

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 4 juni 1943 kl. 12 m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen m. m.

Uti en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 97, av herrar *Herlitz* och *Andrén* hemställes, »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».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen i de delar den ej här nedan återgives.

I förevarande motion framhålles, att regeringsformens bestämmelser på finansmaktens område måste betraktas såsom ytterligt antikverade och ofullkomliga. Till stöd härför anföres i huvudsak följande:

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 överlätas åt Kungl. Maj:t o. s. v. Det för äldre statsrätt grundläggande begreppet bevillning har under det senaste halvsekle alltmåra suddats ut; den i § 61 angivna regeln, att bevillningsbeslut skola gälla för allenast ett statsregleringsår, iakttages ej längre. Icke heller tillämpas den ordning som anges i § 62. Sådan särskild bevillning 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 vilket 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

Bihang till riksdagens protokoll 1943. 5 saml. 2 avd. Nr 14.

driftsbudget och kapitalbudget. Den senare har över huvud taget icke den 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 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 upptager inkomster som med 160 miljoner 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-miljonersanslag, 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 förtryckts 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. Helt okända för regeringsformen äro vissa företeelser som väl sammanhånga 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 äsyfta giltighet även för framtiden. 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. 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.

Motionärerna understryka i fortsättningen av motionen olägenheterna av den nu rådande ordningen på området och förorda dels en revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, dels genomförandet av en till dessa bestämmelser anknuten särskild lagstiftning. Härom anföra motionärerna i huvudsak följande:

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. 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.

U t s k o t t e t. Regeringsformens bestämmelser om finansmakten ha i stort sett förblivit oförändrade sedan vårt nuvarande statsskicks tillkomst. Det är därför helt naturligt att stadgandena i ämnet numera i flera hänseenden framstå som föråldrade. Detta sakförhållande framhölls klart av 1939 års finansfullmaktssakkunniga, vilka därför förordade, att samtliga grundlags-

bestämmelser av betydelse för budgeten och statsfinanserna i övrigt gjordes till föremål för en ingående utredning; denna borde avse dels en omarbetning av vissa grundlagsstadganden, dels ett sammanförande av sådana regler, som icke äro av den betydelse, att de böra införas i grundlagarna, till en särskild stadga om budgeten. Statskontoret och riksräkenskapsverket ha i utlåtanden över de sakkunnigas betänkande understrukit önskvärdheten av att en dylik utredning komme till stånd. Samma uppfattning gav föredragande chefen för justitiedepartementet efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter uttryck åt i proposition nr 239 till 1940 års riksdag med förslag till ändrad lydelse av § 63 regeringsformen och § 39 mom. 1 riksdagsordningen, vilket förslag avsåg de forna kreditivens ersättande med beredskapsstater. Enligt departementschefens mening borde vid lämplig tidpunkt en utredning med det av de sakkunniga angivna syftet verkställas. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 23 i anledning av nämnda proposition samt i ämnet väckta motioner uttalade sig jämväl konstitutionsutskottet till förmån för en sådan utredning. Någon utredning i berörda ämne har likvisst ännu icke kommit till stånd. Tidsomständigheterna böra emellertid icke längre få lägga hinder i vägen för en utredning och en därpå grundad reform på detta betydelsefulla område. Härvid bör beaktas att den makt över finanserna, som riksdagen under 1800-talet och under 1900-talet fram till utbrottet av nu pågående världskrig erhållit, kommer till otvetydigt uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna. I likhet med motionärerna anser utskottet vidare, att detaljbestämmelserna i ämnet, som oftare kunna behöva undergå förändring, böra finna plats i särskild lagstiftning. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen med bifall till förevarande motion I:97 i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om utredning och förslag angående dels revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, dels särskild lagstiftning i anslutning till nämnda bestämmelser.

Stockholm den 4 juni 1943.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande: herrar *Andersson* i Ovanmyra, *Oscar Gottfrid Karlsson**, *Sandegård*, *Holmström**, *Källman*, *Per Andersson*, *Herlitz*, *John Björck*, *John Gustavson*, *Oskar Mattsson*, fru *Sjöström-Bengtsson*, herrar *Lindmark**, *Fält*, *Norén*, *Spångberg*, *Jons-son* i Haverö*, *Hoppe**, *Kyling**, fru *Björck** och herr *von Friesen**.

* Ej närvarande vid justeringen.