rörande de kompletteringskrav m. m. som kunde väntas aktualiserade i händelse av krig eller krigsfara. I motsats till vad som gällde för beredskapsstaten för arbetslösheten kunde en avvägning av anslagen efter det beräknade årsbehovet av naturliga skäl ej genomföras. Någon övre gräns för årsbehovet kunde nämligen ej fastställas.

I samband med godkännande av förslaget till beredskapsstat bemyndigade 1939 års lagtima riksdag Kungl. Maj:t att vid krig eller krigsfara fastställa beredskapsstaten eller viss del därav att lända till efterrättelse såsom förskottsstat samt att ställa å förskottsstaten uppförda anslag till vederbörande myndigheters förfogande. Riksdagen förklarade, att, därest nämnda bemyndigande tagits i anspråk för försvarsdepartementets del i avseende å ett sammanlagt belopp av 100 miljoner kronor, ytterligare medel av de å beredskapsstaten för samma departement upptagna anslagsbeloppen icke finge disponeras under annan förutsättning än att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skulle sammanträda inom tjugu dagar. Vidare medgav riksdagen att under angivna förutsättning de å beredskapsstaten upptagna särskilda anslagsbeloppen finge överskridas.

Genom beslut den 26 augusti 1939 fastställde Kungl. Maj:t den av riksdagen sålunda godkända beredskapsstaten att lända till efterrättelse såsom förskottsstat. De å förskottsstaten uppförda förskottsanslagen ställdes till vederbörande myndigheters förfogande att disponeras för därmed avsedda ändamål i enlighet med Kungl. Maj:ts särskilda beslut.

I propositionen nr 2 till 1939 års urtima riksdag föreslog Kungl. Maj:t riksdagen att förklara, att den av Kungl. Maj:t sålunda med stöd av riksdagens beslut angående beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 fastställda förskottsstaten skulle äga fortsatt giltighet i den utformning, som framgick av bilaga till statsrådsprotokollet i ärendet.

I anledning av propositionen nr 2 och ett senare i propositionen nr 15 framlagt tilläggsförslag förklarade riksdagen, att den av Kungl. Maj:t den 26 augusti 1939 fastställda förskottsstaten skulle äga fortsatt giltighet i viss ändrad utformning (riksdagens skrivelse den 21 oktober 1939, nr 31). Nyssnämnda begränsning av medelsdispositionen för försvarsdepartementets del till 100 miljoner kronor förklarades samtidigt skola upphöra att gälla.

I enlighet med de för förskottsstaten för försvarsväsendet m. m. gällande principerna äskade Kungl. Maj:t genom proposition nr 1 till urtima riksdagen å tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1939/40 medel för reglering av i första hand de engångsutgifter, vilka vid tidpunkten för urtima riksdagens början anvisats att utgå av förskottsstaten. I den mån genom anslag

å nämnda tilläggsstat täckning bereddes för utgifter, verkställda med stöd av förskottsstaten, frigjordes anslagen å förskottsstaten i motsvarande mån från dem åvilande utgiftsbelastning.

I enlighet med reglerna för utnyttjande av den finansfullmakt, förskottsstaten för försvarsväsendet utgjorde, fullföljdes förskottsregleringen i proposition nr 3 till 1940 års riksdag. I anledning av förslag i denna proposition har riksdagen avgivit förklaring om förskottsstatens fortsatta giltighet i viss ändrad utformning. Därvid har riksdagen bemyndigat Kungl. Maj:t att utan förnyad prövning av anslagsfrågan från riksdagens sida få överskrida vissa angivna å förskottsstaten uppförda anslag. I proposition nr 201 har Kungl. Maj:t hemställt om obegränsad dispositionsrätt över ytterligare ett å förskottsstaten uppfört anslag. Denna proposition har ännu icke behandlats av riksdagen.

Förslag till rättslig reglering av finansfullmakterna.

Vid anmälan i propositionen nr 235 till 1939 års lagtima riksdag av förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 berörde chefen för finansdepartementet konsekvenserna i fråga om § 63 regeringsformen av ett riksdagens bifall till förslaget. Frågan om att ersätta grundlagens bestämmelser om kreditiven med ett stadgande om beredskapsstater av olika slag borde enligt departementschefens mening upptagas till övervägande och det förslag i ämnet, vartill efter erforderlig utredning kunde finnas anledning, underställas 1940 års riksdag. Sedan riksdagen godkänt förslaget till beredskapsstat, bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga för att inom departementet biträda med utredning av frågan om den rättsliga utformningen av finansfullmakter för de fall som avses i § 63 regeringsformen och därmed sammanhängande författningsrum. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga riksgäldsfullmäktiges ordförande, filosofie doktorn *K. E. H. Hildebrand*, tillika ordförande, numera tillförordnade generaldirektören och chefen för riksräkenskapsverket *P. S. Runemark* samt ledamoten av riksdagens första kammare, professorn vid Göteborgs högskola *G. Andrén*. Dessa sakkunniga (1939 års finansfullmaktssakkunniga) ha efter slutfört uppdrag avgivit en *promemoria med förslag till ändring av § 63 regeringsformen m. m.*, vilken torde få såsom bilaga fogas vid statsrådsprotokollet (*Bilaga A*).

De sakkunniga ha funnit systemet med beredskapsstater för tillgodoseende mellan riksdagarna av vissa mera betydande, i den ordinarie riksstaten icke förutsedda behov vara väl lämpat för det avsedda ändamålet. I formellt hänseende synes dem detta system vara att föredraga framför den form av finansfullmakt, som regleras i § 63 regeringsformen. De sakkunnigas förslag innebär därför i huvudsak, att beredskapsstaterna infogas i grundlagen såsom den normala formen för finansfullmakter under vissa omständigheter. Grundlagsbestämmelserna i ämnet föreslås kompletterade med föreskrifter i en särskild lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke för-

utsedda ändamål. Om ifrågavarande bestämmelser ses i ett sammanhang kan deras innehåll sammanfattas på följande sätt, därvid bestämmelsernas fördelning på regeringsformen (R F) och den särskilda lagen (L) angivas.

Å varje lagtima riksdag skall det ankomma att i den ordning, som gäller för riksstatens reglerande, antaga *beredskapsstat för försvarsväsendet*, varå sammanförts anslag, vilka kunna erfordras utöver i riksstaten upptagna anslag för hävdandet vid krigsfara eller krig av rikets neutralitet, oberoende och integritet (R F). Förslag till sådan beredskapsstat skall Konungen framlägga (L § 2). Beredskapsstat för försvarsväsendet skall antagas för statsregleringsår. Under tid, då riksdag ej är samlad, eller inom tio dagar från dess öppnande, må Konungen sätta beredskapsstaten helt eller delvis i kraft. Sådant beslut må icke av Konungen fattas utan utrikesnämndens hörande (R F). Därest Konungen beslutar sätta beredskapsstat i kraft att gälla såsom förskottsstat, sedan riksdagen antagit beredskapsstat för nästkommande statsregleringsår, skall Konungens beslut avse denna stat (L § 3). Beslut, vilket kan förväntas medföra att anslag å beredskapsstat för försvarsväsendet, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, kommer att överstridas, må under tid, då riksdagen ej är samlad, ej av Konungen fattas, försåvitt icke riksdagen dessförinnan kallats att sammanträda inom tjugo dagar eller ändock skall sammanträda inom denna tid. Efter tionde dagen från riksdags öppnande må, så länge riksdagen är samlad, sådant beslut icke fattas utan riksdagens samtycke (L § 4). Beredskapsstat, som av Konungen satts i kraft, gäller, där ej annat av riksdagen beslutas, till och med trettonde dagen från riksdagens öppnande (R F). Slutlig reglering av utgifter, vilka ägt rum med stöd av förskottsstat, skall ske å tilläggsstat till riksstaten för det statsregleringsår, under vilket förskottsstaten varit gällande (L § 6).

Riksdagen må i enahanda ordning som föreslagits om beredskapsstat för försvarsväsendet antaga *allmän beredskapsstat*, upptagande anslag till sådana ändamål, vilka böra tillgodoses för att möta de svårigheter för folkförsörjning och folkhälsa, som kunna förorsakas av ekonomisk kris eller andra allvarliga händelser (R F). Förslag till sådan beredskapsstat må Konungen förelägga riksdagen (L § 2). Beträffande den allmänna beredskapsstaten gälla vidare följande med bestämmelserna om försvarsväsendets beredskapsstat gemensamma stadganden, nämligen: *att* allmän beredskapsstat skall antagas för statsregleringsår, *att* Konungen må sätta beredskapsstaten helt eller delvis i kraft under tid, då riksdag ej är samlad, eller inom tio dagar från dess öppnande, *att*, därest Konungen beslutar sätta beredskapsstat i kraft att gälla såsom förskottsstat, sedan riksdagen antagit beredskapsstat för nästkommande statsregleringsår, Konungens beslut skall avse denna stat, *att* beredskapsstat, som av Konungen satts i kraft, gäller, där ej annat av riksdagen beslutas, till och med trettonde dagen från riksdagens öppnande, *samt att* slutlig reglering av utgifter, vilka ägt rum med stöd av förskottsstat, skall ske å tilläggsstat till riksstaten för det statsregleringsår, under vilket förskottsstaten varit gällande. Beslut om att sätta allmän beredskapsstat helt eller delvis i kraft må icke av Konungen fattas utan att yttranden inhämtats

av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret (R F). I motsats till vad som i § 4 i lagen föreslagits om rätt till överskridande under vissa villkor av anslag å beredskapsstat för försvarsväsendet skall enligt § 5 i lagen beträffande allmän beredskapsstat gälla, att anslag å sådan stat, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, icke må överskridas.

Det framlagda förslaget innebär vidare att de nuvarande bestämmelserna om *k r e d i t i v e n* i § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen skola bortfalla.

I förslaget till lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål har under § 1 intagits föreskrift, att riksdagen skall till *o f ö r u t s e d d a* utgifter för varje statsregleringsår å riksstaten anvisa ett förslagsvis beräknat anslag att stå till Konungens förfogande under vissa i paragrafen angivna villkor. Dessa ansluta sig väsentligen till vad som för närvarande gäller beträffande dispositionen av det å driftbudgeten upptagna förslagsanslaget till oförutsedda utgifter. Det nu gällande villkoret, att anslaget icke må disponeras för utgift av den art, som omförmäles i § 63 regeringsformen, har såtillvida ändrats, att de utgiftsändamål, som icke få tillgodoses medelst anslaget till oförutsedda utgifter, inskränkts till sådana ändamål, för vilka försvarsberedskapsstaten är avsedd. Den nuvarande bestämmelsen, att nämnda anslag står till förfogande bland annat för bestridande av utgifter å inkomstiteln »övrige diverse inkomster», för vilkas gällande inkomsterna å samma titel icke förslå, har bortfallit.

I avseende å dispositionen av anslagen till *e x t r a* utgifter föreslås ej någon ändring.

De sakkunniga anmärka, att ingen av de fullmakter, som sålunda enligt förslaget skulle stå till Kungl. Maj:ts förfogande, är lämpad att tagas i anspråk för mera betydande stödåtgärder åt kreditinrättningar eller andra dylika företag, som kommit i svårigheter. För sådant ändamål förutsättes att, såsom hittills, mera tillfälliga fullmakter skola lämnas, dock att erforderliga medelsanvisningar därvid icke böra ske vid sidan av riksstaten utan äga rum genom anslag å denna.

Beträffande motiveringen för de av de sakkunniga framlagda förslagen hänvisas till de sakkunnigas promemoria.

Över de sakkunnigas promemoria ha *y t t r a n d e n* avgivits av statskontoret, riksräkenskapsverket och fullmäktige i riksgäldskontoret. Statskontoret och riksräkenskapsverket ha därvid lämnat de sakkunnigas förslag utan huvudsaklig erinran, och fullmäktige i riksgäldskontoret ha tillstyrkt, att förslagen läggas till grund för proposition till riksdagen.

Den allmänna beredskapsstaten och beredskapsstaten för försvarsväsendet ha under trycket av den senare tidens förhållanden utbildats vid sidan av grundlagen såsom nya former för tillgodoseende av vissa, till sin omfattning ej beräknliga behov. Tillkomsten av de allmänna beredskapsstaterna har betingats av önskemålet att vid inbrytande ekonomisk kris ha medel

Departements-
chefen.

tillgängliga för att mildra därav uppkommande ogynnsamma verkningar. För att vid krig eller krigsfara kunna disponera medel för försvarsberedskapen å tid då riksdag icke är samlad har beredskapsstaten för försvarsväsendet antagits. Då riksstaten kompletteras med beredskapsstat, innebär detta, att riksdagen fattar beslut om två helt skilda kategorier av anslag, en vid vilken definitiv medelsanvisning sker och vilken därför infogas i budgetbalansen, samt en annan där medelsanvisningen har karaktären av ett förskottsmyndigande och till vars finansiering riksdagen sålunda förbehåller sig att i efterhand taga ställning. Den förra änslagsgruppen redovisas å riksstaten, den senare å beredskapsstaten. Systemet med beredskapsstater anknyter till gällande vid 1937 års riksdag godkända budgetordning och fyller nutida krav på formerna för redovisning av riksstatsanslag och riksstatsutgifter.

Gentemot beredskapsstaterna ha de nu i § 63 regeringsformen omförmälda kreditiven framstått såsom en tung och föråldrad form för bestridande mellan riksdagarna av oförutsedda utgifter för de händelser som avses med kreditiven. Det är därför naturligt, att beredskapsstaternas tillkomst föranlett övervägande om icke grundlagens stadganden om kreditiven böra utmönstras och ersättas med föreskrifter om beredskapsstater. I den föreliggande sakkunnigutredningen har förordats att så sker, och i de avgivna yttrandena har detta tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Jag vill härmed föreslå, att denna reform genomföres.

I likhet med de sakkunniga finner jag lämpligt, att endast de grundläggande bestämmelserna om beredskapsstaterna intagas i § 63 regeringsformen, medan övriga i ämnet erforderliga föreskrifter sammanföras till en särskild lag utan grundlagskaraktär. Härigenom synes bliva tillfredsställande sörjt för att riksdagen på detta område får utöva densamma tillkommande konstitutionella funktioner. I den nya § 63 regeringsformen böra införas de bestämmelser som fastslå för vilka ändamål beredskapsstaterna böra eller kunna antagas. Såsom de sakkunniga framhållit, bör antagandet av beredskapsstat för försvarsväsendet vara obligatoriskt och ankomma på varje lagtima riksdag, medan uppgörandet av allmän beredskapsstat icke bör vara någon skyldighet för riksdagen. I grundlagen bör vidare stadgas, att antagandet av beredskapsstat skall ske i den ordning som gäller för riksstatens reglerande, varigenom bestämmelserna om gemensam votering bli tillämpliga. Föreskrifter böra i grundlagstexten lämnas om beredskapsstats giltighetstid och om dess sättande i kraft såsom förskottsstat. Övervägande skäl tala för att, såsom de sakkunniga föreslagit, beredskapsstaten skall antagas för statsregleringsår. Av praktiska skäl bör beredskapsstaten kunna helt eller delvis sättas i kraft av Konungen ej blott under tid, då riksdag ej är samlad, utan även inom viss kortare tid, enligt förslaget tio dagar, från dess öppnande. Det synes av samma skäl lämpligt föreskriva att beredskapsstat som av Konungen satts i kraft skall, där ej annat av riksdagen beslutas, gälla till och med trettionde dagen från riksdagens öpp-

nande. I de sakkunnigas förslag har upptagits föreskrift därom att beslut, varigenom beredskapsstat sättes i kraft av Konungen, icke må fattas i fråga om beredskapsstat för försvarsväsendet utan utrikesnämndens hörande eller beträffande allmän beredskapsstat utan att yttranden inhämtats av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret. Vad sålunda föreslagits med avseende å den allmänna beredskapsstaten överensstämmer med vad tidigare förutsatts böra gälla och torde böra genomföras. Däremot synes det ej vara lämpligt, att utrikesnämndens hörande skall göras till villkor för anlitaudet av försvarsväsendets beredskapsstat. Att denna stat sättes i kraft såsom förskottsstat är alltid att betrakta såsom en nödvändig *följdatgård* till andra försvarspolitiska åtgärder, vid vilkas genomförande bestämmelserna om medverkan av riksdagen eller något dess organ äro tillämpliga.

De till en särskild lag hänförda bestämmelserna angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål skola komplettera grundlagsstadgandena. Bestämmelsernas utfärdande garanteras av ett föreslaget stadgande i § 63 regeringsformen.

För årets riksdag bör förslag framläggas om ändrad lydelse av § 63 regeringsformen samt om den ändring i riksdagsordningen som betingas därav. Beträffande den särskilda lagen, som torde kunna avfattas i huvudsaklig överensstämmelse med vad de sakkunniga förordat, bör däremot förslag framläggas för den riksdag som har att slutligen antaga grundlagsändringarna. De sakkunnigas förslag till ändring av § 63 regeringsformen har underkastats vissa jämkningar av formell natur i huvudsaklig anslutning till vad riksräkenskapsverket förordat.

De sakkunniga ha ansett sig böra framhålla önskvärdheten av att samtliga grundlagsbestämmelser, vilka äga betydelse för budgeten och statsfinanserna i övrigt, underkastas en ingående prövning. Den av de sakkunniga förordade utredningen bör enligt deras förmenande emellertid inriktas förutom på omarbetning av vissa grundlagsstadganden även på sammanförandet av sådana regler, vilka icke äro av den betydelse, att de böra införas i grundlagarna, till en särskild stadga om budgeten. Statskontoret och riksräkenskapsverket ha understrukt de sakkunnigas sålunda uttalade önskemål, vilka synas även mig berättigade. Vid lämplig tidpunkt torde en utredning med det av de sakkunniga angivna syftet därför böra verkställas.

Under framhållande, att proposition i ärendet jämlikt § 54 riksdagsordningen torde kunna avlåtas utan hinder av att den för propositioners avlåtande i allmänhet stadgade tiden gått till ända, hemställer föredraganden, att förslag till ändrad lydelse av § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen, som i enlighet med nu angivna grunder upprättats inom justitiedepartementet, måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Kungl. Maj:ts proposition nr 239.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
G. Lindencrona.

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet.

Genom beslut den 19 maj 1939 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga för att inom departementet biträda med utredning av frågan om den rättsliga utformningen av finansfullmakter för de fall som avses i § 63 regeringsformen och därmed sammanhängande författningsrum. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga följande personer, nämligen riksgäldsfullmäktiges ordförande, filosofie doktorn K. E. H. Hildebrand, tillika ordförande, numera tillförordnade generaldirektören och chefen för riksräkenskapsverket P. S. Runemark samt professorn vid Göteborgs högskola G. Andrén. De sakkunniga hava antagit benämningen 1939 års finansfullmaktssakkunniga.

Chefen för finansdepartementet har till sekreterare hos de sakkunniga förordnat numera sekreteraren hos sparbanksinspektionen J. T. A. Broomé.

Sedan de sakkunniga slutfört sitt uppdrag, få de härmed vördsamt överlämna bifogade P. M. med förslag till ändring av § 63 regeringsformen m. m. jämte till promemorian hörande bilagor.

Stockholm den 24 februari 1940.

KARL HILDEBRAND.

P. S. RUNEMARK.

GEORG ANDRÉN.

/ Allan Broomé.

P. M.

**med förslag till ändring av § 63 regeringsformen
m. m.**

utarbetad av

1939 års finansfullmaktssakkunniga.

I. Utredningsuppdraget.

Vid anmälan inför Kungl. Maj:t den 19 maj 1939 av frågan om de sakkunnigas tillkallande anförde chefen för finansdepartementet bland annat följande:

»Kungl. Maj:t har i proposition den 10 mars 1939, nr 235, föreslagit riksdagen, bland annat, att godkänna ett propositionen bilagt förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40. I anledning av propositionen har i en inom första kammaren väckt motion, nr 298, hemställts, att riksdagen ville med beaktande av vad i motionen anförts, vidtaga vissa ändringar i Kungl. Maj:ts förslag åsyftande att, på samma gång som behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på effektivt sätt tillgodoses, säkerställa, att riksdagen även i sådana lägen, så långt möjligt är, får utöva de funktioner, som enligt gällande konstitutionell ordning tillkomma densamma. I skrivelse den 12 maj 1939, nr 243, har riksdagen sedermera anmält, bland annat, att riksdagen godkänt förslaget till beredskapsstat.

Införandet av en beredskapsstat för försvarsväsendet innebär, att statsmakterna för finansiering av mera omfattande oförutsedda utgifter för försvarsändamål ha valt en annan form än den av grundlagen i § 63 regeringsformen anvisade. Konsekvenserna i avseende å § 63 regeringsformen av den sålunda beslutade, nya finansfullmakten ha under ärendets beredning varit föremål för uppmärksamhet. Såsom jag vid anmälan av förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet anförde, ha fullmäktige i riksgäldskontoret uttalat sig härom i utlåtande över den departementspromemoria, i vilken förslaget om beredskapsstaten ursprungligen framlades, och därvid ifrågasatt, att ett förslag till grundlagsstadgande om beredskapsstater av olika slag utarbetas och förelägges riksdagen för den handläggning, som grundlagsändringar kräva, och att det nya stadgandet införes i regeringsformen i stället för det nuvarande, föråldrade stadgandet i § 63 regeringsformen. Åt en likartad uppfattning har jämväl statskontoret givit uttryck. För min del uttalade jag mig för att den av riksgäldsfullmäktige berörda frågan skulle upptagas till övervägande. Det förslag i ämnet, vartill efter erforderlig utredning kunde finnas anledning, ansåg jag böra underställas 1940 års riksdag.

Angelägenheten av att modernisera grundlagarnas regler om finansiell beredskap för oförutsedda händelser har framhållits även i förenämnda motion. De åtgärder, som nu kunde vidtagas, vore enligt motionärerna endast av provisorisk karaktär, och snarast möjligt borde genom grundlagsändring skapas nya fasta former för ifrågavarande beredskap, varvid även de behov, som nu tillgodoses medelst den allmänna beredskapsstaten, torde böra beaktas.

Slutligen må nämnas, att riksdagen i sin skrivelse i ärendet även berört frågan om det läge som uppkommit i avseende å de i § 63 regeringsformen omförmälda kreditiven och därvid uttalat:

'Departementschefen har meddelat, att utredning och förslag rörande de konsekvenser i grundlagshänseende, som synts bliva en följd av denna omläggning, skulle komma att framläggas för 1940 års riksdag. Tillsvidare måste alltså de kreditiv anvisas, som enligt § 63 regeringsformen böra ställas till Kungl. Maj:ts förfogande, och riksdagen utgår från att, intill dess annorlunda kan komma att bliva bestämt, de kreditivsummor, som under en följd av år anvisats, även förbliva oförändrade. Emellertid vill riksdagen — i anslutning till av departementschefen gjort uttalande — betona att, då riksdagen nu godkänner en beredskapsstat för försvarsväsendet för budgetåret 1939/40, de kreditivbelopp, å vilka riksdagen i enlighet med gällande grundlagsbestämmelser lämnar anvisning, icke skola komma att anlitas för försvarsberedskapens stärkande.'

Den avsedda utredningen synes nu böra igångsättas. Arbetet bör inriktas på en förutsättningslös prövning av formen för en rättslig reglering av ifrågakommande finansfullmakter, därvid särskilt bör beaktas möjligheten att anpassa grundlagens regler om finansiell beredskap för de 'oförutsedda' eller 'särskilda' händelser, varom talas i § 63 regeringsformen och § 39 riksdagsordningen, efter det förändrade läge och de nya behov, för vilka den allmänna beredskapsstaten och beredskapsstaten för försvarsväsendet kunna sägas vara uttryck. Om bestämmelser om beredskapsstater anses böra inarbetas i grundlagen, torde även andra författningsrum, exempelvis § 2 ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, vilka äga samband med ifrågavarande grundlagsstadganden, böra revideras.»

II. Bestridande av oförutsedda utgifter annorledes än med anlitande av beredskapsstater.

För tillgodoseende mellan riksdagarna av behov, som i riksstaten icke blivit förutsedda, stå till Kungl. Maj:ts disposition de kreditiv, som av riksdagen anvisas på grund av bestämmelserna i § 63 regeringsformen, samt anslagen till extra och oförutsedda utgifter, varjämte under de senaste åren särskilda beredskapsstater tillkommit. De sakkunniga lämna först en redogörelse för nyssnämnda kreditiv och anslag ävensom för vissa andra metoder, som tidigare tillämpats för att mellan riksdagarna tillgodose oförutsedda ändamål.

§ 63 regeringsformen är av följande lydelse:

Dessutom böra, för oförutsedda händelser, tvenne särskilda tillräckliga summor anslås och till utbetalning å riksgäldskontoret anvisas; den ena att vara tillgänglig, då Konungen, till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, sedan hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade, finner den vara oundvikligen nödig; den andra att, vid infallande krig, av Konungen lyftas, sedan Han statsrådet in pleno hört och riksdagen sammankallat. Riksdagens förseglade anordning å sistnämnda summa må ej förr brytas, eller summan av fullmäktige i riksgäldskontoret utbetalas, än sedan riksdagskallelsen blivit i allmänna tidningarna kungjord.

Det utan riksdagskallelse disponibla s. k. *lilla kreditivet* utgjorde vid regeringsformens tillkomst 750,000 riksdaler riksmünt (kronor). Efter att ha varit föremål för flera höjningar under 1800-talet fastställdes detta kreditiv vid 1895 års riksdag till 7.5 miljoner kronor. Vid 1914 års senare riksdag höjdes sistnämnda belopp till 15 miljoner kronor. Det blott efter riksdagskallelse, vid infallande krig disponibla s. k. *stora kreditivet* uppgick ursprungligen till 1.5 miljoner riksdaler riksmünt (kronor). Vid 1895 års riksdag fastställdes stora kreditivet till samma belopp som lilla kreditivet eller 7.5 miljoner kronor och detta belopp höjdes sedermera vid 1914 års senare riksdag till 15 miljoner kronor.

Grundlagsstadgandet har å ena sidan karaktären av ett bemyndigande för Konungen att intill de av riksdagen bestämda beloppen bestrida oförutsedda utgifter för vissa ändamål (summorna »anslås») och innefattar å andra sidan en föreskrift om en viss form för utbetalning i angivna krislägen (summorna »anvisas till utbetalning å riksgäldskontoret»).

Stora kreditivet har aldrig av Kungl. Maj:t tagits i anspråk. Lilla kreditivet har däremot vid åtskilliga tillfällen utnyttjats. En redogörelse för de uttag, som alltsedan år 1866 skett å sistnämnda kreditiv lämnas i en vid denna P. M. fogad *bilaga nr 1*, till vilken de sakkunniga få hänvisa. Enligt vad som framgår av denna bilaga ha under nyssnämnda tid utbetalningar från lilla kreditivet vid flera tillfällen skett till försvarsändamål. Sådana utbetalningar ägde bland annat rum under fransk—tyska kriget 1870—71, under unionskrisen 1905 samt under förra världskriget. Under åren 1867—1868 disponerades vidare detta kreditiv till förebyggande av hungersnöd, som på grund av rådande missväxt hotade vissa delar av landet. Lilla kreditivet utnyttjades sista gången år 1915.

Statens krigsberedskapskommission framlade den 23 augusti 1918 ett betänkande rörande finans- och kreditväsendet vid krig samt allmän krigs-ekonomisk lagstiftning. Kommissionen, som bland annat upptog till behandling § 63 regeringsformen, fann de såsom kreditiv anslagna summorna ej närmelsevis motsvara regeringsformens bestämmelse, att de skulle vara tillräckliga. Kommissionen föreslog därför en avsevärd förhöjning av kreditivens belopp, nämligen för lilla kreditivet en höjning från 15 miljoner kronor till 100 miljoner kronor och för stora kreditivet en höjning från 15 miljoner kronor till 350 miljoner kronor. Kommissionen ansåg vidare, att det stora kreditivets användbarhet borde utsträckas till att omfatta förutom krigsfall även fall av enbart krigsfara. Förslaget föranledde icke några statsmakternas vidare åtgärder.

Förutom kreditiven stå såsom förut nämnts för tillgodoseende mellan riksdagarna av sådana behov, vartill medel icke särskilt beräknats å riksstaten, till Kungl. Maj:ts förfogande de under de skilda huvudtitlarna uppförda maximerade *anslagen till extra utgifter* samt det utom huvudtitlarna uppförda *förslagsanslaget till oförutsedda utgifter*.

Med hänsyn till de obetydliga belopp, vartill extra utgiftsanslagen beräknats å riksstaten, kunna med deras tillhjälp icke bestridas utgifter av större omfattning.

Från och med riksstaten för år 1919 har å riksstaterna utom de egentliga huvudtitlarna uppförts ett förslagsanslag till oförutsedda utgifter. Anslaget, som under de första åren beräknats till 500,000 kronor, är numera upptaget med 1 miljon kronor. Enligt de villkor, som av riksdagen årligen fastställas för anlåtande av detta anslag, skall det stå till Kungl. Maj:ts förfogande

»dels för bestridande av utgifter, vilka äro av så brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen, under följande villkor, nämligen:

att utgiften är av den storlek, att vederbörande huvudtitels anslag till extra utgifter med hänsyn till därå förefintliga behållningar icke lämpligen kan för ändamålet anlitas,

att utgiften är av beskaffenhet att ej kunna bestridas av andra till Kungl. Maj:ts förfogande stående medel,

att utgiften icke heller är av den art, som omförmåles i § 63 regeringsformen, samt att genast vid riksdagens början en särskild specificerad anmälan göres till riksdagen om de utgifter, Kungl. Maj:t under det senaste året beslutat anvisa till utgående från anslaget;

dels ock för bestridande av utgifter å inkomstiteln övriga diverse inkomster, för vilkas gäldande inkomsterna å samma titel icke förslå».

Till stöd för tolkningen av det uppställda villkoret, att kostnader, som avses i § 63 regeringsformen, icke få täckas av anslaget till oförutsedda utgifter, må åberopas följande, vid utformningen av de för anslaget gällande dispositionsvillkoren vägledande uttalande av kassaförslagskommittén i dess den 20 mars 1917 avgivna betänkande (sid. 72—73).

»Då beträffande ett visst slag av oförutsedda utgifter grundlagen anvisar en utväg för deras bestridande, nämligen det i 63 § regeringsformen omförmålda s. k. mindre kreditivet, vilket är för oförutsedda händelser tillgängligt, då Konungen, till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, sedan hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade, finner det vara oundvikligen nödigt, bör givetvis nu ifrågavarande anslag ej för sådant fall komma till användning. Att på förhand, vare sig genom att fastställa visst maximibelopp för utgift från anslaget till oförutsedda utgifter eller på annat sätt, uppdraga någon bestämd gräns

mellan de fall, då detta anslag bör anlitas, och dem, i vilka det mindre kreditivet bör tagas i anspråk, torde möta svårigheter och synes ej heller nödvändigt. Om det föreskrives, att anslaget ej bör användas i sådana fall, för vilka nyssnämnda kreditiv enligt regeringsformen är avsett, torde det nämligen kunna överlätas åt Kungl. Maj:t att pröva, huruvida förutsättningarna för kreditivets anlitage föreligga eller icke. I regel komme väl den ifrågavarande utgiftens storlek att härvid bliva avgörande. Om en oförutsedd utgift å t. ex. en eller flera millioners storlek är av den brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen, kan väl dock i allmänhet förutsättas, att densamma avser sådant 'högst viktigt och angeläget ändamål', som i 63 § i regeringsformen omförmäles. Då enligt kommitténs mening t. ex. bärgningen och reparationen av pansarbåten Tapperheten varit ett sådant ändamål, torde hinder icke hava mött att för denna utgift anlita kreditivet, i vilket fall förskottsvägen kunnat helt och hållet undvikas.»

Om än gränsen mellan användningsområdena för anslaget till oförutsedda utgifter respektive det s. k. lilla kreditivet — och därmed innebörden av ifrågavarande villkor för anslagsdispositionen — icke kan anses fullt klar, är det dock tydligt, att i alla händelser blott smärre utgifter för försvarsändamål varit avsedda att påföras anslaget.

I en vid denna P. M. fogad *bilaga nr 2* ha upptagits vissa större utgifter, som utan riksdagens i förväg givna samtycke bestritts från anslaget till oförutsedda utgifter.

De sakkunniga övergå nu till att något beröra vissa tidigare tillämpade metoder för bestridande av utgifter till ändamål, som icke förutsetts vid riksstatsens uppgörande.

Under tiden närmast före förra världskriget samt under detta förekom ofta, att sådana utgifter, som måste täckas av statsmedel, bestredos av under händer varande medel, varefter de hos riksdagen anmäldes till ersättande. Dessa förskottsvis bestridda utgifter uppgingo under förra världskriget till högst avsevärda belopp. Beträffande dessa utgifter tillämpades, då riksdagen var samlad, vanligen den metoden, att Kungl. Maj:t begärde riksdagens bemyndigande att använda och av tillgängliga medel, mot framtida anmälan till ersättande, förskjuta för vederbörande ändamål erforderliga belopp.

Vid 1918 års riksdag fattades beslut om förskottssystemets avskaffande. Förslag härom hade dessförinnan framlagts av kassaförlagskommittén i dess i det föregående omnämnda betänkande. I syfte att tillgodose det medelsbehov, som kunde erfordras till sådana brådskande oförutsedda utgifter, vilka med hänsyn till sin storlek icke lämpligen kunde bestridas med anlitage av anslagen till extra utgifter samt icke heller vore av den art, som omförmäles i § 63 regeringsformen, uppfördes i stället av nyssnämnda riksdag såsom förut nämnts å riksstaten ett förslagsanslag till oförutsedda utgifter. Samtidigt blevo anslagen till extra utgifter föremål för väsentliga höjningar.

Under den ekonomiska kris, som rådde i början av 1920-talet, bildades på förslag av Kungl. Maj:t med riksdagens samtycke år 1922 ett särskilt aktiebolag, *Aktiebolaget Kreditkassan av år 1922*, med uppgift att giva stöd åt svenska kreditanstalter enligt de närmare bestämmelser, som av Kungl. Maj:t meddelades. Utöver aktiekapitalet å 5 miljoner kronor, vilket tillskötts av ett antal enskilda svenska bankinrättningar, ställdes genom riksgäldskontoret till kassans förfogande för omförmälda ändamål en garantifond å 50 miljoner kronor i statsobligationer. Totalbeloppet av kassans förpliktelser skulle få uppgå till högst dubbla summan av kassans fonder, eller till 110 miljoner kronor. Vid en år 1928 vidtagen omorgansering av Kreditkassan blev sta-

ten ägare av praktiskt taget samtliga aktier i bolaget. Den av Kreditkassan bedrivna verksamheten skulle avse stöd åt kreditanstalt, som i anledning av annan kreditanstalts iråkade eller befarade insolvens bildats för att övertaga den senare anstaltens förbindelser, ävensom medverkan vid rekonstruktion av kreditanstalt genom lån till avlyftande av kreditanstalts engagemang. Kassan togs i anspråk för ett flertal stödaktioner. För täckande av de förluster, som uppstått på kassans rörelse, anvisades under flera år särskilda medel å riksstaterna. Kassan har numera likviderat och dess tillgångar och skulder hava överförts till riksgäldskontoret.

I detta sammanhang få de sakkunniga erinra om det stöd, som från statens sida lämnades Skandinaviska kreditaktiebolaget, sedan bolaget i samband med Kreugerkrisen år 1932 kommit i likviditetssvårigheter. Då riksdagen var samlad vid den tidpunkt, när svårigheterna för bolaget inträdde, kunde stödaktionen i detta fall vidtagas med riksdagens samtycke. Riksdagen bemyndigade därvid riksgäldskontoret att å statens vägnar teckna och erlægga likvid för förlagsbevis i bolaget till ett belopp av 100 miljoner kronor ävensom lämna bolaget lån intill ett sammanlagt belopp av 115 miljoner kronor. De närmare villkoren för stödets åtnjutande angåvos i riksdagens beslut.

I samband med att vid 1932 års riksdag nyssnämnda stödåtgärder åt Skandinaviska kreditaktiebolaget beslutades, bemyndigade riksdagen på framställning av Kungl. Maj:ts fullmäktige i riksgäldskontoret att ställa till Kungl. Maj:ts förfogande ett belopp av 30 miljoner kronor att användas för lämnande av stöd åt svenska kreditinrättningar, som på grund av det rådande krisläget kunde befinnas vara i behov därav. Denna finansfullmakt utnyttjades för återställande av några affärsbankers grundfonder, vilka till följd av lidna förluster delvis gått förlorade.

III. Allmän beredskapsstat.

Till 1938 års riksdag framlade Kungl. Maj:t på chefens för finansdepartementet föredragning proposition nr 275 med förslag till beredskapsstat för budgetåret 1938/39. I propositionen föreslog Kungl. Maj:t riksdagen att *dels* godkänna detta förslag, *dels ock* bemyndiga Kungl. Maj:t att, om så till följd av en väsentlig försämring av konjunkturläget inom landet eller inom vissa näringsområden prövades erforderligt, fastställa beredskapsstaten eller viss del därav att lända till efter rättelse såsom förskottsstat samt att ställa å förskottsstaten upptagna anslag till vederbörande myndigheters förfogande.

Förslaget till riksstat för budgetåret 1938/39 hade anpassats efter de krav en fortsatt god konjunktur syntes ställa på finanspolitikens utformning. För att möjlighet skulle föreligga att möta en eventuell konjunkturförsämring föreslogs i propositionen, att budgeten skulle kompletteras med en anslagsplan, varigenom Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar skulle kunna disponera medel för olika av riksdagen i särskild ordning prövade ändamål, som borde tillgodoses, om högkonjunkturen skulle brytas.

Frågan om de budgettekniska anordningar, som erfordrades för vinnande av den eftersträfvade finansiella krisberedskapen, hade behandlats i en inom finansdepartementet upprättad promemoria, över vilken yttranden efter remiss hade avgivits av statskontoret och riksräkenskapsverket.

I promemorian behandlades i första hand två huvudalternativ, det ena innebärande att budgeten skulle utbyggas genom ett slags tilläggsstat med villkorliga anslag, det andra att anslagsplanen skulle utformas som en av riksdagen lämnad förskottsfullmakt, knuten till en specificerad investeringsplan.

Det första alternativet förutsatte enligt promemorian, att anslagsäskanden, avseende arbeten av här ifrågavarande art, skulle beredas och prövas av såväl Kungl. Maj:t som riksdagen i enahanda ordning som äskanden å riksstaten. Riksdagsbeslutet skulle emellertid icke innebära ett anvisande av medel utan innefatta, att anslagen skulle upptagas å en särskild anslagsplan, beträffande vilken Kungl. Maj:t samtidigt skulle bemyndigas förordna, att densamma under vissa i riksdagsbeslutet närmare angivna förutsättningar skulle träda i kraft såsom en tilläggsstat. I anslagsplanen upptagna anslagsbelopp skulle — därest dylikt förordnande meddelades — i budgetredovisningen behandlas som om de varit uppförda å riksstaten.

Enligt det andra alternativet skulle riksdagen bemyndiga Kungl. Maj:t att under angivna förutsättningar av tillgängliga medel förskottsvis bestrida kostnaderna för särskilda å en av riksdagen godkänd investeringsplan upptagna arbeten. De förskotterade utgifterna skulle därefter ersättas genom anvisande av nästföljande års riksdag av erforderliga medel å särskild tilläggsstat. I detta fall skulle kunna tänkas att vid den första riksdagsbehandlingen investeringsplanen bleve föremål allenast för en mera generell granskning.

Slutligen ifrågasattes i promemorian en tredje lösning av förevarande spörsmål, innebärande en mellanform mellan ovannämnda båda alternativ. Enligt denna mellanform skulle riksdagen fastställa en villkorlig tilläggsstat på sätt i det första alternativet avsetts men samtidigt bemyndiga Kungl. Maj:t, att, därest konjunkturläget icke påkallade att anslagsplanen i sin helhet

trädde i kraft, i allt fall igångsätta vissa å planen upplagna arbetsföretag. I sistnämnda fall skulle anslagsplanen icke erhålla karaktären av tilläggsstat utan kostnaderna för arbetsföretagen redovisas å förskottstitel för att av nästföljande riksdag ersättas genom anvisande av erforderliga medel å särskild tilläggsstat.

Den senast skisserade kompromisslösningen skulle enligt promemorian erbjuda förmånen av finansiella anpassningsmöjligheter utan uppoffrande av de garantier ur budgetteknisk synpunkt och med hänsyn till riksdagens kontrollmöjligheter, som ett beslut om villkorlig tilläggsstat utan den ifrågasatta uppmjukningen skulle skänka.

Föredragande departementschefen anförde bland annat följande:

»Den ifrågasatta finansfullmakten motiveras av att stor skyndsamhet är påkallad, om de avsedda åtgärderna skola vara av värde. Av detta motiv för bemyndigandet följer, att de utgiftsändamål detta omfattar böra vara prövade på förhand på ett sådant sätt, att dröjsmål ej skall behöva uppkomma på grund av att ytterligare mera väsentliga utredningar måste föregå en definitiv medelsdisposition. Även med hänsyn till den räckvidd, fullmakten skulle erhålla, måste kravet på en tillfredsställande utredning och prövning redan på det förberedande stadiet upprätthållas.

Vid överbägandet av den lämpliga utformningen av finansfullmakten har det av antydda skäl stått klart, att denna ej kan anknytas blott till en specificerad ehuru ej i detalj motiverad förteckning på företag, som skola få igångsättas i händelse av en vändning i den ekonomiska utvecklingen. De olika utgiftsändamålen böra bli föremål för Kungl. Maj:ts och riksdagens prövning efter en utredning och med stöd av en motivering av samma karaktär, som är regel när det gäller anslag å riksstaten. Det torde vara ägnat att underlätta bedömningen, om den plan, på vilken de av finansfullmakten omfattade villkorliga medelsanvisningarna böra sammanföras, uppställas analogt med riksstaten. Även ur andra synpunkter framstår en sådan anordning såsom motiverad.

Statskontoret har framhållit vikten av att en riktig bild erhålles av den belastning av budgetutjämningsfonden, som skulle bli följden av att medel disponeras i enlighet med anslagsplanen. Därvid gäller det främst att ange i vad mån poster upptagna på den del av planen, som motsvarar kapitalbudgeten å riksstaten, icke äro räntabla och således påkalla omedelbar avskrivning. Med den förordade uppställningen av anslagsplanen kan detta på ett enkelt och tydligt sätt ske genom att under driftbudgeten upptages en rubrik 'Avskrivning av nya kapitalinvesteringar', varå medel för avskrivning beräknas efter samma regler som tillämpas för riksstatens del. Häremot kan erinras, att avskrivningsposter sakna berättigande å planen eftersom de äro utan direkt betydelse för den fullmakt, till vilken denna är avsedd att vara en specifikation. Invändningen synes mig emellertid icke hårande. För medelsdispositionen enligt planen är det nämligen av stort värde att redan från början erhålla en korrekt bokföring, vilket såsom i det följande närmare utvecklas skulle möjliggöras genom den här förordade anordningen.

I departementspromemorian har ifrågasatts, att planen, om den i oförändrat skick sättes i kraft genom ett Kungl. Maj:ts beslut, automatiskt skulle erhålla karaktären av verklig tilläggsstat och alltså ej skulle behöva ånyo underställas riksdagen för fastställelse. I de över promemorian avgivna yttrandena har detta förslag avvisats. Ur principiell synpunkt har erinrats, att det skulle strida mot grunderna för riksdagens finansmakt, om å Kungl. Maj:t överlättes ej blott att avgöra, när förutsättningarna för igångsättande av ifrågavarande arbeten vore för handen, utan även att formellt fastställa en tilläggsstat för arbetena. I regel måste dock de åtgärder som vidtagits, sedan Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens bemyndigande låtit anslagsplanen träda i tillämpning, anses bindande och alltså medföra, att en omprövning från riksdagens sida av de å ett förslag till tilläggsstat sammanförda

medelsanvisningarna blir av väsentligen formell natur. Vidare är att märka, att om planen i sin helhet sättes i kraft, ej heller avvägningen mellan olika utgiftsposter kan påkalla en omprövning, eftersom planen fastställts av riksdagen. Då jag likväl anser den av ämbetsverken gjorda invändningen avgörande, beror detta på att Kungl. Maj:t vid en eventuell fastställelse av planen såsom tilläggsstat skulle tvingas att fatta beslut jämväl om tilläggsstatens inkomstsida och att detta ställningstagande till finansieringsfrågan ej kan tänkas grundat på en riksdagens fullmakt. Att riksdagen skulle lämna preliminärt bemyndigande även i angivet hänseende skulle nämligen enligt min mening kunna ifrågakomma, endast om det vore klart, att medelsdisposition enligt planen under alla förhållanden skulle helt belasta budgetutjämningsfonden. Det låter sig emellertid väl tänka, att en annan lösning befinnes vara lämpligare i den situation som inträtt efter planens fastställelse.

När jag sålunda tillstyrker, att Kungl. Maj:t under alla förhållanden skall å särskild tilläggsstat äska medel för de arbeten som må hava igångsatts med stöd av det till anslagsplanen knutna bemyndigandet — detta innebär tydligen att utgifterna regelbundet skola bestridas genom förskott — är syftet alltså, att riksdagen skall beredas tillfälle till prövning av finansieringsfrågan. Riksdagens omprövning av redan gjorda, å tilläggsstaten uppförda medelsanvisningar blir ju av redan antydda skäl väsentligen formell; i så måtto blir riksdagens beslut om upptagande av vissa poster på anslagsplanen att betrakta som den egentliga anslagsanvisningen och Kungl. Maj:ts därpå grundade beslut att likställa med fastställelsen av utgiftssidan på en tilläggsstat i gängse mening.

Genom framläggandet för riksdagen av en tilläggsstat erhålles tydligen möjlighet att i en praktiskt lämplig form vidtaga eventuellt erforderliga kompletteringar av arbetsprogrammet. De hörda ämbetsverken ha med skäl erinrat, att man, om Kungl. Maj:ts beslut om anslagsplanens ikraftträdande automatiskt skulle ge denna karaktären av en verklig tilläggsstat, skulle kunna tvingas att upprätta en andra tilläggsstat vid sidan av den av Kungl. Maj:t fastställda, om ett kompletteringsbehov skulle göra sig gällande.

Tilläggsstaten ger också ett lämpligt tillfälle till bestämning av medelsanvisningarnas slutliga karaktär i anslagstekniskt hänseende. Innan tilläggsstat fastställts, torde anvisningarna böra betecknas på ett från gängse anslagsbeteckningar skilt sätt, som klart anger deras speciella ställning. Med stöd av vad här anförts rörande behandlingen av anvisningarna vill jag förorda benämningen *förskottsanslag*. Dessa anslag skulle givetvis ej få överskridas.

De år då riksstaten kompletteras med en på här föreslaget sätt utformad anslagsplan, kommer riksdagen att fatta beslut om två helt skilda kategorier av anslag, en vid vilken definitiv medelsanvisning sker och vilken därför infogas i budgetbalansen samt en annan där medelsanvisningen har karaktären av ett förskotts bemyndigande och till vars finansiering riksdagen sålunda förbehåller sig att i efterhand taga ställning; vid denna senare prövning får avgöras exempelvis i vilken utsträckning vägarbetena böra belasta automobilskattemedelsfonden eller få föranleda en underbalansering av tilläggsstaten. Den förra anslagsgruppen redovisas å riksstaten, den senare å anslagsplanen, för vilken jag i likhet med statskontoret — trots att den tydligen bör omfatta blott en utgiftssida — vill föreslå beteckningen *beredskapsstat*.

I den mån Kungl. Maj:t utnyttjar den till beredskapsstaten knutna fullmakten bör detta ske genom fastställande av *förskottsstat*, omfattande hela beredskapsstaten eller vissa delar av denna. Investeringsanslag böra få upptagas å en förskottsstat endast i förening med däremot eventuellt svarande avskrivningsanslag. Anslagstekniskt skulle för anslagen å en förskottsstat gälla, att de skola vara underkastade för motsvarande riksstatsanslag gällande förfogande- och dispositionsregler och sålunda, bland annat, skola grunda vanlig dragningsrätt å statsverkets checkräkning, i den mån de tillhöra driftbudgeten, och finansieras av riksgäldskontoret, i den mån de tillhöra kapitalbudgeten, men att utgifter å anslagen skola redovisas vid sidan av riksstaten till dess att anslagen överföras å tilläggsstat.

Redovisningen av de utgifter som bestridas med stöd av en förskottsstat bör givetvis direkt anknytas till anslagsfördelningen å denna. Förskottsstatens uppställning i förening med att den omfattar även avskrivningsanslag medför, att bokföringen därvid blir sådan, att den, sedan förskottsstaten fastställts såsom tilläggsstat, utan ändring kan överföras till budgetredovisningen. Även belastningen å statsverkets checkräkning blir med det förordade anslagsanvisnings- och redovisningsförfarandet från början korrekt.

Av statskontoret har föreslagits, att samråd med riksdagens fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret skall äga rum, innan beredskapsstaten lägges till grund för beslut. Även jag finner naturligt, att sådant samråd kommer till stånd. Jag anser dock icke tillräckliga skäl föreligga för att göra fullmäktigeinstitutionernas hörande till förutsättning för ett utnyttjande även i mindre omfattning av det föreslagna bemyndigandet.»

I flera vid 1938 års riksdag i anledning av propositionen med förslag till beredskapsstat väckta motioner ifrågasattes vissa begränsningar i den fullmakt, varom Kungl. Maj:t i propositionen framlagt förslag. Sålunda hemställdes i de likalydande motionerna nr 334 i första kammaren av herr Domö m. fl. och nr 479 i andra kammaren av herr Bagge m. fl. samt de likalydande motionerna nr 335 i första kammaren av herr Knut Petersson m. fl. och nr 481 i andra kammaren av herr Åqvist m. fl., att riksdagen måtte begränsa fullmaktens giltighetstid till februari 1939, då riksdagen återigen vore samlad och kunde hava hunnit behandla frågan med hänsyn till då föreliggande läge. Även i de likalydande motionerna nr 336 i första kammaren av herr Ohlin m. fl. och nr 480 i andra kammaren av herr Carlström m. fl. ifrågasattes en liknande tidsbegränsning.

I motionerna I: 334 och II: 479 framhölls, att anordnandet av de arbeten, vartill medel beräknats i beredskapsstaten, skulle medföra så stora konsekvenser för statens finanser, att deras igångsättande icke borde ske utan att förslaget därom utsänts på remiss — utom till banko- och riksgäldsfullmäktige — till olika organ på arbetsmarknadens och näringslivets områden. Med hänsyn till att en kommande arbetslöshets karaktär och lokala fördelning icke vore känd, ifrågasattes såväl i sistnämnda motioner som i motionerna I: 336 och II: 480 att beredskapsstaten skulle upptaga ett ganska stort antal arbeten och därför en betydande slutsumma. Kungl. Maj:t skulle emellertid inom denna ram bemyndigas att endast i viss begränsad utsträckning igångsätta arbeten.

Statsutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 184) den uppfattningen, att framläggandet av tilläggsstat till riksstaten för det år beredskapsstaten avsåge, syntes böra ske så tidigt under riksdagen, att riksdagen snarast möjligt bereddes tillfälle att pröva de åtgärder, som av en rådande kris påkallades och för vilka anslag å tilläggsstat måste beviljas. Detta syntes kunna ske omkring den 15 februari eller vid den tidpunkt, som motionsvis föreslagits såsom gräns för beredskapsstatens giltighetstid. På detta sätt finge riksdagen möjlighet att icke blott erhålla uppgift om de åtgärder, som av Kungl. Maj:t vidtagits genom anvisningar å beredskapsstaten, utan även att pröva omfattningen av den fortsatta verksamheten för krisens utjämnande. Ifråga om de budgettekniska anordningarna anförde utskottet bland annat följande:

»Även om utskottet icke bortser från att vid tillämpningen och speciellt vid upp rättandet av de särskilda förskottsstater, som avsetts skola komma till stånd, svårigheter kunna komma att visa sig, vill dock utskottet betona, att det nu är fråga om ett försök att på ett annat och mera fullständigt sätt, än som vid 1933 års kris var möjligt, skapa enhetlighet och åstadkomma mera fasta normer på åtskilliga

betydelsefulla områden, vilka icke tidigare varit föremål för reglering. Det torde under sådana förhållanden icke låta sig göra att i förväg fullt ut bedöma, huru de budgettekniska anordningarna lämpligen böra i detalj utformas, och säkerligen kunna härvid skilda synpunkter göras gällande. Utskottet har emellertid vid ett ingående övervägande av detta spörsmål icke funnit skäl föreligga att frågå de synpunkter, som av departementschefen blivit anförda i frågan. Givetvis förutsätter utskottet härvid, att, då erfarenhet vunnits rörande det budgetmässiga utformandet av beredskapsstaten och vad därmed äger samband, vissa jämkningar i vad som nu föreslagits kunna komma att påkallas av såväl mera formella som rent praktiska skäl. Utskottet anser sig alltså nu böra ansluta sig till departementschefens synpunkter och utgår följaktligen från att beredskapsstaten beträffande utgiftssidan i huvudsak uppställas efter förebild av riksstaten samt att å tilläggsstat framdeles begäres täckning för de medelsanvisningar, som av Kungl. Maj:t kunna behöva göras från anslagen å beredskapsstat. Även i avseende å anslags-, anvisnings- och redovisningsförfarandet vill utskottet ansluta sig till vad departementschefen anført.

I motionerna I: 334 och II: 479 har föreslagits, att riksdagen vid uppställandet av föreskrifter för beredskapsstatens användning måtte uttala sig för fastställande av vissa grunder, enligt vilka igångsättande av arbeten med anlåtande av anslag å beredskapsstat borde ske, samt bland annat ifrågasatts, att yttranden skulle inhämtas av vissa särskilt angivna myndigheter och organ, verksamma på arbetsmarknadens och näringslivets områden. I anledning härav vill utskottet framhålla, att utskottet givetvis utgår från att de frågor, som beröra igångsättande av här avsedda arbeten, bliva i vederbörlig ordning förberedda. Anledning synes sålunda saknas att från riksdagens sida lämna några närmare direktiv beträffande remissförfarandet, något som knappast skulle stå i god överensstämmelse med hittills tillämpad praxis och som för övrigt i vissa hänseenden torde vara ägnat att medföra med hänsyn till det ändamål, det här gäller att tillgodose, ej alltid önskvärda konsekvenser.»

Även 1939 års lagtima riksdag beslöt antaga beredskapsstat av samma natur som den för budgetåret 1938/39 antagna. Denna beredskapsstat erhöi för att kunna särskiljas från den av riksdagen antagna beredskapsstaten för försvarsväsendet benämningen allmän beredskapsstat.

IV. Beredskapsstat för försvarsväsendet m. m.

Utgifterna för den förstärkning av den personella försvarsberedskapen, som ägde rum under hösten 1938, bestredos temporärt från de anslag, från vilka motsvarande utgifter eljest utgingo. De upptogs därvid till redovisning under särskild underrubrik. Den merbelastning på vissa riksstatsanslag, som till följd härav uppkom, reglerades sedermera under 1939 års lagtima riksdag. Å tilläggsstat uppfördes nämligen belopp motsvarande den extra belastningen å reservationsanslagen under nya bestämda anslag. Någon förstärkning ägde däremot ej rum av de förslagsanslag, på vilka ökad belastning uppkommit.

Till 1939 års lagtima riksdag framlade Kungl. Maj:t förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 (proposition nr 235). Frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifter, som tillkomma vid krig eller krigsfara, hade dessförinnan behandlats i en inom finansdepartementet utarbetad promemoria angående beredskapsstat för försvarsväsendet, vilken genom remiss underställts statskontoret, riksräkenskapsverket, rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap och fullmäktige i riksgäldskontoret för yttrande.

I promemorian lämnades först en redogörelse för de metoder, som ditills stått till buds för täckande av försvarsutgifter av extraordinär natur. Det framhölls därvid, att man för finansiering av mera omfattande utgifter för försvarsberedskapens omedelbara stärkande i en krissituation vore hänvisad till det lilla kreditivet. I promemorian diskuterades en höjning av detta kreditiv. På grund av den tunga och för det nuvarande budgetsyste- met främmande teknik, som följer av grundlagsstadgandets utformning, ansågs emellertid i stället en ny finansieringsform bära tillskapas. En förskottsfullmakt utformad såsom en beredskapsstat ansågs därvid vara lämplig med hänsyn till den större reda och klarhet i redovisningshänseende och — i synnerhet — den större fasthet i anslagsprövningen och i regleringen av Kungl. Maj:ts befogenheter, som därigenom vunnes.

Föredragande departementschefen anförde vid anmälan inför Kungl. Maj:t av propositionen med förslag till försvarsberedskapsstat för budgetåret 1939/40 bland annat följande:

»Den omedelbara förstärkning av rikets försvarsberedskap som blir erforderlig vid krig eller krigsfara förutsätter utgifter av betydande storleksordning. En efter nuvarande försvarspolitiska förhållanden avpassad reglering av Kungl. Maj:ts finansiella befogenheter i ett sådant läge, vilken på en gång tillgodoser kravet på nödvändig rörelsefrihet och lämnar riksdagens konstitutionella rätt oförkränkt, har hittills ej kommit till stånd.

I den i ärendet utarbetade departementspromemorian, för vars innehåll jag nyss redogjort, har förordats, att behovet av reservtillgångar för finansiering av de beredskapsåtgärder, som bli erforderliga vid krig eller krigsfara, skall tillgodoses genom en finansfullmakt utformad såsom en särskild beredskapsstat, prövad och fastställd i samma former som den beredskapsstat vilken för andra ändamål be- slöts av fjolårets riksdag, samt av samma rättsliga innebörd som denna. Detta förslag har i de över promemorian avgivna yttrandena vunnit allmän anslutning. Den förebragta utredningen synes även mig ha visat lämpligheten av att, med från-

gående av de möjligheter som stå till buds inom det äldre budgetsystemets ram, söka lösningen av förevarande problem i anslutning till den nya fullmaktsform som beredskapsstaten representerar. Avgörande synes mig vara, att en finansfullmakt av den omfattning, som i detta sammanhang erfordras, icke bör lämnas utan att riksdagen på förhand prövat medelsbehoven för olika ändamål samt fastställt även de budgettekniska former i vilka medel må disponeras för dessa. Beredskapsstaten bör få utnyttjas endast när riksdagen ej är samlad. Om en beredskapsstat för försvarsväsendet fastställs av riksdagen, torde de av riksdagen lämnade kreditiven ej böra av Kungl. Maj:t tagas i anspråk för med staten avsedda ändamål.

I departementspromemorian har föreslagits, att å en eventuell beredskapsstat för försvarsväsendet skulle uppföras förskottsanslag blott för de ändamål, som under fjärde huvudtiteln på riksstaten tillgodoses med maximerade anslag, samt att beredskapsstaten skulle kompletteras med ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att under för beredskapsstaten gällande förutsättningar disponera förslagsanslagen på riksstaten även för de beredskapsutgifter som äro hänförliga till dessa anslag. I likhet med riksräkenskapsverket finner jag dock lämpligare, att förskottsanslag upptagas för *santliga* ifrågakommande beredskapsutgifter.

En naturlig konsekvens av beredskapsstatens karaktär av finansfullmakt är att anslagen å staten ej böra få överskridas. Detta gäller också ovillkorligt för den av fjolårets riksdag beslutade staten. Med hänvisning till den nuvarande anordningen med två kreditiv för försvarsutgifter, av vilka det ena får disponeras av Kungl. Maj:t utan formella förbehåll men det andra blott under förutsättning av riksdagskallelse, har riksräkenskapsverket föreslagit, att förskottsanslagen å den nya beredskapsstaten för försvarsväsendet skola anvisas förslagsvis men att till medelsanvisningen skall knytas det villkoret, att anslagen icke få överskridas utan att riksdagskallelse utfärdas. Beredskapsstatens olika anslag, tänkta såsom maximerade medelsanvisningar, skulle härvid motsvara det mindre kreditivet, medan de överskridanden av anslagen, som i vissa lägen finnas oundvikliga, närmast skulle motsvara det större kreditivet. Jag vill i anslutning till riksräkenskapsverkets förslag erinra om att även riksgäldsfullmäktige synas förutsätta, att förskottsanslagen på den nya beredskapsstaten ej skola i förväg ovillkorligt maximeras.

Den av riksräkenskapsverket sålunda förordade utformningen av förskottsanslagen å beredskapsstaten för försvarsväsendet synes mig tillgodose behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på ett sätt, som är fullt förenligt med statens fullmaktskaraktär. Den ger även en säkrare utgångspunkt för beräkningen av förskottsanslagen än som under andra förutsättningar står att vinna. Med den föreslagna anordningen blir riksdagens huvuduppgift vid anslagsprövningen att bedöma, vilka belopp som erfordras för beredskapsåtgärder som Kungl. Maj:t rimligen bör kunna få vidtaga utan riksdagskallelse, under det att man eljest, alltså i händelse anslagen anvisades såsom ovillkorligt begränsade, vid anslagsberäkningen måste taga hänsyn även till de ytterligare belopp som kunna erfordras, innan riksdagen efter kallelse hinner sammanträda och fatta beslut. Trots att riksräkenskapsverkets linje kan synas innebära en långtgående uppmjukning av gränserna för fullmakten, kommer den dock av sist angivna skäl att i konstitutionellt hänseende erbjuda riksdagen en starkare ställning. På anförda grunder vill jag förorda, att förskottsanslagen på försvarsväsendets beredskapsstat upptagas med förslagsvis angivna belopp samt att riksdagens medgivande utverkas till överskridande av beloppen under förutsättning att riksdagen omedelbart inkallas eller ändock skall sammanträda inom tjugo dagar. Med ett faktiskt överskridande bör därvid jämställas ett beslut, som med visshet förutses medföra ett överskridande.

Den av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap väckta frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifterna är givetvis av största

vikt. Då emellertid finansieringssättet måste bli i hög grad beroende av de omständigheter under vilka beredskapsstaten kan komma att utnyttjas, finner jag ej anledning att frågå den princip, som av riksdagen godkänts vid fastställande av beredskapsstaten för budgetåret 1938/39, nämligen att finansieringen skall regleras i samband med att de utgifter, som bestritts med stöd av beredskapsstaten, genom framläggande av tilläggsstat anmälas för riksdagen. Till den allmänna frågan om finanspolitikens utformning i händelse av krig är jag icke beredd att i detta sammanhang taga ställning.»

Det förslag till försvarsberedskapsstat, som av Kungl. Maj:t framlades för 1939 års lagtima riksdag, upptog ett fåtal samlingsanslag för de olika försvarsgrenarna varjämte å staten upptogos vissa anslag för beredskapsutgifter utanför det egentliga försvarsväsendets ram.

Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen för direktiven väcktes inom första kammaren av herr Herlitz m. fl. en motion nr 298, vari hemställdes, att riksdagen ville, med beaktande av vad i motionen anförts, vidtaga ändringar i Kungl. Maj:ts förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m., ägnade att, på samma gång som behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på effektivt sätt tillgodoses, säkerställa, att riksdagen även i sådana lägen, så långt möjligt är, får utöva de funktioner, som enligt gällande konstitutionell ordning tillkomma densamma. Motionen innehöll bland annat följande:

Den obegränsade fullmakten ingav motionärerna betänkligheter. Regeringen kunde enligt propositionens förslag under ganska lång tid förfoga över obegränsade medel utan att riksdagen ens sammankommit. Det ifrågasattes, huruvida den obegränsade fullmakten överhuvud taget behövdes. Det kunde också tänkas, att beredskapsstaten gjordes mera specialiserad och att i samband därmed en skillnad genomfördes mellan olika anslag med hänsyn till befogenheten att överskrida dem. Betänkligheterna mot att anslagen ej maximerades försvagades uppenbarligen i den mån deras ändamål blivit närmare fixerade. Därest en obegränsad fullmakt i vissa lägen skulle befinnas nödvändig (t. ex. vid infallande krig), syntes vidare böra övervägas, om den även borde få tagas i anspråk i mindre svårartade krislägen. Om och i den mån obegränsade fullmakter befunnas ofrånkomliga, borde i varje fall fastslås, att rätten till en, vad beloppet angår, obegränsad medelsanvändning endast för en mycket begränsad tidrymd skulle läggas i regeringens hand.

I motionen ifrågasattes införande av två olika kategorier anslag eller två olika beredskapsstater, den ena att användas vid infallande krig, den andra att användas vid krigsfara. Vad beträffar den förstnämnda gruppen borde utgångspunkten vara den, att riksdagen skulle inkallas, så snart krig utbryter och anslagen i följd härav tagas i anspråk. Vad anginge de anslag, som skulle stå till förfogande vid krigsfara, ansågo motionärerna det icke vara samma anledning att framtinga riksdagskallelse, så snart de tagas i anspråk.

Motionärerna ifrågasatte vidare, att riksbanks- och riksgäldsfullmäktige skulle höras innan fastställandet av beredskapsstat i vad den avsågo anslag att användas vid krigsfara.

Statsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 137), att den begärda finansfullmakten syntes kunna lämnas i form av en beredskapsstat. Beträffande utformningen av denna beredskapsstat ansåg sig utskottet icke böra framställa någon erinring. Utskottet anförde vidare bland annat följande:

»Vad därefter angår de allmänna förutsättningar, som skola vara för handen för att beredskapsstaten skall kunna helt eller delvis anlitas, vill utskottet erinra om, att, då formen av en beredskapsstat här valts för lämnandet av denna fullmakt åt

Kungl. Maj:t, vad som gäller beträffande anlitaudet av den allmänna beredskapsstaten även i detta fall bör äga motsvarande tillämpning. Sålunda vill utskottet understryka, att ej heller denna stat bör få sättas i tillämpning under sådan tid, då riksdagen kan vara i tillfälle att pröva de ändamål, för vilken beredskapsstaten är särskilt avsedd. Utskottet vill icke föreslå någon allmän begränsning av tiden för beredskapsstatens giltighet, men anser att, under tid, då avgörandet av hit-hörande frågor kan ankomma på riksdagen, den finansfullmakt som genom beredskapsstaten lämnas Kungl. Maj:t, bör upphöra att gälla. Detta lär i varje fall kunna ske, då riksdagen varit samlad i tio dagar. Vidare vill utskottet erinra om, att överskridande av de särskilda i beredskapsstaten angivna anslagsbeloppen enligt förslaget skulle kunna ske endast under förutsättning av att riksdagskallelse utgått eller riksdagen ändock skall inom tjugo dagar sammanträda. Samma förutsättning synes enligt utskottets mening böra uppställas, när ett sammanlagt belopp av 100,000,000 kronor disponerats av de i beredskapsstaten intagna för försvarsdepartementet avsedda utgifterna å driftbudgeten.

Slutligen vill utskottet, som i övrigt icke finner sig böra framställa någon erinran mot förutsättningarna för beredskapsstatens användning, uttala, att utskottet givetvis anser sig kunna utgå från att, även om angivna förutsättningar i avseende å riksdagens inkallande icke föreligga, Kungl. Maj:t vid krig eller krigs fara för vårt land eller annan allvarlig förändring i den politiska situationen i världen inhämtar riksdagens mening om de åtgärder, som av förhållandena kunna befinnas påkallade.»

Genom beslut den 26 augusti 1939 fastställde Kungl. Maj:t den av riksdagen godkända försvarsberedskapsstaten att lända till efterrättelse såsom förskottsstat. Genom proposition till 1939 års urtima riksdag framlade Kungl. Maj:t förslag till tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1939/40, varigenom reglering skulle ske av vissa utgifter, som bestritts förskottsvis med stöd av den lämnade finansfullmakten för försvarsändamål (proposition nr 1). Föredragande departementschefen anförde därvid bland annat följande:

»De beslut om disposition av anslag å förskottsstaten, som hittills meddelats, avse utgifter av två principiellt skilda slag, nämligen dels löpande utgifter för ersättningar till personal och för förbrukningsmateriel, dels engångsutgifter för viss bestämd materielanskaffning eller för vissa anläggningsarbeten. Det är tydligt, att en reglering av utgifter å förskottsanslag utan svårighet kan ske i den nyss angivna formen i de fall, då utgiftsbeslutet avser en engångskostnad av viss bestämd eller sannolik storlek. I dessa fall böra maximerade anslag äskas å tilläggsstaten. Annorlunda förhåller det sig i regel med löpande utgifter som avse personalkostnader för anledda av beslut om förstärkt försvarsberedskap eller annan liknande åtgärd. Storleken av dessa utgifter — liksom i viss mån även utgifternas fördelning på olika anslag — blir då helt beroende på arten av de vidtagna försvarsåtgärderna och den tidrymd, under vilken dessa kunna antagas äga bestånd. Att under dessa omständigheter i ett läge, där utvecklingen fram till budgetårets utgång icke kan bedömas, framlägga en verklig anslagsberäkning låter sig icke göra. Om medel för täckande av ifrågavarande utgiftsbehov nu skulle äskas å en tilläggsstat, skulle därför inom statens ram komma att införas förslagsanslag, vilka hade karaktären av rena finansfullmakter. Dylika förslagsanslag skulle nämligen varken fylla kravet, att förslagsvis anvisade belopp skola genom av riksdagen prövade utbetalningsgrunder vara i sak maximerade, eller ge ett mått på den sannolika anslagsbelastningen.

I tillspetsad form framträder den här berörda budgetfrågan, om ett till sin storlek helt obestämt medelsbehov för en förstärkning av försvarsberedskapen uppkommer medan riksdagen är samlad. Någon anslagsprövning från riksdagens sida är då ej möjlig, utan riksdagen måste lämna finansfullmakter, som inpressade inom ramen av en tilläggsstat skulle verka sönderbrytande på statsregleringen.

De omständigheter jag här berört leda över till tanken, att sistnämnda slag av utgifter icke böra regleras å en tilläggsstat förrän de kunna till sin storlek överblickas. De skulle då få hållas utanför den utgiftsreglering, varom förslag bör framläggas omedelbart vid början av den riksdagssession som följer efter förskottsstatens ikraftträdande, och tills vidare bestridas med stöd av en finansfullmakt, lämnad Konungen samtidigt med att reglering av engångsutgifter beslutes. Mot denna tankegång kan invändas, att dock åtminstone de kostnader av löpande natur som redan uppkommit, när förslag om tilläggsstat framlägges, böra regleras å denna stat. Detta krav torde också kunna och böra tillgodoses, i den mån en avslutad redovisning av dessa kostnader föreligger, vilket emellertid ej alltid och exempelvis ej för närvarande är fallet.

Från angivna utgångspunkter finner jag mig böra föreslå, att den tilläggsstat, varom förslag nu bör föreläggas riksdagen, i princip begränsas till de anslagsäskanden som avse till sin storlek bestämbara medelsbehov, alltså i första hand engångsutgifter som redan beslutits eller som prövas bliva erforderliga för omedelbar förstärkning av försvaret eller civilbefolkningens skydd. För övriga utgifters del föreslår jag ett uppskov med regleringsförslaget till början av nästa års lagtima riksdag, om utrikeslägets utveckling då tillåtit en avveckling av de extraordinära försvarsåtgärderna, eller till den senare tidpunkt under riksdagen, då en sådan avveckling kommit till stånd eller det samlade medelsbehovet under budgetåret ändock kan överblickas. I varje fall bör reglering av förskottsstatens utgifter genom fastställande av tilläggsstat ske före budgetårets utgång. Ett uppskov med tilläggsstatens fastställande förutsätter framställning till riksdagen om en ny finansfullmakt.

Liksom fastställandet av en riksstat eller en tilläggsstat förutsätter fastställandet av en förskottsstat gemensamt beslut av Konungen och riksdagen. För förskottsstatens del utformas emellertid riksdagsbeslutet för tiden mellan riksdagarna såsom en fullmakt för Konungen att inom ramen av en av riksdagen godkänd beredskapsstat fastställa en förskottsstat. Är riksdagen samlad och uppkommer behov av finansiella befogenheter för Kungl. Maj:t av den art som innefattas i en förskottsstat, synas dessa lämpligen böra lämnas genom beslut av riksdagen om fastställande av förskottsstat. Skulle Kungl. Maj:t före riksdagens sammanträde ha fastställt förskottsstat med stöd av föreliggande beredskapsfullmakt och föreligger fortsättningsvis behov av sådana finansiella befogenheter, synes under dessa förhållanden slutsatsen bli, att Kungl. Maj:t bör erhålla dessa genom beslut av riksdagen innefattande en förklaring, att den redan fastställda förskottsstaten skall äga fortsatt giltighet i oförändrad eller — eventuellt — viss modifierad form. Jag torde i enlighet med den här utvecklade uppfattningen senare denna dag få framlägga förslag om framställning till riksdagen om beslut av här angiven allmän innebörd.»

I det förslag till tilläggsstat, som framlades för urtima riksdagen genom propositionen nr 1, var inkomstsidan allenast provisoriskt beräknad. Departementschefen framhöll, att det vore för tidigt att taga ställning till den slutliga utformningen av denna inkomstsida.

Efter förslag av Kungl. Maj:t medgav nyssnämnda riksdag, att den av Kungl. Maj:t den 26 augusti 1939 för budgetåret 1939/40 fastställda förskottsstaten skulle med vissa ändringar äga fortsatt giltighet.

Såsom förut angivits förklarade riksdagen i samband med godkännande av försvarsberedskapsstaten för budgetåret 1939/40, att, om finansfullmakten tagits i anspråk för försvarsdepartementets del i avseende å ett sammanlagt belopp av 100 miljoner kronor, ytterligare medel av de å beredskapsstaten för samma departement upptagna anslagsbeloppen icke finge disponeras under annan förutsättning än att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skulle inom tjugo dagar sammanträda. Enligt urtima

riksdagens beslut skulle denna begränsning av dispositionsrätten icke längre upprätthållas.

I proposition nr 90 till 1939 års urtima riksdag framlade Kungl. Maj:t förslag till beräkning av vissa inkomster och utgifter å tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1939/40. Vid anmälan av detta förslag framhöll föredragande departementschefen, att vid framläggandet i propositionen nr 1 av förslag till tilläggsstat I avsikten varit att i en senare proposition avgiva förslag om en sådan komplettering av staten, att riksdagen skulle kunna upprätta en för budgetåret gällande, avslutad tilläggsstat till riksstaten. Den senare utvecklingen hade emellertid synt motivera en viss avvikelse från denna plan. I fråga om formen för riksdagens beslut beträffande tilläggsstat I anförde departementschefen följande:

»De väntade utgifterna å förskottsstaten medföra, att en nu upprättad tilläggsstat kan ge blott en mycket ofullständig bild av det finansiella läget och kräver komplettering med en andra tilläggsstat, avsedd för konsolidering av de förskottsvis bestridda utgifterna. Under angivna förhållanden finner jag lämpligast, att någon stat ej nu upprättas utan att endast de för det tidigare framlagda statförslagets komplettering erforderliga besluten om redovisningen av vissa nya inkomster meddelas. Denna ståndpunkt står i full samstämmighet med den uppfattning om anslagsanvisningarna å tilläggsstat och de till denna stat knutna inkomstredovisningsbesluten såsom successiva beslut om ändringar i riksstaten, vilken utvecklats av första särskilda utskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande nr 42. Samma uppfattning har legat till grund bl. a. för Kungl. Maj:ts tidigare framlagda förslag om upptagande å gällande riksstat av en ny huvudtitel för folkhushållningsdepartementet.»

Om, i enlighet med vad departementschefen sålunda anført, någon stat ej skulle komma att fastställas, borde — framhöll departementschefen vidare — den budgettekniska handläggningen av under hösten fattade beslut eller framdeles uppkommande frågor om ändringar i riksstaten fortsättningsvis bli den, att för lagtima riksdagen omedelbart skulle framläggas förslag till en tilläggsstat II till riksstaten, omfattande i främsta rummet anslagsäskanden för reglering av de med stöd av förskottsstaten verkställda utbetalningarna men även anslag för de nya behov som kunde hava aktualiserats. Icke heller denna stat borde vid sitt framläggande vara avslutad; inkomstberäkningen borde således vara öppen och nya anslag under riksdagens lopp kunna tillfogas. Mot slutet av riksdagen borde, i anslutning till en då framlagd översikt över det finansiella läget och en slutlig inkomstberäkning för budgetåret, en tilläggsstat fastställas, sammanfattande de ändringar i riksstaten som kommit till stånd genom de till tilläggsstaterna I och II anknutna inkomst- och utgiftsbesluten. Denna slutliga och fullständiga tilläggsstat finge där efter — sedan den i enlighet med riksdagens förut berörda uttalande godkänts såsom sammanfattning av nyssnämnda ändringar — jämte den ursprungligen fastställda riksstaten bilda underlaget för budgetredovisningen för året. Den sålunda angivna handläggningen syntes vara den i nuvarande komplicerade läge mest praktiska. Den form, i vilken riksdagen funne gott meddela sina beslut i anledning av de framlagda förslagen beträffande tilläggsstat I, bleve avgörande för huruvida den angivna vägen framdeles borde och kunde följas.

Vad Kungl. Maj:t sålunda föreslagit, ansåg sig riksdagen böra biträda (riksdagens skrivelse nr 110).

Vid början av 1940 års lagtima riksdag framlade Kungl. Maj:t proposition nr 2 angående utgifter å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1939/40. I överensstämmelse med det ståndpunktstagande, varför redogörelse nyss läm-

nats, innefattade detta förslag icke en avslutad stat utan blott en i anslutning till riksstaten upprättad sammanställning av nya utgifter, för vilka medel äskades eller beräknades i förslaget till tilläggsstat.

Av 1940 års lagtima riksdag har Kungl. Maj:t (proposition nr 3) hemställt om förklaring, att förskottsstaten för försvarsväsendet skall äga fortsatt giltighet i den utformning staten erhållit vid 1939 års urtima riksdag. Samtidigt har Kungl. Maj:t hemställt om riksdagens bemyndigande att utan förnyad prövning av anslagsfrågan från riksdagens sida få överskrida vissa angivna å förskottsstaten uppförda anslag. I proposition nr 38 till sistnämnda riksdag har Kungl. Maj:t hemställt om riksdagens bemyndigande till obegränsad dispositionsrätt över ett annat å förskottsstaten uppfört anslag.

En sammanställning över fullmaktslagstiftningen i vissa främmande länder har av de sakkunniga intagits i en vid denna P. M. fogad *bilaga nr 3*.

V. Allmän motivering.

De anslag, som av lagtima riksdag uppföras på riksstaten för det nästföljande statsregleringsåret, äro i allmänhet avsedda att tillgodose vid tidpunkten för anslagens beviljande kända behov. Mellan lagtima riksdagar kunna emellertid inträffa vid riksstatens uppgörande icke förutsedda händelser, vilka nödvändiggöra medelsanvisningar, innan nästa lagtima riksdag sammankommer. Bland sådana händelser träda särskilt i förgrunden dels krigsfara eller krig, dels ock ekonomisk kris. De mindre staternas utsatta läge och den snabbhet i händelseutvecklingen, som kännetecknar vår tid, gör det ofrånkomligt att Kungl. Maj:t utrustas med vidsträckta finansfullmakter för att effektivt och utan onödig tidsutdräkt kunna möta krigsfara eller krig. Det synes även vara lämpligt, att Kungl. Maj:t erhåller vittgående fullmakter, vilka möjliggöra vidtagandet av effektiva åtgärder, ägnade att mildra de ogynnsamma verkningar, som följa av en för näringslivet allvarlig ekonomisk kris. Därjämte kunna andra händelser av större eller mindre vikt inträffa, vilka ävenledes nödvändiggöra omedelbara medelsanvisningar.

Intill tillkomsten under senare år av de vid sidan av grundlagarna tillskapade särskilda beredskapsstaterna voro såsom framgår av den lämnade redogörelsen Kungl. Maj:ts möjligheter att mellan riksdagarna tillgodose ändamål, vartill medel icke särskilt beräknats å riksstaten, synnerligen begränsade. Om man bortser från de till storleken obetydliga, å de olika huvudtitlarna uppförda maximerade anslagen till extra utgifter, stodo till Kungl. Maj:ts förfogande för sådana ändamål blott de båda kreditiven, vilka § 63 regeringsformen ålägger riksdagen att anslå och till utbetalning å riksgäldskontoret anvisa, samt förslagsanslaget till oförutsedda utgifter, vars användningsområde jämlikt de för anslaget gällande dispositionsbestämmelserna bland annat begränsats till utgifter, som icke avses i § 63 regeringsformen.

För att skapa möjlighet för Kungl. Maj:t att efter riksdagens slut kunna möta en eventuell konjunkturförsämring beslöt 1938 års riksdag såsom tidigare omnämnts på förslag av Kungl. Maj:t, att budgeten skulle kompletteras med en anslagsplan, som skulle bereda Kungl. Maj:t tillfälle att snabbt utvidga den statliga anläggningsverksamheten i syfte att motarbeta en omfattande arbetslöshet. På denna anslagsplan, vilken erhöll beteckningen beredskapsstat, voro uppförda specificerade medelsanvisningar till olika investeringar, vilka ansågos böra komma till stånd, om den då rådande högkonjunkturen skulle brytas. Dessa investeringar hade av riksdagen gjorts till föremål för prövning i samma ordning som de å riksstaten upptagna, och medelsanvisningarna voro specificerade å beredskapsstaten med uppställningen av anslagen å riksstaten såsom förebild. Även 1939 års lagtima riksdag antog en dylik beredskapsstat, vilken för att kunna särskiljas från den vid samma riksdag antagna beredskapsstaten för försvarsväsendet m. m. gavs benämningen »allmän beredskapsstat».

Insikten om att Kungl. Maj:t måste vara innehavare av betydligt mera vidsträckta och tidsenliga fullmakter för tillgodseende av försvarsväsendets behov än dem som innefattas i de båda kreditiven föranledde statsmakterna att vid 1939 års lagtima riksdag skapa en ny finansfullmakt för detta ända-

mål. Härvidlag tjänade den allmänna beredskapsstaten såsom förebild. Betydande skiljaktigheter föreligger emellertid mellan de båda beredskapsstaterna. Medan den allmänna beredskapsstatens medelsanvisningar blivit i detalj av riksdagen prövade och å staten erhållit en häremot svarande specificering, upptar beredskapsstaten för försvarsväsendet ett fåtal samlingsanslag, som kunna med större frihet disponeras av Kungl. Maj:t. En annan väsentlig skiljaktighet föreligger därutinnan, att anslag å allmän beredskapsstat icke får överskridas, medan sådant överskridande under vissa förutsättningar får äga rum å anslag, som uppförts å försvarsberedskapsstat.

De sakkunniga finna systemet med beredskapsstater för tillgodoseende mellan riksdagarna av vissa mera betydande, i den ordinarie riksstaten icke förutsedda behov vara väl lämpat för det avsedda ändamålet. I formellt hänseende synes detta system vara att föredraga framför den form av finansfullmakt, som regleras i § 63 regeringsformen. Genom den utveckling, som det svenska budgetsystemet undergått och som särskilt markerats genom den vid 1937 års riksdag beslutade budgetomläggningen, har detta kommit att i åtskilliga hänseenden avvika från grundlagarnas bestämmelser. Även grundlagstadgandet om kreditiven har i samband med denna utveckling blivit föråldrat. De sakkunniga få till belysande härav hänvisa till den redogörelse, som i *bilaga nr 1* lämnas för lilla kreditivets användning. De nya vid 1938 och 1939 års riksdagar skapade finansfullmakterna åter hava utformats i anslutning till det nu gällande budgetsystemet.

Såsom den allmänna beredskapsstaten hittills blivit utformad har den i huvudsak utgjort en investeringsstat. Å densamma ha upptagits anslag såväl till anläggningsverksamhet i statens egen regi som bidrag till stödjande av enskild sådan verksamhet. En beredskapsstat av denna innebörd bereder Kungl. Maj:t möjlighet att möta vissa av de svårigheter på arbetsmarknaden, som kunna förorsakas av en konjunkturförsämring. Den är emellertid icke ägnad att mildra alla viktigare ogynnsamma verkningar, som kunna följa av en konjunkturförsämring, liksom den ej heller är lämpad att motverka de olägenheter, som kunna förorsakas av vissa andra händelser på det ekonomiska livets område än konjunkturförsämringar.

Å den försvarsberedskapsstat, som antogs av 1939 års lagtima riksdag, voro uppförda icke blott anslag till direkta försvarsändamål utan även anslag till vissa civila ändamål, vilka måste tillgodoses vid krigsfara eller krig. Enligt de sakkunnigas förmenande bör försvarsberedskapsstaten även i framtiden innefatta sådana anslag.

För tillgodoseende av andra vid riksstatens uppgörande icke förutsedda behov än sådana, för vilka beredskapsstater äro avsedda eller vilka kunna bestridas från anslagen till extra utgifter, bör enligt de sakkunnigas mening liksom hittills ett till beloppet lämpligt avpassat förslagsanslag till oförutsedda utgifter anvisas å varje års riksstat. Från detta anslag böra utgifter av högst skiftande art kunna bestridas. Såsom förut nämnts lämnas i *bilaga nr 2* en översikt över olika fall, då anslaget till oförutsedda utgifter disponerats av Kungl. Maj:t utan att riksdagens samtycke på förhand kunnat inhämtas. De sakkunniga anse, att detta anslag i framtiden bör användas i huvudsak i överensstämmelse med de regler, som hittills av riksdagen fastställts för anslagens disposition. Med tillhjälp av anslaget bör emellertid dessutom kunna bestridas vissa utgifter till ändamål, som för närvarande kunna tillgodoses medelst kreditiven, men som icke äro av den natur, att anslag till desamma kunna upptagas å beredskapsstat. Anslaget till oförutsedda utgifter bör

kunna disponeras för att motverka följderna för befolkningen av mera betydande olyckor av skilda slag. De sakkunniga tänka härvidlag till exempel på de svårigheter, som uppstå vid omfattande eldsolyckor, översvämningar, stormskador, missväxt m. m. Medelst detta anslag böra även, i den mån andra medel icke stå till förfogande, bestridas kostnaderna för återställande av statsegendom, som blivit skadad på ett eller annat sätt. Kostnaderna för återuppförande av brunnen, staten tillhörig byggnad böra sålunda kunna belasta detta anslag. Om staten genom dom eller skiljedom förpliktats utgiva visst belopp, bör detta kunna utgå från anslaget till oförutsedda utgifter. De sakkunniga vilja understryka, att de fall, som nu nämnts, endast utgöra en exemplifiering. Över huvud bör anslaget kunna disponeras för sådana synnerligen trängande, mellan riksdagarna uppkommande utgiftsbehov, vilka icke kunna bestridas av andra till Kungl. Maj:ts förfogande stående medel. Vid den prövning, som föregår medelsanvisningen, bör hänsyn tagas förutom till angelägenhetsgraden även till det erforderliga beloppets storlek. Ju större belopp som erfordras för att tillgodose ett ändamål, desto angelägnare bör ändamålet vara för att anslaget bör få användas. Med riksdagens medgivande kan naturligen anslaget disponeras utan iakttagande av de eljest för detsamma gällande dispositionsbestämmelserna.

Kontrollen över att användningen av anslaget till oförutsedda utgifter icke missbrukas av Kungl. Maj:t får sökas i den konstitutionella ansvarigheten hos de i beslut deltagande statsråden. För den händelse de till denna grupp hörande oförutsedda utgifterna skulle vara av den storlek, att anslaget ej rimligen anses kunna tagas i anspråk, och anslagsbeslut ej kunna uppskjutas till nästkommande lagtida riksdag, läser Kungl. Maj:t inkalla urtima riksdag.

Ingen av de fullmakter, som sålunda enligt de sakkunnigas förslag skulle ställas till Kungl. Maj:ts förfogande, är lämpad att tagas i anspråk för mera betydande stödåtgärder åt kreditinrättningar eller andra dylika företag, som kommit i svårigheter. Som av den föregående redogörelsen framgår, anlätades tidigare för sådana fall Aktiebolaget Kreditkassan av år 1922. Här må även erinras om det bemyndigande, som 1932 års riksdag i samband med Kreugerkrisen lämnade riksgäldskontoret att ställa till Kungl. Maj:ts förfogande ett belopp av 30 miljoner kronor till sådana ändamål. Enligt de sakkunnigas mening böra, om riksdagen anser det vara lämpligt och behövt, dylika mera tillfälliga fullmakter kunna lämnas även i framtiden. Erforderliga medelsanvisningar för ändamålet böra emellertid därvid icke såsom hittills ske vid sidan av riksstaten utan äga rum genom anslag å densamma.

Mot en sådan vidsträckt fullmaktsgivning i finansiellt hänseende, som av de sakkunniga förordats, kan göras gällande att den icke står i full överensstämmelse med den maktfördelning mellan Konung och riksdag, på vilken vår författning är uppbyggd. Häremot kan åter anföras, att nutida förhållanden i vissa lägen med nödvändighet fordra finansfullmakter av vidsträckt omfattning för Kungl. Maj:t. Det är då angeläget att åt riksdagen givas kontrollbefogenheter, som i görligaste mån garantera riksdagen dess maktställning utan att syftet med fullmakterna kommer att förfelas. De sakkunniga hava vid förslagets utformande, såsom framgår av vad som anföres i specialmotiveringen, sökt erhålla erforderliga garantier mot sådant utnyttjande av fullmakten, som icke kan anses önskvärt.

Erforderliga bestämmelser för regleringen av de sålunda förordade finansfullmakterna böra införas antingen i § 63 regeringsformen eller ock i denna paragraf och en därtill knuten särskild lag. Då de sakkunniga ansett det

önskvärt, att grundlagarna icke belastas med bestämmelser, som icke kunna anses vara av mera väsentlig betydelse, ha de vid valet mellan nyssnämnda alternativ funnit det sistnämnda vara att föredraga. I § 63 böra alltså de grundläggande bestämmelserna intagas, medan övriga föreskrifter böra sammanföras till en särskild lag, vartill grundlagsparagrafen bör innehålla en hänvisning. Åt den särskilda lagen torde lämpligen kunna givas benämningen »lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål».

I § 39 mom. 1 riksdagsordningen stadgas bland annat, att statsutskottet skall föreslå beloppet av de i § 63 regeringsformen omförmälda kreditiven. Denna bestämmelse bör utgå ur riksdagsordningen i samband med att de sakkunnigas förslag om kreditivens avskaffande genomföres. De sakkunniga ha i anslutning härtill upprättat förslag till ändring av nyssnämnda lagrum.

I direktiven har även framförts tanken på en revision av § 2 i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter. Nämnda lagrum innehåller bland annat bestämmelse, att ledamot av statsrådet eller föredragande, som tillstyrker Konungen att, innan riksdagskallelse i huvudstadens kyrkor vederbörligen kungjord blivit, egenmäktigt eller våldsammelige lyfta stora kreditivet, skall mista ämbetet. Samma påföljd stadgas, om statsrådet, då det likmätigt §§ 39, 40, 41, 42 och 43 regeringsformen förer regeringen, på förut angivna olagliga tid och sätt lyfter detta kreditiv eller någon statsrådets ledamot tillstyrker ett så beskaffat lyftande.

Ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, som till väsentliga delar kvarstår oförändrad sedan lagens tillkomst år 1810, innehåller åtskilliga föråldrade bestämmelser, som icke kunna tillämpas under nutida förhållanden. Att under sådana omständigheter vidtagna ändringar i denna lag på enstaka punkter, då sådana ändringar icke äro oundgängligen nödvändiga, anse de sakkunniga icke vara lämpligt. Om denna lag anses böra ändras, bör detta ske i samband med en allmän översyn av hela lagens innehåll. Med hänsyn till det anförda anse sig de sakkunniga icke böra framlägga något förslag till ändring av § 2 i ansvarighetslagen. Den nuvarande ansvarsbestämmelsen för olagligt lyftande av stora kreditivet torde utan olägenheter tills vidare kunna stå kvar såsom en död bokstav i vår lagstiftning.

De sakkunniga anse sig i detta sammanhang böra framhålla önskvärdheten av att samtliga grundlagsbestämmelser, vilka äga betydelse för vår budget eller våra statsfinanser i övrigt, underkastas en ingående prövning. Grundlagarnas bestämmelser om statsregleringen äro icke uttömmande. Statsregleringsrätten har vuxit fram genom praxis och utbildats såsom sedvanerätt, delvis i strid mot grundlagarna. Redan vid en yttlig granskning av de grundlagsparagrafer, som innehålla bestämmelser i förevarande hänseenden, framgå stora skilljaktigheter mellan grundlagens bud och nuvarande praxis.¹ Enligt de sakkunnigas förmenande bör den av dem förordade utredningen in-

¹ I den vetenskapliga diskussionen ha delade meningar gjort sig gällande i fråga om innebörden av § 57 regeringsformen. Bestämmelsen i § 59 att genom bevilningar skall fyllas vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra står särskilt efter den vid 1937 års riksdag beslutade budgetomläggningen icke i överensstämmelse med nu gällande ordning. Även § 60 måste bli föremål för en översyn. Varför skola exempelvis postmedlen vara bevilning, medan telegraf- och telefoninkomsterna hänföras till ordinarie inkomster? Skillnaden mellan »tullmedlen» och tullverkets inkomster bör klargöras. Huruvida spannmålstullen bör kunna förhöjas av Konungen ensam bör även tagas under övervägande. Bestämmelsen i § 62, att särskilda summor av bevilningarna skola till särskilda ändamål användas, är ej längre tids-

riktas förutom på omarbetning av vissa grundlagsstadganden även på sammanförandet av sådana regler, vilka icke äro av den betydelse, att de böra införas i grundlagarna, till en särskild stadga om budgeten. De bestämmelser, som av de sakkunniga föreslagits skola intagas i särskild lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål, synas därvid böra ingå i denna stadga.

enlig. Den särskilda bevilning, som enligt § 66 skall av riksdagen tillskjutas för betalande av den rikets gäld, som riksgäldskontoret ombesörjer, förekommer ej längre. En numera onödig bestämmelse gäller subsidier av främmande makter i § 58.

Konungens och riksdagens respektive befogenheter i statsregleringshänseende äro oklart uttryckta. Grundlagen förutsätter direkt statsskuld, som icke förvaltas av riksgäldskontoret; då praxis fört all verklig sådan skuld till riksgäldskontoret, bör detta utsägas i regeringsformen. Det gemensamma voteringsinstitutet torde böra underkastas utredning.

I regeringsformen borde införas så viktiga stadganden som om riksgäldskontorets skyldighet att på anmodan av Kungl. Maj:t lämna statskontoret kassaförstärkning samt om den senaste budgetreformens grundprinciper.

VI. Specialmotivering.

§ 63 regeringsformen.

I § 63 regeringsformen ha de sakkunniga i sitt förslag i överensstämmelse med vad i det föregående angivits intagit de grundläggande bestämmelserna avseende de två arterna av beredskapsstater. Paragrafen har indelats i 3 moment. Av dessa moment innehåller det första bestämmelser om beredskapsstat för försvarsväsendet och det andra bestämmelser om allmän beredskapsstat. Det sista momentet innehåller för de båda beredskapsstaterna gemensamma bestämmelser.

M o m. 1. Å beredskapsstat för försvarsväsendet skola enligt de sakkunnigas förslag upptagas sådana anslag, vilka kunna erfordras utöver förefintliga riksstatsanslag för hävdandet av rikets neutralitet, oberoende och integritet i händelse av krigsfara eller krig. Sådan beredskapsstat skall antagas för varje lagtima riksdag. Enligt en i den särskilda lagen (§ 4) föreslagen bestämmelse får Konungen mellan riksdagarna icke fatta beslut, vilket kan förväntas medföra att anslag å beredskapsstat för försvarsväsendet, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, kommer att överskridas, för såvitt icke riksdagen dessförinnan kallats att sammankomma inom tjugo dagar eller ändock skall sammanträda inom denna tid. Efter tionde dagen från riksdags öppnande får så länge riksdagen är samlad sådant beslut icke fattas utan riksdagens samtycke.

De föreslagna bestämmelserna kunna sägas innefatta *dels* en begränsad fullmakt, som giver Konungen möjlighet, att till de angivna ändamålen disponera beredskapsstatens anslag intill de belopp, varå de lyda, *dels ock* en till beloppet obegränsad fullmakt, som endast får utnyttjas under vissa angivna förutsättningar.

De sakkunniga hava övervägt frågan om finansfullmakt för försvarsväsendet årligen skall ställas till Kungl. Maj:ts förfogande eller om försvarsberedskapsstat skall antagas endast då så med hänsyn till det utrikespolitiska läget kan befinnas vara motiverat. Det kan måhända synas onödigt, att statsmakterna under tider av allmän fred i världen skola belastas med den arbetskrävande uppgiften att pröva och antaga beredskapsstat för försvarsväsendet. Häremot kan emellertid göras gällande, att sådana trygghetsperioder varit relativt sällsynta. Det torde vara vanskligt att under en riksdag bedöma den utrikespolitiska utvecklingen intill nästa riksdag. På grund av den trygghet, som tillgången till en försvarsberedskapsstat innebär, ha de sakkunniga i sitt förslag till ändring av § 63 intagit bestämmelser om prövning och förnyat antagande av sådan beredskapsstat för varje lagtima riksdag. I förslaget till speciallag (§ 2) ha de vidare föreslagit, att statförslag skall framläggas till riksdagen av Kungl. Maj:t. Det synes de sakkunniga vara av särskild vikt, att beredskapsstaten vid varje tidpunkt är av sådant innehåll, att den motsvarar försvarsväsendets aktuella behov.

Ehuru den i förslaget till den särskilda lagen intagna bestämmelsen, att efter tionde dagen från riksdags öppnande beslut, vilket kan förväntas med-

föra att å förskottsstat uppfört anslag kommer att överskridas, icke må fattas utan riksdagens samtycke, närmast bör tolkas så att riksdagens samtycke skall givas för varje särskilt sådant beslut, bör hinder icke möta för riksdagen att lämna ett generellt medgivande till anslagsöverskridande avseende antingen staten i dess helhet eller vissa anslag å densamma.

I samband med att försvarsberedskapsstat godkändes för budgetåret 1939/40 förklarade 1939 års lagtima riksdag, att, om finansfullmakten tagits i anspråk för försvarsdepartementets del i avseende å ett sammanlagt belopp av 100 miljoner kronor, ytterligare medel av de å beredskapsstaten för samma departement upptagna anslagsbeloppen icke finge disponeras under annan förutsättning än att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skulle inom tjugo dagar sammanträda. När vid 1939 års urtima riksdag beslut fattades om fortsatt giltighet av den förskottsstat, som Kungl. Maj:t fastställt den 26 augusti 1939 med stöd av riksdagens beslut angående försvarsberedskapsstat, uppställdes icke någon motsvarande begränsning att gälla för förskottsstatens fortsatta tillämpning. De sakkunniga anse det vara mindre lämpligt att vid sidan av det villkorliga förbudet mot anslagsöverskridande ytterligare inskränkningar i Kungl. Maj:ts dispositionsrätt över försvarsberedskapsstaten genomföras. Erforderliga begränsningar i finansfullmaktens omfattning böra enligt de sakkunnigas förmenande endast ske genom beskränningar av anslagsbeloppens storlek.

Beredskapsstat skall enligt de sakkunnigas förslag antagas i den ordning, som gäller för riksstatsens reglerande. På grund av detta stadgande skola frågor om beredskapsstats reglerande kunna göras till föremål för gemensam votering enligt bestämmelserna i § 69 regeringsformen.

M o m. 2. Å allmän beredskapsstat skola enligt de sakkunnigas förslag upptagas anslag till sådana ändamål, vilka böra tillgodoses för att möta de svårigheter för folkförsörjning och folkhälsa, som kunna förorsakas av ekonomisk kris eller andra allvarliga händelser. I förslaget stadgas icke någon skyldighet för riksdagen att årligen antaga allmän beredskapsstat. Enligt bestämmelser i förslaget till den särskilda lagen (§ 5) få å sådan stat uppförda anslag icke överskridas.

Såsom framgår av den allmänna motiveringen åsyftades med tillskapandet av den allmänna beredskapsstaten främst att giva Kungl. Maj:t möjlighet att vid ekonomisk kris hastigt kunna igångsätta allmänna arbeten m. m. Det krav på omedelbart ingripande, som i vissa fall kan föreligga, då det gäller att tillgodose försvarsväsendets behov, torde åtminstone som regel icke vara för handen vid en inträffad ekonomisk kris. Konjunkturtendensen lär vidare i regel vara lättare att i förväg överblicka än utvecklingen på det utrikespolitiska området. På grund härav ha de sakkunniga icke ansett det vara nödvändigt att den allmänna beredskapsstaten göres obligatorisk.

Ehuru den allmänna beredskapsstaten skapats för att giva Kungl. Maj:t ett medel att omedelbart kunna möta en ekonomisk kris, ha de sakkunniga vid utformandet av förslaget till ny lydelse av § 63 icke velat utesluta, att sådan stat i vissa lägen skall kunna utnyttjas för att möta svårigheter som följa av vissa andra händelser än ekonomiska kriser. Med hänsyn härtill ha de i lagförslaget efter »ekonomisk kris» tillagt orden »eller andra allvarliga händelser».

I m o m. 3 st. 1 ha de sakkunniga infört en bestämmelse dels om beredskapsstats giltighetstid, dels ock om beredskapsstats ikraftsättande.

Enligt förslaget skall beredskapsstat antagas för statsregleringsår. De sakkunniga hava övervägt, huruvida icke beredskapsstat i stället borde antagas

för tiden mellan lagtima riksdagar. De sakkunniga hava emellertid funnit det vara lämpligare att icke göra avsteg från den tidsperiod, som ligger till grund för den allmänna statsregleringen. Härigenom ernås den fördelen, att, om lagtima riksdag upplöses innan beredskapsstat antagits, av föregående riksdag antagen sådan stat fortfarande gäller intill statsregleringsårets slut. Därest efter sådan riksdagsupplösning ny riksdag icke sammanträder, förrän efter ingången av det nya statsregleringsåret, kommer emellertid beredskapsstat att saknas från sistnämnda tidpunkt. Bestämmelser, som utfylla denna ofullständighet i lagstiftningen, böra enligt de sakkunnigas mening lämpligen införas bland bestämmelserna om riksdagsupplösning i § 109 regeringsformen. Då detta fall torde vara tämligen sällan förekommande, ha de sakkunniga icke ansett sig nu böra föreslå någon ändring av sistnämnda lagrum. Därmed torde kunna anstå i avbidan på en mera allmän revision av grundlagarnas bestämmelser om statsregleringen.

Konungen må enligt de föreslagna bestämmelserna under tid då riksdag ej är samlad sätta beredskapsstat i kraft att gälla såsom förskottsstat. Då det kan vara förenat med svårigheter att under de första dagarna efter det riksdagen sammankommit erhålla erforderliga beslut, ha de sakkunniga intagit en bestämmelse, varigenom Konungens befogenhet att sätta beredskapsstat i kraft skall gälla även under riksdagstid inom tio dagar från riksdagens öppnande. Med den avfattning som bestämmelserna i förslaget erhållit skall Kungl. Maj:t, om urtima riksdag sammankallats mellan tvenne lagtima riksdagar, äga sätta beredskapsstat i kraft ej blott under tiden efter den första lagtima riksdagens avslutande till och med tionde dagen från den urtima riksdagens öppnande utan även efter den urtima riksdagens avslutande.

Enligt de sakkunnigas förslag skall beredskapsstat kunna sättas i kraft antingen helt eller delvis. De sakkunniga vilja i detta sammanhang understryka betydelsen av att icke större del av sådan stat sättas i kraft än som kan anses nödvändigt. Särskilt bör en allmän beredskapsstat, för såvitt det icke är fråga om att möta en allmän ekonomisk kris, kunna delas så att de anslag, som äro avsedda att tillgodose vissa nödlidande näringsgrenar eller vissa nödlidande orter, sammanföras till en förskottsstat. Intet hindrar att andra delar av beredskapsstaten sedermera sättas i kraft.

Enligt § 54 regeringsformen bör Konungen före avgörandet av alla utrikesärenden av större vikt rådpläga med utrikesnämnden. Då ett ikraftsättande av beredskapsstat för försvarsväsendet förutsätter ett bedömande av det utrikespolitiska läget, bör enligt de sakkunnigas mening utrikesnämnden höras, innan sådan stat får sättas i kraft. För att erhålla ett klart uttryck härför ha de sakkunniga i sitt förslag uppställt ett sådant hörande av utrikesnämnden såsom förutsättning för Konungens beslut om försvarsberedskapsstats ikraftsättande. Då riksdagen har två organ med ekonomiska uppgifter, som fungera mellan riksdagarna, nämligen fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret, synas dessa höra giva till känna sina meningar, innan allmän beredskapsstat sättas i kraft av Kungl. Maj:t. En bestämmelse av sistnämnda innebörd har i överensstämmelse härmed intagits i de sakkunnigas förslag.

M o m. 3 s t. 2. I detta stycke har i de sakkunnigas förslag intagits en bestämmelse, att beredskapsstat, som av Konungen satts i kraft, skall, där ej annat av riksdagen beslutas, gälla till och med trettonde dagen från riksdagens öppnande. På grund av detta stadgande kommer beredskapsstat, som satts i kraft, då riksdagen ej är samlad, att gälla till och med trettonde dagen från nästföljande riksdags öppnande. Om staten av Konungen satts i kraft

under tid, då riksdagen är samlad, skall den gälla till och med trettionde dagen från denna riksdags öppnande. Den tid om trettio dagar, som sålunda enligt förslaget skall stå riksdagen till buds för prövning av frågan om förskottsstaten skall äga fortsatt tillämpning, torde vara tillräcklig. Den föreslagna formuleringen utgör naturligen intet hinder mot att beslut fattas, att förskottsstaten skall upphöra att gälla tidigare.

Innan de sakkunniga övergå till en redogörelse för innebörden av bestämmelserna i förslaget till lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksdagen icke förutsedda ändamål, ha de funnit lämpligt att genom en exemplifiering belysa hur de i § 63 mom. 3 regeringsformen föreslagna bestämmelserna komma att verka i praktiken. Man måste därvidlag skilja mellan *dels* beslut om ikraftsättande av det löpande statsregleringsårets beredskapsstat, *dels ock* sådant beslut avseende beredskapsstat för det nästföljande statsregleringsåret.

Till den förstnämnda gruppen äro följande fall hänförliga.

1. Kungl. Maj:t sätter beredskapsstat i kraft såsom förskottsstat. Sådant beslut kan fattas, då riksdagen ej är samlad, eller inom tio dagar från riksdagens öppnande. Staten gäller då, där ej annat av riksdagen beslutas, till och med trettionde dagen från riksdagens öppnande. Om förskottsstaten anses böra erhålla fortsatt giltighet i oförändrad eller modifierad form, skall riksdagen inom nyssnämnda tid besluta därom.

2. Under riksdagstid kan Kungl. Maj:t enligt förslaget efter tionde dagen från riksdagens öppnande icke besluta om beredskapsstats ikraftsättande såsom förskottsstat. De sakkunniga förutsätta, att sådant beslut då kan fattas av riksdagen efter förslag av Kungl. Maj:t.

Då riksdagen beslutar om fortsatt giltighet av förskottsstat, som satts i kraft av Kungl. Maj:t, liksom då riksdagen beslutar om ikraftsättande av beredskapsstat såsom förskottsstat, kan beslutet givas den innebörden att staten skall äga giltighet ej blott under riksdagstiden utan även efter riksdagens slut. Om beslutet fattas av lagtima riksdag, torde det som regel komma att innebära, att förskottsstaten förklaras gälla till statsregleringsårets slut. Skulle sådant beslut fattas av urtima riksdag, bör giltighetstiden för förskottsstaten begränsas till den tidpunkt, då nästkommande lagtima riksdag kan vara beredd att fatta beslut. Den tidsfrist om trettio dagar från sistnämnda riksdags öppnande, som skulle ha gällt, om staten satts i kraft av Kungl. Maj:t, synes därvid böra tillämpas. Ehuru en sådan begränsning måste anses vara önskvärd för att därigenom bereda den nya riksdagen tillfälle att taga ställning till förskottsstatens fortsatta tillämpning, ha de sakkunniga emellertid icke ansett det vara lämpligt att genom en författningsbestämmelse begränsa giltighetstiden för förskottsstat, som gäller på grund av riksdagens beslut.

Om åter beredskapsstat skall gälla såsom förskottsstat redan från ingången av ett statsregleringsår, måste staten sättas i kraft dessförinnan. I fråga om sättet för beredskapsstats ikraftsättande kunna härvid två fall särskiljas.

1. Kungl. Maj:t sätter beredskapsstat i kraft såsom förskottsstat. Sådant beslut kan endast fattas, då riksdagen icke är samlad.

2. Därest den lagtima riksdagen fortfarande är samlad vid ingången av det nya statsregleringsåret, måste riksdagen besluta i ärendet. Intet bör emellertid hindra, att lagtima riksdag, som avslutas före nyssnämnda tidpunkt, dessförinnan beslutar sätta beredskapsstat för det följande statsregleringsåret i kraft. I dessa fall, då riksdagen sätter beredskapsstat för det nästföljande statsregleringsåret i kraft, bör förskottsstatens giltighetstid begrän-

sas för tiden till och med trettionde dagen från nästkommande lagtima riksdags öppnande.

Vid utformningen av bestämmelserna i § 63 ha de sakkunniga ansett det icke vara erforderligt att införa ett särskilt stadgande om att riksdagen äger sätta beredskapsstat i kraft såsom förskottsstat. En sådan befogenhet tillkommer riksdagen utan särskilda bestämmelser.

Det tillvägagångssätt, varför redogörelse nyss lämnats, torde närmast komma att tillämpas i fråga om beredskapsstat för försvarsväsendet. Om det under riksdagstid råder ekonomisk kris av beskaffenhet att kunna mötas genom igångsättande av allmänna arbeten, torde nämligen riksdagen i stället för att besluta om förskottsstats fortsatta giltighet eller ikräftsättande av beredskapsstat såsom förskottsstat komma att direkt anvisa erforderliga medel å tilläggsstat till riksstaten för det löpande statsregleringsåret eller å riksstaten för det kommande statsregleringsåret.

Lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål.

I § 1 ha de sakkunniga infört ett stadgande, att riksdagen skall för varje statsregleringsår anvisa ett förslagsvis beräknat anslag till oförutsedda utgifter. Förslagets bestämmelser om villkoren för anslagets disposition överensstämma i huvudsakliga delar med de bestämmelser, som på grund av beslut vid varje lagtima riksdag sedan 1918 års riksdag gällt för dispositionen av de hittills å riksstaten uppförda anslagen till oförutsedda utgifter. Enligt nu gällande bestämmelser får sådant anslag icke disponeras till utgifter av den art, som avses i § 63 regeringsformen, d. v. s. sådana utgifter, för vilkas bestridande kreditiven skola begagnas. Förslagets bestämmelser skilja sig från sistnämnda stadganden så till vida, att de utgiftsändamål, som icke kunna tillgodoses medelst anslaget till oförutsedda utgifter, inskränkts till sådana ändamål, för vilka försvarsberedskapsstaten är avsedd. Ehuru i lagtexten icke givits något uttryck däråt, bör ej heller såsom framgår av den allmänna motiveringen anslaget till oförutsedda utgifter få disponeras till sådana investeringsändamål, för vilkas tillgodoseende allmänna beredskapsstaten huvudsakligen är avsedd.

Enligt de för anslaget till oförutsedda utgifter hittills gällande bestämmelserna står detta anslag till förfogande bland annat för bestridande av utgifter å inkomstiteln övriga diverse inkomster, för vilkas gäldande inkomsterna å samma titel icke förslå. Denna bestämmelse har uteslutits i förslaget, då den enligt de sakkunnigas mening icke längre är erforderlig och ej heller står i överensstämmelse med nuvarande riksstatsuppställning. Å inkomstiteln redovisas i stället i förekommande fall nettoutgift.

Bestämmelserna i § 2 torde icke erfordra någon motivering utöver vad som anförts i motiveringen till § 63 regeringsformen.

§ 3. Såsom av det föregående framgår har i förslaget till ändrad lydelse av § 63 regeringsformen införts en bestämmelse, att beredskapsstat skall gälla för statsregleringsår. Om lagtima riksdag såsom i regel sker avslutas innan utgången av statsregleringsåret, skulle Kungl. Maj:t, därest icke inskränkande bestämmelser funnes, formellt kunna äga möjlighet att utnyttja dels för det nästan tilländalupna statsregleringsåret gällande beredskapsstat, dels ock beredskapsstat för det därpå följande statsregleringsåret. I § 3 ha de sakkunniga föreslagit en bestämmelse, varigenom Kungl. Maj:ts disposi-

tionsrätt härutinnan begränsas. Förslaget innebär i denna del, att, om Kungl. Maj:t finner det vara erforderligt att sätta beredskapsstat i kraft, sedan riksdagen antagit beredskapsstat för nästkommande statsregleringsår, Kungl. Maj:ts beslut skall avse denna stat.

§§ 4 och 5. De sakkunniga få i fråga om dessa stadganden hänvisa till vad som anförts i motiveringen till § 63 regeringsformen.

§ 6. Beredskapsstat, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, bör icke automatiskt erhålla karaktären av tilläggsstat, varå de med stöd av finansfullmakten verkställda utgifterna kunna slutligt regleras. Formellt bör den slutliga regleringen av förskottsstatens utgifter verkställas av riksdagen genom antagandet av tilläggsstat till riksstaten. Då riksdagen redan vid antagandet av beredskapsstaten har gjort de särskilda, å denna stat uppförda anslagen till föremål för omprövning, läser riksdagen vid tilläggsstatens fastställande i huvudsak vara bunden av sina tidigare beslut. Medan beredskapsstat endast bör innefatta en utgiftsfullmakt, måste en reglering av de för utgifternas täckande erforderliga inkomsterna äga rum i samband med tilläggsstatens antagande.

Enligt de sakkunnigas förmenande bör erforderlig reglering av verkställda utgifter genom fastställande av tilläggsstat äga rum snarast möjligt. I § 6 i förslaget har därför införts ett stadgande, att sådan tilläggsstat skall antagas för det statsregleringsår, under vilket förskottsstaten varit gällande. De sakkunniga förutsätta att utgifterna å en förskottsstat kunna regleras genom flera tilläggsstater.

De sakkunniga hava övervägt att i förslaget till den särskilda lagen införa en bestämmelse, att riksdagen må uppställa de villkor, som riksdagen finner vara erforderliga i fråga om dispositionen av särskilda å beredskapsstat uppförda anslag. Då de sakkunniga anse det ligga i sakens natur, att sådana villkor kunna av riksdagen uppställas, hava de emellertid funnit en bestämmelse av denna innebörd icke vara erforderlig.

VII. Författningsförslag.

Förslag till ändring av § 63 regeringsformen.

1:o. Å varje lagtima riksdag ankomme att i den ordning, som gäller för riksstatens reglerande, antaga beredskapsstat för försvarsväsendet, varå sammanförts anslag, vilka kunna erfordras utöver i riksstaten upptagna anslag för hävdandet vid krigsfara eller krig av rikets neutralitet, oberoende och integritet.

2:o. Riksdagen må i enahanda ordning som i mom. 1 sägs antaga allmän beredskapsstat, upptagande anslag till sådana ändamål, vilka böra tillgodoses för att möta de svårigheter för folkförsörjning och folkhälsa, som kunna förorsakas av ekonomisk kris eller andra allvarliga händelser.

3:o. Beredskapsstat skall antagas för statsregleringsår. Under tid, då riksdag ej är samlad, eller inom tio dagar från dess öppnande, må Konungen sätta beredskapsstat helt eller delvis i kraft. Sådant beslut må icke av Konungen fattas i fråga om beredskapsstat för försvarsväsendet utan utrikesnämndens hörande eller beträffande allmän beredskapsstat utan att yttranden inhämtats av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Beredskapsstat, som av Konungen satts i kraft, gäller, där ej annat av riksdagen beslutas, till och med trettionde dagen från riksdagens öppnande.

Om beredskapsstat stadgas ytterligare i särskild lag, stiftad av Konung och riksdag samfällt.

Förslag till ändring i § 39 mom. 1 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse.)

1. Statsutskottet, som — — — böra iakttagas, så ock att föreslå beloppet av de summor, vilka, jämlikt 63 § regeringsformen, skola för särskilda händelser avsättas. Utskottet åligger — — — till riksstat.

(Föreslagen lydelse.)

1. Statsutskottet, som — — — böra iakttagas. Utskottet åligger — — — till riksstat.

Förslag till lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål.

§ 1.

Riksdagen skall till oförutsedda utgifter för varje statsregleringsår å riksstaten anvisa ett förslagsvis beräknat anslag att stå till Konungens förfogande för bestridande av utgifter, vilka äro av så brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen, under följande villkor, nämligen:

a) att utgiften är av den storlek, att vederbörande huvudtitels anslag till extra utgifter med hänsyn till därå förefintliga behållningar icke lämpligen kan för ändamålet anlitas,

b) att utgiften är av beskaffenhet att ej kunna bestridas av andra till Konungens förfogande stående medel,

c) att utgiften icke heller är av den art, som omförmäles i 63 § 1 mom. regeringsformen,

d) samt att genast vid varje lagtima riksdags början en särskild specificerad anmälan göres till riksdagen om de utgifter, Konungen under det senaste året beslutat anvisa till utgående från anslaget.

§ 2.

För varje lagtima riksdag låte Konungen framlägga förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet att av riksdagen prövas på sätt i 63 § 1 mom. regeringsformen stadgas.

Konungen må förelägga riksdagen förslag till allmän beredskapsstat, varom stadgas i 63 § 2 mom. regeringsformen.

§ 3.

Därest Konungen beslutar sätta beredskapsstat i kraft att gälla såsom förskottsstat, sedan riksdagen antagit beredskapsstat för nästkommande statsregleringsår, skall Konungens beslut avse denna stat.

§ 4.

Beslut, vilket kan förväntas medföra att anslag å beredskapsstat för försvarsväsendet, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, kommer att överskridas, må under tid, då riksdagen ej är samlad, ej av Konungen fattas, försåvitt icke riksdagen dessförinnan kallats att sammanträda inom tjugo dagar eller ändock skall sammanträda inom denna tid. Efter tionde dagen från riksdags öppnande må, så länge riksdagen är samlad, sådant beslut icke fattas utan riksdagens samtycke.

§ 5.

Anslag å allmän beredskapsstat, som satts i kraft att gälla såsom förskottsstat, må icke användas utöver det belopp, varmed det i staten uppförts.

§ 6.

Slutlig reglering av utgifter, vilka ägt rum med stöd av förskottsstat, skall ske å tilläggsstat till riksstaten för det statsregleringsår, under vilket förskottsstaten varit gällande.

Uttag å lilla kreditivet.

Sakkunniga ha ansett det vara lämpligt att lämna en redogörelse för den praxis, som gjort sig gällande vid uttag å lilla kreditivet enligt § 63 R F, men därvid ej gått längre tillbaka i tiden än till 1866.

Kungabreven till fullmäktige i riksgäldskontoret om sådana uttag erbjuda helt naturligt vissa likheter — varje gång omförmäles t. ex., att »hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade», såsom grundlagen fordrar — men också skiljaktigheter i fråga om mer eller mindre utförlig motivering för respektive uttag, uttagsbeloppens bestämmande till avrundade belopp eller till summan av vissa direkta utgifter m. m. Skiljaktigheterna framkomma bäst vid jämförelse mellan de olika uttagen.

Under hösten och vintern 1867—1868 inträffade så svåra nattfroster i Norrland och Bergslagen, att spannmålsgrödan uppgavs på de flesta ställen ha högst betydligt skadats eller helt och hållet förstörts. Landstingen vände sig till Kungl. Maj:t med hemställan om hjälp, vilken lämnades med anlitande av lilla kreditivet. Det var först fråga om Norrbottens län, till vars hjälp 500,000 rdr. uttogos å det av 1867 års riksdag anvisade kreditivet å 1,500,000 rdr. Kungl. Maj:ts beslut är daterat den 24 sept. 1867 och brevet till fullmäktige innehöll »förståndigande» att utbetala nämnda belopp till statskontoret i mån av dess rekvisitioner. Utdrag av statsrådsprotokollet bifogades, och framgår det av detta, att det allmännas mellankomst vore av nödvändigheten påkallad »till förebyggande av hungersnöd uti Norrbottens län under instundande vinter».

Den 10 oktober utanordnade fullmäktige på statskontorets rekvisition 433,000 rdr. av det således anvisade beloppet. Den 14 november föredrogs statskontorets rekvisition å återstående 67,000 rdr., vilket belopp utanordnades.

Missväxten hade emellertid spritt sig till andra län, varför Kungl. Maj:t i statsrådet den 15 november 1867 beslöt ett ytterligare uttag å lilla kreditivet å 400,000 rdr. Brevet föredrogs inför fullmäktige den 21 november och samma dag förelåg statskontorets rekvisition. Enligt fullmäktiges protokoll »beviljade Herrar Fullmäktige» utbetalningen, vilken formulering näppeligen kan anses vara ett adekvat uttryck för innebörden av utanordningen. Enligt det även denna gång bifogade statsrådsprotokollet var det Jämtlands, Värmlands, Gävleborgs och Kopparbergs län, vilka nu skulle få erforderligt understöd; till det förstnämnda länet hade redan förskottsvis beviljats medel.

Ytterligare ett uttag å lilla kreditivet måste beslutas av Kungl. Maj:t den 10 januari 1868. Denna gång gällde det ett belopp å 130,000 rdr., varav till statskontoret utanordnades 90,000 rdr. den 20 februari och återstående 40,000 rdr. den 30 april 1868. Enligt ett till kungabrevet bilagt statsrådsprotokoll nödvändiggjordes detta uttag närmast därav att Handelsbolaget Biban & Wong skulle erhålla slutlikvid å 89,743 rdr. 22 öre för en leverans av 117,000 kubikfot spannmål till Norrbotten. Det åberopades, att statskontoret ansett sig böra »nämnda belopp — — — av under hand ägande medel

till Biban & Wong under förskottstitel utbetala», enär undsättningsfonden därtill icke lämnade tillgång. Statskontoret hade hemställt om Kungl. Maj:ts meddelande av föreskrift, huru statskontoret för omförmälda förskott skulle erhålla gottgörelse.

Inalles hade alltså uttagits 1,030,000 rdr. Återbetalningen av dessa belopp till riksgäldskontoret stötte på stora svårigheter. Men innan återbetalningen blev aktuell, gjordes ett nytt uttag på lilla kreditivet.

Vid fullmäktiges sammanträde den 18 augusti 1870 föredrogs ett kungabrev av den 11 augusti om uttag av hela det av 1870 års riksdag anvisade lilla kreditivet å 1,500,000 rdr. Fullmäktige förständigades att utbetala beloppet i mån av statskontorets rekvisitioner. Utanordningar gjordes den 27 oktober å 100,000 rdr., den 22 december å 252,000, den 29 december å 108,000, den 20 april 1871 å 763,000 och den 11 maj samma år å 277,000, d. v. s. tillhoppa 1,500,000 rdr. Denna gång gällde det tydligen försvarsåtgärder under det pågående fransk-tyska kriget.

Återbetalningarna till riksgäldskontoret började den 11 april 1872 med ett år 1865 lyftat belopp å lilla kreditivet å 379,950 rdr. 95 öre. — Fullmäktiges protokoll för den 30 maj samma år upplyser om att statskontoret bl. a. återbetalat 400,000 rdr., som utgjorde influtna undsättningsmedel, vilka jämlikt kungabrev av den 22 maj 1868 skulle till riksgäldskontoret inlevereras såsom avbetalning å de medel, som lyftats av mindre kreditivet. Enligt protokollen för den 12 december 1872 återbetalade statskontoret 65,000 rdr. ytterligare influtna medel å vad som under år 1867 och 1868 till undsättningar lyftats av mindre kreditivet; för den 15 maj 1873 300,000 rdr., liknande medel; samt för den 24 juli 1874 89,554 rdr. 37 öre, utgörande uppkommen besparing å den av Kungl. Maj:t för sjöförsvaret anvisade och till kungl. förvaltningen av sjöärenden utanordnade andel av det vid 1870 års riksdag beviljade s. k. mindre kreditivet. Därmed voro emellertid ej på långt när de uttagna kreditivbeloppen återlämnade till riksgäldskontoret. Den 11 januari 1877 väcktes förslag om att fullmäktige måtte hos statsutskottet göra framställning därom att de nu bland riksgäldskontorets tillgångar upptagna posterna: »lyftade medel å det vid 1867 års riksdag anvisade kreditiv för rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, kronor 169,905: 96» och det lyftade beloppet av det vid 1870 års riksdag anvisade dito dito, kronor 1,410,445: 63 — måtte ur tillgångarna uteslutas eller ock inom linjen eller på annat lämpligt sätt bokföras.

Den 22 januari 1877 företogs till förnyad behandling detta förslag, och beslöto fullmäktige med bifall till detsamma att till statsutskottet avlåta skrivelse därom. Riksdagens beslut föredrogs vid fullmäktiges sammanträde den 12 april och innehöll, att de bland riksgäldskontorets tillgångar bokförda, lyftade medel å det vid 1867 års riksdag anvisade kreditiv för rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål 169,905 kr. 96 öre måtte ur riksgäldskontorets räkenskaper avskrivas samt att riksgäldskontorets fordran för lyftade medel av det vid 1870 års riksdag anvisade kreditivet, 1,410,445 kr. 63 öre måtte i riksgäldskontorets räkenskaper föras inom linjen.

Direkt eller bokföringsmässig återbetalning hade alltså verkställts beträffande riksdaler 1,024,460: 33 och kronor 1,410,445: 63 av de enligt tidigare uppgifter av riksgäldskontoret till statskontoret avlämnade riksdaler 1,030,000 och kronor 1,500,000. De jämförelsevis obetydliga skillnadsbeloppen torde aldrig ha dispenserats och därför återlämnats till riksgäldskontoret.

Det dröjde flera decennier, innan uttag nästa gång gjordes å lilla kreditivet. Anledningen var den gången försvarets stärkande under 1905 års unionskris. Två kungabrev av den 16 augusti föredrogs för fullmäktige den

31 augusti. Formuleringen var något ändrad från 1860—1870-talen, så till vida som Kungl. Maj:t »funnit gott förordna», att av de medel, som enligt stadgandet i § 63 regeringsformen skola för oförutsedda händelser vara tillgängliga, »skall» av fullmäktige till statskontoret »utbetalas högst» etc. Det ena brevet förordnade om uttag å högst 1,933,500 kr. till sjöförsvaret och det andra om uttag å högst 2,764,338 kr. 75 öre till lantförsvaret. Här äro summorna ej utjämnade såsom vid kassaförstärkning åt statskontoret, utan sammanfalla tydligen med vissa bestämda utgiftsposter.

Den 30 augusti 1905 är ett tredje kungabrev om uttag å lilla kreditivet daterat. Uttagsbeloppet skulle vara högst 25,000 kr., d. v. s. ett belopp, som närmast ter sig som en mindre kassaförstärkning i allmänhet. Genom nya kungabrev av den 25 och 30 augusti samt den 11, 12 och 24 september förordnade Kungl. Maj:t om uttag av lilla kreditivet å tillhoppa 752,200 kr., utgörande en del av utgifterna för »åtskilliga av Oss vidtagna anordningar och anskaffningar för flottans räkning samt för vissa av Oss anbefallda expeditioner med flottans fartyg»; med beloppens utbetalande skulle emellertid till vidare anstå.

Den 20 oktober 1905 är ett nytt kungabrev daterat, däri statskontoret bemyndigas att av tillgängliga medel i mån av behov tillhandahålla marinförvaltningen för ifrågavarande ändamål ytterligare ett belopp av högst 752,200 kr., samt att av de medel, som enligt stadgandet i § 63 regeringsformen skola för oförutsedda händelser vara tillgängliga, skall av fullmäktige på rekvisition till statskontoret utbetalas vad av statskontoret sålunda blivit till marinförvaltningen utanordnat. — Här utanordnades alltså de medel att utgå av lilla kreditivet, som Kungl. Maj:t anvisat i augusti och september.

Den 27 oktober förordnade Kungl. Maj:t om nytt uttag av lilla kreditivet å högst 15,000 kr. Under 1905 anvisades inalles att utgå av lilla kreditivet 5,490,038 kr. 75 öre, varav statskontoret emellertid blott rekvirerat 3,279,215 kr. 54 öre. 1906 års riksdag upptog å riksstaten för 1907 ett anslag till riksgäldskontoret på 3,279,215 kr. 54 öre såsom återbetalning.

Under år 1912 beordrades två uttag å lilla kreditivet, det förra enligt ett kungabrev av den 6 december. »Sedan vi denna dag», heter det i brevet till riksgäldsfullmäktige, »efter det hela statsrådets tankar blivit i ärendet inhämtade, beslutit att utgifterna för åtskilliga af oss vidtagna anordningar och anskaffningar för marinens räkning samt för vissa av oss anbefallda expeditioner med flottans fartyg och beredskapsåtgärder för sjöförsvaret, vilka utgifter vår marinförvaltning bemyndigats att med omhänderhavande medel bestrida, skulle till ett sammanlagt belopp av högst 2,562,700 kr. täckas från de medel, som enligt stadgandet i § 63 regeringsformen vore för oförutsedda händelser tillgängliga, hava vi på därom gjord underdånig framställning funnit gott förordna, att vårt statskontor skall av tillgängliga medel i mån av behov tillhandahålla marinförvaltningen för ifrågavarande ändamål ett belopp av högst 2,562,700 kr., samt att av de medel, vilka enligt stadgandet i § 63 regeringsformen skola för oförutsedda händelser vara tillgängliga, skall av eder på rekvisition till statskontoret utbetalas vad av statskontoret sålunda blivit till marinförvaltningen utanordnat.»

Brevet har avtryckts, enär i detsamma dels omnämnes motiveringen för uttaget och dels den vanliga bestämmelsen om utbetalningar till statskontoret på dess rekvisitioner. Beloppet togs emellertid aldrig i anspråk.

Den 31 december 1912 är det andra kungabrevet om uttag av lilla kreditivet dagtecknat. Det är i motsats till det förra mycket kort och innehåller endast förordnande för riksgäldsfullmäktige att på rekvisition utbetala högst 1,050,000 kr. till arméförvaltningens civila departement. Här nämnes icke statskontoret såsom mottagare. Beloppet togs emellertid aldrig i anspråk.

Det senast gjorda uttaget gjordes medelst ett kungabrev av den 13 januari 1915. Formuleringen är lika kort som i näst föregående brev. 15 mill. kr., d. v. s. hela kreditivbeloppet, rekvireras för utbetalning till statskontoret. Beloppet överfördes till dess räkning. 1916 års riksdag upptog i riksstaten för 1917 under fjärde huvudtiteln bland kostnaderna för tryggnad av rikets neutralitet ett extra anslag av 15 miljoner till återbetalning av det den 13 januari 1915 lyftade kreditivbeloppet. Först i februari 1917 skedde återbetalningen med kvittning i samband med utbetalning från riksgäldskontoret till statskontoret av 35 miljoner till kassaförstärkning.

Under förra världskriget utnyttjades i övrigt den i riksgäldsfullmäktiges reglemente stadgade möjligheten för Kungl. Maj:t att från riksgäldskontoret rekvirera kassaförstärkning till statskontoret. Härigenom undgick man de något omständliga uttagen å lilla kreditivet, vilka för övrigt ej på långt när kunde fylla de genom kriget uppkommande behoven. I proposition den 4 augusti 1914 till samma års senare riksdag begärde Kungl. Maj:t bemyndigande att för bestridande av kostnader, som avsåges i § 63 regeringsformen, använda och av tillgängliga medel, mot framtida anmälan till ersättande, förskjuta ett belopp, uppgående jämte för ändamålet redan förskjutna medel till högst 50 miljoner. Medlen skulle förskjutas av tillgängliga medel för att ersättas på sätt framdeles kunde beslutas. Riksdagen biföll Kungl. Maj:ts hemställan. Till följd av dessa utbetalningar från statskontoret till arméförvaltningen och marinförvaltningen nödgades statskontoret göra framställning om kassaförstärkning, som i olika poster enligt Kungl. Maj:ts förordnande lämnades av riksgäldskontoret å tillhoppa 50 mill. Betecknande är, att i motiveringen uppgives att kostnaderna äro av sådan art som avsåges i § 63 regeringsformen, ehuru nämnda stadgande icke tillämpades.

Såsom exemplifiering av detta kringgående av grundlagsstadgandet om lilla kreditivet må ytterligare anföras, att Kungl. Maj:t på grund av proposition angående beredande av medel till bestridande av kostnader, som avses i § 63 regeringsformen, av 1916 års riksdag bemyndigades att av tillgängliga medel, mot framtida anmälan till ersättande, förskjuta ett belopp, uppgående jämte redan för ändamålet under samma år förskjutna medel till 18 miljoner. Avskrift av brevet till statskontoret översändes till riksgäldsfullmäktige, antagligen såsom motivering för senare ifrågakommande kassaförstärkning.

Vissa större utgifter bestridda av förslagsanslaget till oförutsedda utgifter utan att utbetalningarna på förhand underställts riksdagens prövning.

Enligt redogörelse i statsverkspropositionen för år	Departement	Ä n d a m å l	Belopp
1919	Sjöförsvarsdepartementet	För minsvepning inom vissa områden i Kattagatt och Skagerack	670,000: —
1919	D:o	För ersättning av vid minsvepning försliten och förstörd minsvepningsmateriel	150,000: —
1919	Ecklesiastikdepartementet	För uppehållande av allmänna barnbördshusets verksamhet	100,000: —
1919	D:o	För täckande av brist i serafimerlasarettets verksamhet	350,000: —
1919	Jordbruksdepartementet	För fortsatta fiskehamnsbyggnader	615,000: —
1920	Lantförsvarsdepartementet	För vissa ändrings- och tilläggsarbeten vid Västgöta regementets kasernetablissemang..	145,000: —
1920	Finansdepartementet	För utförande av vissa ändrings- och reparationsarbeten i fastigheterna 1, 2, 3, 9, 10 och 11 i kv. Mercurius i Stockholm	150,000: —
1921	Utrikesdepartementet	För bestridande av kostnaderna för Sveriges deltagande i den av Nationernas förbund genom professor Nansen igångsatta krigsfångehjälpen	362,500: —
1921	D:o	Såsom bidrag till täckande av Nationernas förbunds kostnader under perioden juli—december 1920	198,360: —
1921	Försvarsdepartementet	För anskaffning av viss teknisk materiel ..	200,000: —
1921	Kommunikationsdepartementet	För bestridande av byggnadskommissionens utgifter för dubbelspåret Rönninge—Ström	600,000: —
1922	Utrikesdepartementet	För bestridande av Sveriges kostnader för den s. k. renbeteskommissionen	188,951: 72
1922	Försvarsdepartementet	Såsom bidrag till bestridande av kostnaderna för utrustning och underhåll av en hjälpexpedition till Ryssland m. m.	500,000: —
1923	D:o	För gäldande av kostnaderna för vissa reparationsarbeten m. m. å jagarna Wachtmeister och Vidar, vilka fartyg skadats vid kollision ävensom för reparationens utförande erforderlig transport av sistnämnda jagare från Karlskrona till Stockholm	100,500: —

Enligt redogörelse i statsverkspropositionen för år	Departement	Ä n d a m å l	Belopp
1924	Försvarsdepartementet	För utbetalning av kapitalbelopp, räntor och kostnader, som åvilat Kungl. Maj:t och kronan i anledning av skiljedomar den 11 juni 1923 i tvister mellan dels A.B. Göta-verken å ena, samt marinförvaltningen å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, å andra sidan, ang. likvid för pansarbåten Drottning Victoria, dels ock mellan Kockums mekaniska verkstads A.B., å ena, samt marinförvaltningen å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, å andra sidan, ang. likvid för pansarbåten Gustaf V	2,348,800: —
1924	D:o	För förvärvande för kronans räkning av ett segelfartyg	128,500: —
1926	Jordbruksdepartementet	Till bestridande av kostnader för slutförandet av den åt domänstyrelsen anförtrödda avvecklingen av bränslekommissionens verksamhet	485,000: —
1926	D:o	Till bestridande av kostnader för slutförande av avvecklingen av bränslekommissionens verksamhet	250,000: —
1926	Handelsdepartementet	För utlämnande till Svenska Stenkolsaktiebolaget Spetsbergen av ett statslån för betalning av arbetslöner oeh bestridande av andra utgifter, som vore nödvändiga för släckande av brand i en bolagets gruva å Spetsbergen m. m. eller som eljest prövades oundgängligen nödvändiga för bolagets fortsatta verksamhet	200,000: —
1929	Utrikesdepartementet	Till inköp för beskickningens i Wien räkning av fastigheten nr 51 Lichtensteinstrasse därstädes med tillhörande inventarier....	189,500: —
1929	Försvarsdepartementet	Till bestridande av kostnaderna för den svenska undsättningsexpeditionen till Spetsbergen år 1928.....	497,922: 79
1930	Socialdepartementet	Till bestridande av dels av överstyrelsen för Svenska röda korset förskjutna kostnader för överförande av kolonister från Gammalsvenskby till Jönköping dels ock av kostnader i samband med kolonisternas ankomst till riket oeh inkvartering i Jönköping....	100,000: —
1932	D:o	Till bestridande av kostnaden för statens arbetslöshetskommissions verksamhet	3,000,000: —
1932	Finansdepartementet	Till utbetalning av kronan ådömd ersättning m. m. till ingenjören H. Rasch för ett parti smörjolja, som år 1918 från Rasch inköpts för svenska statens räkning.....	365,352: 05
1933	Socialdepartementet	Till förstärkning av det under femte huvudtiteln uppförda extra reservationsanslaget till bekämpande av arbetslösheten.....	8,000,000: —
1933	Kommunikationsdepartementet	Till lån till Ostkustbanans aktiebolag för fortsatt uppehållande av driften å bolagets järnväg	300,000: —
1934	Utrikesdepartementet	Till ersättning för kursförluster å avlösningsförmåner m. m.	289,041: 43

Enligt redogörelse i statsverkspropositionen för år	Departement	Ä n d a m å l	Belopp
1935	Kommunikationsdepartementet	För istandsättande av fastigheten nr 4 i kvarteret Kungl. Trädgården i Stockholm	117,300: —
1936	Försvarsdepartementet	För bestridande av kostnaderna för reparation av vissa genom kollision eller grundstötning skadade flottans fartyg	131,165: —
1938	D:o	För höjda arbets- och materielkostnader för nybyggnaden för flygkrigsskolan å Ljungbyhed	282,000: —
1939	Socialdepartementet	För hjälp åt de genom Ume älvs översvämning nödlidande	100,000: —
1939	D:o	Inköp av gasmasker	1,250,000: —
1939	D:o	För uppförande av ekonomibyggnad vid Statens alkoholistanstalt å Wenngarn	221,300: —
1940	Försvarsdepartementet	För ersättande av genom brand vid Signalregementets tyganstalt å Frösunda förstörd utrustning	1,050,000: —
1940	Socialdepartementet	För planläggning av beredskapssjukhus	150,000: —
1940	Jordbruksdepartementet	För inköp av lägst 6,000 ton inhemskt hårdvallshö för att till visst pris under tiden 1 september 1939—30 april 1940 tillhandahållas jordbrukare inom Gotlands län	240,000: —

Utländska fullmaktslagar.

Under det förra världskriget visade det sig i krigförande och flera neutrala länder vara nödvändigt att omlägga förhållandet mellan parlament och regering till den senares förmån. Inför tvånget att skapa starkare koncentration och snabbare beslut genomfördes vittgående konstitutionella förändringar, innebärande begränsningar i den parlamentarisk-demokratiska principens användning. Sålunda tillkommo franska Décrets-lois, engelsk Delegated Legislation och tyska Ermächtigungsgesetze etc. De ansågos i regel vara av tillfällig art och försvunno för det mesta i början av 1920-talet. Av olika anledningar tillgreps denna extraordinära fullmaktslagstiftning senare under samma årtionde och ännu mera under 1930-talet. Professor Herbert Tingsten, som behandlat sådana lagar i ett flertal länder, framkastar frågan, om ej företeelsen är »så allmän och har framdrivits av så olikartade faktorer, att den icke enbart kan anses såsom ett konstitutionellt symptom på det abnorma politiska tillståndet i Europa; i viss mån måste den säkerligen betraktas såsom ett uttryck för en kris i den nära nog universellt segrande parlamentariska demokratiens utveckling och blir därigenom av mera allmän betydelse». (Tingsten: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, 1926 sid. 12.)

»Genom konstitutionella fullmaktslagar — — har exekutivmakten meddelats befogenhet att fatta beslut utanför det område, som enligt ordinarie författning och rättspraxis tillkommer densamma; regeringen erhåller en provisorisk, villkorlig och av särskilda kontrollbestämmelser omgärdad rätt att handla utom sitt normala kompetensområde» (Tingsten, 1926 sid. 10). Häri ligger givetvis en fara för den parlamentariska författningen, i all synnerhet som vittgående fullmaktslagar tillkomma såväl i diktaturstater som i parlamentariska demokratier, varigenom dessa två statsförfattningstyper kunna föras närmare varandra. Det kan därför ej väcka någon förvåning, att en omfattande diskussion om institutets författningens enlighet och rättsverkningar förts och allt framgent föres i olika länder, framför allt i Frankrike och England.

Då man mot bakgrunden av utländska fullmaktslagar söker bedöma den senaste svenska konstitutionella utvecklingen, möter genast en betydelsefull olikhet i all synnerhet då det som här är fråga om ett stärkande av regeringsmaktens befogenheter på det budgetära området. I utlandet regleras budgetväsendet genom finanslagar, medan den svenska riksstaten efter samarbete mellan regering och riksdag innehär ett riksdagens bemyndigande för Kungl. Maj:t att under iakttagande av hävdvunnen praxis och speciella riksdagsbeslut använda vissa inkomster till täckande av vissa utgifter. Lagformen är på detta område främmande för vår författning.

I Tingstens större arbete av år 1930 med titeln »Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget» finner man en koncentrerad framställning av viktigare moment i den utländska fullmaktslagstiftningen. Det är dennes redogörelse, som här i huvudsak följes, ofta med begagnande av författarens formuleringar.

Professor Tingsten redogör för olika lösningar av frågan om *fullmaktens innehavare*. I flertalet stater har det varit statschefen eller det statsorgan,

som principiellt utövar den exekutiva makten. Så t. ex. har i England och Belgien fullmakten givits åt Konungen, i Förenta Staterna åt presidenten, i Schweiz åt förbundsrådet, i Frankrike åt regeringen.

I några fall ha bestämmelser meddelats om särskild parlamentarisk medverkan vid fullmaktens utövning. Så insattes enligt 1923 års tyska fullmaktslag parlamentsutskott med rådgivande befogenhet vid regeringens sida. Liknande anordningar ha föreslagits även i andra stater —. Här uppstår frågan, om fullmaktens bärare kan till andra statsorgan, närmast underordnade förvaltningsmyndigheter, helt eller delvis delegera de befogenheter, som i fullmakten stadgas. I princip är ett dylikt delegationsförfarande tydligen otillåtet. Men fullmakten kan vara så avfattad, att den måste anses medgiva delegationer.

Ett annat viktigt moment gäller *fullmakternas omfattning*. Här föreligga synnerligen betydande skiljaktigheter. Vissa fullmaktslagar ange blott i ytterst allmänna ordalag de ändamål, som regeringsförordningarna skola tjäna; någon tillnärmelsevis fast gräns för förordningskompetensen föreligger icke. Så är t. ex. fallet med de schweiziska, engelska och italienska krigsfullmakterna; även de tyska fullmaktslagarna av år 1923 kunna räknas till denna kategori, ehuru i den första av dessa vissa försök till närmare bestämning av fullmaktens omfattning gjordes. Dessa generalfullmakter kunna praktiskt taget sägas innebära, att regeringen får befogenhet att besluta alla legislativa normer, som den anser behöfliga. Anmärkningsvärt är, att regeringen i vissa fall tillerkänts rätt att vid sina förordningsbeslut bortse icke blott från gällande lag utan även från konstitutionella bestämmelser.

Andra fullmaktslagar ha jämförelsevis snävt fixerat regeringens extra ordinarie förordningsrätt.

Principiellt är varje fullmaktslag av provisorisk karaktär; *fullmaktens giltighetstid* bör därför på något sätt angivas i lagen. De under förra världskriget beslutade lagarna förklarades i allmänhet skola gälla under krigstiden; den legala tidpunkten för krigets avslutande blev i regel sedermera i särskild ordning fastställd. De efter kriget antagna lagarna ha i allmänhet gällt viss bestämd tid, från några få månader (t. ex. Tyskland och Frankrike) till ett år eller mera (t. ex. Italien och Österrike).

I fråga om *parlamentarisk kontroll* över med stöd av fullmakt utfärdade förordningar stadga flera fullmaktslagar, att förordningarna skola föreläggas parlamentet eller i varje fall en rapport rörande fullmaktens användning avgivas. I vissa fall ha inga som helst bestämmelser givits om kontrollrätt för parlamentet (t. ex. England). I andra länder ha fullmaktsförordningarnas fortsatta giltighet gjorts beroende av representationens beslut. I Frankrike har bestämts, att förordningarna inom viss tid skulle föreläggas parlamentet för ratifikation.

I stater, där fullmaktslagarna äro bindande för domstolarna, kan den materiella *judiciella kontrollen* över fullmaktsförordningar principiellt endast gälla förordningarnas legalitet, deras överensstämmelse med delegationslagen.

Man har på vissa håll hävdadt, att med stöd av beslutade fullmakter utfärdade förordningar vore av *provisorisk karaktär* och principiellt borde upphöra att gälla med fullmaktens utlöpande. Man finner olika praxis i olika länder. Då ingen bestämmelse i fullmakten direkt eller indirekt stadgar provisorisk karaktär hos fullmaktsförordningarna, synes det vara riktigast att förordningarna bibehålla sin giltighet till dess de genom särskilda beslut upphävas. Fråga uppstår, om de före en fullmaktsförordnings utfärdande gällande rättsreglerna återvinna giltighet, när förordningen upphäves. Att så under vissa förhållanden är fallet torde man allmänt utgå ifrån. Frågan

måste emellertid bedömas från fall till fall med hänsyn till de olika omständigheter, som kunna anses vara av betydelse.

Frågan om fullmaktsinstitutets *förhållande till det representativa systemet* och över huvud till de principer, som normalt äro grundläggande för vederbörande statsskick, har varit föremål för ingående debatter. Å ena sidan har man betonat den diktaturtendens, som en koncentration av makten hos regeringen innebär och i fullmakterna sett en fara för demokratiens bestånd, å andra sidan har institutet uppfattats som blott ett tillfälligt, ofarligt avsteg från den demokratiska principen, och dess utnyttjande i en utomordentlig situation har tett sig som ett bevis på statsskicket livsduglighet och anpassningsförmåga. Ofta har såväl kritiken som försvaret innefattat påtagliga överdrifter. Fullmaktens omfång och giltighetstid, förutsättningarna för en effektiv parlamentarisk kontroll över regeringens förordningspolitik, det allmänna förhållandet mellan regering och representation äro faktorer, som härvid måste tagas i betraktande. Begreppsmässigt står visserligen fullmaktsinstitutet i motsättning till den parlamentarisk-demokratiska principen, men det är lika klart, att en mera tillfällig, av betryggande kontrollbestämmelser omgärdad maktkoncentration hos regeringen icke behöver innebära någon väsentlig rubbning av denna princip. Det bör ock erinras, att i och för sig icke ens en vidsträckt fullmakt behöver medföra någon mera väsentlig förändring i den faktiska maktfördelningen mellan exekutiv och representation.

Tingsten anför, att det synts honom vara behöfligt att varna för en överskattning av fullmaktslagstiftningens betydelse för statsskicket. Utvecklingen i de flesta stater har i själva verket visat, att det »belastningsprov, som det demokratiskt-representativa systemet genom fullmakterna underkastats, utan alltför stora svårigheter kunnat bestå». Fullmakterna ha avvecklats i förutsedd ordning och man har återgått till normala förhållanden. Å andra sidan bör framhållas, att fullmaktsinstitutets vidsträckta användning representerar en märklig, till sin betydelse svåröverskådlig tendens i modernt statsliv. I en rad demokratier, där under långa tider kompetensfördelningen mellan exekutiv och legislatur varit jämförelsevis fast, ha provisoriskt utomordentligt omfattande befogenheter tillagts exekutiven. Företeelsen framstår som ett symptom på kris i det demokratiskt-representativa systemet. Av mindre betydelse äro i detta sammanhang de under världskriget beslutade fullmakterna, märkligare är den serie av fullmakter, som tillkommit efter världskriget. I dessa fall har man ej såsom under kriget stått inför en situation, i vilken problem, vilkas natur det ej var möjligt att förutse och som kunde kräva ögonblicklig lösning, väntades uppkomma. Man har tvärtom väl känt de frågor, som måste avgöras; dessa ha under lång tid, stundom under årtal, stått på den parlamentariska dagordningen. Väsentliga legislativa befogenheter ha överlåtits åt exekutiven, därför att legislaturerna befunnits oförmögna att genomföra reformer, vilka betraktats som nödvändiga. I det hela ha de beslutade fullmakterna lett till åsyftade resultat. I ett flertal stater ha på detta sätt de efter kriget uppkomna inflationskriserna avvecklats.

Tingstens senare arbete utkom 1930 och under 1930-talet ha en mängd nya fullmaktslagar beslutats i flera länder. Vetenskapliga forskningar ha bedrivits i två riktningar: man har sökt fram prejudikat långt tillbaka i historien och parallellt därmed sökt utreda lagarnas teoretiska innebörd. I ett amerikanskt statsrättsligt arbete, som utkom 1933 på Columbia-universitetets förlag, räknas de engelska fullmaktslagarnas tid från år 1832. Flera gånger under 1920-talet, särskilt år 1929, gjordes fullmaktslagarna till före-

mål för synnerligen livliga debatter i engelska underhuset, och även under 1930-talet ha meningarna i England skarpt brutits mot varandra. Den rätt allmänna uppfattningen har dock blivit, att de varit oundvikliga.

År 1938 utkom ett specialarbete av en fransk jur. d:r Mignon med titeln »La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence», vilket innehåller många synpunkter av intresse. Enligt hans framställning tillkommo fullmaktslagar redan under Napoleonstiden eller närmare bestämt 1809 och närmast följande år, ehuru han helt naturligt mest stannar vid utvecklingen under och efter världskriget. Han anmärker, att praxis med fullmaktslagar utgör en ny påbyggnad på förordningsmakten. Men såsom ett fel påpekar han frånvaron av en gemensam ledande princip: allt avgöres från fall till fall utan att man får någon syntes. Det förefaller, som om man borde övergiva alla tillfälliga problemlösningar, vilka endast med svårighet godkännas av den allmänna opinionen och fördömas av ett stort antal jurister, ehuru de i verkligheten kunna vara nyttiga. Mignon formulerar krav på att man bör snarast överse och omdana den franska uppfattningen av förordningsmakten för att komma fram till en syntetisk sats, vilken överensstämmer med nödvändiga behov och samtidigt med de allmänna principerna i franskt rättssystem. För att uppnå detta mål anser han vara nödvändigt att icke blint hänga sig fast vid de två stora principer, som behärska den franska författningen: maktfördelningen och den demokratiska principen. Den förra bör ej upprätthållas i annan mån än då den motsvarar aktuella nödvändiga behov. Den demokratiska principen är viktigare, men det bör i en demokratisk stat vara tillräckligt för att hävda folkviljans inflytande att regeringen icke kan gå utanför den folkvalda representationens direktiv eller kontroll. Omfattningen av regeringens på fullmakter grundade befogenheter blir enligt hans mening av sekundär betydelse. Om så visar sig vara nödvändigt böra vissa paragrafer i 1875 års författning undergå en revision i överensstämmelse med den nya tidens krav. När behoven ändras och nya sociala fakta uppkomma, kan den en gång uppgjorda ramen bliva alltför trång. Lagarna äro icke oföränderliga, utan äro ett uttryck för den sociala utvecklingen.

Författare i olika länder ha framhållit, att fullmaktslagarna principiellt strida emot den parlamentarisk-demokratiska författningens grundidé. Å andra sidan har emellertid anförts, att om ingreppen bliva av tillfällig art och framför allt om de ej i högre grad ingripa i bestående förhållanden än som är nödvändigt, under hänsynstagande till exekutivmaktens behov av koncentration och snabbhet och till riksförsamlingens kontrollbefogenheter, så behöva följderna ej bliva farliga för författningen. Den ovan återopade franske författaren har uttalat sig för en revision av alltför ålderdomliga författningsparagrafer, vilka kommit i motsättning till den nuvarande levande verkligheten.

Innehållsförteckning.

	Sid.
<i>Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet</i>	1

P. M. med förslag till ändring av § 63 regeringsformen m. m.

I. Utredningsuppdraget	3
II. Bestridande av oförutsedda utgifter annorledes än med anlitan- deskapsstater	5
III. Allmän beredskapsstat	9
IV. Beredskapsstat för försvarsväsendet m. m.	14
V. Allmän motivering	21
VI. Specialmotivering	26
VII. Författningsförslag:	
Förslag till ändring av § 63 regeringsformen	32
Förslag till ändring i § 39 mom. 1 riksdagsordningen	32
Förslag till lag angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål	33

Bilagor.

Bilaga nr 1. Uttag å lilla kreditivet	34
Bilaga nr 2. Vissa större utgifter bestridna av förslagsanslaget till oförutsedda utgifter utan att utbetalningarna på förhand underställts riksdagens prövning	38
Bilaga nr 3. Utländska fullmaktslagar	41