

Nr 97.

Av herrar **Herlitz** och **Andrén**, *angående revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen m. m.*

Man talar gärna — icke minst just nu — om våra grundlagar såsom den fasta grundvalen för vår svenska rättskultur; särskilt har man då regeringsformen i tankarna. Regeringsformen är emellertid nu mycket gammal. Den har visserligen undergått många ändringar. Men dessa ändringar gälla endast i begränsad mån bestämmelserna av central politisk betydelse. I väsentliga ting bygga vi alltjämt på regler som utformats för mer än 130 år sedan, med hänsyn till spörsmål som då voro av aktuell betydelse. Endast i mycket ringa mån har grundlagstiftningen givit sig i kast med att reglera senare uppkomna spörsmål. Den politiska utvecklingen har därför i stor utsträckning brutit sig väg vid sidan av regeringsformen och i strid med dess regler. Regeringsformen framstår därför i viktiga hänseenden mycket mera som ett historiskt dokument än som en levande rättskälla.

Särskilt faller det i ögonen, att — såsom redan framhållits i en av 1939 års finansfullmäktigesakkunniga den 24 febr. 1940 avlåten P. M. med förslag till ändring av § 63 regeringsformen (s. 24) — regeringsformens bestämmelser på finansmaktens område äro mycket antikverade och ofullkomliga. De äro delvis utomordentligt svårtolkade; om flera av dem borde man kanske ännu hellre säga att de med hänsyn till sin ålderdomliga karaktär över huvud taget icke kunna få en förnuftig tillämpning på nutida förhållanden. Om åtskilliga stadganden gäller i varje fall att de ej numera tillämpas. De rättsregler, som ännu kunna sägas vara levande, hava ett ytterligt knapphändigt innehåll.

Några kommentarer till regeringsformens stadganden må belysa det sagda.

I RF §§ 57, 60 och 73 fastslås riksdagens makt över skatter och pålagor. Men innebörden av stadgandena är inom doktrinen omstridd. Sålunda är det omtvistat, i vad mån avgifter av olika slag kunna fastställas av Konungen, i vilka former riksdagens beslut om skatter skola och kunna fattas, i vad mån beskattningsmakt kan överlåtas åt K. Maj:t o. s. v. Det för äldre statsrätt grundläggande begreppet bevillning har under det senaste halvsekle alltmera suddats ut; den i § 61 angivna regeln, att bevillningsbeslut skola gälla för allenast ett statsregleringsår, iakttages ej längre. Icke

heller tillämpas den ordning som angives i § 62. Sådan särskild beviljning som omtalas i § 66 har aldrig förekommit.

Vad statsregleringen angår, iakttages till en början att åt riksstaten i nutida praxis givits en helt annan innebörd och räckvidd än den av regeringsformen avsedda. Den omfattar efter 1911 års budgetreform ej blott »statsverket» (jfr RF § 59) utan även riksgäldsverket, och enligt årets statsverksproposition är det avsett, att även beredskapsstaten, i varje fall under nuvarande förhållanden, skall ingå som en integrerande del däri. Anmärkningsvärt är också, att man övergått till att uppfatta de för regeringsformen okända, under löpande statsregleringsår antagna tilläggsstaterna såsom hörande till själva riksstaten, så att s. k. »slutlig reglering» av denna äger rum först mot slutet av det år för vilken den gäller; riksstaten är icke längre, såsom regeringsformen avsett, en akt, som i sin helhet fastställs, innan den skall börja tillämpas, och därefter består oförändrad. Riksstatens karaktär har också på ett avgörande sätt förändrats genom uppdelningen i driftsbudget och kapitalbudget. Den senare har över huvud taget icke enligt regeringsformen väsentliga egenskapen av en plan för vissa utgifters bestridande av vissa inkomster; de på inkomstsidan förekommande »kapitalmedlen» utgöra i själva verket en naken siffra utan reell betydelse. I varje fall hava icke några bestämda tillgångar utmärkts därmed. De s. k. »obetecknade investeringsanslag» som enligt årets statsverksproposition äro avsedda att förekomma där (för flera huvudtitlar gemensamma frågor s. 9) äro blott i ganska oegentlig mening att anse såsom anslag; riktigare karakteriseras de i årets statsverksproposition såsom »investeringsbemyndiganden». Genom den omläggning av riksstaten som ägde rum 1937 har man övergivit den för regeringsformen grundläggande tanken om budgetens balansering (d. v. s. att riksstaten skall upptaga inkomster och utgifter som direkt svara mot varandra). Huru långt man därigenom kommit från den av regeringsformen avsedda ordningen belyses kanske bäst av att det nu framlagda förslaget till riksstat upplager inkomster som med 160 milj. kronor överstiga utgifterna, medan regeringsformen avser att inkomster skola anskaffas så långt det behöves för att fylla vad staten erfordrar, icke mera (§§ 59, 62).

Vad regeringsformen utsäger om statsregleringens innebörd innefattas egentligen i §§ 64 och 65. Där inhämtas emellertid föga mer än att statsmedlen skola av Konungen anordnas »till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten», och att de icke må »annorlunda användas än fastställt blivit». Dessa grundlagsbud lämna för det första helt oavgjort, med vilken noggrannhet riksdagen skall och får fastställa anslagsändamålen och de villkor under vilka de få användas. De tilläto från begynnelsen en statsreglering, som gav full frihet åt Konungen inom de av riksdagen fastställda slutsummorna för huvudtitlarna. De lämnade sedan

rum för en utveckling, som gjorde riksdagen till herre över alla statsverksamhetens enskildheter. Nu på sistone hava de på vissa områden möjliggjort en stark utveckling i motsatt riktning; det finnes exempel på 100-miljoners anslag, vilkas disposition har lagts i Kungl. Maj:ts hand. Regeringsformen har med andra ord icke utgjort något hinder för att den naturliga balansen mellan statsmakterna förryckts både i den ena och den andra riktningen. Viktigare är emellertid, att en rad andra med statsregleringen sammanhängande spörsmål lämnas obesvarade. Om de olika anslagstypernas betydelse får man sålunda söka besked på annat håll. I vad mån och på vad sätt de beslut rörande anvisade anslags disposition, som fattas vid sidan av själva anslagsanvisandet, och de uttalanden som i samband därmed göras i vederbörande utskotts motiveringar äro för Kungl. Maj:t bindande är synnerligen oklart; lika oklart är, i vad mån den omständigheten, att ett uttalande i en kunglig proposition lämnats utan erinran, till sin rättsliga verkan kan likställas med ett formligt riksdagsbeslut (jfr motion nr 2 i första kammaren 1940 och konstitutionsutskottets däröver avgivna utlåtande nr 21). Helt okända för regeringsformen äro vissa företeelser som väl sammanhänga med anslagsanvisandet men som måste särhållas från detta. Det förekommer i betydande omfattning att riksdagen i samband med statsregleringen fattar beslut, som icke allenast hänföra sig till den under arbete varande riksstaten utan åsyfta giltighet även för framtiden (jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 284 ff.). Så t. ex. antagas författningar eller fastställas grunder för statsbidrag o. d. av sådan innebörd; här föreligger en normbildning utan stöd i vare sig reglerna om finansmakten eller regeringsformens bestämmelser om lagstiftningen, en normbildning, om vars rättsliga innebörd därför den allra största oklarhet har rätt. I stor utsträckning förekommer också att riksdagen i samband med anslagsanvisningar fattat beslut, som närmast hava den innebörden att Kungl. Maj:t bemyndigas att ingå förbindelser å statens vägnar utöver dem som kunna täckas med anslag å den under förberedelse varande riksstaten (jfr a. a. s. 155 ff.). Med hänsyn till reglerna i RF § 76 om rikets belastande med ny gäld torde det vara nödvändigt att riksdagens samtycke i en eller annan form utverkas till sådana förbindelser. Detta sammanhang är dock knappast allmänt erkänt; här föreligger alltså en med hänsyn till sin innebörd synnerligen oklar rättsbildning.

Ytterligare må anmärkas: att bestämmelserna om gemensam votering i RF §§ 59—71 äro omstridda till sin innebörd, att stadgandet i RF § 75 om markegångstaxorna är utan betydelse, och att stadgandet i RF § 109 om hur man skall förfara ifall riksstat ej hinner fastställas före 1 juli — fastän det ej är äldre än 1921 — är av sådan beskaffenhet att det, enligt vad som är allmänt erkänt, icke kan tillämpas.

Den flyktiga översikt som här lämnats torde tillfyllest ådagalägga, att

statsreglering och beskattning, som utgöra den viktigaste grenen av riksdagens verksamhet, försiggå på grundval av ytterligt antikverade och ofullkomliga grundlagsregler.

Möjligen skulle man vilja anmärka, att detta icke innebär någon egentlig olägenhet, att det är naturligt att utvecklingen fortlöper utan att bindas vid stela regler, och att det framför allt vore olägligt, om grundlagsregler, som ej kunna ändras oftare än vart fjärde år, skulle binda statsmakternas rörelsefrihet. Det skall genast erkännas att dessa invändningar äga ett visst berättigande. Särskilt bör man utan tvivel iakttaga försiktighet vid införande av nya regler i regeringsformen. Men å andra sidan måste man starkt understryka olägenheterna av den nu rådande ordningen och nödvändigheten av en klargörande lagstiftning. Detta behov framhölls med styrka i nyss nämnda P. M. av 1939 års finansfullmaktssakkunniga. De betonade önskvärdheten av att samtliga grundlagsbestämmelser, vilka äga betydelse för vår budget eller våra statsfinanser i övrigt, underkastades en ingående omprövning. Utredningen borde inriktas förutom på en omarbetning av vissa grundlagsstadganden även på sammanförandet av sådana regler, vilka icke vore av den betydelse att de borde införas i grundlagarna, till en särskild stadga om budgeten.

Vi dela denna uppfattning och vilja sålunda förorda dels en revision av regeringsformens regler, dels en därtill anknuten lagsliftning. Dessa åtgärder påkallas endast delvis av behovet att skapa klara gränser för statsmakternas maktutövning och därigenom binda dessa; statsmakterna bleve ju också föga bundna av en lagstiftning, som icke ägde grundlags karaktär och som följaktligen vid förefallande behov utan omgång kunde ändras. Olägenheterna ligga framför allt på ett annat plan: i den oklarhet och osäkerhet, som råder under nuvarande ordning; vill man söka klarhet om den rättsliga innebörden i en eller annan företeelse på finansmaktens område, är man ofta hänvisad till att leta sig fram till undangömda uttalanden i en proposition eller ett utskottsutlåtande. Men lika ofta är sådant sökande fruktlöst: intet auktoritativt besked står att få. Reglerna om finansmaktens utövning leva till stor del i utskottens, departementens och ämbetsverkens traditioner. Man får för övrigt icke vara alltför säker på fastheten och enhetligheten i dessa traditioner. Det inträffar nog, att även hos de initierade uppfattningen om de rättsliga sammanhangen är skiftande och oklar.

Under alla omständigheter är det en allvarlig olägenhet, att endast ett ringa fåtal personer äro i stånd att med säkerhet bedöma den rättsliga innebörden i en så utomordentligt betydelsefull del av riksdagens maktutövning som den om vilken här är fråga. Inom statsförvaltningen klagar man över att man icke kan sätta sig in i det nutida budget- och redovisningsväsendets mysterier. Samma svårighet torde allmänt möta riksdagens

ledamöter. Må det vara tillåtet att uttala, att även den, som har haft anledning att i vetenskapligt syfte ganska noga sätta sig in i finansmaktens utveckling, ofta har mycket svårt att begripa innebörden av propositioner och utskottsbetänkanden i budgetfrågor. Svårigheterna skärpas genom de oavslåtliga förändringar i formerna, som de nutida förhållandena föranleda. Utvecklingen har ju ingalunda stått stilla efter den omläggning av budgetväsendet som ägde rum 1937. Om vi icke misstaga oss, har man snart sagt varje år kunnat iakttaga större eller mindre förändringar.

Starka skäl synas sålunda tala för en sanering i lagstiftningsväg av riksdagens finansmakt. Det är för det första angeläget, att regeringsformens föråldrade regler avpassas efter nutida förhållanden. Till de moderniserade grundlagsbuden bör anknyta en lagstiftning, som mindre tager sikte på att bestämma vidden av och gränserna för statsmakternas befogenheter än på att fastslå den rättsliga innebörden av de former, i vilka riksdagen på det ifrågavarande området uttrycker sin vilja, och dymedelst åstadkommer den klarhet som ur såväl regeringens och myndigheternas som även riksdagens egen synpunkt är i högsta grad angelägen. En sådan lagstiftning — som, i förbigående sagt, borde hänföras till statsutskottets befogenhetsområde — kan icke vara ägnad att på ett obehörigt sätt klavbinda utvecklingen.

Med åberopande av vad nu anförts tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag dels om revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, dels om särskild lagstiftning i anslutning till nämnda bestämmelser.

Stockholm den 23 januari 1943.

Nils Herlitz.

Georg Andrén.