



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1954:40

Finansdepartementet



**GRUNDLAGARNAS
BESTÄMMELSER OM
BUDGETEN M. M.**

BETÄNKANDE AVGIVET AV
1950 ÅRS BUDGETRÄTTSKOMMITTÉ

Stockholm 1954

Statens offentliga utredningar 1954

Kronologisk förteckning

1. Svensk namnbok 1954. Statens Reproduktionsanstalt. 224 s. **Fi**.
2. Musikliv i Sverige. Betänkande med förslag till åtgärder för att främja det svenska musiklivets utveckling. Idun. 447 s. **E**.
3. Kollektivhus. Victor Petterson. 116 s., 20 s. pl. **S**.
4. Moderskapsförsäkring m. m. Idun. 154 s. **S**.
5. Vården vid ungdomsvårdsskolorna. Victor Petterson. 138 s. **S**.
6. Ärvdabalk Norstedt. 257 s. **Ju**.
7. Nordisk passfrihet. Del III. Upphävande av all passkontroll vid gränserna mellan de nordiska länderna. Gernandt. 39 s. **U**.
8. Nordisk kontakt. Betänkande om utgivande av en nordisk parlamentarisk tidskriftspublikation. Gummesson. 14 s. **Ju**.
9. Betänkande angående instansordningen i vattenmål m. m. Gummesson. 90 s. **Ju**.
10. Förslag till lag om sparbanker m. m. Victor Petterson. 330 s. **Fi**.
11. Yrkesutbildningen. Hæggeström. 467 s., 2 kartor. **E**.
12. Elkraftförsörjningen. Kihlström. 473 s. **K**.
13. En gemensam nordisk marknad. Victor Petterson. 126 s. **H**.
14. Betänkande med utredning och förslag rörande hörselvärdet. Norstedt. 165 + VI s. **S**.
15. Om kompetenskrav. Betänkande avgivet av kompetensutredningen. Gernandt. 55 s. **C**.
16. Förslag till jordrationaliseringslag m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 130 s. **Jo**.
17. Om proportionella val inom kommunala representationer m. m. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 6. Kihlström. 72 s. **Ju**.
18. Förslag till förenkling av vissa beskattningsregler. Egnellska. 80 s. **Fi**.
19. Förslag till ändrad företagsbeskattning. Idun. 418 s. **Fi**.
20. Nordiska post- och teletaxor. Gummesson. 33 s. **U**.
21. Inrättande av ett sjöfartsverk. Gummesson. 112 s. **H**.
22. Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsförkortning. 5. Beckman. 499 s. **S**.
23. Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsförkortning. 5. Bilagor. Beckman. 234 s. **S**.
24. Förslag till effektivare taxering. Idun. 190 s. **Fi**.
25. Friluftsbad, simhallar, bastur. Gummesson. 292 s. **I**.
26. Landsantikvarieorganisationen. Gummesson. 124 s. **E**.
27. Tjänstebostäder för folkskolans lärare. Kihlström. 106 s. **E**.
28. Vanförestalterna och Eugeniahemmet. Beckman. 340 + VI s. **I**.
29. Klenvirke. Användningen av barrklenvirke, lövvirke och sågverksavfall. Idun. 156 s. **H**.
30. Högertrafik. Victor Petterson. 141 s. **K**.
31. Saneringsfrågan. Victor Petterson. 183 s. + 24 pl. **K**.
32. Televisionen i Sverige. Idun. 213 s. + 4 pl. **K**.
33. Folkpensionering och sjukförsäkring. Vissa samordningsfrågor. Victor Petterson. 116 s. **S**.
34. Hyran för omöblerade lägenheter. Victor Petterson. 146 s. **Ju**.
35. Den svenska kriminalstatistiken. Norstedt. 190 s. **Ju**.
36. Laborantutbildning. Idun. 120 s. **I**.
37. Allmän ordningsstadga m. m. Norstedt. 144 s. **I**.
38. Trafiksäkerhet. Victor Petterson. 412 s. **K**.
39. Prissättningen på jordbruksprodukter. Marcus. 336 s. **Ju**.
40. Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m. Idun. 90 s. **Fi**.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E** = eklestiastikdepartementet, **Jo** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1954:40

Finansdepartementet



GRUNDLAGARNAS BESTÄMMELSER
OM BUDGETEN M. M.

Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1954





Innehåll

<i>Skrivelse till departementschefen</i>	5
<i>Promemoria angående ändringar i regeringsformens och riksdagsordningens stadganden om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen</i>	11
<i>Förslag till ändrad lydelse av §§ 57—80 och 109 regeringsformen</i>	11
<i>Förslag till ändrad lydelse av §§ 34, 39, 40, 54, 65, 70 och 71 riksdagsordningen</i>	20
<i>I. Frågan om en översyn av gällande bestämmelser</i>	
A. 1910 års riksstatskommitté	27
B. 1940 års riksdag	27
C. 1943 års riksdag	28
D. 1948 års budgetutredning	30
E. 1950 års budgeträttskommitté	30
<i>II. Allmänna riktlinjer</i>	31
<i>III. Översikt över nuvarande bestämmelser</i>	
A. Regeringsformen	33
B. Riksdagsordningen	35
<i>IV. Avvikelser i praxis från nuvarande bestämmelser</i>	
A. Regeringsformen	
1. Bevillningsbegreppet	37
2. Riksstatens innebörd och räckvidd	39
3. Riksstatens balansering	42
4. Tilläggsstater	47
5. De särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan	48
B. Riksdagsordningen	50
<i>V. Vissa grundläggande principer i kommitténs förslag</i>	
A. Bevillningsbegreppet	51
B. Riksstatens innebörd och räckvidd	54
C. Riksstatens balansering	55
D. Tilläggsstater	55
E. De särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan	56

VI. Specialmotivering

A. Regeringsformen	58
B. Riksdagsordningen	73
Reservation av ledamoten Herlitz	75
Särskilt yttrande av experten hos kommittén Runemark	76

*Till Herr Statsrådet och Chefen för
Kungl. Finansdepartementet*

Genom beslut den 28 april 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla dels högst fem sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed sammanhängande spörsmål, dels experter för att medverka vid utredningen vid behandling av särskilda frågor.

I det yttrande till statsrådsprotokollet, varmed chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, anmälde berörda ärende, anförde han bland annat följande:

»Genom skrivelse den 16 juni 1943, nr 322, anhöll riksdagen att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning angående dels revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, dels särskild lagstiftning i anslutning till nämnda bestämmelser. Med anledning av nämnda skrivelse anförde dåvarande chefen för finansdepartementet till statsrådsprotokollet den 30 juni 1948, att det vore nödvändigt att, innan den begärda utredningen komme till stånd, verkställa vissa undersökningar av nu gällande budgeträtt och nuvarande budgetpraxis. För den ifrågavarande utredningen ansågs det nämligen vara av betydelse, att en såvitt möjligt uttömmande och systematisk översikt i dessa ämnen funnes tillgänglig. Med uppgift att utarbeta en dylik översikt och företaga de undersökningar, som för detta ändamål kunde visa sig erforderliga, tillkallades jämlikt bemyndigande byråchefen i riksräkenskapsverket C. A. Murray och byråchefen i finansdepartementet R. G. Renlund.

Den sålunda tillkallade utredningen, som antagit namnet 1948 års budgetutredning, har nu fortskridit så långt, att en sammanfattande redogörelse för gällande budgetträtt och tillämpad budgetpraxis blivit i det närmaste färdigställd. Vid utredningen ha framkommit vissa förslag, som böra bli föremål för fortsatt bearbetning. Utredningsmännen ha icke funnit nödvändigt, att resultatet av de bedrivna undersökningarna definitivt sammanfattas innan den med riksdagens skrivelse avsedda utredningen blivit tillsatt.

Av de spörsmål, som böra ankomma på den av riksdagen begärda utredningen, synes frågan om en översyn av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen vara de väsentligaste. Såsom i riksdagsskrivelsen framhållits äro regeringsformens bestämmelser i ämnet — vilka i stort sett förblivit oförändrade sedan vårt nuvarande statsskicks tillkomst — i flera hänseenden föråldrade. Det är därför naturligt, att dessa bestämmelser icke helt överensstämja med den budgetteknik, som efter hand kommit att utbildas på grundval av de vid skilda tillfällen av riksdagen genomförda delreformerna samt särskilda detaljbesluten i fråga om budgeten. Det torde böra erinras om att i utskottsutlåtandet till nämnda riksdagsskrivelse uttalats, att i en kommande utredning borde beaktas, att den makt över finanserna, som riksdagen under 1800-talet och under 1900-talet erhållit, komme till otvetydigt uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna.

Spörsmålet om särskild lagstiftning i anslutning till nämnda grundlagsbestämmelser har vid flera tillfällen övervägts. Redan 1910 års riksstatskommitté hade ifrågasatt, huruvida icke vissa principer för budgetens uppställning hos oss liksom i flera andra länder borde fastställas i lag. Riksstatskommittén fann, att en sådan lagstiftning borde ha grundlags karaktär. Det kunde emellertid i så fall befaras att statsmakternas handlingsfrihet skulle komma att bindas i alltför hög grad. Kommittén ansåg därför, att det skulle varit ett fåfängt och, i den mån det skulle lyckas, riskabelt företag att i lagparagrafer söka fastläsa principerna för riksstatsens uppställning.

Även 1939 års finansfullmaktssakkunniga funno en översyn av nuvarande grundlagsbestämmelser önskvärd. I samband härmed borde enligt de sakkunniga övervägas möjligheterna att till en särskild stadga om budgeten sammanföra sådana regler, vilka icke voro av den betydelse att de borde införas i grundlagarna.

I den redogörelse rörande gällande budgetträtt och tillämpad budgetpraxis som utarbetas av 1948 års budgetutredning ha vissa av dessa spörsmål beaktats. Utredningsmännen ha kommit till den uppfattningen, att de svårigheter att överblicka för svensk budgetteknik nu gällande regler och föreskrifter, som för närvarande föreligga, till väsentlig del synas bero på att dessa äro splittrade i en mängd olika riksdagspropositioner, riksdagsskrivelser och författningar. Även mig synes det uppenbart att det är förenat med avsevärda olägenheter att budgetbestämmelserna icke finnas samlade i en enhetlig stadga.

Sedan 1948 års budgetutredning fortskridit så långt att en sammanfattande redogörelse för gällande bestämmelser inom den närmaste tiden kan väntas föreligga, torde särskilda sakkunniga böra tillkallas för att överse grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen. I anslutning härtill bör spörsmålet om en eventuell budgetstadga prövas. Det bör ankomma på de sakkunniga att undersöka dels i vilken omfattning hithörande bestämmelser böra intagas i regeringsformen eller i en budgetstadga, dels ock på vad sätt en sådan stadga kan utformas utan att de av 1910 års riksstatskommitté befarade olägenheterna uppkomma. Därvid synes särskilt böra övervägas, i vilken omfattning nu gällande bestämmelser angående bestridande av utgifter och an-

vändning av riksstatsanslag, angående redovisning av statsinkomsterna mot budgeten m. m. böra intagas i en av riksdagen beslutad eller godkänd stadga. Vidare torde böra undersökas huruvida och i vilken omfattning de övriga bestämmelser i hithörande ämnen, som icke underställas riksdagens prövning, böra sammanfattas såsom tillämpningsföreskrifter till en sådan stadga. Det torde därvid även böra ankomma på de sakkunniga att taga ställning till frågan huruvida en eventuell budgetstadga bör givas formen av samfällt stiftad lag eller om beslut angående sådan stadga bör fattas i annan ordning.

Vid 1937 års riksdag beslöts en genomgripande omläggning av riksstatens uppställning. Sedan detta beslut genomförts har den svenska budgeten undergått avsevärda förändringar såväl till sin storlek som till sitt materiella innehåll. Vissa ändringar i riksstatens formella uppställning kunna befinnas påkallade. Av särskild betydelse äro de önskemål angående grupperingen av vissa inkomster och utgifter som framkommit vid pågående arbeten för upprättande av nationalbudgeten. Vissa förslag härom ha bl. a. framförts i en från konjunkturinstitutet inkommen skrivelse, vilken för närvarande remissbehandlas. Frågan har även beaktats av 1948 års budgetutredning. Delvis torde de önskemål som i dessa sammanhang framkommit kunna tillgodoses genom finansstatistiska undersökningar. Det är likväl uppenbart att vissa ändringar i fråga om olika posters gruppering och redovisning i riksstaten kunna tjäna syftet att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan budgetens formella uppställning och dess materiella innehåll. Jag förutsätter att de sakkunniga även uppmärksamma hithörande spörsmål.

De sakkunniga äro oförhindrade att, därest anledning därtill förekommer, även ompröva frågor om det efter beslut av 1944 års riksdag tillämpade systemet för redovisning av kapitalbudgeten.»

Med stöd av ovannämnda bemyndigande tillkallade departementschefen den 20 maj 1950 såsom sakkunniga generaldirektören Bernt Nevrell, ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Nils Herlitz, ledamoten av riksdagens andra kammare, järnsvarvaren Sigurd Lindholm, byråchefen Carl Murray och numera expeditionschefen Gösta Renlund samt uppdrog åt Nevrell att såsom ordförande leda de sakkunnigas arbete. Ledamoten Murray entledigades den 24 mars 1952 på därom gjord framställning från uppdraget.

De sakkunniga antogo namnet 1950 års budgeträttskommitté.

Den 7 juni 1950 tillkallade departementschefen f. d. generaldirektören Per Simon Runemark och byråchefen Anders Faxelius att såsom experter biträda kommittén.

Under tiden intill sitt entledigande var ledamoten Murray kommitténs huvudsekreterare. Den 7 juni 1950 förordnade departementschefen numera förste revisorn Malte Oredsson att vara biträdande sekreterare åt kommittén. Efter Murrays entledigande har Oredsson fungerat som kommitténs sekreterare.

Av direktiven för utredningen framgår att huvudsakligen tre spörsmål avsetts skola bli föremål för de sakkunnigas prövning, nämligen *dels* frågan om en översyn av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsregle-

ring och därmed sammanhängande ämnen, *dels* frågan om en budgetstadga, *dels ock* frågan om ändringar i riksstatens formella uppställning.

Av dessa spörsmål angives i direktiven det förstnämnda vara det väsentligaste. Kommittén har i sitt arbete på lösandet av detta spörsmål eftersträvat att i möjligaste mån bringa föreskrifterna i regeringsformen och riksdagsordningen i överensstämmelse med nu tillämpad praxis. I några fall har kommittén funnit anledning att framlägga förslag, som ej överensstämmer med gällande ordning.

I statsverkspropositionen till 1951 års riksdag bebådade chefen för finansdepartementet en utredning rörande de ekonomisk-politiska medel, som kunna erfordras för förverkligandet av kravet på samhällsekonomisk balans och full sysselsättning. Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 juni 1951 tillkallades särskilda utredningsmän för att verkställa vetenskapliga undersökningar syftande till att belysa möjligheterna att bevara ett stabilt penningvärde i ett samhälle med full sysselsättning (1951 års penningvärdeundersökning). Sedan genom dessa undersökningar en grund lagts för överväganden rörande utformningen av praktiska ekonomisk-politiska åtgärder förutsattes enligt direktiven en särskild kommitté skola tillsättas med uppdrag att framlägga konkreta förslag i sådant hänseende.

De konsekvenser, som detta utredningsarbete kan få för grundlagarnas utformning, kunna givetvis icke nu överblickas. Enligt kommitténs mening är det dock sannolikt att regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser i vissa avseenden komma att beröras i nämnda utredningsarbete, exempelvis i fråga om riksstatens balansering. Oaktat ytterligare grundlagsändringar sålunda kunna komma att aktualiseras inom en nära framtid, har kommittén i bifogade promemoria angående ändringar i regeringsformens och riksdagsordningens stadganden om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen velat redovisa resultatet av den nu verkställda översynen av ifrågavarande grundlagsbestämmelser. Med hänsyn till nyssnämnda omständigheter har kommittén ansett sig böra ge denna redovisning en jämförelsevis summarisk utformning.

Frågan om att sammanföra vissa budgetbestämmelser, som erfordra riksdagens medverkan, i en av riksdagen beslutad eller godkänd budgetstadga och vissa andra budgetbestämmelser, som icke böra underställas riksdagen, i av Konungen utfärdade tillämpningsföreskrifter till en sådan stadga har ingående behandlats av kommittén. Olika förslag, syftande såväl till en budgetstadga med i direktiven antydd omfattning som till en mera begränsad budgetstadga, ha uppgjorts och diskuterats.

Ett av syftena med utformandet av en budgetstadga skulle enligt direktiven vara, att härigenom överblick skulle vinnas beträffande de för svensk budgetteknik nu gällande reglerna och föreskrifterna. Det åt 1948 års budgetutredning anförtrodda uppdraget har numera slutförts och redovisats i denna utrednings den 29 november 1952 avgivna redogörelse för

bestämmelser och praxis rörande statens budget (SOU 1952:45). Denna redogörelse lämnar en detaljerad redovisning av såväl grundlagarnas bestämmelser om statshushållningen som övriga bestämmelser och praxis rörande riksstaten, dess utgifter och inkomster, specialdestination inom och vid sidan av riksstaten, krediter och kreditgarantier, beredskaps- och förskottsstater samt tillgångar och skulder. Då härigenom de i direktiven framhållna olägenheterna av att gällande budgetbestämmelser icke finnas samlade i en enhetlig stadga i hög grad reducerats, är enligt kommitténs mening behovet av en budgetstadga ur dessa synpunkter ej längre så angeläget. Av praktiska skäl torde det vidare vara ogörligt att i en budgetstadga med tillämpningsföreskrifter inordna mer än en mindre del av de bestämmelser och den praxis, som redovisas i 1948 års budgetutrednings redogörelse.

Ej heller ur saklig synpunkt har kommittén ansett sig kunna förorda tillskapandet av en budgetstadga med åtföljande tillämpningsföreskrifter. Ifrågavarande författningar måste med nödvändighet utgå ifrån nu gällande budgetsystem och därav betingade principer. Det torde ej låta sig göra att förutse alla de finansieringsproblem och liknande spørsmål, som hastigt kunna aktualiseras. Budgetproblem kunna sålunda uppstå, vilkas lösning skulle försvåras om statsmakternas handlingsfrihet bundes av i författningsform fastlåsta principer. I detta avseende sammanfaller kommitténs uppfattning med 1910 års riksstatskommittés i direktiven återgivna synpunkter.

Nu antydda svårigheter ha i hög grad framträtt vid den detaljgranskning som kommittén företagit av förutnämnda inom kommittén uppgjorda förslag till budgetstadga. Kommittén har därför vid prövningen av omhandlade spørsmål kommit till den uppfattningen, att en budgetstadga icke bör komma till stånd.

Enligt det förut åberopade uttalandet av chefen för finansdepartementet i statsverkspropositionen till 1951 års riksdag skulle den däri bebadade utredningen (1951 års penningvärdeundersökning) efterföljas av en formell omläggning av riksstaten. I detta läge har kommittén icke ansett det ankomma på denna att taga ställning till frågan om eventuella ändringar i riksstatens formella uppställning.

Med överlämnande av förenämnda promemoria anser sig kommittén sålunda hava slutfört sitt uppdrag.

En av undertecknad Herlitz avgiven reservation till betänkandet bifogas. Experten hos kommittén Runemark har sammanfattat sina synpunkter i ett särskilt yttrande, som jämväl bifogas.

Efter remiss har kommittén avgivit följande yttranden:

1) den 25 mars 1953 till riksdagens statsutskott över en inom riksdagen väckt motion I: 103 angående Kungl. Maj:ts rätt att ingå förbindelser, som ej kunna infrias med anlitande av anvisade anslag; samt

2) den 25 mars 1953 till riksdagens statsutskott över inom riksdagen väckta likalydande motioner I: 231 och II: 317 angående den budgetmässiga behandlingen av avskrivningar av nya statliga kapitalinvesteringar, m. m. Stockholm den 15 november 1954.

Bernt Nevrell

Nils Herlitz

Sigurd Lindholm

Gösta Renlund

| *Malte Oredsson*

P. M. angående ändringar i regeringsformens och
riksdagsordningens stadganden om beskattning, statsreglering
och därmed sammanhängande ämnen

Förslag till ändrad lydelse av §§ 57—80 och 109 regeringsformen

(Nuvarande lydelse:)¹

§ 57.

Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen alena.

Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas.

§ 58.

Konungen låte årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Skulle genom traktater med främmande makter några medel riket tillflyta, skall för dem på lika sätt redovisas.

§ 59.

I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov låte Konungen för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra.

(Föreslagen lydelse:)

§ 57.

Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen alena. I överensstämmelse med vad riksdagen bestämmer om beskattningens grunder utfärdar Konungen skatteförordningar och uttager skatter.

Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas, och andra i samma ordning beslutade författningar.

§ 58.

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, stämpelmedlen samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar.

Beträffande bevillningar, som ej äro skatter, äger vad i första stycket av 57 § sägs motsvarande tillämpning.

§ 59.

Andra pålagor än i 57 och 58 §§ sägs, vare sig de utgå i penningar,

¹ Som anförts på sid. 32 har kommittén i sitt förslag ansett sig böra företaga en omdisposition av nu ifrågavarande paragrafer i regeringsformen, varför någon direkt jämförelse mellan nuvarande och föreslagen lydelse av de olika paragraferna ej är möjlig. Kommittén har dock ansett det lämpligt att här återgiva den nuvarande lydelsen av §§ 57—80 och 109.

(Nuvarande lydelse:)

§ 60.

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.

§ 61.

Alla avgifter, som riksdagen under de i föregående § nämnda titlar beviljat, skola utgöras intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya bevillningen av riksdagen fastställd bliver.

§ 62.

Sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade, ankommer det på riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åtaga samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå.

§ 63.

1:o. Riksdagen skall årligen, efter förslag av Konungen, i den ord-

(Föreslagen lydelse:)

varor eller tjänstbarheter, må ej utan riksdagens samtycke påbjudas.

§ 60.

Från den dag, då, enligt beslut av Konungen i statsrådet och sedan riksdagen, om session ej pågår, blivit inkallad, rikets krigsmakt eller någon del därav ställes på krigsfot, vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp, och intill den dag, då krigsmakten skall återgå till fredsfot, äge Konungen att i den ordning, på det sätt och på de villkor samt med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, låta av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses.

§ 61.

Ej må, till vinning för kronan eller enskilda personer eller korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konungen och riksdagen samfällt i den ordning 87 § stadgar.

§ 62.

Statsverkets medel må icke användas annorlunda än riksdagen bestämt.

(Nuvarande lydelse:)

ning, som gäller för riksstatens reglerande, antaga beredskapsstat för försvarsväsendet, upptagande de särskilda anslag, som vid krigsfara eller krig, vari riket befinner sig, erfordras för upprätthållande av dess fred och oberoende. Riksdagen må därvid bestämma, att anslag ej får tagas i anspråk, förrän riksdagskallelse utfärdats.

Under tid, då riksdagssession ej pågår, eller inom tio dagar från sessions början må Konungen efter rådspägning med utrikesnämnden fastställa förskottsstat, upptagande anslag, som uppförts å beredskapsstaten.

Förskottsstaten gäller, där ej annat av riksdagen beslutes, till och med trettionde dagen från sessions början.

2:o. Riksdagen må i den ordning, som i mom. 1 sägs, antaga allmän beredskapsstat, upptagande de anslag, som kunna erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge; och äger riksdagen därvid fastställa den ordning, i vilken Konungen må förfoga över de i beredskapsstaten uppförda anslagen.

§ 64.

Såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad, på sätt omförmålt är, under namn av extraordinarie utlagor eller bevillningar till statsverket av riksdagen anslås, vare under Konungens disposition, att till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten anordnas.

(Föreslagen lydelse:)

Huruledes statsverkets inkomster må användas för dess och riksgäldsverkets behov, bestämmas genom statsreglering såvida de ej med riksdagens samtycke tagas i anspråk i annan ordning. Med riksdagens samtycke må ock andra statsverkets medel tagas i anspråk för statsreglering.

Det ankommer på riksdagen att bestämma, att riksgäldsverkets medel skola tagas i anspråk för statsreglering.

§ 63.

Genom proposition, som avlämnas vid riksdagens öppnande, låte Konungen uppvisa statsverkets tillstånd och behov samt med beaktande jämväl av riksgäldsverkets behov framställa förslag rörande statsregleringen. Vid riksdag, som sammanträder efter upplösning, varom i 108 § stadgas, skall dock sådan proposition framläggas allenast till den del statsreglering ej beslutats. Vad nu sagts utgör ej hinder för ytterligare framställningar i samma ämne.

Konungen låte ock för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar eller annorledes fylla behoven.

§ 64.

Riksdagen verkställer årligen statsreglering för tiden från och med den 1 juli till och med den 30 nästkommande juni (budgetåret) genom att, allt eftersom statsverkets och riksgäldsverkets behov blivit prövade, anvisa anslag för ändamål som den godkänt samt förslagsvis beräkna de medel, som skola tagas i an-

(Nuvarande lydelse:)

§ 65.

Dessa medel må icke annorlunda användas, än fastställt blivit; varande statsrådets ledamöter ansvarige, om de låta avvikelse därifrån äga rum, utan att till protokollet föreställning däremot göra samt anföra vad riksdagen i denna del förordnat.

§ 66.

Riksgäldskontoret förbliver under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning; och då riksdagen ansvarar för den rikets gäld, kontoret ombesörjer, så kommer riksdagen, sedan kontorets tillstånd och behov blivit i vederbörlig ordning utredda, att genom särskild bevillning tillskjuta de medel, som för betalande av denna gäld, till ränta och kapital, oundgängliga finnas, så att rikets kredit varder bibehållen och vårdad.

§ 67.

Konungens ombud i riksgäldskontoret beviste ej fullmäktiges sammankomster oftare, än då fullmäktige åstunda att med honom överlägga.

§ 68.

De till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medel må icke under någon förevändning, eller med vad villkor som helst, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt. Allt förordnande, som däremot strider, vare kraftlöst.

§ 69.

Då vederbörande utskotts förslag rörande antingen statens reglerande eller bevillningens därefter lämpade

(Föreslagen lydelse:)

språk; anslag och beräkningar upptagas å riksstat.

Riksdagen må ock efter riksstatens upprättande anvisa anslag ävensom verkställa beräkningar av ytterligare medel som skola tagas i anspråk; sådana anslag och beräkningar upptagas å tilläggsstat.

§ 65.

Vad riksdagen genom statsreglering beslutat angående utgifter att gälla tills vidare eller för vissa budgetår lände till efterrättelse till dess riksdagen genom ny statsreglering annorlunda bestämmer.

Vad i författning, som Konungen och riksdagen gemensamt beslutat, bestämts angående utgifter lände till efterrättelse till dess ändring i vederbörlig ordning företagits.

§ 66.

1:o. Riksdagen skall årligen, efter förslag av Konungen, i den ordning, som gäller för statsreglering, antaga beredskapsstat för försvarsväsendet, upptagande de särskilda anslag, som vid krigsfara eller krig, varit riket befinner sig, erfordras för upprätthållande av dess fred och oberoende. Riksdagen må därvid bestämma, att anslag ej får användas, förrän riksdagskallelse utfärdats.

Under tid, då riksdagssession ej pågår, eller inom tio dagar från sessions början må Konungen efter rådgivning med utrikesnämnden fastställa förskottsstat, upptagande anslag, som uppförts å beredskapsstaten.

Förskottsstaten gäller, där ej annat av riksdagen beslutes, till och

(Nuvarande lydelse:)

hela belopp, eller vad till riksgäldskontorets utgifter och inkomster hör, eller grunderna för riksgäldskontorets styrelse och förvaltning till prövning hos riksdagen förehas, gälle vad angående behandlingen av utskottens avgivna förslag uti riksdagsordningen stadgas. Fatta kamrarna stridiga beslut, som ej varda sammanjämkade, skola kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de fleste ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut.

§ 70.

När, i fråga om reglementariska föreskrifter för riksbanken eller om riksbankens inkomster och utgifter eller om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken, kamrarna stanna i stridiga beslut, skola kamrarna därom var för sig rösta, såsom i nästföregående § sägs.

§ 71.

På enahanda sätt förfares jämväl, där kamrarna sig icke förena om grunderna för någon bevillning, sätet för deras tillämpning, eller bevillningens fördelning till utgörande.

§ 72.

Riksbanken förbliver under riksdagens garanti samt förvaltas av därtill förordnade fullmäktige, efter av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

Fullmäktige för riksbanken skola vara sju, av vilka Konungen för tre år i sänder förordnar en jämte en

(Föreslagen lydelse:)

med trettionde dagen från sessions början.

2:o. Riksdagen må i den ordning, som i mom. 1 sägs, antaga allmän beredskapsstat, upptagande de anslag, som kunna erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge; och äger riksdagen därvid bestämma den ordning, i vilken Konungen må genom fastställande av förskottsstat förfoga över de i beredskapsstaten uppförda anslagen.

3:o. Anslag för täckande av förskott, vilka utgått enligt förskottsstat, anvisas av riksdagen och upptagas å stat i den ordning, som i 64 § sägs.

§ 67.

Statsverkets medel vare under Konungens disposition att anordnas i överensstämmelse med vad i 62 § sägs; varande statsrådets ledamöter ansvariga, om de låta statsverkets medel annorlunda användas, utan att till protokollet föreställning däremot göra samt anföra vad riksdagen i denna del förordnat. Om medel, som disponeras av fullmäktige i riksgäldskontoret, stadgas i 70 §.

§ 68.

Riksgäldskontoret förbliver under riksdagens styrelse och inseende samt förvaltas av därtill förordnade fullmäktige, efter särskilt av riksdagen antaget reglemente och vad riksdagen i övrigt föreskriver.

Fullmäktige för riksgäldskontoret skola vara sju; de väljas jämte sju suppleanter för tid och på sätt i riksdagsordningen sägs. Fullmäktig, som av riksdagen vägrats ansvars-

(Nuvarande lydelse:)

suppleant och de övriga sex jämte sex suppleanter väljas av riksdagen för tid och på sätt i riksdagsordningen sägs. Den av Konungen förordnade ordinarie ledamoten vare fullmäktiges ordförande, men må ej utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Fullmäktig, som av riksdagen vägrats ansvarsfrihet, skall avgå från sin befattning. De av Konungen för fullmäktig eller suppleant meddelade förordnanden må återkallas, när Konungen så prövar skäligt.

Fullmäktige utse inom sig chef för riksbanken samt inom eller utom sig en suppleant för honom att med fullmäktigs rätt och ansvar vid inträffande förfall träda i hans ställe.

Riksbanken allena äger rätt att utgiva sedlar, som för mynt i riket må erkännas. Dessa sedlar skola, vid anfordran, inlösas av banken med guld efter deras lydelse; dock att undantag härifrån, där sådant med hänsyn till krig, krigsfara eller svår penningkris prövas oundgängligen nödigt, må för viss tid medgivas av Konungen och riksdagen samfällt eller, om riksdagssession ej pågår, av Konungen på framställning av fullmäktige i riksbanken och efter samråd jämväl med fullmäktige i riksgäldskontoret. Dylikt av Konungen då session ej pågår lämnat medgivande skall, därest detsamma icke varder vid nästföljande session inom tjugu dagar från dess början av riksdagen gillat, efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

(Föreslagen lydelse:)

frihet, skall avgå från sin befattning.

§ 69.

Konungens ombud i riksgäldskontoret beviste ej fullmäktiges sammankomster oftare, än då fullmäktige åstunda att med honom överlägga.

§ 70.

De till riksgäldsverket hörande och därtill genom statsreglering eller annorledes anslagna medel vare under fullmäktiges disposition och må icke under någon förevändning, eller med vad villkor som helst, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt. Allt förordnande, som däremot strider, vare kraftlöst.

§ 71.

Riksgäldskontoret har att i den omfattning och på det sätt riksdagen föreskriver lån in- eller utrikes göra.

§ 72.

Riksgäldskontoret har att betala den rikets gäld, kontoret ombesörjer, till ränta och kapital. Riksdagen ansvarar för denna gäld och tillskjuter de medel som för gäldens betalning oundgängliga finnas, så att rikets kredit varder bibehållen och vårdad.

På sätt riksdagen föreskriver har riksgäldskontoret att tillhandahålla statsverket medel, som beräknats vid statsreglering, samt att förskjuta statsverket medel till kassaförstärkning.

(Nuvarande lydelse:)

§ 73.

Inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, eller av penningar och varor, må hädanefter, utan riksdagens fria vilja och samtycke, i den ordning, förut nämnt är, påbjudas, uppbäras eller fordras.

§ 74.

Från den dag, då, enligt beslut av Konungen i statsrådet och sedan riksdagen, om session ej pågår, blivit inkallad, rikets krigsmakt eller någon del därav ställes på krigsfot, vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp, och intill den dag, då krigsmakten skall återgå till fredsfot, äge Konungen att i den ordning, på det sätt och på de villkor samt med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, låta av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses.

§ 75.

De årliga markegångstaxorna skola upprättas genom deputerade, valde på sätt av riksdagen särskilt stadgas. Vad dessa i avseende på markegångssättningen fastställa, tjäne till efterlevnad, såvida ej ändring

(Föreslagen lydelse:)

§ 73.

Efter utgången av varje budgetår skall redogörelse för statsverkets och riksgäldsverkets inkomster och utgifter, tillgångar och skulder upprättas och på sätt Konungen bestämmer offentliggöras.

§ 74.

Riksbanken förbliver under riksdagens garanti samt förvaltas av därtill förordnade fullmäktige, efter av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

Fullmäktige för riksbanken skola vara sju, av vilka Konungen för tre år i sänder förordnar en jämte en suppleant och de övriga sex jämte sex suppleanter väljas av riksdagen för tid och på sätt i riksdagsordningen sägs. Den av Konungen förordnade ordinarie ledamoten vare fullmäktiges ordförande, men må ej utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Fullmäktig, som av riksdagen vägrats ansvarsfrihet, skall avgå från sin befattning. De av Konungen för fullmäktig eller suppleant meddelade förordnanden må återkallas, när Konungen så prövar skäligt.

Fullmäktige utse inom sig chef för riksbanken samt inom eller utom sig en suppleant för honom att med fullmäktigs rätt och ansvar vid inträffande förfall träda i hans ställe.

Riksbanken allena äger rätt att utgiva sedlar, som för mynt i riket må erkännas. Dessa sedlar skola, vid anfordran, inlösas av banken med guld efter deras lydelse; dock att undantag härifrån, där sådant med hänsyn till krig, krigsfara

(Nuvarande lydelse:)

däruti i behörig ordning sökes och vinnes.

§ 76.

Utan riksdagens samtycke kan Konungen icke lån in- eller utrikes göra eller riket med ny gäld belasta.

§ 77.

Kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar, krono- och stallängar samt laxfisken och andra kronans fisken samt kronans övriga lägenheter må Konungen icke utan riksdagens samtycke genom försäljning, förpantning eller gåva, eller på något annat sätt kronan avhända. De skola förvaltas efter de grunder, riksdagen därom föreskriver; dock att de personer och menigheter, som, efter hittills gällande författningar, sådana kronans tillhörigheter nu innehava eller nyttja, må njuta laglig rätt därå till godo, samt att odlingar eller odlingsbar mark å kronoskogarna må i vanlig ordning, efter nuvarande eller framdeles blivande författningar, kunna till skatte försäljas.

§ 78.

Ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt.

§ 79.

1:o. Ingen förändring av rikets vapen eller flagga må göras utan riksdagens samtycke.

2:o. Ej heller må någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn,

(Föreslagen lydelse:)

eller svår penningkris prövas oundgängligen nödigt, må för viss tid medgivnas av Konungen och riksdagen samfällt eller, om riksdagssession ej pågår, av Konungen på framställning av fullmäktige i riksbanken och efter samråd jämväl med fullmäktige i riksgäldskontoret. Dylikt av Konungen då session ej pågår lämnat medgivande skall, där est detsamma icke varder vid nästföljande session inom tjugu dagar från dess början av riksdagen gillat, efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

§ 75.

Fatta kamrarna i fråga om statsreglering eller om grunderna för bevillning eller om grunderna för riksgäldskontorets styrelse eller förvaltning eller om reglementariska föreskrifter för riksbanken eller om riksgäldsverkets eller riksbankens inkomster och utgifter eller om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksbanken stridiga beslut, som ej, på sätt riksdagsordningen stadgar, varda sammanjämkade, skola kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut.

§ 76.

Utan riksdagens samtycke kan Konungen icke lån in- eller utrikes göra eller riket med ny gäld belasta.

(Nuvarande lydelse:)

det vare sig till förhöjning eller avslag, äga rum utan riksdagens bifall; Konungens rättighet att låta slå mynt dock oförkränt.

§ 80.

Krigsmakten till häst och fot såväl som båtsmanshållet av rotering och indelning förbliver vid de med landet och städerna upprättade kontrakter och indelningsverk, vilka till deras huvudgrunder skola orubbade vara, intill dess Konungen och riksdagen finna nödigt någon ändring däruti samfällt att göra; kunnande ingen ny eller tillökad rotering, utan genom Konungs och riksdags sammanstående beslut, tillkomma.

Varder genom särskild lag, med indelningsverkets upphävande, annan grund lagd för ordnandet av krigsmakten till lands och sjöss, då må ej ändring i sådan lag göras utan av Konungen och riksdagen samfällt.

§ 109.

Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, fortfarande den förra statsregleringen och bevillningen, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.

(Föreslagen lydelse:)

§ 77.

Kronans fasta egendom må Konungen icke utan riksdagens samtycke genom försäljning eller gåva eller på något annat sätt kronan afhända, ej heller med panträtt eller annan dylik rätt belasta; dock att odlingar eller odlingsbar mark å kronoskogarna må i vanlig ordning, efter nuvarande eller framdeles blivande författningar, kunna till skatte försäljas. Kronans fasta egendom skall förvaltas efter de grunder riksdagen därom föreskriver.

§ 78.

Statsverkets och riksgäldsverkets fordringsanspråk må icke utan riksdagens samtycke eftergivivas.

§ 79.

Ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt.

§ 80.

1:o. Ingen förändring av rikets vapen eller flagga må göras utan riksdagens samtycke.

2:o. Ej heller må någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn, det vare sig till förhöjning eller avslag, äga rum utan riksdagens bifall; Konungens rättighet att låta slå mynt dock oförkränt.

§ 109.

Där så oförmodat skulle hända, att före det nya budgetårets inträdande riksstat ej upprättats, skall, i vad statsregleringen ej fullbordats, den förra statsregleringen fortfarande, till dess ny statsreglering i dessa delar beslutats.

Förslag till ändrad lydelse av §§ 34, 39, 40, 54, 65, 70
och 71 riksdagsordningen

(Nuvarande lydelse:)

§ 34.

Konungen låter offentligen kungöra den av Honom för riksdags öppnande bestämda tid, som ej må ut sättas senare än å andra söckenda gen efter riksdags början. På den tid skola riksdagsmännen, sedan gudstjänst med dem hållen är, samman komma på rikssalen, där Konungen eller, då Han så för gott finner, statsministern eller annan statsrådsleda mot förer ordet. Vid detta tillfälle låter Konungen till riksdagen i två exemplar, därav ett tillställes vardera kammaren, överlämna propositionen angående statsverkets tillstånd och behov, *innefattande även förslag rörande sättet att genom be villningar fylla vad staten utöver de ordinarie inkomsterna erfordrar*, ävensom berättelse om vad i rikets styrelse sedan nästföregående riksdags början sig tilldragit. Har Konungen enligt § 2 sammankallat riksdagen till dag före den 10 januari, må dock nämnda proposition och berättelse tillställas kamrarna i annan ordning, dock ej senare än vid det sammanträde som infaller näst efter den 11 januari.

Vid riksdag som sammanträder efter upplösning, varom i § 5 stadgas, skall sådan berättelse, som nyss sagts, ej överlämnas och skall proposition angående statsverkets tillstånd och behov framläggas *blott om riksstaten icke blivit reglerad*.

(Föreslagen lydelse:)

§ 34.

Konungen låter offentligen kungöra den av Honom för riksdags öppnande bestämda tid, som ej må ut sättas senare än å andra söckenda gen efter riksdags början. På den tid skola riksdagsmännen, sedan gudstjänst med dem hållen är, samman komma på rikssalen, där Konungen eller, då Han så för gott finner, statsministern eller annan statsrådsleda mot förer ordet. Vid detta tillfälle låter Konungen till riksdagen i två exemplar, därav ett tillställes vardera kammaren, överlämna propositionen angående statsverkets tillstånd och behov ävensom berättelse om vad i rikets styrelse sedan nästföregående riksdags början sig tilldragit. Har Konungen enligt § 2 sammankallat riksdagen till dag före den 10 januari, må dock nämnda proposition och berättelse tillställas kamrarna i annan ordning, dock ej senare än vid det sammanträde som infaller näst efter den 11 januari.

Vid riksdag som sammanträder efter upplösning, varom i § 5 stadgas, skall sådan berättelse, som nyss sagts, ej överlämnas och skall proposition angående statsverkets tillstånd och behov framläggas *allenast till den del statsreglering ej beslutats*.

Då Konungen, på sätt nu är sagt, riksdag öppnat, framföre, vid samma tillfälle, kamrarnas talmän till Ko-

(Nuvarande lydelse:)

Då Konungen, på sätt nu är sagt, riksdag öppnat, framföre, vid samma tillfälle, kamrarnas talmän till Konungen, i kamrarnas namn, deras undersåttliga vördnad.

§ 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 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, *föreslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras* samt uppgöra förslag till riksstat.

2. Utskottet tillkommer ock att efterse och granska, huruvida gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de *huvudtitlar, vilka av riksdag uti uppgjord statsreglering blivit fastställda*, och huruvida utbetalningarna äro grundade på behörigen upprättade stater, eller Konungens i föreskriven ordning utfärdade an-

(Föreslagen lydelse:)

nungen, i kamrarnas namn, deras undersåttliga vördnad.

§ 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 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, *föreslå beräkning av de statsverkets medel som skola tagas i anspråk genom statsreglering och ej äro bevillningar*, samt uppgöra förslag till riksstat.

2. Utskottet tillkommer ock att efterse och granska, huruvida gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de *av riksdagen uti uppgjord statsreglering anvisade anslagen*, och huruvida utbetalningarna äro grundade på behörigen upprättade stater, eller Konungens i föreskriven

(Nuvarande lydelse:)

ordningar, samt styrkta med behöriga kvittenser av dem, som medlen emottagit. Skulle *mot riksdagens beslut de till någon huvudtitel anslagna summor befinnas dragna till andra ändamål än dem, som under samma huvudtitel höra, eller något av riksdagen fastställt anslag befinnas* överskridet, skall utskottet hos kamrarna göra anmälan emot den ämbetsman, som en sådan anordning kontrasignerat eller underskrivit, varefter förfares enligt 106 och 107 §§ i regeringsformen. Ej må dock, emot föreskriften i 90 § regeringsformen, utskottet i något klander av Konungens gjorda anordningar ingå; ej heller de för statsutgifterna redovisande tjänstemän personligen för utskottet eller riksdagen till ansvar ställas, utan må, där så nödigt finnes, hos Konungen av riksdagen anmälas de anledningar, som förekommit att emot någon sådan tjänsteman i laglig ordning ansvar yrka.

§ 40.

1. Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvisade frågor, som angå *föreskrifter* om bevillnings utgörande. Utskottet har även att, antingen i den ordning § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, *förslagsvis beräkna* inkomsterna av de särskilda bevillningarna samt, *sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, föreslå sättet att genom bevillning åvägbringa jämvikt i statsregleringen.* Utskottet må därjämte uti bevill-

(Föreslagen lydelse:)

ordning utfärdade anordningar, samt styrkta med behöriga kvittenser av dem, som medlen emottagit. Skulle *något av riksdagen fastställt anslag befinnas draget till andra ändamål än dem, som under anslaget höra, eller ock* överskridet, skall utskottet hos kamrarna göra anmälan emot den ämbetsman, som en sådan anordning kontrasignerat eller underskrivit, varefter förfares enligt 106 och 107 §§ i regeringsformen. Ej må dock, emot föreskriften i 90 § regeringsformen, utskottet i något klander av Konungens gjorda anordningar ingå; ej heller de för statsutgifter redovisande tjänstemän personligen för utskottet eller riksdagen till ansvar ställas, utan må, där så nödigt finnes, hos Konungen av riksdagen anmälas de anledningar, som förekommit att emot någon sådan tjänsteman i laglig ordning ansvar yrka.

§ 40.

1. Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvisade frågor, som angå *förändring i föreskrifterna* om bevillnings utgörande, *så ock att i sådana ämnen föreslå vad som erfordras för statsregleringen och vad utskottet i övrigt anser billigt och nyttigt.* Utskottet har även att, antingen i den ordning 47 § stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, *föreslå beräkning* av inkomsterna av de särskilda bevillningarna.

(Nuvarande lydelse:)

ningsfrågor föreslå vad det anser biligt och nyttigt.

2. Utskottet tillkommer ock att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från kamrarna dit hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande kommunala skatter samt, jämväl i andra fall än i mom. 1 avses, rörande alkoholhaltiga varor.

§ 54.

Konungens skrivelser och propositioner tillställas båda kamrarna samt böra alltid vara åtföljda av statsrådets och, då lagrådet avgivit utlåtande, jämväl dess yttrande.

Propositioner, som avse *statsinkomster och utgifter för nästkommande budgetår*, skola till riksdagen avlämnas inom sjuttio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition, med undantag av proposition angående riksstatens slutliga reglering, ej avlätas senare, utan så är, att Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men.

Övriga propositioner böra till riksdagen avlämnas inom nittio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition ej senare avlätas, med mindre Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till men eller eljest finner synnerliga skäl föreligga för dess avlåtande.

§ 65.

När, i *fråga om statsutgifter eller bevillning, eller om reglementariska föreskrifter för riksbanken*,

(Föreslagen lydelse:)

2. Utskottet tillkommer ock, att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från kamrarna dit hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande kommunala skatter samt, jämväl i andra fall än i mom. 1 avses, rörande alkoholhaltiga varor.

§ 54.

Konungens skrivelser och propositioner tillställas båda kamrarna samt böra alltid vara åtföljda av statsrådets och, då lagrådet avgivit utlåtande, jämväl dess yttrande.

Propositioner, som avse *statsregleringen för nästkommande budgetår*, skola till riksdagen avlämnas inom sjuttio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition, med undantag av proposition angående riksstatens slutliga reglering, ej avlätas senare, utan så är, att Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men.

Övriga propositioner böra till riksdagen avlämnas inom nittio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition ej senare avlätas, med mindre Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till men eller eljest finner synnerliga skäl föreligga för dess avlåtande.

§ 65.

När, i *frågor som avses i 75 § regeringsformen*, kamrarna fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt

(Nuvarande lydelse:)

dess inkomster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken, eller om riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, kamrarna fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägge andra kammarens talman i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

§ 70.

1. De sex fullmäktige i riksbanken, vilka enligt 72 § regeringsformen skola utses av riksdagen, väljas för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Två av de utav riksdagen utsedde fullmäktige skola årligen avgå. Har av riksdagen utsedd fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställes val för den tid, som för honom återstår.

(Föreslagen lydelse:)

utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägge andra kammarens talman i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

§ 70.

1. De sex fullmäktige i riksbanken, vilka enligt 74 § regeringsformen skola utses av riksdagen, väljas för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Två av de utav riksdagen utsedde fullmäktige skola årligen avgå. Har av riksdagen utsedd fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställes val för den tid, som för honom återstår.

(Nuvarande lydelse:)

2. Riksdagen skall jämväl välja fullmäktige att, jämlikt särskilt reglemente, förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. Dessa fullmäktige skola vara sju och väljas för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Ordförande bland fullmäktige väljes särskilt. Av de övriga sex skola två årligen avgå. Har fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställs val för den tid, som för honom återstår. Då val av ordförande äger rum, utses denne före övriga fullmäktige.

3. Val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret verkställas genom fyrtioåtta valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra. Valen ske med slutna sedlar. Val för längre tjänstgöringstid verkställs före val för kortare. Avgående fullmäktig kan återväljas.

4. Fullmäktige välje själva bland sig vice ordförande; ägande den, som bland fullmäktige förer ordet, avgörande röst, därest i frågor, som hos fullmäktige komma under omröstning, rösterna för två skiljaktiga meningar utfalla lika.

§ 71.

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt 70 § av riksdagen utses, tillsättes en suppleant för varje av riksdagen utsedd fullmäktig att vid förfall för denne inträda; dock skall den sålunda valde suppleanten för fullmäktig, som utsetts till chef för riksbanken, först

(Föreslagen lydelse:)

2. De fullmäktige i riksgäldskontoret, vilka skola utses enligt 68 § regeringsformen, skola väljas för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Ordförande bland fullmäktige väljes särskilt. Av de övriga sex skola två årligen avgå. Har fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställs val för den tid, som för honom återstår. Då val av ordförande äger rum, utses denne före övriga fullmäktige.

3. Val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret verkställas genom fyrtioåtta valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra. Valen ske med slutna sedlar. Val för längre tjänstgöringstid verkställs före val för kortare. Avgående fullmäktig kan återväljas.

4. Fullmäktige välje själva bland sig vice ordförande; ägande den, som bland fullmäktige förer ordet, avgörande röst, därest i frågor, som hos fullmäktige komma under omröstning, rösterna för två skiljaktiga meningar utfalla lika.

§ 71.

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt 70 § av riksdagen utses, tillsättes en suppleant för varje av riksdagen utsedd fullmäktig att vid förfall för denne inträda; dock skall den sålunda valde suppleanten för fullmäktig, som utsetts till chef för riksbanken, först

inträda vid förfall jämväl för den enligt 72 § regeringsformen av fullmäktige för denne utsedde suppleanten. Vid förfall för både fullmäktig och hans av riksdagen valde suppleant inkalla fullmäktige annan suppleant till tjänstgöring.

inträda vid förfall jämväl för den enligt 74 § regeringsformen av fullmäktige för denne utsedde suppleanten. Vid förfall för både fullmäktig och hans av riksdagen valde suppleant inkalla fullmäktige annan suppleant till tjänstgöring.

KAPITEL I

Frågan om en översyn av gällande bestämmelser

A. 1910 års riksstatskommitté

I sitt den 4 oktober 1910 avgivna betänkande anförde 1910 års riksstatskommitté bl. a. följande (sid. 18):

»Den brist på klarhet och konsekvens, hvaraf den nuvarande uppställningen af riksstaten lider, torde i icke ringa grad böra tillskrifvas det förhållandet, att fasta principer för budgetfrågors behandling i vissa afseenden saknats. Tillfälliga omständigheter ha i allt för stor utsträckning fått bestämma de finansiella utvägar, som i hvarje särskildt fall blifvit valda. En reform af vårt budgetväsen, som skall få någon betydelse för framtiden, måste med nödvändighet inskränka dessa tillfälligheters spelrum och införa vissa allmänna regler för budgetfrågors behandling. Gifvetvis måste statsmakterna sedan fasthålla vid dessa regler och icke åsidosätta dem för tillfälliga syften af underordnad betydelse.

Under sådana förhållanden kunde man ifrågasätta huruvida icke vissa principer för budgetens uppställning hos oss liksom i flera andra länder borde fastställas i lag. Då emellertid en sådan lagstiftning väl i vårt land måste ha grundlagskaraktär, skulle den lätteligen komma att alltför mycket binda statsmakternas handlingsfrihet. Såsom erfarenheten under de senaste hundra åren till fullo visat, för den ekonomiska utvecklingen med sig så betydande förändringar i afseende å budgetens materiella innehåll, att lagstadganden om budgetens uppställning lätt förlora sin ursprungliga betydelse. Det torde därför få anses som ett fåfängt och, i den mån det skulle lyckas, farligt företag att i lagparagrafer söka fastläsa principerna för riksstatens uppställning. Det återstår alltså att nu i förevarande ämne genomföra en rationell praxis och att sedan bygga vidare på den sålunda lagda grunden. Med tiden kommer budgetens innehåll säkerligen att undergå nog så stora förändringar. Dessa behöfva emellertid ingalunda åter splittra sönder budgeten och förstöra dess sammanhang och öfverskådlighet, om endast en klar uppfattning om betydelsen af att vid riksstatens uppställning och behandling fasthålla vid bestämda budgettekniska principer får göra sig gällande.»

Kommittén föreslog icke någon grundlagsändring då den ansåg att de av kommittén framlagda förslagen kunde genomföras inom den ram gällande grundlagsföreskrifter rörande budgeten uppdroge.

B. 1940 års riksdag

I sin »PM med förslag till ändring av § 63 regeringsformen m. m.» (prop. 239, bil. A) framhöll 1939 års finansfullmaktssakkunniga (sid. 24) 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 ytlig granskning av de grundlagsparagrafer, som innehålla bestämmelser i förevarande hänseenden, framgå stora skiljaktigheter mellan grundlagens bud och nuvarande praxis. Enligt de sakkunnigas förmenande bör den av dem förordade utredningen 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. 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.»

Vid remissbehandlingen underströko statskontoret och riksräkenskapsverket de sakkunnigas sålunda uttalade önskemål. Chefen för justitiedepartementet uttalade vid anmälan av proposition nr 239 (sid. 11) att en utredning med det av de sakkunniga angivna syftet vid lämplig tidpunkt borde verkställas. Även konstitutionsutskottet uttalade sig i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 23) i anledning av nämnda proposition till förmån för en sådan utredning. Den ifrågasatta utredningen kom emellertid icke till stånd.

C. 1943 års riksdag

Vid 1943 års riksdag avlämnade herrar Herlitz och Andrén en motion angående revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen m. m. (I: 97). I denna anfördes bl. a. följande:

»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 alltså 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 grundlagsstiftningen 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 (sid. 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 huvudtaget 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.»

Efter några kommentarer till regeringsformens stadganden fortsätta motionärerna:

»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 tillåto 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 förörryckts 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 sid. 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 rått. 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. sid. 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.»

Efter att ha anslutit sig till de önskemål som framförts av 1939 års finansfullmaktssakkunniga underströko motionärerna flera av de olägenheter som ansågos vara förenade med nu rådande ordning. Det vore ofta förenat med svårigheter att erhålla klarhet om den rättsliga innebörden i en eller annan företeelse på finansmaktens område. Uppfattningen om de rättsliga sammanhangen vore ofta skiftande och oklar.

Motionärerna fortsatte:

»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 anknypa 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.»

I enlighet med motionärernas av konstitutionsutskottet tillstyrkta förslag (KU 14) anhöll riksdagen (skr. 322), att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning angående dels revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, dels särskild lagstiftning i anslutning till nämnda bestämmelser, ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

D. 1948 års budgetutredning

Vid överlämnande till 1946 års riksdag av förslag till tilläggsstat meddelade chefen för finansdepartementet (prop. 2, sid. 2), att en översyn av nuvarande budgetpraxis vore avsedd att företagas i anslutning till av riksdagen uttryckta önskemål om en reglering av gällande budgeträtt.

Den 30 juni 1948 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att uppdraga åt särskilda utredningsmän att verkställa vissa undersökningar rörande gällande budgeträtt och nuvarande budgetpraxis. De tillkallade utredningsmännen, vilka antogo benämningen 1948 års budgetutredning, ha i ett den 29 november 1952 avgivet betänkande lämnat en redogörelse för bestämmelser och praxis rörande statens budget (SOU 1952: 45).

E. 1950 års budgeträttskommitté

I fråga om direktiven för denna kommitté hänvisas till missivskrivelsen till denna promemoria.

KAPITEL II

Allmänna riktlinjer

Kommittén har vid uppgörandet av sitt förestående förslag till grundlagsändringar utgått från, att gällande grundlagsbud icke böra ändras eller upphävas utan starka skäl. Å andra sidan har eftersträfvats att ge grundlagsbuden ett sådant innehåll, att de verkligen kunna fylla den funktion som tillkommer dem: att på ett så vitt möjligt klart sätt reglera statsmakternas befogenheter. Även med denna målsättning inställer sig emellertid ofrånkomligen kravet på jämförelsevis genomgripande förändringar.

Man må erinra sig, att de stadganden, om vilka nu är fråga, i det väsentliga fingo sin utformning för närmare 150 år sedan. De faktiska förhållanden, som de reglera, gestaltade sig då för tiden helt annorlunda än nu. Detta är av betydelse ur två synpunkter.

Det gäller om all lagstiftning, att den måste fatta sin egen tids förhållanden i ögonsikte. Visserligen är detta endast i viss utsträckning möjligt, och vad särskilt grundlagstiftningen angår måste den vara så utformad, att den är tillämplig på växlande förhållanden. Men detta gäller endast till en viss gräns. Fortskrider utvecklingen alltför långt, inträffar omsider att tiden helt går grundlagsbuden förbi. Detta medför att medan grundlagsbud upprätthållas, som förlorat all praktisk betydelse, sådana spörsmål som en ny tids förhållanden bragt å bane stå obesvarade. Detta läge har inträtt med avseende på regeringsformens regler om beskattning och statsreglering m. m. Särskilt förtjänar avsaknaden av regler, som en ny tids förhållanden påkalla, starkt understrykas.

Utvecklingens betydelse accentueras, om man uppmärksammar en annan sida av problemet. Grundlagsreglerna bära sin tids prägel. De utgå från och hänföra sig till förhållanden, som icke längre äro förhanden. De sysselsätta sig i följd därav med många företeelser, som icke äga någon exakt motsvarighet i nutiden. Om det låter sig göra att genom rättshistorisk forskning fullt ut klarlägga grundlagsbudens ursprungliga innebörd — vilket i och för sig ofta visar sig vara vanskligt — måste det sålunda i varje fall ofta inträffa, att ovisshet inställer sig när man söker fastslå, huruledes de skola tillämpas på nu rådande förhållanden. Endast i sällsynta undantagsfall ha domstolsavgöranden kunnat bidra till ökad klarhet. Också vetenskapen har endast i ringa mån kunnat bidra till att

häva ovissheten. Nyss anmärkta svårighet har rest sig för vetenskapsmännen såväl som för andra. För övrigt är den vetenskapliga forskning som utförts på ifrågavarande område ganska knapphändig; viktiga spörsmål ha över huvud ej ägnats någon vetenskaplig bearbetning. Säkra hållpunkter för uppfattningen av gällande rätt får man icke heller i konstitutionell praxis. Statsmakterna ha i åtskilliga hänseenden tolkat och tillämpat grundlagsreglerna ganska fritt och icke alltid följdriktigt. Därtill har framför allt under senare tid det förhållandet bidragit att de konstitutionella frågorna, till följd av det ändrade förhållandet mellan Konung och riksdag, icke tilldragit sig samma intresse som förut. I praxis kan man också på många punkter konstatera avvikelser från den ordning regeringsformen etablerat. Korteligen sagt: när man vill söka klargöra gällande rätts och konstitutionella sedvanors innebörd, stannar man stundom i ovisshet. Det är ett önskemål, att sådan ovisshet i möjligaste mån undanröjes.

Om man sålunda eftersträvar en grundlagsreglering utmärkt av större fullständighet och klarhet än den nu gällande, har man att fråga sig i vilken riktning revisionen bör gå. Riktpunkten för kommitténs arbete har varit att söka bringa grundlagarnas föreskrifter i överensstämmelse med nu tillämpad praxis. Ändring har sålunda föreslagits i alla sådana bestämmelser, där klar motsättning ansetts föreligga mellan å ena sidan regeringsformens och riksdagsordningens nuvarande bestämmelser och å andra sidan nu tillämpad praxis. Endast på få punkter har kommittén funnit anledning att framlägga förslag, som ej överensstämma med rådande praxis. Vidare har i grundlagarna föreslagits tillägg och förtydliganden beträffande vissa där ej berörda principiellt betydelsefulla ämnen. De ändringar, tillägg och förtydliganden, som sålunda visat sig direkt ofrånkomliga, ha i sin tur nödvändiggjort omformuleringar i andra avsnitt av regeringsformen och riksdagsordningen.

För regeringsformens vidkommande har det icke låtit sig göra att genomföra revisionen uteslutande i form av tillägg till och ändringar i nu gällande paragrafer. Då sålunda i allt fall den nuvarande paragrafföljden ej kunnat utan vidare bibehållas, har det icke ansetts möta några betänkligheter att med avsteg från den nuvarande ordningen disponera de föreslagna reglerna på ett sätt som klarare än denna ger uttryck åt deras rättsliga innebörd och sammanhang. I huvudsak ha emellertid de föreslagna reglerna på detta sätt upptagits i en ordning, som icke mycket skiljer sig från den i vilken deras motsvarigheter nu förekomma i regeringsformen.

KAPITEL III

Översikt över nuvarande bestämmelser

A. Regeringsformen

De paragrafer i regeringsformen som behandla frågor rörande beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, §§ 57—80 och 109, inledas med den berömda satsen: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena». Om den egentliga innebörden och räckvidden av detta stadgande ha olika meningar varit rådande. Somliga se i denna paragraf huvudstadgandet rörande riksdagens beskattningsmakt. Andra anse sig ur den citerade satsen icke kunna utläsa en obetingad beskattningsrätt utan framhålla, att satsen, noga besett, blott förutsätter en svenska folkets rätt och säger att denna utövas av riksdagen, att ingenting säges om omfattningen av folkets rätt och att särskilt ordet »urgamla» leder till en viss begränsning därav. Enligt denna uppfattning skulle i stället stadgandet i § 73 vara så avfattat, att det innebär ett generellt förbud för Konungen att utan riksdagens samtycke vare sig pålägga skatter eller fordra prestationer i form av varor eller personliga tjänstbarheter.

I andra stycket av denna inledande paragraf stadgas att kommunallagstiftningen skall falla inom den samfällda lagstiftningens område.

I fråga om tullar och vissa andra skatte- och avgiftsformer utsäger § 60, första punkten, att dessa äro bevillningar och att bevillningar åtagas av riksdagen. I följande punkt kringgärdas riksdagens beskattningsmakt ytterligare, då däri stadgas att inga allmänna avgifter, »av vad namn och beskaffenhet som helst», må utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, »tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen». I tredje punkten slutligen har införts förbud mot förpaktning av statens inkomster och förbud mot fastställande av vinningsmonopol annorledes än genom lag.

Enligt § 61 åtar sig riksdagen bevillning för statsregleringsperioden (budgetåret).

Bestämmelserna om statsregleringen återfinnas i §§ 58—59 och 62. Sedan Konungen för riksdagen låtit uppvisa »statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder» (§ 58) och i sammanhang därmed låtit för riksdagen framställa »förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» (§ 59) ankommer det på riksdagen att efter prövning av statsverkets behov »en däremot svarande bevillning sig åtaga samt att tillika fastställa, huru

särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå» (§ 62).

Riksdagens beslut om statsreglering innebär sålunda fastställande för en begränsad tidsperiod (budgetåret) av en hushållsplan, riksstaten, uppbyggande å ena sidan av riksdagen anvisade anslag för ändamål, som den godkänt, och å andra sidan av riksdagen verkställd beräkning av dels de »ordinarie inkomsterna», dels de bevillningar, som riksdagen åtagit sig för ernående av jämvikt i statsregleringen. Fastställandet av grunderna för såväl »ordinarie inkomster» som bevillningar ligger däremot utanför statsregleringen. Då jämvikt i statsregleringen förutsattes, fastläses emellertid genom riksdagens statsregleringsbeslut den totala bevillningssumman till skillnaden mellan summan anvisade anslag och summan beräknade »ordinarie inkomster».

I § 63 ha meddelats regler om finansiell beredskap för oförutsedda händelser (beredskapsstater).

Såväl »ordinarie statsmedel och inkomster» som av riksdagen beslutade bevillningar stå enligt § 64 under Konungens disposition. Ingen utbetalning för statsverkets räkning får ske utan att Konungen givit befallning därom (i regleringsbrev, reglementen, anordningar eller dylikt). De av riksdagen anslagna medlen stå emellertid till Konungens disposition endast »till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten». Detta understrykes i § 65, vari stadgas ansvar för statsrådets ledamöter, om de låta avvikelse äga rum utan att göra föreställning häremot till protokollet samt anföra vad riksdagen förordnat i berörda del. Att anslagsanvisandet icke förpliktar Konungen till utgifter har i varje fall tidigare inom doktrinen ansetts vara i princip ställt utom tvivel. Riksstaten ger Konungen en befogenhet att under sedvanligt konstitutionellt ansvar disponera över anslag, men skapar icke någon utgiftsplikt; en sådan grundar sig på helt andra omständigheter: lagar och åtagna förpliktelser av offentligrättslig eller privaträttslig art o. s. v. Dock innefattar Konungens frihet att lämna ett anslag obegagnat ej alltid befogenhet att endast partiellt taga det i bruk; att blott delvis tillgodose ett anslagsändamål kan innebära ett åsidosättande av de med anslaget förbundna villkoren. — Gentemot denna uppfattning har på senare år hävdats att Konungen icke äger frångå riksdagens statsregleringsbeslut i vidare mån än vad som följer av Konungens skyldighet att tillvarata möjligheter till besparingar.

I §§ 66—68 och 72 ha meddelats bestämmelser rörande riksdagens egna verk, riksgäldskontoret och riksbanken. Vid regeringsformens tillkomst reglerades genom riksstaten endast den medelsdisposition, som handhades av Konungen genom honom underställda myndigheter (statsverket). För riksgäldskontoret (riksgäldsverket) ha därför i §§ 66 och 68 meddelats bestämmelser, som i viss mån äro parallella med bestämmelserna i §§ 62, 64 och 65 rörande statsverket. Riksbankens särställning framgår av § 72.

Bestämmelser om användningen i vissa fall av gemensam votering vid beslut i statsreglerings- och bevillningsfrågor m. m. ha meddelats i §§ 69—71.

I §§ 74—77 och 79 mom. 2 har meddelats en rad bestämmelser i huvudsakligt syfte att hindra Konungen från att vidtaga åtgärder, vilka kunde eludera riksdagens makt över beskattning och statsreglering. Sålunda behandlas i § 74 rekvisitionsrätten vid krigssituationer, i § 75 markegångstaxorna, i § 76 rätten att stifta gäld, i § 77 förvaltning och avhändelse av kronans fasta egendom och i § 79 mom. 2 »förändring i rikets mynt till skrot eller korn».

I § 80 finnas bestämmelser om det numera upphävda indelningsverket.

Enligt § 109 slutligen skall, därest riksdagen före det nya budgetårets inträdande icke verkställt ny statsreglering eller åtagit sig ny bevillning, den förra statsregleringen och bevillningen fortfara att gälla till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.

B. Riksdagsordningen

De paragrafer i riksdagsordningen, som närmast äro av intresse i detta sammanhang, äro § 34, vilken bland annat handlar om statsverkspropositioners avlämnande vid riksdagens öppnande ävensom vid nyval, §§ 39—41 och 43, vilka behandla stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskottens medverkan till riksdagens beslut i statsreglerings- och bevillningsfrågor, § 54, vilken anger tider för avgivande av propositioner, § 65, vilken behandlar gemensam votering samt §§ 70 och 71, vilka behandla val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret respektive suppleanter för dessa.

Statsutskottet åligger att — jämte bankoutskottet och jordbruksutskottet för särskilda förvaltningsområden — framlägga förslag i föreliggande anslagsfrågor samt att förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster. Sedan klarhet vunnits angående den samlade anslagssummans storlek och de ordinarie inkomsternas beräkning, har statsutskottet vidare att uppgiva, huru mycket bör genom bevillningar utgöras för att ernå jämvikt i statsregleringen. Statsutskottet åligger slutligen att uppgöra förslag till riksstat. Statsutskottets åligganden att förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, att uppgiva bevillningsbehovet och att uppgöra förslag till riksstat skola utövas gemensamt eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor (§ 39).

Bevillningsutskottets medverkan till riksdagens beslut i bevillningsfrågor består däri att det skall gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, dels beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna, dels föreslå sättet att genom bevillning uppbringa den totala bevillningssumma, som med ledning av statsutskottets förutberörda uppgift om bevillningsbehovet befinnes erforderlig

för ernåendet av jämvikt i statsregleringen. Utskottet skall vidare bereda alla till detsamma från kamrarna hänvisade ärenden, som angå föreskrifter om bevillnings utgörande och har även initiativrätt i bevillningsfrågor (§ 40).

Bankoutskottet åligger att föreslå vad till fyllande av riksgäldsverkets behov erfordras. Utskottet behandlar sålunda den del av budgeten, som avser riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk (§ 41).

Jordbruksutskottet slutligen framlägger förslag i föreliggande anslagsfrågor, som röra jordbruksärenden (§ 43).

KAPITEL IV

Avvikelser i praxis från nuvarande bestämmelser

Då, såsom tidigare anmärkts, innebörden av gällande rätt icke lätteligen kan fastställas, föreligga ofta svårigheter att precisera i vad mån grundlagens bud ändrats genom praxis. I det följande kommer dock att lämnas en kortfattad redogörelse för de viktigaste avvikelserna.

A. Regeringsformen

1. *Bevillningsbegreppet.*

Bevillningarna ha av ålder haft karaktären av extraordinära tillskott till statshushållningen utöver de inkomster som uppfattats såsom ordinarie, d. v. s. sådana inkomster, som inflyta oberoende av riksdagens årliga beslut, sedan grunden för dem en gång skapats genom lagstiftning eller på annat sätt. Denna deras egenskap präglar regeringsformens nu gällande regler.

Bevillningar skola sålunda åtagas för att »fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» (§ 59) och skola svara mot statsverkets av riksdagen prövade behov (§ 62). Enligt § 62 skall vidare varje riksdag åtaga sig bevillning att tagas i anspråk för den vid samma riksdag beslutade statsregleringen. De beslutade bevillningarna skola utgöras under en bestämd tidrymd, nämligen nästkommande statsregleringsår (§ 61).

Med statsverkets behov har regeringsformen avsett den brist som uppstår, när de i anslagposter uttryckta behoven jämföras med de ordinarie inkomsterna. Som senare närmare kommer att utvecklas har emellertid genom 1937 års budgetreform grundsatsen att statsregleringen för varje år skall vara balanserad övergivits; såväl överbalansering som underbalansering förekommer. Vid överbalansering få sålunda bevillningarna en annan funktion än att fylla denna brist. Om man trots detta vill säga att bevillningarna beslutas för att fylla årligen konstaterade behov, står det i varje fall fast att de härutinnan icke skilja sig från åtskilliga andra statsverkets inkomster. Åtskillnaden i nu omhandlade avseenden mellan två slag av statsinkomster, de ordinära och de extraordinära, som jämkas efter omständigheterna, är icke längre någon realitet.

Ända till mitten av 1850-talet iakttog man noga vad regeringsformen föreskriver om bevillningarnas åtagande vid varje riksdag: grunderna för de

olika bevillningarna antogos att gälla för blott statsregeringsperioden, varje riksdag beslöt ny tulltaxa o. s. v. Detta var nödvändigt på grund av stadgandena i RF § 70 och RO 1810 § 31, som ålade bevillningsutskottet att vid varje riksdag inkomma med förslag rörande bevillningens fördelning även om ingen ändring i av föregående riksdag antagen bevillningsstadga ifrågasattes. Genom en vid riksdagen 1853—54 antagen ändring i RF § 70 befriades bevillningsutskottet från denna skyldighet. Ändringens förhistoria ger vid handen, att man icke egentligen åsyftade att bryta med den gamla grundsatsen om bevillningarnas periodicitet, ehuru den nya lydelsen — med sitt tal om »förändring» av gällande föreskrifter och om bevillningens »ökande» och »minskande» — pekade på en större varaktighetsgrad. Med stöd av denna grundlagsändring började man emellertid efter hand — fullständigt dock först efter 1866 — att antaga förordningarna om de speciella bevillningarna att gälla tills vidare. Något längre vidhöll man däremot grundsatsen i RF § 61 om bevillningarnas åtagande endast för statsregeringsperioden när det gällde »allmänna bevillningen». Först 1911 upphörde helt och hållet de beslut, varigenom riksdagen varje år uttryckligen åtog sig den allmänna bevillningen även i de delar, vari ingen ändring ägde rum. Riksdagen fattar sålunda numera årliga beslut endast i fråga om den pro-centsats, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå.

I den statsrättsliga litteraturen, som företett mycken osäkerhet vid spörsmållets bedömande, har å ena sidan hävdats, att regeringsformen stadgade »en rättighet, men icke skyldighet för varje riksdag att besluta rörande bevillningarna». Å andra sidan har invänts, att det ändrade bevillningsförfarandet i riksdagen icke egentligen medfört någon rubbning i själva huvudregeln om periodiciteten. Man har från denna utgångspunkt uppfattat besluten om bevillningarnas beräkning såsom »konkludenta» handlingar, genom vilka bevillningarna »stillatigande» antagas. Detta innebär, att medan beräkning av andra inkomster uteslutande har en så att säga deklarativ betydelse, beräkning av bevillningarna skulle utgöra ett villkor för deras uttagande, med andra ord innebära sådant årligt åtagande som regeringsformen fordrar. En sådan tolkning synes i vart fall strida mot RO § 40.

Föreställningen om att en prövning av frågan om bevillningarnas åtagande sker i riksdagens elfte timme, vid bevillningarnas beräkning, är en fiktion, som knappast har någon psykologisk realitet bakom sig. I verkligheten fattas beslut om bevillningar när anledning till ändring gives men också endast då. Ingenting i dessa beslut eller i de författningar, vari de komma till uttryck, giver vid handen att de skulle till sin giltighet vara beroende av besluten om bevillningarnas beräkning.

Vad beträffar den tid, under vilken riksdagens beslut gälla, må först framhållas, att de beslut, som fattas i samband med beräkningen av inkomsterna eller anses fattade genom sådan beräkning, stundom (mot RF

§ 61) måste antagas äga giltighet avsevärd tid utöver statsregleringsåret; vad 1954 beslutas om preliminärskatten får giltighet långt in på statsregleringsåret 1955/56. Å andra sidan är beslutet om preliminärskatten, i vad angår tiden 1/7—31/12 1954, enligt inkomstskatteförordningen § 12 bundet genom vad som beslöts 1953. Regeln om bevilningarnas bestämmande för statsregleringsår är här påtagligt åsidosatt (jfr SOU 1941:5 sid. 294 ff, 1945:27 sid. 201 ff).

Vad angår riksdagens beslut om skatteförfattningarna, följer av det redan sagda, att de måste uppfattas såsom gällande för obestämd framtid; ingenting — vare sig i riksdagens beslut eller i det sätt varpå de framtråda inför allmänheten — ger vid handen att de skulle ha en annan karaktär. Om åtskilliga skatteförfattningar gäller för övrigt, att de bleve svåra att tillämpa, om de verkligen uppfattades såsom gällande för ett statsregleringsår i sänder.

Det må vidare erinras, att under senare år vissa bevilningar fastställts för allenast ett budgetår (varuskatt, krigskonjunkturskatt) samt att vid 1951 års riksdags höstsession fattats beslut om investeringsavgift m. m., avseende åtagande av bevilningar under två år på grundval av 1953 och 1954 års taxeringar (jfr prop. 1951:220). Särskilt sistnämnda beslut vilar påtagligen på den uppfattningen, att bevilningar numera antagas även för tid efter den ifrågavarande statsregleringsperiodens utgång och sålunda utan samband med samtidigt beslutad statsreglering.

Det nu sagda kan sammanfattas så, att riksdagens bevilningsbeslut ingalunda alltigenom gå ut på anskaffande av medel just till nästa statsreglering. Den en gång beslutade författningen skapar tillgångar för en obestämd följd av statsregleringsår. Icke ens de årligen fattade besluten om inkomstskatten få den verkan som RF avser att ge bevilningsbesluten. De täcka endast en del av det belopp, som under det närmaste året skall inflyta i inkomstskatt (den återstående delen inflyter i kraft av tidigare beslut) men å andra sidan delvis också kommande statsregleringars behov. Man kunde också uttrycka saken så, att den skatt, som beräkningen avser, endast delvis är densamma som samtidigt beslutas.

2. Riksstatens innebörd och räckvidd.

Under förra hälften av 1800-talet upptog riksstaten allenast utgifter för statsverket (ordinarie utgifter) och statsverkets inkomster (ordinarie inkomster och särskilda bevilningar), medan andra utgifter och inkomster uppfördes på riksgäldskontorets stat. På sistnämnda stat uppfördes sålunda dels extra ordinarie statsutgifter, anslag till statens järnvägsbyggnader och till lån åt enskilda järnvägar, anslag till riksdags- och revisionskostnader m. m. samt utgifter för förräntning och amortering av statskulden m. m., dels allmänna bevilningen samt en del mindre skatteintäkter och köpeskillingar m. m., influtna räntor och amorteringar å utlånade

medel ävensom i anspråk tagen del av riksbankens vinst. Vidare förutsattes, att överskott å riksstatens inkomster och besparingar å riksstatens anslag skulle överlämnas till riksgäldskontoret, vilket verk å andra sidan hade att fylla brister å riksstatens inkomst- och utgiftstitlar.

Det är till en sådan ordning, som regeringsformens bestämmelser rörande statsverket och riksgäldsverket hänföra sig. Dessa bestämmelser ha i väsentliga avseenden bibehållits oförändrade till våra dagar trots en rad budgettekniska omläggningar, av vilka här följande må nämnas:

Med 1869 års riksstat överfördes de extra ordinarie statsanslagen till riksstaten samtidigt som de överflyttades till statsverket. Samtidigt infördes statens järnvägstrafik i riksstaten, så att trafikmedlen upptogos brutto bland ordinarie inkomster och driftkostnaderna bland ordinarie utgifter samt anslag till statens järnvägsbyggnader å den extra staten.

Med 1874 års riksstat överfördes till riksstaten dels vissa bidrag i form av anslag eller lån till kommunala och privata företag (huvudsakligen väg- och vattenbyggnader), dels den allmänna bevillningen och vissa mindre statsinkomster. Även nu ifrågavarande utgifter och inkomster överflyttades till statsverket.

Med 1877 års riksstat sökte man genomföra den principen att alla statsutgifter, som voro avsedda att täckas genom verkliga inkomster, skulle upptagas i riksstaten. I enlighet med denna princip uppfördes i riksstaten dels anslag till riksgäldskontorets utgifter för riksdags- och revisionskostnader m. m., dels anslag för annuiteter å de fonderade statslånen samt räntor å övrig statsskuld. Sistnämnda anslag beräknades netto, så att avdrag gjordes för de fortfarande direkt till riksgäldskontoret ingående ränte- och kapitalbetalningarna. 1877 års riksstat är på utgiftssidan uppdelad i två grupper, den ena avseende utgifter att utgå från statskontoret och den andra utgifter att utgå från riksgäldskontoret, vilken sistnämnda grupp omfattade de till riksstaten överförda anslagen. I motsats till tidigare till riksstaten överförda utgifter bibehöllos sålunda de nu till riksstaten överförda utgiftsanslagen under riksgäldsverket. I fråga om inkomsternas fördelning mellan statsverket och riksgäldsverket medförde 1877 års riksstat den nyheten, att riksbankens vinst, i den mån den ansågs kunna disponeras för statsverkets behov, upptogs i riksstaten.

Enligt den åskådning, som gjorde sig gällande från och med 1877, borde däremot anslag, som skulle täckas genom upplåning, icke upptagas i riksstaten, utan äskades dessa anslag utom riksstaten och anvisades medel till dem på riksgäldskontorets stat. Vid denna princip förblev man sedan intill 1911 års budgetomläggning.

Med 1911 års budgetreform överfördes lånestaten till riksstaten samtidigt som riksstaten även i övrigt gjordes mera fullständig och uppställningen rationaliserades. Efter ytterligare mindre omläggningar år 1927 kunde man i den samlade riksstaten särskilja två var för sig balanserade delbudgeter,

nämligen *skattebudgeten*, som finansierades med löpande inkomster och av sådana inkomster uppkomna kapitalmedel, samt *lånebudgeten*, som finansierades med ny upplåning eller med äldre lånemedel. I den nya riksstaten motsvarades den från riksgäldskontorets stat år 1911 överflyttade lånestaten av den nya lånebudgeten, vilken delbudget även i fortsättningen var att hänföra till riksgäldsverket. De till riksstaten från och med statsregleringsåret 1877 från riksgäldskontorets stat överflyttade anslagen till riksdags- och revisionskostnaderna m. m. samt anslagen till räntor och avbetalning å statsskulden m. m. uppfördes från och med 1912 års riksstat å den nya skattebudgeten; det tidigare sammanförandet av dessa utgifter under särskild rubrik i riksstaten slopades emellertid, vilket dock icke innebär, att karaktären av hithörande anslag såsom anvisade åt riksgäldskontoret därigenom ändrades.

Genom 1937 års budgetreform, enligt vilken riksstaten uppdelades i två helt fristående delbudgeter, *driftbudgeten* och *kapitalbudgeten*, kom kapitalbudgeten i sin helhet att hänföras till riksgäldsverket, varjämte å driftbudgeten utom anslagen under huvudtiteln »Riksdagen och dess verk m. m.» samt det å särskild huvudtitel »Riksgäldsfonden» redovisade anslaget »Underskott å riksgäldsfonden» (nettoräntorna å statsskulden) även anslagen under huvudtitlarna »Avskrivning av nya kapitalinvesteringar» och »Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster» anvisades för riksgäldskontoret. Däremot slopades den tidigare anslagsanvisningen för avbetalning å statsskulden, vilken anvisning avsåg allenast en del av vidtagen avbetalning av statsskulden. Avbetalningen av statsskulden reglerades i fortsättningen vid sidan av riksstaten.

Genom 1944 års budgetreform utformades riksstaten i vad avser kapitalbudgeten som en ren nettobudget. Frånsett kapitalåterbetalningar upptar sålunda kapitalbudgetens utgiftssida allenast de tillskott till kapitalfonderna (de s. k. investeringsbemyndigandena), som riksgäldskontoret har att ställa till respektive fondförvaltande myndigheters förfogande för genomförande av de av riksdagen beslutade konkreta investeringarna. Vid reglering av kapitalbudgeten fastställer riksdagen särskilda investeringsstater för de olika kapitalfonderna. På varje sådan investeringsstat upptas på utgiftssidan sammanlagda beloppet av de för respektive fond beviljade investeringsanslagen. På investeringsstatens andra sida upptagas dels de medel som anvisas över driftbudgeten för avskrivning av nya kapitalinvesteringar (grundavskrivning), dels de medel som inom fonden beräknas bli tillgängliga genom årlig avskrivning, dels övriga inom fonden för investering disponibla medel, dels ock det för fonden erforderliga kapitaltillskottet från riksgäldskontoret.

I samband med sistnämnda budgetreform överflyttades dispositionen av anslagen under huvudtiteln »Avskrivning av nya kapitalinvesteringar» från riksgäldskontoret till de fondförvaltande myndigheterna. Sådana anslag

under nyssnämnda huvudtitel, som avse av riksgäldskontoret förvaltade kapitalfonder disponeras visserligen alltjämt av riksgäldskontoret, men då denna förvaltning — liksom riksbankens förvaltning av vissa fonder — sker för statsverkets räkning, kan man säga att även dessa anslag genom budgetreformen överflyttades från riksgäldsverket till statsverket. Härefter kunna sålunda följande å driftbudgeten upptagna anslag anses tillhöra riksgäldsverket, nämligen anslagen under huvudtiteln »Riksdagen och dess verk m. m.», anslaget under huvudtiteln »Riksgäldsfonden» samt anslagen under huvudtiteln »Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster». I motsats till vad som är fallet beträffande anslag tillhörande statsverket, meddelar Kungl. Maj:t inga dispositionsföreskrifter rörande dessa anslag, utan dylika meddelas i stället av riksdagen. Kungl. Maj:t har endast att till riksgäldskontoret för k ä n n e d o m översända riksdagens skrivelser rörande anslagen.

Utbetalningar från kapitalbudgetens investeringsbemyndiganden verkställas av riksgäldskontoret i anslutning till av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelser rörande dispositionen av beviljade investeringsanslag och redovisningen å fastställda investeringsstater samt med iakttagande av de av riksdagen meddelade föreskrifter. I samband med att riksdagens beslut i anledning av statsutskottets memorial rörande statsregleringen överlämnas till riksgäldskontoret h e m s t ä l l e r Kungl. Maj:t härom. Kapitalbudgetens inkomsttitel »Lånemedel» innefattar en beräkning av de medel, som jämte kapitalåterbetalningarna erfordras för riksgäldskontorets utbetalningar från kapitalbudgetens investeringsbemyndiganden.

Innebörden av riksstatens nuvarande uppställning måste sålunda anses vara, att genom riksstatens fastställande anslag ställas till förfogande dels för Konungen och dels för riksgäldskontoret samt att beräkning verkställs av de medel, som må tagas i anspråk dels av Konungen och dels av riksgäldskontoret.

3. Riksstatens balansering.

Principen om riksstatens balansering har kommit till uttryck i RF §§ 59 och 62 (jfr också RO §§ 39, 40, 41 och 43). Dessa grundlagsbestämmelser utgå ifrån förutsättningen att riksstaten skall vara — i varje fall formellt — jämnt balanserad, d. v. s. riksstaten skall upptaga inkomster och utgifter, som direkt svara mot varandra.

Under tidsperioden 1810—1876 uppfylldes denna förutsättning på så sätt att riksstaten formellt balanserades genom att skillnaden mellan inkomster och utgifter uppfördes såsom statsbrist att täckas av riksgäldskontoret resp. bidrag till riksgäldskontorets utgifter. Budgetutfallet framkom sålunda hos riksgäldskontoret.

Under tidsperioden 1877—1911 tillgodosågs kravet på formell balansering genom att behållningen från föregående statsregleringar samt besparingar

på anslag och fonder uppfördes såsom tillgångar för statsregleringen resp. genom att avsättningar för fondering gjordes.

Efter 1911 års budgetreform och de år 1927 beslutade ytterligare omläggningarna av riksstaten kunde man — som förut sagts — särskilja två var för sig balanserade delbudgeter, skattebudgeten, som finansierades med löpande inkomster och av sådana inkomster uppkomna kapitalmedel, samt lånebudgeten, som finansierades med ny upplåning eller med äldre låne-medel. Den sålunda utformade statsbudgeten uppvisade trots uppdelningen på två delbudgeter en formell enhetlighet, som omfattade på utgiftssidan såväl löpande utgifter som utgifter för kapitalökning och på inkomstsidan såväl löpande inkomster som i anspråk tagna kapitalmedel och lånemedel, varvid de samlade utgifterna och inkomsterna jämnt balanserade varandra.

När det emellertid efter 1932 års arbetslöshetskris visade sig att disponibla likvida medel icke förslogo för finansieringen av arbetslöshetspolitiken utan skattebudgeten enligt gällande budgetprinciper måste bli underbalanserad, överflyttades verkliga utgifter till lånebudgeten. Denna utveckling aktualiserade frågan, hur regler för balansering av budgeten skulle kunna så utformas, att de tillåte en under växlande konjunkturer nödvändig rörlighet men samtidigt innebure garantier mot en lånepolitik, som medförde ett försvagande av statens förmögenhetsställning. Denna fråga blev föremål för ingående undersökningar genom den år 1927 tillsatta arbetslöshetsundersökningens försorg.

Den mest uttömmande undersökningen rörande finanspolitiken i allmänhet och speciellt vad avser principerna för den offentliga budgetens balansering återfinnes i professor Gunnar Myrdals år 1934 utgivna arbete »Finanspolitikens ekonomiska verkningar» (SOU 1934: 1), vilket arbete ingår såsom bilaga 5 till arbetslöshetsutredningens betänkanden. I detta arbete har Myrdal ingående behandlat de speciellt finansiella verkningar på längre och på kortare sikt, vilka äro förbundna med en olikartad gestaltning av principerna för budgetens balansering.

Enligt Myrdal uppvisar balanseringsproblemet dubbla aspekter. För att budgeten skall anses vara balanserad förutsättes nämligen å ena sidan att jämvikt föreligger mellan driftbudgetens inkomster och utgifter samt å andra sidan att å driftbudgetens utgiftssida uppföras alla de indirekta utgifter, som erfordras för täckning på längre sikt av kapitalbudgetens utgifter och för omedelbar täckning av viss fristående långsiktig fondbildning.

Budgetens under- eller överbalansering åter avser en sådan avvägning av driftbudgetens löpande direkta utgifter och löpande verkliga inkomster, att driftbudgeten vid oförändrade grunder för densammias belastning med indirekta utgifter utvisar underskott resp. överskott.

Den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken måste under en nedåtgående och låg konjunktur givas en i förhållande till den »naturliga» finansiella reaktionen expansiv karaktär och under en uppåtgående och hög

konjunktur en i förhållande till den »naturliga» finansiella reaktionen kontraktiv karaktär. En expansiv finanspolitik förutsätter underbalansering av driftbudgeten och utvidgning av den å kapitalbudgeten redovisade investeringsverksamheten. En kontraktiv finanspolitik åter förutsätter överbalansering av driftbudgeten och begränsning av den å kapitalbudgeten redovisade investeringsverksamheten.

Den expansiva finanspolitiken under nedåtgående och låg konjunktur och den kontraktiva finanspolitiken under uppåtgående och hög konjunktur måste härvid för upprätthållande av långsiktig finansiell »sundhet» så avvägas, att driftbudgetens inkomster och utgifter på längre sikt balansera (flerårsbalansering). Driftbudgetens med kapitalbudgetens investeringsutgifter sammanhängande indirekta utgifter samt indirekta utgifter för långsiktig fondbildning antagas vidare under hela konjunkturförloppet utgå efter oföränderliga fasta normer.

För vinnande av starkast möjliga garantier förordade Myrdal, att finanssystemets allmänna ram skulle fastlåsas genom grundlag.

Speciella finanspolitiska problem belysas vidare i det av professor Bertil Ohlin likaledes år 1934 utgivna arbetet »Pennypolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet» (SOU 1934: 12), vilket arbete ingår såsom bilaga 7 till arbetslöshetsutredningens betänkanden.

Till de i olika bilagor diskuterade arbetslöshetspolitiska problemen har arbetslöshetsutredningen tagit ställning i sitt år 1935 avgivna slutbetänkande (SOU 1935: 6). I detta betänkande lämnas bl. a. en redogörelse för den reala innebörden av kravet på budgetbalansering och den relation mellan skatte- och lånefinansiering, som härleder sig ur detta krav. Balanseringskravet anknyter — liksom hos Myrdal — till den långsiktiga utvecklingen av den statliga nettoförmögenheten. I korthet diskuteras de olika systemen för långsiktig balansering av budgeten och de olika möjligheter, som föreligga att inom ramen av en på lång sikt bibehållen utvecklings-tendens hos den statliga nettoförmögenheten erhålla en önskvärd elasticitet inom finanssystemet.

Arbetslöshetsutredningen utgår från den erfarenheten, att en underbalansering av budgeten icke kan undvikas under depressionstider och att avsteg då måste göras från normalt gällande budgetprinciper, samt diskuterar, i vilka former dylika avsteg få ske och på vilket sätt de skola redovisas, för att starkast möjliga garantier skola erhållas för upprätthållandet av statens förmögenhetsställning på längre sikt.

I sitt utlåtande den 14 oktober 1935 över arbetslöshetsutredningens slutbetänkande tog riksräkenskapsverket ställning till de i nämnda betänkande framlagda förslagen rörande budgetens allmänna utformning.

Riksräkenskapsverket, som fann kravet på ökad klarhet i redovisningen över budgeten av statens krisåtgärder i hög grad befogat, förordade för sin del, efter en granskning av det sätt varpå olika krispolitiska åtgärder hit-

tills redovisats, att disponerandet av lånemedel — med avsteg från normalt gällande budgetprinciper — för icke-räntabla utgifter skulle kunna ske allenast i fråga om anslag anvisade å en fond för extraordinära arbeten. Verket förordade därjämte inrättandet av en fond för oreglerade lånemedelsförluster, till vilken vid sidan av budgeten och successivt, i den mån förlusterna konstaterades, skulle överföras såväl lånemedelsförluster som uppstode i samband med av staten vidtagna stödåtgärder som de lånemedelsförluster som tid efter annan uppstode i statens normala verksamhet. Den sammanlagda bokförda behållningen å nämnda båda fonder skulle med den av verket föreslagna budgettekniken komma att motsvara det totala lånemedelskapital, som för upprätthållande av statens förmögenhetsställning efter hand måste täckas med skattemedel.

Den av riksräkenskapsverket sålunda föreslagna linjen för en lösning av den av arbetslöshetsutredningen väckta frågan om ändrade regler för budgetens utformning blev sedermera föremål för ytterligare utredning genom särskilda, av chefen för finansdepartementet jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 mars 1936 tillkallade sakkunniga (1936 års budgetsakkunniga).

Resultaten av den anbefallda utredningen framlades i en den 19 december 1936 dagtecknad promemoria med förslag till omläggning av riksstatens uppställning. Sedan Kungl. Maj:t framlagt förslag i ämnet vid 1937 års riksdag, fastställde samma riksdag den nya ordningen för riksstatens uppställning att gälla från och med budgetåret 1938/39.

Från och med budgetåret 1944/45 genomfördes slutligen enligt beslut vid 1944 års riksdag en ytterligare omläggning av kapitalbudgeten. Denna omläggning innebar — såsom förut (kap. IV A 2) sagts — väsentligen en övergång från bruttoredovisning till nettoredovisning.

Enligt den sålunda genomförda nu alltjämt gällande budgetordningen sönderfaller den samlade statsbudgeten i två artskilda huvuddelar, den ena avseende statens löpande hushållning (driftbudgeten) och den andra avseende statens investeringsverksamhet (kapitalbudgeten). Utgifterna å driftbudgeten förutsättas skola finansieras av verkliga inkomster och utgifterna å kapitalbudgeten av lånemedel jämte å kapitalfonderna disponibla kapitalmedel.

Å kapitalbudgeten upptagas utan åtskillnad såväl räntabla som icke-räntabla investeringsutgifter. I den mån investeringsanslag avse icke-räntabla utgifter anvisas särskilda avskrivningsanslag å driftbudgeten för grundavskrivning (avskrivning av nya kapitalinvesteringar). För täckning i övrigt av investeringarnas värdeminskning i tiden anvisas medel till årsavskrivning å respektive kapitalfonders inkomst- och utgiftsstat, varigenom fondernas å driftbudgeten redovisade överskott i motsvarande mån minskas. För täckning av inträdd oförutsedd värdeminskning å statens kapitalfonder slutligen anvisas å driftbudgeten regelmässigt ett gemensamt

anslag till avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster. Å driftbudgeten avförs vidare utgifterna för förräntning av de i anspråk tagna låne-medlen.

Under förutsättning att den med utgifter för avskrivning av i riksbokföringen redovisade kapitaltillgångar och för förräntning av statsskulden sålunda belastade driftbudgeten utvisar balans mellan inkomster och utgifter, skulle statens nettoförmögenhet på såväl kort som lång sikt upprätthållas.

För att ernå en önskvärd konjunkturrörlighet av budgeten har slutligen reglerna för driftbudgetens balansering så till vida uppmjukats, att jämvikt mellan driftbudgetens inkomster och utgifter påfordras allenast på längre sikt (flerårsbalansering). Driftbudgeten kan sålunda underbalanseras under lågkonjunktur under förutsättning att motsvarande överbalansering genomföres under efterföljande högkonjunktur. Driftbudgetens redovisade underskott avförs å och redovisade överskott tillföras en särskild räkenskapstitel, benämnd statens budgetutjämningsfond, å vilken fond alltså av budgetutfallet orsakad förändring av statens nettoförmögenhet registreras.

Med 1937 års budgetreform — kompletterad med den år 1944 beslutade omläggningen av kapitalbudgeten — har sålunda en budgetordning ernåtts, som å ena sidan tillåter en under växlande konjunkturer nödvändig rörlighet i balansen mellan löpande intäkter och löpande kostnader, men å andra sidan motverkar en lånepolitik, som på längre sikt kunde medföra ett försvagande av statens förmögenhetsställning.

Sedan den år 1937 beslutade nya uppställningen av riksstaten under några budgetår varit i tillämpning och efter det att den år 1944 beslutade ytterligare omläggningen av kapitalbudgeten genomförts, utarbetade dåvarande statssekreteraren i finansdepartementet Dag Hammarskjöld i anslutning till överläggningar inom en grupp representanter för skilda erfarenheter och olika meningsriktningar en promemoria angående principerna för budgetens balansering, vilken finnes fogad till 1946 års statsverksproposition (bilagan Inkomster å driftbudgeten, bilag D).

Hammarskjöld utgår från att den omfattning, i vilken medborgarna i ett samhälle kunna tillgodose sina olika konsumtionsbehov och genomföra sina investeringsplaner, ytterst bestämmes av samhällets produktionsförmåga. Det gäller att se till att summan av å ena sidan de enskildas totala efterfrågan för konsumtions- och investeringsändamål och å andra sidan statens efterfrågan för tillgodoseendet av gemensamma behov anpassas så, att den totala enskilda och kollektiva efterfrågan håller sig inom gränserna för produktionsförmågan men om möjligt också når denna.

Den samhällsekonomiska synpunkt på budgeten som här angivits innebär i första hand, att budgeten icke skall utformas så, att den skapar en klyfta eller vidgar klyftan mellan total efterfrågan och produktionsförmåga genom att driva upp den totala efterfrågan över produktionsförmågan eller

begränsa efterfrågan, så att denna sjunker under produktionsförmågan; budgeten skall med andra ord icke verka balansrubbande. De samhälls-ekonomiska kraven leda emellertid ett steg vidare, nämligen till att budgeten, så vitt möjligt, skall vara balansskapande och alltså öka den totala efterfrågan, när denna understiger produktionsförmågan, och omvänt. Det första önskemålet utgör ett samhällsekonomiskt minimikrav, som naturligt övergår i det senare, mera vittsyftande önskemålet.

4. Tilläggsstater.

Regeringsformens bestämmelser anvisade ingen utväg — bortsett från kreditiven enligt § 63 i dess gamla lydelse — för reglering av sådana utgiftsbehov, som icke varit förutsedda vid riksstatens fastställande. T. o. m. år 1918 brukade dylika utgiftsbehov tillgodoses genom att medel togos i anspråk på förskottstitel vid sidan av riksstaten — i viktigare fall sedan riksdagens medgivande inhämtats — varefter medel för täckning av förskotten anvisades i en följande riksstat. Vid behov tillhandahöll riksgäldskontoret i sådana fall kassaförstärkning. Utvägen att upprätta en tilläggsstat begagnades emellertid av riksdagen åren 1874, 1875 och 1892. I förstnämnda båda fall avsågo tilläggen det löpande årets riksstat. Inkomster, svarande mot de beslutade nya utgifterna, bereddes då genom anvisning å riksgäldskontoret. Den vid 1892 års urtima riksdag beslutade tilläggsstaten avsåg ett tillägg till den för år 1893 förut fastställda riksstaten och omfattade jämväl mot utgifterna svarande inkomster. Sedan riksdagens år 1915 församlade revisorer gjort erinran mot att Kungl. Maj:t under första världskriget fattat beslut om beredskapsåtgärder och andra oförutsedda utgifter i en omfattning, som nödvändiggjorde kassaförstärkning från riksgäldskontoret, anhöll riksdagen år 1916 om utredning angående de åtgärder, som kunde erfordras i händelse av begränsning eller upphävande av riksgäldskontorets skyldighet att tillhandahålla kassaförstärkning åt statsverket. Kassaförlagskommittén, som verkställde den sålunda begärda utredningen, föreslog, att sådana utgifter, som dittills bestritts medelst förskott å anslag i det påföljande årets riksstat, skulle, i den mån anslag på riksstat icke i tid kunde beredas, upptagas på en tilläggsstat för det löpande året. Kommittén framlade vidare i samma syfte förslag om införande av anslag för oförutsedda utgifter, höjning av anslagen till extra utgifter, m. m. I enlighet med kassaförlagskommitténs förslag ha tilläggsstater beslutats för budgetåren 1917—1922, 1932/33 och 1933/34 samt årligen fr. o. m. budgetåret 1937/38. De t. o. m. budgetåret 1938/39 beslutade tilläggsstaterna voro fristående, slutna stater och omfattade sålunda även mot utgifterna svarande inkomster. Fr. o. m. budgetåret 1939/40 ha däremot tilläggsstaterna icke balanserats med inkomster, bortsett från de enstaka fall, då nya skatter beslutats under budgetåret. En sammanställning av de under budgetåret

anvisade tilläggsstatsanslagen upprättas av statsutskottet i särskilt memorial till riksdagen.

Anordningen med tilläggsstater är icke reglerad i den nu gällande regeringsformen.

Genom dessa under löpande statsregleringsår antagna tilläggsstater kan statsregleringen för detta år sägas bliva fullbordad först mot årets slut.

5. *De särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan.*

Av den omständigheten att användandet av statsverkets medel i nuvarande RF § 64 anknutes till »den upprättade staten» och framför allt av stadgandet i nuvarande RF § 109 torde framgå, att enligt gällande budgeträtt riksstaten och de särskilda statsregleringsskrivelserna bilda en enhet och att statsregleringen ej kan tänkas verksam, förrän beslut om statsregleringen i dess helhet och om beviljningarna fattats. I praxis har emellertid den uppfattningen gjort sig gällande, att de särskilda statsregleringsbesluten åtminstone i viss mening i och för sig äro rättsgiltiga och att riksstaten endast innehåller en kodifikation av desamma.

I vissa uttalanden av riksdagen i samband med förslag till omläggning av statsregleringsarbetet framlyser även sistnämnda uppfattning. I konstitutionsutskottets utlåtande nr 13 över en motion till 1915 års riksdag, vari föreslagits att vid riksdagens slut en förnyad prövning av de successivt fattade anslagsbesluten skulle äga rum, anfördes sålunda bl. a., att »så starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter» vore förbundna med förslaget om provisorisk budgetbehandling, att dess införande enligt utskottets mening ej kunde ifrågasättas. Senare förslag vid 1922 och 1929 års riksdagar om provisoriska beslut i budgetfrågor ha på enahanda grunder avvisats av riksdagen. En på begäran av 1930 års riksdag tillsatt kommitté för utredning av frågan rörande riksdagens arbetsformer upptog ävenledes denna fråga till behandling, men ansåg sig ej heller böra ifrågasätta en dylik anordning. I proposition till 1932 års riksdag (nr 105) anförde föredragande departementschefen i anslutning till kommitténs överväganden i frågan bl. a. att onekligen en del anslagsfrågor vore av den beskaffenhet, att beslut däri borde bliva omedelbart bindande.

Enligt gammal praxis expedieras de särskilda statsregleringsskrivelserna successivt, och likaledes ställer Kungl. Maj:t flertalet anslag till myndigheternas förfogande samt meddelar erforderliga dispositionsbeslut genom »regleringsbrev» så snart riksdagens beslut om anslagsanvisning föreligger. Intet i vare sig riksdagens statsregleringsskrivelser eller i Kungl. Maj:ts regleringsbrev anger, att de äro preliminära, och ämbetsverken förfara som om besluten vore definitiva. Med stöd av dessa regleringsbrev kunna myndigheterna sålunda innan riksstaten reglerats vidtaga erforderliga åtgärder för planering av medelsanvändningen. Sålunda anses t. ex. nya befatt-

ningar kunna ledigförklaras och tillsättas. Att åtgärder av denna art vidtagas före ingången av den tidsperiod under vilken anslagen skola anlitas är ofta en förutsättning för att anslagen skola kunna utnyttjas under denna period. Däremot kunna myndigheterna givetvis icke före statsregleringsårets ingång disponera över det kommande årets anslag.

För normala fall medföra dessa ämbetsverkens förberedande åtgärder inga svårigheter. Sådana uppkomma först i det fall, som avses i RF § 109, då riksdagen ej i sin helhet hunnit slutföra statsregleringsarbetet före det nya statsregleringsårets inträdande.

Paragrafen erhöll sin nuvarande lydelse år 1921 i samband med behandlingen av frågan om budgetårets omläggning. I sin skrivelse (jfr prop. 1920: 254) med förslag till de grundlagsändringar, vilka borde av 1920 års riksdag antagas såsom vilande för att möjliggöra en eventuellt blivande omläggning av budgetåret, anförde budgetårskommittén i anslutning till förevarande paragraf bl. a. följande:

»Vad åter angår den reella innebörden av stadgandets föreskrift, att den gamla statsregleringen och bevillningen skola fortfara, intill dess ny statsreglering och bevillning antagits, har kommittén även haft under omprövning tanken att ersätta detta stadgande med ett annat, som skulle avse, att de av riksdagen redan före budgetårets ingång fattade besluten skola träda i tillämpning, medan i övrigt den gamla riksstaten skulle gälla. Härav skulle emellertid följa, att äldre och nyare beslut om statsreglering och bevillning, tillkomna under olika förutsättningar och avseende olika tider, samtidigt skulle tillämpas vid sidan av varandra. Enligt kommitténs uppfattning skulle detta emellertid dels givetvis förrycka statsregleringens enhet, dels lätt giva anledning till osäkerhet i förvaltningen. Ur redovisningssynpunkt är det tvivelsutan ock avsevärt fördelaktigare, att den gamla riksstaten med dess titlar följas, intill dess den nya riksstaten blivit fastställd.

Kommittén vill därjämte påpeka, att det undantagsfall, för vars skull på grund av budgetårets omläggning en ny undantagsföreskrift i § 109 skulle erfordras, säkerligen måste komma att räknas till de sällsynta och till dem, som helt böra kunna undvikas, utom då lagtida riksdag upplösts med förordnande om nya val. I sådana fall torde det bliva nödvändigt, att den avgående riksdagen, innan den åtskiljes, fastställer en budget. Att denna ej kan bliva fullständig är givet, men den kan kompletteras med en av den nya riksdagen fastställd tilläggsstat.»

I de fall, då frågan aktualiserats, har densamma lösts utan att man behövt tillämpa stadgandet i RF § 109. Då sålunda 1944 års riksdag icke hann slutligt pröva anslagen till brandförsvaret och civilförsvaret anvisades klumpanslag, vilkas disposition blev föremål för senare riksdagsbeslut (jfr andra särskilda utskottets utlåtande 1944: 2).

Vid 1947 års riksdag, då Kungl. Maj:ts proposition (nr 212) med förslag till ändrade skatteförordningar, avsedda att träda i kraft från och med den 1 januari 1948, ej hunnit behandlas å sådan tid att riksdagen före den 1 juli 1947 hade möjlighet att definitivt fastställa beräkningen av bevillningarna för nästföljande budgetår, löstes problemet på det sätt, att riksdagen åtog sig bevillning för hela budgetåret 1947/48 efter oförändrade

grunder men förbehöll sig att senare ersätta detta beslut med andra åtaganden, i vad avsåg senare hälften av budgetåret (jfr BevU 1947: 45 och skr. 1947: 440).

I andra fall (se t. ex. SU 1947: 240 sid. 10 och SU 1947: 255) har man, sedan riksstaten fastställts, senare kompletterat densamma genom tilläggsstat.

Dylika provisoriska lösningar av problemet äro givetvis godtagbara. Då vidare riksdagens vårsession enligt RO § 2 skall avslutas senast den 15 juni är problemet numera av mindre vikt. Fall kunna dock tänkas inträffa, då man blir nödsakad tillämpa RF § 109 (t. ex. vid krigsfall och riksdagsupp-lösning). En tillämpning av detta stadgande torde enligt nu gällande rege-ringsform medföra en mängd svårigheter, vilka rent av äro av sådan art, att det kan ifrågasättas om stadgandet i praktiken över huvud taget kan tillämpas. Sålunda måste t. ex. alla de regleringsbrev, som av Kungl. Maj:t utfärdats under våren för att gälla nästa statsregleringsår återkallas för att sedan i någon form ges ny giltighet sedan den nya riksstaten fastställts. Till dess ny statsreglering beslutas, stå inga engångsanslag till förfogande. Planeråde nya tjänster kunna ej besättas o. s. v.

B. Riksdagsordningen

Vad angår förfarandet vid statsregleringsarbetet har kommittén ej funnit anledning närmare redogöra för de procedurförändringar, som ägt rum efter riksdagsordningens tillkomst. Kommittén vill endast erinra om att riksdagsordningens föreskrift, att det åligger statsutskottet att »uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras» (§ 39), hänför sig till en ordning, enligt vilken jämvikt i statsregleringen eftersträvas för varje särskilt bud-getår (ettårsbalansering). Efter genomförandet av 1937 års budgetreform förutsattes — som förut sagts — jämvikten i statsregleringen i stället avse driftbudgeten under en följd av budgetår (flerårsbalansering). Den om-handlade föreskriften i riksdagsordningen kan sålunda icke längre anses tillämplig.

I direkt strid mot de ändrade jämviktsprinciperna står jämväl riksdags-ordningens föreskrift att bevillningsutskottet har att »föreslå sättet att genom bevillning åvägabringa jämvikt i statsregleringen» (§ 40).

Vissa grundläggande principer i kommitténs förslag

A. Bevillningsbegreppet

Såsom tidigare (kap. IV A 1) närmare utvecklats kan tillämpad praxis ej längre anses överensstämma med regeringsformens bestämmelser om bevillningarnas årlighet. Riksdagens bevillningsbeslut avse ingalunda anskaffande av medel endast för den aktuella statsregleringsperioden och frågan om bevillningarnas åtagande blir icke heller föremål för prövning vid varje riksdag.

Den motsättning, inför vilken man står, kan självfallet ej upphävas så, att man utan vidare bibehåller regeringsformens ordning och återgår till den äldre praxis, enligt vilken beslut om bevillningars fortsatta giltighet för ett år i sänder fattas vid varje riksdag.

Det riktiga synes kommittén i stället vara att acceptera det ofrånkomliga faktum, att bevillningarna fått en förändrad karaktär, och att utforma grundlagsbuden i enlighet härmed, men därvid tillse, att grundtankarna bakom de nu gällande grundlagsbuden, i den mån de ännu befinnas vara av betydelse, fasthållas.

Kommittén har sålunda i sitt förslag till ny grundlagstext infört ett nytt bevillningsbegrepp.

Det är omstritt, om skatter enligt gällande rätt kunna beslutas annorledes än i bevillningsväg; här bortses givetvis från de skatter, som avses i andra stycket av RF § 57. Man har därvid i allmänhet gjort åtskillnad mellan skatter, som tagits i anspråk genom statsreglering, och skatter, som icke tagits i anspråk på detta sätt. Beträffande den förstnämnda kategorien har man stundom hävdad att bevillningsformen varit obligatorisk. I allmänhet torde man dock anse att det ej finnes hinder för att genom lag bestämma om en skatt. Som exempel på skatt beslutad i lagform kan nämnas 1914 års värnskatt. Den vid 1943 års riksdag beslutade lagen angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror (SFS 1943: 346) innefattade ävenledes bestämmelser om beskattning av tobaksvaror. Enligt kommitténs förslag skola alla skatter räknas som bevillningar (§ 58). Detta gäller ej endast skatter, som tagas i anspråk genom statsreglering, utan även övriga skatter. Inga andra skatter än de, som avses i andra stycket av RF § 57, skola sålunda enligt kommitténs mening beslutas i lagform. I fall som det relaterade

(tobaksskatten) böra skattebestämmelserna utbrytas ur lagen och i stället intagas i en särskild skatteförordning, vartill lagen hänvisar.

Konungen har enligt nu gällande RF § 60 tillagts rätt att höja tullen å inkommande och utgående spannmål. Kommittén har icke funnit skäl tala för bibehållande av denna rätt.

Den nuvarande uppräknigen i första meningen av RF § 60 av vad som räknas till bevillningar har av kommittén upptagits i § 58, första stycket, med — utöver vissa formella ändringar — den skillnaden att postmedlen och husbehovsbrännerimedlen uteslutits. Uppräknigen innesluter delvis vad som ej är skatt (jfr specialmotiveringen sid. 59).

Vad angår sammanhanget mellan bevillningarna och behoven, har regeringsformen velat inskräpa, att bevillningar skola uttagas endast i den mån de svara mot konstaterade utgiftsbehov. De skola sålunda ej åtagas »i blindo», som det sades under frihetstiden, och de skola ej göras större än behoven påkalla. Det var på sin tid, så länge riksdagens rätt att pröva statens behov ännu var osäker, utomordentligt angeläget att hävda denna princip. Numera äro riksdagens möjligheter att pröva statsverkets behov fullt säkerställda. Grundlagsreglerna om bevillningens begränsning till vad som motsvarar behoven ha sålunda betydelse blott i den mån de utgöra hinder för riksdagen att besluta bevillningar utöver vad som motsvarar konstaterade behov. Det band regeringsformen härutinnan lägger på riksdagen är emellertid av mycket ringa reell betydelse, då det i allt fall ankommer på riksdagen att avgöra, vad den vill erkänna som ett »statsverkets behov». Hur ringa betydelse den av regeringsformen bestämda gränsen för riksdagens rätt att besluta bevillningar numera har, belyses särskilt av att den icke ens ansetts hindra en långt gående överbalansering. Vid sådant förhållande synes det sakna betydelse att inskräpa bevillningarnas beroende av de årligen konstaterade »behoven».

Grundlagsbuden angående bevillningarnas förhållande till behoven ha också en annan sida. De ha velat inskräpa riksdagens skyldighet att sedan den prövat behoven åtaga sig en tillräcklig bevillning. Också denna grundsats var på sin tid av betydelse. Sådan riksdagens ställning i statslivet sedan länge är, kan det icke längre hava någon betydelse att den är grundlagsfäst. Att den icke hindrar budgetens underbalansering är oomstritt.

Kommittén finner sålunda det icke ingiva några betänkligheter, att reglerna om bevillningens anpassning efter behoven i samband med den föreslagna omläggningen bortfalla eller erhålla en mindre pregnant utformning.

Olika meningar råda om innebörden av bevillningsformen. De finnas, som anse denna innebära, att riksdagen ensam beslutar, varefter det är Konungens sak att sörja för verkställighet. Konungen kan sålunda icke vägra mottaga en bevillning eller senare sänka den eller meddela undantag. Andra anse, att bl. a. det av grundlagen i RF §§ 60 och 73 använda uttrycket »ej — — utan riksdagens samtycke» i stället tyder på, att riksdagens

beslut innefattar ett åt Konungen givet bemyndigande, som han kan begagna eller avböja. Kommittén ansluter sig i vad angår gällande rätt i princip till den senare tolkningen, men anser att Konungens grundlagsbestämda rätt att avstå från begagnandet av ett riksdagens bemyndigande förlorat all praktisk betydelse. Utan tvivel kan det vara önskvärt, att Konungen i vissa fall äger bevilja undantag från utfärdade skatteförfattningar. Sådana kunna emellertid möjliggöras genom särskilda stadganden i författningarna. Någon grundlagsstadgad rätt till lindring behöves då ej. På denna väg synes sålunda Konungen t. ex. böra beredas rätt att i handelspolitiska eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tullavgifter (jfr prop. 1937: 318, sid. 46 och BevU 1937: 26, sid. 4).

I kommitténs förevarande förslag utsäger grundlagstexten att riksdagen ensam beslutar och att det därefter ankommer på Konungen att utfärda förordning »i överensstämmelse med» riksdagens beslut. Konungen har sålunda ej rätt att vägra uttaga en av riksdagen beslutad bevillning, ej heller att upphäva eller meddela undantag från ett bevillningsbeslut.

Liksom hittills skall gemensam votering kunna användas vid beslut i fråga om grunderna för bevillning (RF § 75).

Dessa två karakteristika kunna sägas utgöra innebörden i kommitténs bevillningsbegrepp.

En av de grundtankar, som lett till att den nuvarande regeringsformen gjort bevillningarna årliga, har varit att bevillningsbesluten icke skola binda en kommande riksdags handlingsfrihet. Varje riksdag skall äga full frihet att vid behov minska bevillningarna eller på annat sätt ändra reglerna för dem. Denna princip har djupa rötter i vår författningshistoria; i belysning av denna framstår det som betydelsefullt, att en beskattning, som riksdagen vill upphäva, icke skall vidmakthållas. Denna princip upprätthållande kräver emellertid ingalunda att årliga beslut fattas. Genom att riksdagen beredes full frihet att besluta om ändring i eller upphävande av en bevillning (jfr RF § 57, andra meningen) komma kommitténs förslag icke att medföra någon ändring i denna princip. Finnes en riksdagsmajoritet, som enligt nu gällande rätt kan underlåta att förnya en bevillning, är det lika lätt för denna majoritet att — enligt den föreslagna ordningen — besluta om dess avskaffande. Snarare medför kommitténs förslag en ökning av riksdagens frihet härvidlag. Enligt gällande ordning anses riksdagen icke under löpande budgetår kunna minska eller upphäva en bevillning. Enligt kommitténs förslag skulle däremot detta vara möjligt. Denna ökade frihet synes kommittén icke inge betänkligheter med hänsyn till den ändrade ställning i samhället som riksdagen sedan länge kommit att inta. Från att under äldre skeden i första rummet framstå som ett värn för »folket» mot obehöriga ingrepp från regeringsmaktens sida har riksdagen alltmera kommit att själv bära det huvudsakliga ansvaret för samhällets välfärd. Kommittén anser det ej heller realistiskt att med vårt parlamentariska styrelse-

skick räkna med en bestående regering, som vill bibehålla en beskattning, och en riksdag, som vill avskaffa den.

Enligt kommitténs förslag skall sålunda beslut i bevillningsfrågor fattas allenast då förut gällande regler skola ändras eller upphävas. Bevillningsbesluten erhålla giltighet för en obestämd framtid. Vad som i kraft av sådana beslut inflyter får icke, såsom regeringsformen nu föreskriver, utslutande karaktären av täckningsmedel för det närmaste årets statsreglering; det tages, så länge beslutet gäller, i anspråk även för följande statsregleringar. Bevillningsbesluten stå ej i relation till statsregleringen, men intet hinder möter mot att de fattas i statsregleringsförfarandets slutskede, i samband med bevillningarnas beräkning.

B. Riksstatens innebörd och räckvidd

Såsom förut (kap. IV A 2) påvisats, måste riksstatens fastställande anses innebära, att anslag ställas till förfogande dels för Konungen och dels för riksgäldskontoret samt att beräkning verkställas av de medel, som må tagas i anspråk, vare sig de tillhöra statsverket eller riksgäldsverket.

Ett uttryck härför har kommittén velat ge redan i den paragraf som inleder regeringsformens stadganden om statsregleringen, 62 §. I andra stycket utsäges att riksdagen genom statsreglering bestämmer huruledes statsverkets inkomster, i den mån de ej specialdestinerats, må användas för dess och riksgäldsverkets behov, och i sista stycket att det ankommer på riksdagen att bestämma, att medel som tillhöra riksgäldsverket skola tagas i anspråk för statsreglering. Sistnämnda stadgande ger stöd åt riksdagens beslut, dels om att riksgäldskontorets inkomstränta, uppgäld, kursvinster och diverse inkomster skola uppföras såsom inkomster å riksgäldsfonden, dels om att av riksgäldskontoret enligt RF § 71 upplånade medel skola tagas i anspråk för statsreglering. Att riksgäldsverkets medel enligt riksdagens bestämmande må användas vid sidan av riksstaten framgår indirekt av RF § 70.

Alltsedan år 1876 hava i riksstatsförslaget upptagits anslag jämväl för riksgäldsverkets behov enligt av fullmäktige i riksgäldskontoret upprättade, till chefen för finansdepartementet överlämnade förslag. Dessa förslag anmälas av chefen för finansdepartementet och anslagen äskas formellt av Konungen. Åt denna praxis har kommittén velat ge uttryck genom stadgandet i RF § 63, första meningen, att Konungen vid framläggande av förslag rörande statsregleringen har att beakta jämväl riksgäldsverkets behov.

I RF § 64 utsäges att riksdagens statsregleringsbeslut innefatta anvisande av anslag såväl för statsverkets som riksgäldsverkets behov.

Såsom förut (kap. IV A 3) nämnts, är enligt gällande budgetordning riksstaten uppdelad på två artskilda huvuddelar, den ena avseende statens löpande hushållning (driftbudgeten) och den andra avseende statens investeringsverksamhet (kapitalbudgeten). Kommittén har övervägt att i

regeringsformen införa något stadgande om detta för statsregleringen väsentliga förhållande. Då emellertid ett dylikt grundlagsstadgande ur praktisk synpunkt måste ges en så allmänt hållen avfattning att det knappast skulle fylla någon funktion, har kommittén stannat för att icke framlägga något förslag härom.

C. Riksstatens balansering

I praxis har man — som förut (kap. IV A 3) sagts — frångått regeringsformens jämviktskrav såtillvida att jämvikten icke längre hänföres till varje enskilt budgetår (ettårsbalansering) utan till en obestämd följd av budgetår (flerårsbalansering). För varje enskilt budgetår göres numera en avvägning med hänsyn till det rådande konjunkturläget och andra omständigheter. Driftbudgeten kan alltså vara såväl över- som underbalanserad.

I förarbetena till 1937 års budgetreform ha konsekvenserna av de föreslagna och sedermera företagna budgetomläggningarna i vad angår utformningen av grundlagarnas bestämmelser rörande budgetens balansering icke gjorts till föremål för undersökning.

Kommittén har i sitt förslag till grundlagsbestämmelser utmönstrat allt som syftar på ettårsbalansering (jfr nuvarande RF §§ 59 och 62 samt RO §§ 39—40). Kommittén har vidare övervägt att införa ett positivt stadgande om rätt för riksdagen att med utgångspunkt från det rådande konjunkturläget, den väntade konjunkturutvecklingen och andra samhällsekonomiskt viktiga omständigheter över- eller underbalansera riksstaten i syfte att ernå bästa möjliga samhällsekonomiska balans, allt under förutsättning att jämvikten mellan riksstatens inkomster och utgifter på längre sikt upprätthålles (flerårsbalansering).

Vid bedömningen av budgetens balanseringsfråga och vid utformningen av ett positivt grundlagsstadgande rörande riksdagens rätt att över- eller underbalansera riksstaten kunna emellertid 1951 års penningvärdeundersökning och den utredning, som förutsatts skola tillsättas med uppdrag att framlägga konkreta förslag rörande utformningen av praktiska ekonomiskpolitiska åtgärder för förverkligandet av kravet på samhällsekonomisk balans vid full sysselsättning, tänkas bliva av betydelse. Kommittén har därför ansett ett ställningstagande i frågan böra anstå tills berörda undersökningar slutförts och har följaktligen icke ansett sig böra framlägga förslag i ämnet.

D. Tilläggsstater

Som förut (kap. IV A 4) sagts ha anslag anvisats på tilläggsstat årligen fr. o. m. budgetåret 1937/38, oaktat förfarings sättet icke varit förutsett i regeringsformen.

Kommittén har i sitt förslag till ändringar i regeringsformen velat bereda grundlagsstöd för denna praxis. Sålunda har i stadgandet i § 64 om verkställandet av statsreglering uttryckligen sagts, att denna även kan om-

fatta anvisande av anslag på tilläggsstat och beräkning av ytterligare medel som skola tagas i anspråk. Vidare må erinras om att i tredje meningen i första stycket av RF § 63 utsagts, att Konungen är oförhindrad att framlägga förslag i budgetfrågor även efter avgivandet av själva statsverkspropositionen. Detta stadgande är avsett att bland annat utgöra stöd för Konungens rätt att vid behov föreslå tilläggsstat.

E. De särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan

Enligt gällande budgeträtt bilda — som förut (kap. IV A 5) sagts — riksstaten och de särskilda statsregleringsskrivelserna en enhet och statsregleringen blir ej verksam förrän beslut om bevillningarna och statsregleringen i dess helhet fattats. I olika sammanhang, bl. a. i samband med behandlingen av frågan om budgetårets omläggning, har emellertid diskuterats möjligheten att tillerkänna de särskilda statsregleringsbesluten bindande rättsverkan. Diskussionen har därvid närmast avsett sådana fall som åsyftas i § 109 regeringsformen, där riksdagen ej kunnat slutföra statsregleringsarbetet i dess helhet före det nya statsregleringsårets inträdande. Som förut nämnts har emellertid praxis alltmera utvecklats därhän att de särskilda statsregleringsbesluten även under normala förhållanden anses som i och för sig rättsgiltiga och riksstaten endast betraktas som en kodifikation av desamma.

Kommittén, som finner det önskvärt att anpassa regeringsformens bestämmelser till sålunda utvecklade praxis, har till förnyad prövning uppdragit tanken att även formellt tillerkänna de särskilda statsregleringsbesluten bindande verkan. En sådan åtgärd synes enligt kommitténs mening icke inge några betänkligheter med hänsyn till enheten i budgetarbetet, då riksdagen enligt nuvarande arbetsformer genom budgetdeputerade löpande erhåller överblick över statsregleringens fortskridande och sambandet mellan beräknade inkomster och beslutade anslag. En omprövning av de särskilda statsregleringsbesluten anses vidare redan nu omöjlig.

Det nya betraktelsesättet medför enligt kommitténs mening avgjorda fördelar även vid sådana utomordentliga förhållanden som avses i RF § 109. En förlängning av giltigheten för den äldre statsregleringen skulle sålunda endast erfordras beträffande de delar av statsregleringen, som ännu ej behandlats.

Då sålunda fördelarna av att göra varje statsregleringsbeslut för sig giltigt synes kommittén väl överväga de olägenheter, som, enligt vad budgetårskommittén påpekat, icke minst ur redovisningssynpunkt äro förknippade med en sådan ordning, har kommittén i sitt förslag utgått ifrån att de successivt fattade statsregleringsbesluten skola vara definitiva. Detta kommer till uttryck i förslaget till RF § 64, varav framgår att statsregleringen sker genom anvisande av anslag och att uppförandet av dessa anslag å riksstat är en sekundär åtgärd.

Den föreslagna reformen medför givetvis icke någon rätt att före det nya budgetårets ingång verkställa utbetalningar på detta budgetårs anslag och ej heller någon befogenhet att för det löpande årets behov använda anslag för det kommande budgetåret. Men genom reformen erhålles ett formellt stöd för de Kungl. Maj:ts och myndigheternas åtgärder i avseende å medelsanvändningen, som redan i praxis företagas före riksstatens upprättande.

KAPITEL VI

Specialmotivering

A. Regeringsformen

§ 57.

Som i kapitel III närmare utvecklats råda inom doktrinen olika meningar om var riksdagens beskattningsmakt är generell reglerad i nu gällande regeringsform. Kommittén har velat i §§ 57 och 58 ge ett otvetydigt och uttömmande uttryck för riksdagens beskattningsmakt och i påföljande paragraf, § 59, befästa riksdagens medbestämmanderätt över andra pålagor.

Svårigheter kunna givetvis uppstå när det gäller att avgränsa skattebegreppet. Gränsdragningen är ofta oklar såväl mellan pålaga och icke pålaga som mellan skatt och andra pålagor. Diskussion kan också uppstå om var gränsen går mellan beskattning och konfiskation, varom stadgas i RF § 16. Kommittén har icke ansett sig böra behandla dessa problem. I lagtexten ges sålunda ingen definition av begreppet skatt, utan kommittén förutsätter, att man från fall till fall får avgöra vad som är skatt. I fall där man kan tveka om en pålaga har karaktären av skatt, blir regeln i § 59 av betydelse.

Att alla skatter skola bero av riksdagen framgår måhända icke otvetydigt av första satsen i § 57, men kommittén har icke ansett det böra ifrågakomma att ändra denna allmänt kända och ofta åberopade sats. I stället har andra meningen i kommitténs förslag avsetts skola tydligt utsäga, att inga skatter få uttagas med mindre riksdagen därom beslutat. Givetvis avses ej enbart skatter, som tagas i anspråk genom statsreglering utan även övriga skatter. Av denna mening framgår även, att det — med i andra stycket av paragrafen angivet undantag — är riksdagen ensam, som beslutar om beskattning.

Då en skatt regleras, ges bestämmelser ej blott om de grunder, efter vilka den skall utgå, utan också om ordningen för dess uttagande, beskattningsförfarande, straffsanktioner, deklarationsplikt, kontroll, uppbörd m. m. Sistberörda bestämmelser ha meddelats i mycket växlande former, ibland av Konungen (t. ex. i tullstadgan), ibland i författningar antagna i lagstiftningsform (»med riksdagen»), ibland i vanliga bevillningsförfattningar (»i överensstämmelse med riksdagens beslut»), ibland i former vilkas inne-

hörd man ej med säkerhet kan fastställa. Kommitténs förslag avser ej att lösa spörsmålet om de former som skola tillämpas.

Genom tillägget till andra stycket § 57 har kommittén velat taga hänsyn till att den kommunala beskattningen numera ej regleras enbart av kommunallagarna utan även och huvudsakligen av kommunalskattelagen. Riksdagsordningen (§§ 38 mom. 2 och 40 mom. 2) ger direkt uttryck åt att kommunalskattelagen ej hör till kommunallagarna.

§ 58.

Stadgandet i första meningen av nuvarande § 60 har upptagits i första stycket av denna paragraf med följande ändringar. »Chartaesigillataavgiften» har ersatts med »stämpelmedlen». Den med husbehovsbrännerimedlen åsyftade bevillningen, brännvinstillverkningsskatten, har från och med innevarande budgetår borttagits och har därför uteslutits ur uppräknigen. Stadgandet har vidare givits en utformning som direkt ansluter sig till den av kommittén under föregående paragraf deklarerade uppfattningen att bevillningsformen bör användas för alla skatter oberoende av om de skola uppföras å riksstaten eller icke.

Förslag om sådan ändring av nuvarande RF § 60, att postmedlen icke skulle räknas till bevillningar, framlades för 1932 års riksdag och antogs trots konstitutionsutskottets avstyrkande såsom vilande (prop. 82, KU 21, FK 29: 14 och AK 37: 68) men avslogs vid 1933 års riksdag (FK 14: 26, AK 15: 60 och skr. 56). Kommittén hyser den uppfattningen att postmedlen, som till sin egentliga karaktär, liksom järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna, äro betalning för en bestämd prestation från statens sida, icke böra räknas som bevillning, och har därför icke medtagit desamma i uppräknigen av bevillningar.

Då uppräknigen i första stycket av paragrafen delvis innesluter vad som ej är skatt, har kommittén i ett andra stycke föreslagit ett stadgande, som gör § 57 tillämplig även på sådan bevillning.

§ 59.

Som förut nämnts har kommittén i denna paragraf velat reglera riksdagens medbestämmanderätt över andra pålagor än skatter. Med regeln om pålagor åsyfta de sakkunniga hela det område som nu täckes av § 60 p. 2 och § 73. Det gamla, numera ej brukliga ordet »utskrivningar» i nuvarande § 73 har borttagits. »Manskap» i samma paragraf har ersatts med det mera vittomfattande uttrycket »tjänstbarheter», som redan nu användes i § 74. Med denna modernisering av uttrycken har kommittén icke avsett att göra någon ändring i sak. I enlighet härmed hava de sakkunniga utgått ifrån att varje tvångsvis uttagen prestation är att anse såsom pålaga. Dit höra i princip skatterna, som emellertid redan reglerats i § 57, men också åtskilligt annat, som utgår under namn av avgifter, bidrag, ersättningar

o. s. v. Dit hör ock bland annat den i förordningen angående försäljning av rusdrycker stadgade skyldigheten att inleverera överskott. Men stadgandet åsyftar ej blott penningprestationer utan är t. ex. avsett att utgöra grundvalen för riksdagens inflytande i avseende på »besvär» sådana som väghållning, fattigvård och byggnadsskyldighet av olika slag, tjänsteplikt m. m.

Å andra sidan böra liksom enligt gällande rätt i princip frivilliga prestationer ej såsom »pålagor» bero av riksdagens samtycke. Denna grundsats äger särskilt tillämpning på de fall, då man har att erlægga en penningprestation för att få nyttja allmänna anstalter eller åtnjuta tjänster eller förmåner — för att ej tala om de fall då staten förvärvar inkomster på rent kontraktsmässig grund.

Att från dessa utgångspunkter genomföra en gränsdragning mellan pålagor och annat är emellertid utomordentligt vanskligt.

Man får för det första icke säga att frivillighet föreligger, så snart ingen rättslig plikt i ordets egentliga mening (sanktionerad av straff, viten, fysiskt tvång o. s. v.) föreligger. Med dessa typiska pliktförhållanden måste man jämställa sådana där andra påföljder hota eller när det rentav endast är fråga om ett starkt faktiskt tvång.

Det är för det andra ingalunda sagt, att Konungen för varje anstaltsnyttjande, varje tjänst eller varje förmån skall äga uttaga ersättning. Det kan om sådana prestationer av det allmänna gälla, att den enskilde har en obetingad rätt till dem eller i varje fall att hans åtkomst till dem icke får göras beroende av vad den enskilde betalat. Sådant kan t. ex. framgå av lagstiftningens ord, eller av de villkor riksdagen knutit vid anslag till en verksamhet. Man lär också i viss utsträckning ha att räkna med tysta begränsningar i Konungens handlingsfrihet, särskilt bestående däri att han ej får utnyttja en maktbefogenhet för att bereda staten vinning. Dessa hinder för stadgande av avgifter etc. torde kunna betraktas såsom immanenta begränsningar i den makt Konungen på andra grunder har.

Särskilt betänkligt ter det sig, om avgifter uttagas, som väsentligt överstiga det allmännas kostnader. Häri ligger ofta nog ett indicium på att något slags tvång är med i spelet, och att således föreställningen om frivillighet, om den göres gällande, är mer eller mindre fiktiv.

Kommittén har övervägt att i förevarande paragraf föreslå införande av ett stadgande, som fastslog att avgifter, bidrag, ersättningar och dylikt, till belopp som vore skäligt med hänsyn till kostnaderna, utan hinder av grundlagsbudet finge fordras av den som frivilligt nyttjar allmänna anstalter eller påkallar tjänster eller förmåner. Med hänsyn till förut relaterade svårigheter vid bedömande av »frivilligheten» ävensom svårigheten att bedöma »kostnadernas skälighet» har denna tanke emellertid uppgivits. Enligt kommitténs uppfattning synes därför med utgångspunkt från angivna bedömningsgrunder från fall till fall böra avgöras huruvida en avgift är av den art att den må fastställas utan riksdagens samtycke.

Om formerna för beslut om andra pålagor än skatter antagna i bevillningsväg uppställer gällande rätt inga regler utom så till vida att det av ordalydelsen (»riksdagens samtycke» i RF § 60 resp. »fria vilja och samtycke» i RF § 73) synes framgå att Konungen skall deltaga i besluten. Samverkan mellan Konungen och riksdagen kan taga sig formen av samfällad lagstiftning, eller den formen att en författning annorledes antages, eller bestå däri att riksdagen godkänner grunder i enlighet med vilka Konungen utfärdar en författning, eller helt enkelt tillgå så, att riksdagen bemyndigar Konungen att uttaga avgifter i vissa lägen. Sådana bemyndiganden kunna förekomma i utskottsmotiveringar o. s. v.; till en viss grad får man ock ta hänsyn till uttalanden i propositioner, mot vilka riksdagen ej inlagt gensaga, eller kanske rentav räkna med vad riksdagen förutsatt.

Den nya texten åsyftar, att alltjämt samstämmighet mellan Konung och riksdag skall fordras. Texten åsyftar vidare att riksdagens samtycke skall liksom hittills kunna ges i vilka former som helst; formen får sålunda väljas efter omständigheterna. Men det är önskvärt, här som inom statsregleringen, att samtycket ges i klara former.

Pålagornas varaktighet får helt bero av vad som beslutas om varje särskild pålaga. Lagen består till dess den ändras genom ett samfällt beslut. När samtycke ges i andra former, får man se till att i varje fall angiva, hur länge det gäller. Det kan göras gällande för obestämd framtid. Ett bemyndigande kan givetvis också utformas så, att Konungen får bestämma, när en pålaga skall påbjudas och avskaffas. Riksdagen är oförhindrad att ge sitt samtycke för ett budgetår i sänder.

§ 60.

Med hänsyn till sambandet mellan grundlagens bestämmelser om pålagor och nuvarande RF § 74 har innehållet i sistnämnda paragraf i oförändrat skick flyttats hit.

§ 61.

Sista meningen av nuvarande RF § 60 innehåller dels ett förbud mot förpaktning av statens inkomster, dels förbud mot fastställande av vinningsmonopol annorledes än genom lag. Stadgandet erhöll sin nuvarande lydelse genom en ändring vid 1936 och 1937 års riksdagar föranledd av motioner vid förstnämnda riksdag. I dessa motioner hade bl. a. förpaktningsförbudet föreslagits uteslutet. Detta förslag tillstyrktes emellertid icke av 1936 års konstitutionsutskott (KU 1936: 32). Dess ordförande, herr Reuterskiöld, anförde i en till utskottsutlåtandet fogad P. M. härtill bl. a.: »Att likväl en förpaktning icke vore alldeles otänkbar ens numera eller under närmaste framtiden, lärer icke kunna förnekas, om man erinrar sig att delegation till enskilda personer eller organisationer av statlig förvaltningsmakt långt ifrån är ovanlig och att kristidsåtgärder ofta erhålla former, som knappast kunnat förutses.»

Kommittén, som anser att förpaktningsförbudet f. n. saknar praktisk betydelse och att dess aktualiserande synes osannolikt, har uteslutit det samma i förslaget. I övrigt har stadgandet i nuvarande RF § 60 om vinningsmonopol upptagits här, endast med den redaktionella justeringen att ett »och» ersatts med »eller».

§ 62.

Om statsregleringen handla §§ 63—65. Denna avdelning har ansetts böra inledas med ett allmänt stadgande om ianspråktagande av statsverkets medel samt av riksgäldsverkets medel till den del de beröras av statsregleringen. Detta stadgande, som saknar motsvarighet i gällande grundlagstext, avser att i förening med stadgandena i §§ 67 och 70 ge ett generellt svar på frågan huru statsverkets och riksgäldsverkets medel må användas.

Sålunda ges i första stycket § 62 — en motsvarighet till vad nu stadgas i 64 och 65 §§ — det generella stadgandet att statsverkets medel icke må användas annorlunda än riksdagen bestämt. Att riksgäldsverkets medel ej må användas annorlunda än riksdagen bestämt framgår av § 70.

I fråga om statsverkets inkomster ger lagtextens andra stycke uttryck åt principen om riksstatens universalitet. Regeln är, att alla inflytande medel omedelbart på grund av RF, oberoende av om de upptagas å riksstatens inkomstsida och av statsmakternas beslut över huvud taget, stå till förfogande för statsregleringen. Huruvida detta sker genom att inkomsterna tillföras inkomstittlar på inkomstsidan eller på annat sätt (särskilt inkomstittlar under anslagen) lämnar grundlagstexten därhän. Men regeln lider undantag: det kan bestämmas att särskilda inkomster skola användas för särskilda ändamål (specialdestination vid sidan av riksstaten). Bland andra statsverkets medel än inkomster som kunna tagas i anspråk för utgifter märkas särskilt genom årliga avsättningar till kapitalfondernas värdeminskningsskonton uppkomna likvida medel och å kapitalfonderna i övrigt frigjorda kapitaltillgångar. Härom säger grundlagstexten, att sådana medel må genom särskilt beslut tagas i anspråk för statsreglering.

Som förut (kap. IV A 2) närmare utvecklats omfattar statsregleringen sedan 1877 även anslag till riksgäldskontoret. Ett uttryck härför har kommittén velat ge redan i denna inledande paragraf genom stadgandet i andra stycket att riksdagen genom statsreglering bestämmer huruledes statsverkets inkomster i den mån de ej specialdestinerats må användas för dess och riksgäldsverkets behov.

Enligt lagtextens sista stycke slutligen ankommer det på riksdagen att bestämma, att medel som tillhöra riksgäldsverket skola tagas i anspråk för statsreglering. Med stöd av detta stadgande bestämmer riksdagen — som förut (kap. V B) sagts — dels att riksgäldskontorets inkomsträntor, uppgäld, kursvinster och diverse inkomster skola uppföras såsom inkomster å

riksgäldsfonden, dels att av riksgäldskontoret enligt 71 § upplånade medel skola tagas i anspråk för statsreglering.

Specialdestinationen av statsverkets inkomster är en mycket mångskiftande företeelse. RF torde ej behöva bestämma mer därom än att den skall ha sin grund i beslut av Konung och riksdag; ett avsteg från universalitetsprincipen bör ej kunna anordnas av någon av statsmakterna ensam. Besluten kunna innebära, att medel ställas till Kungl. Maj:ts förfogande för ett mycket summariskt angivet ändamål men kunna också formos såsom detaljerade regler för medelsdispositionen. Specialdestinationen kan göras genom generella regler eller hänföra sig till konkreta tillgångar. I fråga om de former i vilka riksdagen kan lämna sitt samtycke stå ungefär samma möjligheter till buds som vid beslut om pålagor enligt § 59 (jfr sid. 61). Särskilt må framhållas att specialdestinationen i regel ej, så som statsregleringen, är årlig (ehuru den kan göras sådan). Varaktigheten beror av vad som i varje särskilt fall bestämmes. Grundlagstexten hindrar ej att en viss ordning fastställes att gälla tills vidare, till dess annorlunda beslutas.

Att riksgäldsverkets medel enligt riksdagens bestämmande må användas vid sidan av riksstaten framgår indirekt av § 70.

§ 63.

Enligt nuvarande RF § 58 åligger det Konungen att »årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder». Härmed har man att sammanställa, vad RO bestämmer om den proposition angående statsverkets tillstånd och behov (»statsverkspropositionen»), som avlämnas vid riksdagens öppnande (jfr RO § 34) och vars väsentliga betydelse — ej direkt reglerad i grundlagen — ligger däri att i densamma framläggas förslag rörande statsregleringen. I praxis har statsverkspropositionen i avseende på uppvisandet av statsverkets tillstånd kommit att innehålla mera allmänt hållna redogörelser för det ekonomiska läget (»finansplanen»), medan närmare uppgifter om inkomster och utgifter för sistförflutet budgetår samt uppgifter om tillgångar och skulder enligt senaste bokslut publiceras av riksräkenskapsverket i budgetredovisning respektive utdrag ur rikshuvudbok. I anslutning till praxis åsyftar förevarande paragraf, jämte det att den ger tydligt uttryck åt att statsverkspropositionen skall innefatta förslag rörande statsregleringen, endast sådant uppvisande av statsverkets tillstånd som nu sker i statsverkspropositionen, medan den specificerade redogörelsen för det faktiska läget beträffande inkomster och utgifter samt tillgångar och skulder behandlas i en senare paragraf (§ 73). I övrigt avses § 63 skola motsvara nuvarande § 58, dock med följande ändringar. Alltsedan år 1876 ha — såsom förut (kap. V B) sagts — i riksstatsförslaget upptagits anslag jämväl för riksgäldsverkets behov enligt av fullmäktige i riksgäldskontoret upprät-

tade, till chefen för finansdepartementet överlämnade förslag. Dessa förslag anmälas av chefen för finansdepartementet och anslagen äskas formellt av Konungen. Åt denna praxis har kommittén velat ge uttryck genom stadgandet i första meningen att Konungen vid framläggande av förslag rörande statsregleringen har att beakta jämväl riksgäldsverkets behov. Det stadgande om avlämnande av statsverksproposition vid riksdag efter nyvalsförordnande, vilket nu finnes i RO § 34, har införts med den ändring som betingas av vad de sakkunniga föreslå beträffande de särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan. Beskrivningen av statsverkspropositionens innehåll har anslutits till de i RO brukade ordasätten. Vad propositionen skall innehålla avses skola närmare framgå vid en jämförelse med § 64, som anger vad riksdagen skall besluta; den bör sålunda innehålla förslag rörande inkomstberäkning, anslag o. s. v. Tredje meningen i första stycket har tillagts därför att en regel, som kräver uppvisande av statsverkets behov och förslag rörande statsregleringen i själva statsverkspropositionen, eljest skulle leda till att Konungen icke efteråt finge framlägga förslag i budgetfrågor (ehuru sådana förutsättas i RO § 54). Med stöd av denna punkt har — såsom förut sagts — Konungen ock att vid behov föreslå tilläggsstat (§ 64).

Andra stycket motsvarar i viss mån nuvarande § 59, men avviker avsevärt från denna. RF skiljer nu (§§ 59 och 64) mellan ordinarie inkomster och bevillningar. Begreppet ordinarie inkomster, vars innebörd nu svårigen torde kunna definieras, har utmönstrats. »Vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» blir härefter ett oanvändbart uttryck; det är också otillfredsställande såsom innefattande ett krav på balansering. Bevillningarna, i betydelsen av årligen beslutade pålagor, bestämda av statsregleringens aktuella behov, äro nu — som tidigare (kap. V A) anförts — avsedda att försvinna. Men termen har ansetts böra bibehållas såsom en beteckning för vad som kan beslutas med användande av gemensam votering (§ 75). Det är ej endast i fråga om bevillningar utan också i fråga om varjehanda andra medel som förslag kunna erfordras; å andra sidan blir det ej heller det normala att förslag rörande alla bevillningar framläggas vid varje riksdag; så sker ej heller nu. Om RF:s krav skall förstås så att samtliga sådana förslag skola framläggas »i samband med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov», torde det aldrig ha efterkommit och bör bortfalla.

§ 64.

Första stycket motsvarar nuvarande § 62.

Sedan statsregleringens allmänna betydelse angivits i § 62 och i § 63 sagts, att Konungen skall taga initiativ till den, utsäges nu att det är riksdagen som verkställer statsregleringen och att detta sker genom de särskilda

statsregleringsbesluten. Däremot är det icke, såsom i nuvarande § 62, fråga om »åtagande» av bevillning. Sådant skall ske enligt §§ 57 och 58 samt har — som förut nämnts — intet direkt samband med statsregleringen. Statsregleringsbeslut kunna fattas genom gemensam votering; se § 75.

Budgetåret (ordet finnes nu i RO § 54, medan RF §§ 61 och 109 talar om »statsregleringsår») har ansetts kunna utan olägenhet fastlåsas i RF; det är naturligt att så sker, då det så nära sammanhänger med anordningen av riksdagens sessioner. Man binder därigenom ej statsmakternas rörelsefrihet mer än nu, ty vid en eventuell omläggning av budgetåret behöves ändå en i grundlagsordning beslutad övergångsbestämmelse liksom den som antogs 1921.

Statsregleringen innefattar enligt § 64, liksom nu, beslut angående utgifter och beräkning av medel för finansiering av dessa.

Texten utsäger att riksdagens beslut om utgifterna bestå i anvisande av anslag. Det synes icke vara någon anledning att nämna huvudtitlarna, som ju numera sakna rättslig betydelse; formuleringen av nuvarande § 62 är för övrigt även så till vida otillfredsställande som den anger huvudtitlarna blott som en form för anvisande av bevillningsmedel. Kapitalbudgetens utformning utgör intet hinder för att generellt tala om anslag. Ty även i denna äro anslagen det primära. Anslagsbeslutens innehåll har endast i så måtto behövt angivas, att det säges att riksdagen skall bestämma ändamålet. Hur långt riksdagen i detta hänseende får och skall gå, torde RF ej kunna bestämma. På vad sätt utgifter genom anslagsbeteckningar bindas till tid och/eller belopp torde ej böra bestämmas i RF. Att besluten i och för sig avse allenast ett års anslag följer av statsregleringens årlighet. Om beslut i statsregleringen eller i samband därmed, vilka hava en större räckvidd, se § 65.

Riksdagen har vidare att *beräkna* beloppen av de medel, som skola tagas i anspråk för statsregleringen (uttrycket »förslagsvis beräkna» hämtat ur RO §§ 39 och 40). Endast i undantagsfall (som regleras i § 62) har den att *bestämma*, att vissa medel skola tagas i anspråk i riksstaten. Om vissa statsverkets inkomster ej skulle bli upptagna, betyder det ej i och för sig, att de ej skola tillföras statsregleringen; resultatet blir blott att de i saknad av annan inkomstitel tillgodoföras »diverse inkomster». Självklart är att t. ex. en skatts eller en avgifts upptagande på riksstaten respektive dess uteslutande därur aldrig innebär ett bestämmande att den skall erläggas till statsverket respektive upphöra; bestämmelser härom meddelas med stöd av RF § 57 eller § 59. Texten anger ej, på vad sätt de medel, som skola tagas i anspråk för statsregleringen, skola uppföras i riksstaten. Det sker i regel på inkomstsidan. Men det kan också ske så att inkomsterna tillgodoföras ett anslag (i detta fall sker dock i regel ingen i siffror uttryckt beräkning) eller så att de upptagas på investeringsstaters inkomstsidor. Att vissa medel »beräknas netto» torde icke behöva utsägas. Det är här fråga

om en specialdestination, varvid riksdagen beslutat att endast »överskottet» skall tagas i anspråk för statsregleringen.

Beträffande andra stycket, som handlar om tilläggsstater, hänvisas till vad som tidigare anförts i kap. V D.

§ 65.

Statsregleringen avser, som nyss nämnts, principiellt endast ett års anslag. Men i samband med statsregleringen fattas många beslut, som även hänföra sig till framtiden. Så t. ex. »godkänner» riksdagen personalförteckningar och avlöningsstater »att gälla tills vidare». Vid organisatoriska förändringar av större betydelse har ofta den ordningen tillämpats, att riksdagen, jämte det att den fastställt stater och anvisat anslag, även formligen »beslutat» inrättande av ett nytt ämbetsverk eller dylikt. En annan vanlig företeelse är att anslagsvillkor komma till uttryck i författningar, som »antagas» eller »godkännas» av riksdagen. Meningen med sådana författningar är väl stundom, att de endast skola hava samma rättsliga valör som anslagsanvisandet eller i varje fall endast gälla, så länge som beslut om anslag år efter år fattas. Men i många fall torde åsyftas att de icke skola bero av riksdagens anslagsbeslut utan bestå, till dess de av Kungl. Maj:t och riksdagen upphävas eller ändras och, så länge de bestå, förbinda riksdagen till fortsatt anslagsanvisning. Huvudsakligen benämnas författningarna av denna karaktär »kungörelser», »reglementen» och »förordningar». Såsom exempel på sistnämnda form må nämnas förordningar om erkända sjukkassor och arbetslöshetskassor, angående statsbidrag till den allmänna våghållningen, om ersättning i anledning av kroppsskada ådragen under militärtjänstgöring, om moderskapspenning, mödrahjälp och lindring i tandvårdskostnader samt angående statsgaranti för exportkredit. Om sådana beslut har RF nu intet att förmåla; därför råder ock stor osäkerhet om deras rättsliga innebörd. Det synes kommittén vara en angelägen uppgift att härutinnan skapa klarhet. Lagtexten avser att särhålla två olika former.

1. Beslut som riksdagen ensam fattar: stater, personalförteckningar, grunder, beslut om anslag för flera år etc. Dessa beslut skola, utan att de behöva upprepas, kunna gälla såsom ingredienser i kommande statsregleringar. Men riksdagen skall också ha frihet att när som helst ändra sitt beslut även om detta avser en följd av år. Man har tvistat om huruvida sådana i viss mening för framtiden gällande beslut äro led i statsregleringen och alltså kunna fattas genom gemensam votering. § 65 besvarar denna fråga jakande och anger också att ändringsbesluten kunna komma till stånd på samma sätt. — Vad som beslutas i nu angivna form blir således aldrig bindande för en majoritet vid gemensam votering. Endast indirekt blir den bunden: besluten kunna vara att tolka såsom innefattande

bemyndigande att stifta gäld (jfr 76 §). Har på detta sätt en betalningsförpliktelse uppkommit, har riksdagen att anvisa erforderligt anslag.

2. Otvivelaktigt är emellertid, som ovan nämnts, med åtskilliga i praxis förekommande beslut den avsikten förbunden, att de skola ha en starkare bindande verkan: gälla på ungefär samma sätt som en lag. Men något grundlagsstöd har sådan normgivning icke. Reglerna om statsreglering ge icke något sådant stöd, ty statsregleringen är årlig och beror av riksdagen ensam. Som en form av lagstiftning kan den ej förklaras; skall riksdagen få medbestämmanderätt över lagstiftning som enligt RF §§ 4 och 89 tillhör Konungen, skall enligt § 89 sista punkten lagrådet medverka. Det synes därför önskvärt, att RF ger ett stöd för en mera permanent reglering av statsmedlens användning. Andra stycket förutsätter i enlighet härmed beslut av Konung och riksdag, som bliva bindande för kommande statsregleringar. Det lämnas öppet vilken varaktighetsgrad dessa beslut få. Att Konung och riksdag besluta någonting gemensamt, bör, då RF ej använder termen lag, icke hindra att t. ex. en författning antages att gälla, till dess riksdagen annorlunda beslutar. Men å andra sidan lägger texten ej hinder i vägen för att Konung och riksdag fatta beslut att gälla tills de i samma ordning upphävas. Det ankommer principiellt på riksdagen att — ungefär som enligt §§ 59 och 62 — välja mellan olika alternativ. Konungens medverkan blir emellertid naturlig då man vill reglera ämnen som falla utom anslagsanvisandets ram och ingripa i Konungens styrande makt. Åt de författningar, som erhålla den för lagen kännetecknande varaktigheten, kan man giva namnet lag men de kunna också kallas förordningar, reglementen (ex. Saar), stadgor o. s. v. Under inga förhållanden blir gemensam votering användbar; ty vad som sker enligt andra stycket betecknas — till skillnad från första stycket — uttryckligen såsom ej ingående i statsregleringen.

§ 66.

Bestämmelserna i nuvarande § 63 om beredskapsstat för försvarsväsendet och allmän beredskapsstat ha, såsom behandlande en särskild form för utgiftsreglering, av kommittén upptagits i första och andra momenten av förevarande paragraf i anslutning till reglerna om statsregleringen. Ordalydelsen är i huvudsak oförändrad; dock ha orden »riksstatens reglerande» utbytts mot »statsreglering» och »tagas i anspråk» utbytts mot »användas» i överensstämmelse med av kommittén tidigare använd terminologi.

Ifrågavarande bestämmelser tillkommo på förslag av 1939 års finansfullmaktssakkunniga (jfr prop. 1940:239). Samtidigt avgåvo de sakkunniga förslag till en av Konung och riksdag samfällt stiftad lag »angående bestridande av vissa utgifter till i riksstaten icke förutsedda ändamål». I denna skulle bl. a. ingå ett stadgande, att riksdagen hade att på tilläggs-

stat för samma budgetår anvisa anslag för täckande av förskott, som gjorts med stöd av förskottsstat. I sitt utlåtande över propositionen i frågan, som följde de sakkunnigas förslag, anförde emellertid 1940 års konstitutionsutskott (KU 1940: 23) att en särskild lag med närmare bestämmelser om beredskapsstaterna — med hänsyn till den utformning, som utskottet ansåge grundlagsbestämmelserna om dessa borde äga — skulle få ett alltför begränsat innehåll för att kunna anses behövlig och lämplig vid sidan av regeringsformen. Då riksdagen följde utskottets förslag kommo några bestämmelser om erforderlig reglering på tilläggsstat av utgifter, som gjorts med stöd av förskottsstat, icke till stånd. Kommittén har i ett tredje moment av denna paragraf föreslagit ett stadgande om att reglering av dylika utgifter skall ske på sätt i 64 § sägs, d. v. s. genom anslag antingen på riksstat eller tilläggsstat.

§ 67.

Denna paragraf har avsetts skola, i förening med § 62, i huvudsak motsvara nuvarande §§ 64 och 65. Beskrivningen av de medel, över vilka Konungen förfogar, har emellertid förenklats och vidgats: det talas, liksom i § 62, om statsverkets medel. Paragrafen kommer därför att avse ej blott statsregleringens verkställande, utan också tillämpningen av vad som i övrigt enligt regeringsformen blivit bestämt om medlens användning. Genom att paragrafen ej — såsom motsvarande stadgande i gällande regeringsform — bygger på riksstaten utan på statsregleringen (§ 62) och denna sker genom de särskilda statsregleringsbesluten, komma dessa beslut att bli avgörande vart för sig. Att Konungen icke äger använda medlen annorlunda än fastställt blivit, som nu stadgas i § 65, har redan sagts i § 62, till vilken § 67 hänvisar. Om all medelsanvändning torde såsom princip gälla, att Konungen skall pröva i vilken omfattning utgifter erfordras. Men givetvis är denna prövning inskränkt genom regeln i § 65, andra stycket. Det är nämligen för svensk budgeträtt en grundläggande princip att vad i lag och lagliknande författningar beslutats står över statsregleringen. Om sålunda t. ex. ett anslag anvisats för verkställighet av en författning som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt, måste de utgifter göras som författningen påkallar. En annan inskränkning i Konungens prövningsrätt är den utgiftsplikt som föreligger i fråga om fullgörande av staten åvilande betalningsförpliktelser. Med hänsyn till stadgandet i RF § 4 synes det kommittén överflödigt att i detta sammanhang särskilt grundlagsfästa denna Konungens plikt.

Då såsom förut (kap. IV A 2) sagts genom statsregleringen anslag ställas till förfogande för riksgäldskontoret, är därmed avsett att de oberoende av Konungens prövning disponeras av riksgäldskontoret. En härpå syftande undantagsregel har upptagits i sista punkten av paragrafen.

§ 68.

Nuvarande §§ 66—68 äro i vissa avseenden ålderdomligt avfattade, innehålla delvis regler som numera sakna tillämpning (gäldsbevillningen i § 66) och reglera endast ofullständigt riksgäldskontorets nutida funktioner. De ersättas i förslaget av fem paragrafer: § 68 om riksgäldskontorets allmänna ställning, § 69 om Konungens ombud i riksgäldskontoret, § 70 om dispositionsrätten över till riksgäldskontoret hörande och anslagna medel, § 71 om upplåningen samt § 72 om vissa riksgäldskontorets övriga funktioner.

§ 68 upptager första satsen i nuvarande § 66 med följande modifierationer och tillägg.

Liksom bankofullmäktige omtalas i nuvarande § 72, ha riksgäldsfullmäktige ansetts böra nämnas, jämte deras och suppleanternas antal. Regler härom finnas nu i RO §§ 70 och 71, till vilka den föreslagna texten alljämt hänvisar i fråga om sättet för valen. Naturligt är i detta sammanhang, att ej riksdagen utan fullmäktige sägas »förvalta» riksgäldskontoret.

Riksgäldskontorets reglemente synes uttryckligen böra nämnas, likaså de särskilda föreskrifter riksdagen därutöver kan meddela (bådadera förutsättas i nuvarande RF § 111 samt RO §§ 41 och 70 p. 2). Att riksgäldskontoret tillika har att ställa sig regeringsformens regler (§§ 70—72) till efterrättelse har ej i detta sammanhang behövt utsägas.

Vidare har i analogi med vad som stadgas i nuvarande RF § 72 om skyldighet att avgå för fullmäktig för riksbanken, som av riksdagen vägrats ansvarsfrihet, intagits en föreskrift om motsvarande skyldighet för fullmäktig för riksgäldskontoret.

§ 69.

Stadgandet i nuvarande § 67 har här upptagits oförändrat.

§ 70.

Denna paragraf motsvarar nuvarande § 68 med en omformulering, som avses skola dels markera parallellen med § 67, dels uttryckligen erinra om att anslag anvisas på riksstaten jämväl för riksgäldsverkets behov.

§ 71.

Då riksgäldskontoret nu upptager lån, sker det ej enligt RF utan på grund av dess reglemente §§ 1 och 24—35. Det synes kommittén angeläget att riksgäldskontorets ställning såsom statens organ för upplåning kommer till uttryck i regeringsformen. Kommittén har därför i denna paragraf velat ge ett allmänt stadgande om denna viktiga funktion, men ansett

att sättet och villkoren för upplåningen ej böra närmare bestämmas i regeringsformen. Stadgandet har utformats i anslutning till uttryckssättet i § 76.

Paragrafen ger icke riksgäldskontoret någon exklusiv kompetens att upptaga lån. Konungen kan också bemyndigas att upptaga lån (jfr § 76). Så skedde under senaste världskriget.

§ 72.

Paragrafen inledes med ett stadgande, som säger, att det ankommer på riksgäldskontoret att betala gäld, som kontoret enligt föregående paragraf upptagit.

De ålderdomliga satserna i nuvarande § 66 om riksdagens ansvar har det, ehuru de svårligen kunna förlikas med nutida rättsuppfattning, ansetts försiktigast att icke utmönstra. De återfinnas därför i första stycket av denna paragraf, med vissa modifikationer. Bl. a. talas det ej om gäldsbeviljning — någon sådan förekommer ej — utan mera allmänt om tillskjutande av erforderliga medel. Sådant tillskott sker nu såtillvida att medel anvisas till förräntning och genom bemyndigande i reglementet att amortera. Men den mera omfattande utfästelsen om tillskott har dock betydelse, som en ultima ratio, ifall staten ej lyckas upplåna medel för amortering. I sådant läge är det riksdagens skyldighet att anvisa anslag icke blott för förräntning utan ock för amortering.

I andra stycket av förevarande paragraf har kommittén velat inskriva några av riksgäldskontorets viktigaste funktioner, vilka nu endast äro reglerade i reglementet för riksgäldskontoret (jfr regl. §§ 24, 40 och 45). Den i paragrafen sist angivna funktionen avses skola inbegripa jämväl funktionen att förskjuta statsverket medel till utgifter ur anslag på förskottsstat.

§ 73.

Såsom förut i motiveringen till § 63 (sid. 63—64) anförts fullgör Konungen sitt åliggande enligt RF § 58 att »årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder», dels genom att i statsverkspropositionen (»finansplanen») ge en allmän redogörelse för det ekonomiska läget, dels genom att det i instruktion för riksräkenskapsverket (1947: 778) ålagts detta ämbetsverk att »till trycket befordra» budgetredovisning respektive utdrag ur rikshuvudbok. Regeringsformens återgivna stadgande har tillkommit för att garantera riksdagen tillgång till upplysningar om statsfinanserna. Vid olika tillfällen har understrukits vikten av att så fullständiga uppgifter som möjligt härom bliva tillgängliga jämväl för allmänheten. Nyssnämnda publikationer äro givetvis också såsom allmänna handlingar offentliga. Vissa avsnitt publicerades dock icke under krigsåren. Kommittén har i denna paragraf föreslagit ett stadgande i överensstämmelse med sålunda utbildad praxis.

§ 74.

I denna paragraf har nuvarande § 72 upptagits oförändrad. Frågan om en ändring av fjärde stycket har kommittén ej ansett falla inom kommitténs uppdrag.

§ 75.

Reglerna om gemensam votering, som för närvarande återfinnas i §§ 69—71, ha av kommittén sammanförts i denna paragraf. Avsikten har ej varit att vidta några väsentliga förändringar. Endast i ringa mån torde man kunna genom grundlagsändring lösa de spörsmål som uppkommit i praxis.

Paragrafen har formellt förenklats så till vida att den ej behandlar tidigare stadier i ärendenas behandling än just den gemensamma voteringen (jfr om dessa RO:s bestämmelser, särskilt §§ 63 och 65).

Det heter i förslaget »statsreglering» i stället för »statens reglerande». Vad därmed förstås framgår av §§ 62 och 64 samt första stycket av § 65. Beslut angående specialdestination vid sidan av riksstaten (§ 62) är ej statsreglering, ej heller beslut enligt andra stycket av § 65.

Gemensam votering angående bevillningar regleras nu i §§ 69 och 71; denna uppdelning anknyter till det numera övergivna förfarande, som förutsattes i RF § 69; nämligen att riksdagen först åtog sig »bevillingens hela belopp», d. v. s. vad staten krävde utöver de ordinarie inkomsterna, och sedan fördelade detta belopp på de särskilda slagen av bevillning. Man kan nu, liksom i RO § 65, inskränka sig till en enda regel. Då denna hänförs till »grunderna» för bevillning, uteslutas sålunda från gemensam votering regler om ordningen för skatters uttagande etc. (jfr ovan sid. 58). Detta torde ej innebära någon ändring.

Frågor om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksgäldskontoret, som enligt kommitténs uppfattning böra kunna bli föremål för gemensam votering, ha medtagits.

§ 76.

Paragrafen har givits samma lydelse som nuvarande § 76. De sakkunniga ha övervägt att ge paragrafen, såsom alla andra stadganden, karaktär av en kompetensregel, som ej direkt berör frågan om rättsverkningarna av ett överskridande. Då man här kommer in på ömtåliga rättsfrågor ha de sakkunniga emellertid stannat vid att ej föreslå någon ändring.

§ 77.

Paragrafen motsvarar nuvarande § 77. Det kan ifrågasättas, huruvida det ur nutida synpunkt är rationellt, att särregler gälla just beträffande kronans fasta egendom medan förvaltning och avhändande av lös egendom

lämnas helt åsido. Kommittén har dock stannat för att icke i RF införa regler om förvaltning och avhändande av lös egendom.

Det kan synas irrationellt, att riksdagen ensidigt bestämmer grunderna för förvaltningen. Praxis visar ock att bestämmelserna härom ej fått sträng tillämpning. Regeln om att riksdagen ensam bestämmer leder också till invecklade lagstiftningsformer. Då något egentligt behov av ändring ej heller föreligger på denna punkt har den gamla ordningen emellertid lämnats orubbad.

I den nuvarande lydelsen ha endast följande ändringar vidtagits.

Uppräkningen av de olika slagen av fast egendom har utmönstrats såsom överflödigt. Uttrycket fast egendom — som får förstås med ledning av civillagstiftningen — är måhända ej fullt sammanfallande med vad 77 § ursprungligen avsett. Såvitt kommittén kunnat bedöma, äro emellertid de ändringar i tillämpningsområdet, som kunna följa härav, av ringa betydelse och utgöra intet skäl mot att införa en regel, som genom sin klarhet har stort företräde.

I stället för det ålderdomliga »förpantning», som syftar på en rätt förbunden med besittning, användes en på nutida rättsinstitut syftande term: »med panträtt — — — belasta».

Förbehållet om personers och menigheters lagliga rätt har uteslutits såsom överflödigt. Även utan detta förbehåll är var och en, som kan göra gällande någon rätt till någon kronan tillhörig fast egendom, tryggad enligt allmänna rättsregler.

Då försäljningar till skatte av odlingar och odlingsbar mark å kronoskogarna alltjämt förekomma, ehuru mera sporadiskt, har kommittén ansett sig böra medtaga grundlagsstadgandet härom i oförändrat skick.

§ 78.

Paragrafen ger uttryck åt en grundsats, som utan något stöd i grundlagarna kommit att anses såsom gällande. Riksdagens samtycke till eftergivande av statsverkets eller riksgäldsverkets fordringsanspråk avses skola kunna givas såväl för särskilda fall som genom godkännande av allmänna grunder. Liksom hittills skall sålunda t. ex. Konungen kunna bemyndigas att i vissa fall träffa ackordsuppgörelser. (Jfr prop. 1940:281 och skr. 1940:373 samt prop. 1942:241 och skr. 1942:388.) Likaså synes ett sådant riksdagens godkännande av allmänna grunder kunna givas i den författning angående avskrivning av statens fordringar, som kan komma att antagas med anledning av den av 1937 års riksdag begärda utredningen av frågan (skr. 1937:311, p. 5).

§ 79.

Paragrafen är lika med nuvarande § 78. Varken denna eller nästföljande paragraf har varit föremål för behandling inom kommittén. De ha endast inplacerats i nummerföljden.

§ 80.

Lika med nuvarande § 79.

§ 109.

Huruvida »ny bevillning» åtagits kan med den nya betydelse bevillningarna fått icke spela någon roll. Det ensamt avgörande bör vara, om statsregleringen fullbordats eller ej. Enär de särskilda statsregleringsbesluten vart för sig tillerkänts laga verkan (se kap. V E), böra de även i den nu ifrågavarande situationen lända till efterrättelse. Regeln om förlängd giltighet bör sålunda endast hänföra sig till delar av statsregleringen som ej behandlats. Den äldre statsregleringens giltighet upphör successivt, i den mån nya beslut hinna fattas. Vilka delar av den gamla statsregleringen som enligt dessa regler få förlängd giltighet, torde i praktiken vara lätt att urskilja.

Två grundlagsbud ha i förslaget helt utmönstrats, nämligen RF §§ 75 och 80.

Nuvarande § 75 handlar om upprättandet av markegångstaxor. I proposition nr 3 till 1954 års riksdag framlades förslag till förordning angående markegångstaxor. I ett yttrande över detta förslag anförde kammarkollegiet bl. a. att det, med hänsyn till den begränsade betydelse som markegångstaxorna numera hade, icke längre torde kunna anses sakligt motiverat att principerna för uppskattningsförfarandet skyddades genom grundlagsbestämmelse. Enligt kollegiets mening syntes det därför naturligt att stadgandet upphävdes. Departementschefen förklarade sig dela kammarkollegiets uppfattning, men ansåg att frågan om en ändring av regeringsformen borde anmälas först i samband med att andra grundlagsändringar bleve aktuella. Kommittén föreslår att stadgandet, såsom numera varande utan all konstitutionell betydelse, utmönstras.

Nuvarande § 80 har icke längre någon rättslig betydelse; att den »grund», som enligt andra stycket lagts för krigsmaktens ordnande genom värnpliktslagen, ej kan ändras utan beslut av Konung och riksdag, följer av allmänna regler om lagstiftning och av § 59 (nuvarande § 73).

B. Riksdagsordningen

§ 34.

Beskrivningen av statsverkspropositionen har ändrats i enlighet med RF § 63. Likaså ha slutorden i andra stycket ändrats i överensstämmelse med sistnämnda paragraf.

§ 39.

Mom. 1. Statsutskottet bör beräkna alla medel som ej äro bevillningar. Begreppet ordinarie inkomster bortfaller (se RF § 63). Uppgiften om be-

villningsbehovet är överflödigt och saknar med omläggningen av bevillningsbegreppet varje ändamål.

Mom. 2. Då begreppet huvudtitel bortfallit, bör vad som syftar därpå utgå.

Revisionen av regeringsformen kunde kanske på vissa andra punkter motivera ändring av reglerna om fördelningen av ärendena på de olika utskotten, men de sakkunniga ha ej ansett sig böra ingå härpå. Statsutskottets uppgifter äro för närvarande angivna på ett mycket inadekvat sätt. Att i dessa regler införa mer än strängt nödvändiga ändringar synes emellertid kommittén endast böra ifrågakomma vid den revision av budgetbehandlingen varom riksdagen hemställt.

§ 40.

Den sats, som påkallar, att efter statsregleringsarbetet förslag lämnas om bevillningarna, har utelämnats (jfr ovan under § 39). Därmed bortfaller även det med hänsyn till nutida praxis olämpliga uttrycket »jämvikt i statsregleringen». En viss omdisposition har vidare tett sig önskvärd.

§ 54.

En mindre ändring i anslutning till RF:s terminologi har vidtagits.

§ 65.

Uppräkningen av frågor, som kunna avgöras genom gemensam votering, har ansetts kunna ersättas av en hänvisning till RF.

§ 70.

Omredigering har vidtagits med hänsyn till att huvudregeln om riksgäldsfullmäktige införts i RF § 68. Hänvisningen till RF § 72 har ändrats.

§ 71.

Hänvisningen till RF § 72 har ändrats.

Reservation

av ledamoten Herlitz

Helst skulle jag hava sett, att utkastet till ändringar i regeringsformen upptagit regler om vissa ämnen som utkastet nu lämnar oreglerade. Då emellertid här åsyftade frågor ej äro av större betydelse, och då utkastet, på sätt av de sakkunnigas motivering framgår, får betraktas såsom jämförelsevis preliminärt, har jag ej funnit anledning att giva uttryck åt min mening i förslag till grundlagsändringar, avvikande från majoritetens.

Med avseende på 76 § har jag till skillnad från majoriteten ansett ordet »kan» böra utbytas mot »må».

Grundlagsreglerna böra enligt min mening (jfr motionen i första kammaren 1943 nr 97) suppleras av regler meddelade i enklare ordning, i form av en »budgetstadga» eller annorledes. De undersökningar, som de sakkunniga i enlighet med departementschefens anvisningar under hösten 1950 ägnade åt detta spörsmål, kunde icke rubba denna min uppfattning. Ej heller har frågan enligt min mening kommit i ett principiellt nytt läge genom den av 1948 års budgetutredning utarbetade redogörelsen (SOU 1952: 45). Av ett av mig på sin tid utarbetat, bland de sakkunnigas handlingar bevarat utkast framgår ungefärligen, vilka ämnen som jag ansett böra regleras genom en särskild författning; jag har förutsatt, att en sådan författning skall kunna utan omgång ändras, så att statsmakternas handlingsfrihet ej obehörigt bindes.

Särskilt yttrande

av experten hos kommittén Runemark

De av kommittén framlagda huvudförslagen till ändringar av grundlagarnas budgetbestämmelser, avseende dels att statsregleringen skall omfatta såväl statsverkets som riksgäldsverkets medelsförvaltning, dels att bevillningsbesluten skola gälla tills vidare, dels slutligen att de särskilda statsregleringsbesluten skola äga omedelbar giltighet, finner jag mig böra tillstyrka.

Då jag emellertid på vissa väsentliga punkter i övrigt har en från 1950 års budgeträttskommittés uppfattning avvikande mening, får jag i det följande närmare utveckla denna min mening. För vinnande av önskvärd överskådlighet ha de olika huvudproblemen behandlats i fristående avsnitt under särskilda rubriker.

1. Statsbudgetens uppdelning i två självständiga delar

Genom den år 1937 beslutade budgetreformen har riksstaten från och med budgetåret 1938/39 uppdelats i två självständiga delar, den ena i princip avseende statens löpande hushållning (driftbudgeten) och den andra i princip avseende statens investeringsverksamhet (kapitalbudgeten). Genom den år 1944 beslutade ytterligare omläggningen av kapitalbudgeten slutligen omvandlades denna budget från och med budgetåret 1944/45 från en bruttobudget till en nettobudget.

Enligt principerna för nu gällande budgetordning anvisas å driftbudgeten anslag till löpande direkta utgifter ävensom till indirekta utgifter för statskuldens förräntning och för erforderlig avskrivning av kapitaltillgångar samt beräknas löpande inkomster. Å kapitalbudgeten anvisas investeringsanslag samt beräknas för dessa anslags finansiering erforderliga tillskott till statens kapitalfonder (investeringsbemyndiganden) respektive tillgänglig kapitalåterbetalning från statens kapitalfonder. Uppkommande nettotillskott balanseras på inkomstsidan av en formell inkomstpost av låne-medel. Den samlade statsregleringen, vars resultat redovisas i riksstaten, har samtidigt uppdelats i två motsvarande delar av grundväsentligt olika karaktär.

Det praktiska genomförandet av statsbudgetens uppdelning på å ena sidan löpande hushållning och å andra sidan investeringsverksamhet har varit förenat med betydande svårigheter. Även efter 1911 års budgetreform redovisades investeringsutgifter avseende stora delar av statens fasta egendom och vissa andra tillgångar såsom löpande utgifter. Genom inrättan-

det från och med budgetåret 1935/36 av statens allmänna fastighetsfond, från och med budgetåret 1938/39 av luftfartsfonden, från och med budgetåret 1940/41 av försvarets (försvarsväsendets) fastighetsfond, från och med budgetåret 1944/45 av försvarets bostadsanskaffningsfond och försvarets fabriksfond samt från och med budgetåret 1945/46 av väg- och vattenbyggnadsväsendets förrådsfond ha investeringsutgifter av betydande omfattning överflyttats från den del av budgeten, som i princip avser statens löpande hushållning, till den del av budgeten, som i princip avser statens investeringsverksamhet.

Även efter den överflyttning av investeringsutgifter från driftbudgeten till kapitalbudgeten, som tillkomsten av nu angivna kapitalfonder medfört, är statsbudgetens uppdelning så till vida fortfarande bristfällig, att till statens löpande hushållning alltjämt hänförs utgifter, som rätteligen borde redovisas under statens investeringsverksamhet. Mera omfattande utgifter av ifrågavarande slag redovisas dels under vägväsendet, dels under försvaret. En överflyttning av investeringsutgifterna å dessa utgiftsområden från den del av statsbudgeten, som avser statens löpande hushållning, till den del av statsbudgeten, som avser statens investeringsverksamhet, skulle göra statsbudgetens utformning avsevärt mera rationell. Genom att kombinera den sålunda föreslagna utvidgningen av lånefinansieringen av statens investeringsverksamhet med lämpligt avvägda avskrivningsregler skulle statsfinansernas sundhet på längre sikt icke äventyras.

För att statsbudgetens uppdelning på löpande hushållning och på investeringsverksamhet skall komma till möjligast klara uttryck vill jag i detta sammanhang förorda, att det av Kungl. Maj:t i 1944 års statsverksproposition i samband med omläggningen av kapitalbudgeten framförda förslaget om ändrad utformning av den samlade statsbudgeten, vilket förslag i då föreliggande läge icke godkändes av riksdagen, nu genomföres. Enligt Kungl. Maj:ts ifrågavarande förslag skulle kapitalbudgeten ombildas till en fristående investeringsplan utan inkomstsida men med åtföljande investeringsstater och specifikation av investeringsanslagen. Samtidigt skulle riksstaten begränsas till att avse allenast redovisningen å den tidigare driftbudgeten. Statsregleringen skulle givetvis efter omläggningen omfatta såväl riksstaten som investeringsplanen.

Statsregleringens sålunda genomförda uppdelning på riksstaten, avseende statens löpande hushållning, och på investeringsplanen, avseende statens investeringsverksamhet, måste anses vara av så grundläggande betydelse för hela budgetträtten, att denna uppdelning enligt min mening bör regleras i grundlagarna. Redan statsbokföringens under 1930- och 1940-talen fortgående anpassning till principerna för affärsmässig bokföring påfordrar detta.

I det välordnade enskilda företaget, som tillämpar en rationellt genomförd affärsbokföring, gör man en bestämd skillnad mellan å ena sidan löpande inkomster och löpande direkta och indirekta utgifter och å andra sidan de kapitaltransaktioner, som investeringsverksamheten representerar. Resultatet av den löpande hushållningen under ett räkenskapsår redovisas i företagets vinst- och förlusträkning, medan resultatet av företagets investeringsverksamhet under samma räkenskapsår framgår vid en jämförelse av företagets in- och utgående balansräkningar.

På motsvarande sätt redovisas nu resultatet av statens löpande hushållning under ett budgetår genom utfallet av driftbudgeten och resultatet av statens investeringsverksamhet under samma budgetår genom utfallet av kapitalbudgeten.

Uppdelningen av statsbudgeten i två självständiga delar har sålunda icke tillkommit slumpartat — med utgångspunkt från en godtyckligt vald budgetuppställning — utan framgått ur en målmedveten strävan att på statens hushållning tillämpa samma bokföringsprinciper, som legat till grund för bokföringen inom välordnade enskilda företag.

Med tillämpande av den allmänna utformning av statsbudgeten, som av Kungl. Maj:t föreslagits i 1944 års statsverksproposition och som av mig ovan förordats till genomförande i förevarande sammanhang, skulle det omhandlade stadgandet i regeringsformen kunna givas följande lydelse:

»Statsregleringen uppdelas i två självständiga delar, den ena avseende statens löpande hushållning (riksstaten) och den andra avseende statens investeringsverksamhet (investeringsplanen).

Å riksstaten anvisas anslag till löpande direkta utgifter ävensom till indirekta utgifter för statsskuldens förräntning och för erforderlig avskrivning av kapitaltillgångar samt beräknas löpande inkomster.

Å investeringsplanen anvisas investeringsanslag samt beräknas för dessa anslags finansiering erforderliga tillskott till statens kapitalfonder ((investeringsbemyndiganden) att utgå av lånemedel respektive tillgänglig kapitalåterbetalning från statens kapitalfonder.»

Ett dylikt stadgande skulle uppenbarligen i avsevärd mån klarlägga budgetens allmänna byggnad. Jag förutsätter, att i praktiken avgränsningen av investeringsutgifterna — vid statens hushållning liksom vid enskild ekonomisk verksamhet — i viss mån måste ske efter konventionella grunder.

Kommittén har för sin del förklarat, att den övervägt att i regeringsformen införa något stadgande om nu omhandlade, för statsregleringen väsentliga förhållande. Då emellertid enligt kommitténs uppfattning ett dylikt grundlagsstadgande ur praktisk synpunkt måste ges en så allmänt hållen avfattning, att det knappast skulle fylla någon funktion, har kommittén emellertid stannat för att icke framlägga något förslag härom.

Det av mig ovan framlagda förslaget till utformning av det ifrågasatta grundlagsstadgandet torde klart ådagalägga, att i varje fall den av kommittén framförda motiveringen för sitt negativa ställningstagande i frågan är ohållbar.

Ett godtagande av den i det föregående förordade allmänna utformningen av statsbudgeten och av det i anslutning härtill föreslagna grundlagsstadgandet angående statsbudgetens uppdelning i två självständiga delar påkallar vissa ändringar i den av kommittén föreslagna författningstexten, avseende dels RF §§ 64 och 109, dels RO § 39: 1.

2. Statsbudgetens balansering

Enligt grundlagarnas nuvarande lydelse skall budgeten balansera för varje särskilt statsregleringsår. Den moderna uppfattningen, att lånemedel normalt ingå i budgeten och användas för vissa slag av utgifter, har man tidigare stått främmande inför. I praktiken har också den stadgade jämvikten mellan inkomster och utgifter avsett allenast den del av budgeten, som normalt finansierades av »andra statsinkomster än lånemedel».

I samband med den stora arbetslöshetskrisen i början av 1930-talet har emellertid med iakttagande av i formellt hänseende jämn balansering en omfattande faktisk underbalansering med efterföljande överbalansering genomförts på det sättet, att utgifter som normalt skulle finansieras av löpande inkomster eller av tidigare fonderade sådana inkomster tillfälligt finansierades av lånemedel.

Även den under åtskilliga år genomförda partiella fonderingen av rusdrycksmedelsinkomsterna och den senare dispositionen av hithörande fondmedel representerade avsteg från den jämna balanseringen av budgeten.

I den stadgade ettårsbalanseringen har emellertid även bortsett härifrån i praktiken regelmässigt ingått element av flerårsbalansering. Sålunda har anvisandet i växande omfattning av reservationsanslag inneburit, att anslag anvisats för en följd av budgetår, ett förfarande som för de år dylika anslag anvisats innebär, att element av överbalansering förelegat, samt för de år kvarstående reservationer förbrukats, att element av underbalansering ingått i den formellt balanserade riksstaten.

Såsom närmare framgår av föregående avsnitt, har genom 1937 års budgetreform riksstaten uppdelats i två självständiga delar, den ena i princip avseende statens löpande hushållning (driftbudgeten) och den andra i princip avseende statens investeringsverksamhet (kapitalbudgeten). Samtidigt har balanseringskravet, som nu uttryckligen hänfördes till den på visst sätt utformade driftbudgeten, modifierats därhän, att jämvikt mellan denna budgets inkomster och utgifter påfordrades allenast på längre sikt (flerårsbalansering).

Vid sin behandling av budgetens balanseringsproblem har kommittén — under erinran om numera tillämpad praxis — i sitt förslag till grundlagsbestämmelser utmönstrat allt som syftar på ettårsbalansering. Kommittén har vidare övervägt att i regeringsformen införa ett positivt stadgande om rätt för riksdagen att med utgångspunkt från det rådande konjunkturläget, den väntade konjunkturutvecklingen och andra samhällsekonomiskt viktiga omständigheter över- eller underbalansera driftbudgeten i syfte att ernå bästa möjliga samhällsekonomiska balans, allt under förutsättning att jämvikten mellan driftbudgetens inkomster och utgifter på längre sikt upprätthålles (flerårsbalansering).

Under hänvisning till nu pågående vetenskapliga undersökningar rörande möjligheterna att bevara ett stabilt penningvärde i ett samhälle med full sysselsättning (1951 års penningvärdeundersökning) har kommittén emellertid samtidigt uttalat, att dessa undersökningar och till dem anknutna utredningar rörande utformningen av praktiska ekonomiskt-politiska åtgärder för förverkligandet av samhällsekonomisk balans och full sysselsättning kunna tänkas bliva av betydelse vid bedömningen av budgetens balanseringsfråga och vid utformningen av ett positivt grundlagsstadgande rörande riksdagens rätt att över- eller underbalansera driftbudgeten.

Vid sådant förhållande har kommittén ansett ett ställningstagande i frågan böra anstå, tills berörda undersökningar slutförts, samt följaktligen funnit sig icke böra framlägga förslag i ämnet.

För egen del vill jag rörande regleringen i grundlagarna av statsbudgetens balansering till en början framhålla, att man måste skilja mellan å ena sidan riksdagens rätt att över- eller underbalansera budgeten och å andra sidan de allmänna förutsättningar och villkor, under vilka en över- eller underbalansering av budgeten må äga rum.

Såsom utgivarna av sjätte upplagan av Malmgrens »Sveriges grundlagar», Fahlbeck och Sundberg, uttalat (RF § 59 not 2) borde den ändring av reglerna för budgetens balansering, som ingick som ett led i den år 1937 beslutade budgetreformen, ha förutsatt grundlagsändring på liknande sätt som den medgivna kommunala fondbildningen ansetts fordra särskild lagstiftning.

Med den utformning av grundlagsbestämmelserna rörande statsregleringen, som kommittén föreslagit, synes införandet i regeringsformen av ett allmänt stadgande rörande riksdagens rätt att i vissa lägen över- eller underbalansera budgeten alltjämt vara erforderligt.

Rörande de allmänna förutsättningar och villkor, under vilka en över- eller underbalansering av budgeten må äga rum, vill jag framhålla följande.

Med den nu gällande budgetordningen har bland annat åsyftats, att budgeten skulle kunna så utformas, att densamma i vad avser den samhällsekonomiska balansen icke allenast icke skulle verka balansrubbande

utan därjämte även balansskapande. För möjliggörande härav har det tidigare kravet på budgetens balansering för varje särskilt budgetår efteratts och balansering av budgeten påfordrats allenast på längre sikt. Upprätthållandet av sistnämnda krav har ansetts oundgängligt av rent statsfinansiella skäl.

Erinras må emellertid, att Myrdal i sitt år 1934 utgivna, av kommittén anförda arbete »Finanspolitikens ekonomiska verkningar» med skärpa hävdad, att särskilt en starkt växande offentlig hushållning med nödvändighet kräver anvisandet å driftbudgeten av anslag icke allenast för förräntning av disponerade lånemedel och för normal kapitalavskrivning utan även för fristående långsiktig fondbildning. Å andra sidan har Hammarskjöld i sin av kommittén likaledes anförda promemoria av år 1945 uttalat, att det kan försvaras att under en lågkonjunktur låta underbalanseringen av budgeten gå längre, än man tror sig senare kunna kompensera genom budgetöverskott.

Enligt Myrdals sålunda angivna uppfattning skulle alltså i realiteten en fortgående överbalansering av budgeten på lång sikt böra eftersträvas, medan enligt Hammarskjölds uttalande en underbalansering av budgeten på lång sikt i vissa lägen borde kunna medgivas. Myrdals uppfattning motiveras uteslutande av omsorgen om finansernas sundhet på längre sikt, medan Hammarskjöld låter hänsynen till den samhällsekonomiska balansen diktera sitt ställningstagande.

I sitt arbete »Konjunkturer och ekonomisk politik» har slutligen Lundberg uttalat, att en över- eller underbalansering av budgeten i och för sig icke säger någonting om dess inflationistiska eller antiinflationistiska verkan. Även om de totalekonomiska verkningarna av budgetens över- eller underbalansering alltså äro osäkra, ger finanspolitiken enligt Lundberg stora möjligheter att på ett differentierat sätt ingripa på olika punkter inom ekonomin. Vid över- eller underbalansering av budgeten måste följaktligen verkningarna väsentligen avhänga av det sätt, på vilket över- eller underbalanseringen åstadkommes.

Ett flertal andra ekonomer torde i likhet med Hammarskjöld och Lundberg lägga avgörande vikt vid den samhällsekonomiska balansen och tillmäta frågan om budgetens balansering allenast sekundär betydelse.

Utgår man från en sådan uppfattning, måste uppenbarligen en ytterligare uppmjukning vidtagas av den regel för budgetens balansering, som förutsattes skola tillämpas efter genomförandet av 1937 års budgetreform. Även budgetens flerårsbalansering måste sålunda eftersättas och budgetens balansering allenast bindas av hänsynen till den samhällsekonomiska balansen.

Med tagen hänsyn till de synpunkter rörande samhällsekonomisk balans och budgetbalans, som ovan utvecklats, synes stadgandet i regeringsformen

om riksdagens rätt att över- eller underbalansera budgeten — vid tillämpandet av den förut under 1 förordade allmänna utformningen av statsbudgeten — kunna erhålla följande lydelse:

»Riksstaten må över- eller underbalanseras i lägen, då hänsynen till den samhällsekonomiska balansen det påfordrar.»

Ett sådant grundlagsstadgande skulle otvetydigt trygga riksdagens rätt att i vissa lägen över- eller underbalansera budgeten samtidigt som över- eller underbalanseringens anknytning till den samhällsekonomiska balansen vore så allmänt angiven, att någon motsättning till de resultat, som kunna komma att framgå ur förutberörda vetenskapliga undersökningar rörande möjligheterna att bevara ett stabilt penningvärde i ett samhälle med full sysselsättning, näppeligen behöver befaras.

3. Bevillningar och skatter

I fråga om valet av bevillingstitlar innebär kommitténs förslag, att postmedlen utmönstras från bevillingstitlarna.

Därest tvekan skulle uppstå att låta bevillningskaraktären försvinna även för den del av postmedlen, som representerar monopolvinst, möter enligt min mening intet hinder, att denna del av postverkets överskott indrages till statsverket genom särskild beskattning. En i sådant syfte beslutad skatt, lämpligen benämnd »Postportoskatt», skulle i vissa avseenden motsvara den under budgetåren 1942/43—1950/51 utgående trafikskatten, vilken skatt emellertid drabbade såväl statens järnvägar som enskilda järnvägar. En postportoskatt skulle givetvis i likhet med nyssnämnda trafikskatt — vid tillämpandet av nu gällande ordning — uppföras såsom bevilling och i riksstaten redovisas bland skatterna.

Enligt den av kommittén föreslagna lydelsen av RF § 58, första stycket, skulle till bevillningar räknas vissa särskilt angivna inkomstmedel samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar. Då samtliga i paragrafen särskilt angivna inkomstmedel av riksdagen i riksstaten upptagas såsom skatter, blir innebörden av kommitténs förslag, att alla å riksstaten i specifikationen av driftbudgetens inkomster under huvudrubriken »Skatter» uppförda inkomstitlar men inga andra över riksstaten redovisade inkomstitlar skulle räknas till bevillningar. Vid sådant förhållande blir det av kommittén föreslagna stadgandet i RF § 58, andra stycket, utan betydelse och bör följaktligen utgå.

Med ett godtagande av kommitténs förslag att sålunda låta skatte- och bevillningsbegreppen sammanfalla skulle det egendomliga förhållandet inträda, att två olika termer skulle utnyttjas såsom beteckning för en och samma inkomstgrupp. Att genomföra en sådan ordning i grundlagarna måste självklart verka förvirrande.

Ett val måste sålunda träffas mellan de båda termerna skatter och bevillningar. Ett sådant val kan icke bliva svårt. Att den högaktuella termen skatter måste bibehållas torde stå utom all diskussion. Sedan bevillningarna efter ett genomförande av kommitténs olika förslag rörande denna inkomstgrupp i flera avseenden förlorat sin särställning, kan däremot denna ålderdomliga term utan olägenhet helt utmönstras ur grundlagarna.

Jag inser mycket väl, att ett förslag att ur budgeträtten avlägsna en så traditionsrik term som bevillningar kan verka stötande, men då oavvisliga krav på enkelhet och reda så påfordra, böra hänsynen till traditionen få vika.

Ett genomförande av mitt här framlagda förslag skulle påfordra följande ändringar i kommitténs förslag till grundlagsbestämmelser:

- a) RF § 58 slopas.
- b) I RF §§ 63 och 75 och i RO §§ 39 och 40 ersättes ordet bevillning (bevillningar) med ordet skatt (skatter).
- c) I RF § 57 införes ett nytt stycke, däri angivas de inkomster, som räknas till skatter. Det nya stycket bör införas mellan de två stycken, som upptagits i kommitténs förslag till utformning av paragrafen i fråga, och torde lämpligen erhålla följande lydelse:

»Till skatter räknas skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse, automobilskattemedel, tullar och acciser samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar.»

Den i detta stycke gjorda uppräknigen av inkomster, som äro att hänföra till skatter, ansluter sig till de underrubriker till huvudrubriken »Skatter», som för närvarande äro upptagna i specifikationen till riksstatsens inkomster avseende driftbudgeten. Den av kommittén föreslagna motsvarande uppräknigen av bevillningsinkomsterna måste anses otillfredsställande, då densamma icke upptager de numera ojämförligt viktigaste inkomstslagen.

Godtages vad sålunda här föreslagits, skulle den i RF § 57 ingående berömda satsen »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» även formellt erhålla den dominerande ställning bland grundlagarnas budgetbestämmelser, som med rätta tillkommer detta ofta åberopade stadgande.

I detta sammanhang må påtalas, att i den till riksstaten hänförliga specifikationen av inkomsterna å driftbudgeten fördelningen av statens inkomster på skatter och andra inkomster för närvarande icke är korrekt genomförd.

Sålunda redovisas å ena sidan vissa inkomsttitlar av utpräglad skattekaraktär icke under huvudrubriken »Skatter». Hit höra — sedan pensionsavgifterna från och med budgetåret 1954/55 hänförts till skatterna för redovisning å titeln »Skatt å inkomst och förmögenhet» — de tre under huvudrubriken »Diverse inkomster» uppförda inkomsttitlarna »Totalisatormedel», »Tipsmedel» och »Lotterimedel», vilka titlar avse beskattning av vinstchanser. Å andra sidan äro under huvudrubriken »Skatter» uppförda två inkomsttitlar, vilka ur allmänekonomisk synpunkt uppenbarligen icke kunna anses vara skatter, nämligen »Rusdrycksförsäljningsmedel av partihandelsbolag» och »Rusdrycksförsäljningsmedel av detaljhandelsbolag».

För egen del får jag förorda, att rättelse av skatteinkomsternas avgränsning i riksstaten genomföres beträffande samtliga nu angivna fem inkomsttitlar. Vid ett godtagande härav skulle — med utgångspunkt från den i riksstaten för budgetåret 1954/55 upptagna beräkningen av inkomsterna — omläggningen kunna beräknas medföra en samlad nettoökning av de under huvudrubriken »Skatter» redovisade inkomsterna med 151 miljoner kronor.

4. Anslagsanvisningens natur

Regeringsformens nu gällande bestämmelser i §§ 59, 62, 64 och 65 förutsätta ett intimt statsrättsligt samband mellan å ena sidan den i statsregleringen ingående anslagsanvisningen och å andra sidan den likaledes i statsregleringen ingående beräkningen av inkomsterna. Med regeringsformens hithörande bestämmelser böra jämföras bestämmelserna i riksdagsordningen §§ 39 och 40.

Enligt grundlagarnas sålunda återopade bestämmelser har anslagsanvisningen mera karaktären av beslut rörande dispositionen av inkomsterna än av självständiga utgiftsbeslut och utgifterna å anslagen betraktas såsom direkt utgående av inkomsterna. En sådan ordning synes närmast förutsätta ett system av s. k. specialdestinationer, varvid särskilda slag av utgifter skola täckas av sina bestämde inkomster och luckorna fyllas genom bevillning (jfr Malmgren: Sveriges grundlagar, 6:e uppl., RF § 62 not 4).

Den åskådning, som legat till grund för regeringsformens och riksdagsordningens här omhandlade bestämmelser, måste numera anses föråldrad. Något sådant omedelbart samband mellan inkomster och utgifter, som i berörda grundlagsparafer föreskrives, uppvisar den moderna svenska statsbudgeten icke. Anslagsanvisningen i den statliga hushållningen — liksom utgiftsbesluten i varje modernt organiserad enskild hushållning — är formellt oberoende av beräkningen av de till förfogande stående inkomsterna.

Redan uppfattningen att utgifterna å anslagen direkt utgå av inkomsterna är inadekvat. Utgifterna å anslagen utgå självklart av vid utbetalnings-tillfällena i statens hand förefintliga kassatillgångar. Likaså är det kassa-tillgångarna och icke inkomsterna, som »anordnas» respektive »användas». Riksstatens inkomstsammanställning avser närmast att uppvisa de olika vägar, på vilka de för utgifterna å anslagen erforderliga kassamedlen beräknas uppkomma. Icke ens då fråga är om de i statsbudgeten ingående s. k. specialbudgeterna kunna utgifterna å anslagen sägas utgå av till respektive specialbudgeter hänförliga inkomstitlar; specialbudgetanordningen innebär allenast, att utgiftsbelastningens storlek bestämmes med ledning av tillhörande inkomstitlars avkastning, och representerar följaktligen en speciell form för fastställande av anslagsvillkor.

En nödvändig förutsättning för att rent formellt kunna bestämma anslagsanvisningen såsom en fördelning av inkomsterna på anslagen är vidare, att statsregleringen uppvisar jämvikt mellan inkomster och utgifter. Sedan genom 1937 års budgetreform för den del av statsregleringen, som hänför sig till statens löpande hushållning (driftbudgeten), en sådan jämvikt icke längre upprätthålles för varje särskild statsregleringsperiod, har möjligheten att i praktiken åstadkomma ifrågavarande fördelning spolierats.

Vid numera tillämpad budgetteknik blir uppenbarligen den enda teoretiskt hållbara och praktiskt genomförbara åskådningen, att riksdagens till statsregleringen hänförliga beslut om anvisande av anslag betraktas såsom i statsrättsligt avseende oberoende av den av riksdagen i statsregleringen verkställda beräkningen av inkomsterna, ävensom oberoende av de av Konung och riksdag gemensamt eller av Konungen ensam eller av riksdagen ensam fattade besluten rörande grunderna för de i statsregleringen beräknade inkomsterna. Enligt detta betraktelsesätt skulle alltså statsmakternas inkomst- och utgiftsbeslut representera två självständiga, av varandra statsrättsligt oberoende beslutserier.

Därest det av kommittén framlagda förslaget om sådan ändring av regeringsformens bestämmelser, att de särskilda statsregleringsbesluten i anslutning till gällande praxis tillerkännas omedelbar giltighet, oberoende av det slutliga fastställandet av riksstaten, genomföres, skulle den i det föregående hävdade uppfattningen om anslagsanvisningens statsrättsliga självständighet uttryckligen bekräftas i regeringsformen.

För driftbudgetens vidkommande föreligger emellertid ett samband mellan inkomst- och utgiftsbesluten av annat slag, nämligen av finanspolitisk natur. Detta samband hänför sig icke till enskilda inkomst- och utgiftstitlar utan till den inbördes avvägningen av driftbudgetens samlade inkomster och utgifter. I sistnämnda avseende eftersträvas en sådan över- eller underbalansering av driftbudgeten, som med hänsyn till det rådande konjunkturläget, den väntade konjunkturutvecklingen och andra omstän-

digheter kan finnas vara ur allmän samhällsekonomisk synpunkt önskvärd.

Med den uppfattning rörande själva anslagsanvisningens natur, som i det föregående hävdats, följer, att vid den förestående grundlagsrevisionen alla bestämmelser i regeringsformen, vilka föreskriva eller förutsätta en fördelning av de i anspråk tagna inkomsterna på anslag, måste utmönstras. Även sådana uttryck som »användning» av inkomsterna för olika ändamål vare sig fråga är om anslagsanvisning inom statsregleringens ram eller specialdestination vid sidan av statsregleringen äro inkorrekt.

I det av kommittén framlagda förslaget till utformning av grundlagarnas budgetbestämmelser har i allmänhet iakttagits, att inkomst- och utgiftsbesluten äro att anse såsom statsrättsligt oberoende beslutsakter. En rest av den gamla åskådningen har emellertid kommit till uttryck i den av kommittén föreslagna formuleringen av § 62 i regeringsformen.

I nämnda paragraf har nämligen intagits ett stadgande av följande lydelse:

»Huruledes statsverkets inkomster må användas för dess och riksgäldsverkets behov, bestämmes genom statsreglering såvida de ej med riksdagens samtycke tagas i anspråk i annan ordning.»

Av skäl som i det föregående utvecklats kan ett sådant stadgande icke godtagas.

Enligt kommittén ger omhandlade stadgande i fråga om statsverkets inkomster uttryck åt principen om riksstatens universalitet. För egen del förordar jag, att i enahanda syfte ett direkt stadgande införes i RF om redovisning över riksstaten av alla till staten inflytande inkomster, som icke beslutats skola tagas i anspråk för särskilda ändamål (specialdestination vid sidan av riksstaten).

5. Budgetstadga och budgethandbok

Enligt de för kommittén utfärdade direktiven har det ålegat kommittén att pröva spörsmålet att sammanföra vissa budgetbestämmelser, som erfordrat riksdagens medverkan, i en av riksdagen beslutad eller godkänd budgetstadga och vissa andra budgetbestämmelser, som icke underställts riksdagen, i av Konungen utfärdade tillämpningsföreskrifter till en sådan stadga.

Departementschefen förutsatte, att prövningen av spörsmålet om en eventuell budgetstadga med åtföljande tillämpningsföreskrifter skulle ske i anslutning till den redogörelse för gällande bestämmelser och praxis rörande statens budget, som utarbetades av 1948 års budgetutredning, vilken redogörelse numera offentliggjorts (SOU 1952: 45).

I likhet med kommittén finner jag utarbetandet av en budgetstadga med åtföljande tillämpningsföreskrifter av den allmänna läggning, som i direktiven åsyftats, icke böra komma till stånd. Den önskade överblicken av gällande bestämmelser och praxis rörande statens budget har redan vunnits genom 1948 års budgetutrednings nyssnämnda redogörelse. En inarbetning av denna refererande redogörelses väsentliga innehåll i författningsform skulle näppeligen kunna genomföras utan men för redovisningens klarhet och lättillgänglighet.

Däremot anser jag, att en budgetstadga med ett mera begränsat syfte bör utarbetas i anknytning till den förestående grundlagsrevisionen. I grundlagarna kunna lämpligen inordnas allenast vissa, i regel mera allmänna budgetbestämmelser. Tillhörande specialbestämmelser synas då med fördel kunna intagas i en blivande budgetstadga. En uppdelning av budgetbestämmelserna på grundlagarna och på en sålunda utformad budgetstadga torde vara aktuell inom nästan alla områden av budgeträtten.

I den blivande budgetstadgan böra emellertid enligt min mening allenast intagas sådana bestämmelser, som direkt anknyta till i de reviderade grundlagarna ingående budgetbestämmelser eller eljest äro av grundläggande betydelse för budgetens utformning.

Utarbetandet av en budgetstadga av den läggning, som här avses, måste givetvis utgå från en bestämd budgetuppställning och för egen del förutsätter jag, att till utgångspunkt väljes den allmänna utformning av statsbudgeten, som av Kungl. Maj:t föreslagits i 1944 års statsverksproposition och som av mig ovan under 1 förordats. Vidare förutsätter jag, att budgetstadgans föreskrifter även i övrigt anpassas till de grundlagsbestämmelser, som av kommittén föreslagits, med de av mig i det föregående förordade ändringar och tillägg.

I fråga om den blivande budgetstadgans konkreta innehåll torde i förevarande sammanhang vara tillfyllest att angiva de olika förhållanden, som avses skola regleras i stadgan. Dessa förhållanden synas kunna sammanfattas sålunda:

a) Statsbudgetens allmänna utformning med fördelning på riksstat och investeringsplan samt förekomsten av specialdestination vid sidan av riksstat och investeringsplan.

b) Uppdelningen av statens medelsförvaltning på statsverket, riksgäldsverket och riksbanksverket.

c) Ordningen för fastställande av grunderna för statens inkomster (av riksdagen ensam, av Konungen och riksdagen gemensamt samt av Konungen ensam).

d) Ordningen för fastställande av allmänna anslagsvillkor (stater, personalförteckningar, beslut om anslag för flera år etc.).

e) Riksstatens över- och underbalansering samt redovisningen av överskott och underskott å en särskild redovisningstitel, benämnd statens budgetutjämningsfond.

f) Över riksstaten redovisade specialbudgeter och reglerna för dessas redovisning.

g) Huvuduppdelningen av riksstatens inkomster (egentliga statsinkomster och inkomster av statens kapitalfonder) och utgifter (egentliga statsutgifter och utgifter för statens kapitalfonder).

h) Av riksdagen fastställda inkomst- och utgiftsstaters för vissa kapitalfonder (statens allmänna fastighetsfond, försvarets fastighetsfond och riksgäldsfonden) och reglerna för dessa staters allmänna utformning.

i) De olika anslagstyperna (obetecknade anslag, förslagsanslag, reservationsanslag och investeringsanslag) samt reglerna för de olika anslagskategoriernas disposition.

j) Ordningen för avskrivningen av kapitaltillgångar dels genom uppförandet av anslagsposter å kapitalfondernas inkomst- och utgiftsstaters, dels genom anvisandet av anslag å riksstaten.

k) Av riksdagen för vissa kapitalfonder fastställda särskilda avskrivningsregler (statens allmänna fastighetsfond, försvarets fastighetsfond, lånefonden för bostadsbyggande, statens lånefond för universitetsstudier, allmänna studielånefonden m. fl. lånefonder samt tilläggsån till viss bostadsbyggnadsverksamhet, lån till kollektiva tvätterier, lån till anordnande av allmänna samlingslokaler m. fl. investeringar i fonden för låneunderstöd, ävensom vissa speciella investeringar i statens affärsverksfonder och andra kapitalfonder).

l) Utformningen av de till investeringsplanen hänförliga investeringsstaterna.

Beträffande ordningen för den här föreslagna budgetstadgans fastställande synes med hänsyn till arten av de förhållanden, som genom stadgan avses skola regleras, uppenbart, att denna stadga bör beslutas av riksdagen allena och avgörandet vid skiljaktiga beslut av riksdagens kamrar hänskjutas till gemensam votering.

Jag förutsätter härvid, att, i den mån i ovan angivna frågor, som avses skola redovisas i budgetstadgan, ingå ämnen av natur att böra regleras av Konung och riksdag gemensamt, budgetstadgan allenast hänvisar till sålunda fattade gemensamma beslut.

En sålunda utformad budgetstadga skulle i statsrättsligt hänseende komma att intaga samma ställning som de reglementen för riksgäldskontoret och för riksbanken, som riksdagen nu utfärdar.

Vid ett godtagande av här framlagt förslag om utformandet av en budgetstadga bör i regeringsformen införas en bestämmelse om skyldighet för riksdagen att fastställa en sådan stadga att gälla tills vidare. Samtidigt bör

det av kommittén föreslagna stadgandet i RF § 75 rörande gemensam votering utvidgas till att omfatta jämväl beslut om fastställande av budgetstadga.

I samband med utformandet av budgetstadgan böra de ovan under k) angivna avskrivningsreglerna underkastas en vittgående förenkling, särskilt vad angår den för de båda fastighetsfonderna gällande avvägningen av de å riksstaten anvisade avskrivningsanslagen avseende grundavskrivning.

Därest avvägningen av grundavskrivningarna avseende vardera fastighetsfonden gjordes fullt enhetlig såväl de olika delfonderna emellan som inom varje fond för olika slag av investeringar (husbyggnader, inredningsarbeten och rena markförvärv), skulle erfordras allenast ett avskrivningsanslag för vardera fonden. Med hänsyn till att den genom avskrivningsanslagen möjliggjorda grundavskrivningen icke svarar mot någon förslitning av kapitalobjekten utan är av rent finansiell karaktär, föreligga inga avgörande skäl mot en dylik förenkling av reglerna för avskrivningsanslagens avvägning.

Även den ovan under h) omhandlade allmänna utformningen av inkomst- och utgiftsstaterna för de båda fastighetsfonderna kan förenklas. Sålunda skulle på samma sätt som för grundavskrivningarna enhetliga regler för beräkandet av årsavskrivningar kunna genomföras. Likaså torde avvägningen av posterna för ersättning för till statsmyndigheter upplåtna lokaler och för överskott att tillföras riksstatens driftbudget kunna göras mera enhetlig.

Här ifrågasatta ändringar i fråga om reglerna för redovisningen över riksstaten av de till fastighetsfonderna hänförliga investeringarna skulle icke rubba den med fastighetsfondernas tillkomst avsedda enhetliga redovisningen i rikshuvudboken av statens hela fasta egendom.

I anslutning till vad sålunda anförts, vill jag slutligen förorda, att, sedan den eftersträfvade grundlagsrevisionen genomförts och den ifrågasatta budgetstadgan fastställts, en officiell budgethandbok utarbetas, upptagande de nya grundlagarnas budgetbestämmelser och budgetstadgans föreskrifter med kommentarer samt — efter verkställd översyn — de bestämmelser och den praxis, som redovisas i 1948 års budgetutrednings redogörelse. Till handboken skulle knytas ett så vitt möjligt uttömmande register över budgeten berörande författningar (skatteförfattningar, lönereglementen, rese-reglementen m. m.) samt ett utförligt sakregister.

Under förutsättning att trycksatserna till en sådan handbok hålles stående, skulle man utan allt för stora kostnader genom utgivande tid efter annan av nya upplagor kunna erhålla en uttömmande och verkligt aktuell översikt av gällande bestämmelser och praxis rörande statens budget.

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

... i samfundet ...

Statens offentliga utredningar 1954

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Ärvdabalk. [6]
Betänkande angående instansordningen i vatten-
mål m. m. [9]
Förslag till jordrationaliseringslag m. m. [16]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Om proportionella val inom kommunala repre-
sentationer m. m. 1950 års folkomröstnings- och
valsättsutrednings betänkande. 6. [17]
Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m.
[40]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Förslag till förenkling av vissa beskattningsregler.
[18]
Förslag till ändrad företagsbeskattning. [19]
Förslag till effektivare taxering. [24]

Politi.

Den svenska kriminalstatistiken. [35]
Allmän ordningsstadga m. m. [37]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Bostadskollektiva kommittén. 2. Kollektivhus. [3]
Socialförsäkringsutredningen. 2. Moderskapsförsäk-
ring m. m. [4] 3. Folkpensionering och sjukför-
säkring. Vissa samordningsfrågor. [33]
Vården vid ungdomsvårdsskolorna. [5]
Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsför-
kortning. 5. [22] Bilagor. [23]
Saneringsfrågan. [31]
Hyresregleringskommitténs betänkande. 3. Hyran
för omöblerade lägenheter. [34]

Hälso- och sjukvård.

Betänkande med utredning och förslag rörande
hörselvården. [14]
Friluftsbad, simhallar, bastur. [25]
Vanförestalterna och Eugeniahemmet. [28]

Allmänt näringsväsen.

Elkraftförsörjningen. [12]

Fast egendom. Jordbruk med binäringsar.

Prissättningen på jordbruksprodukter. [30]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Klenvirke. Användningen av barrklenvirke, löv-
virke och sågverksavfall. [29]

Industri.

Handel och sjöfart.

Inrättande av ett sjöfartsverk. [21]

Kommunikationsväsen.

Högertrafik. [30]
Televisionen i Sverige. [32]
Trafiksäkerhet. [38]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om sparbanker m. m. [10]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Ändlig odling i övrigt.

Svensk namnbok 1954. [1]
Musikliv i Sverige. Betänkande med förslag till
åtgärder för att främja det svenska musiklivets
utveckling. [2]
Yrkesutbildningen. [11]
Om kompetenskrav. Betänkande avgivet av kom-
petensutredningen. [15]
Landsantikvarieorganisationen. [26]
Tjänstebostäder för folkskolans lärare. [27]
Laborantutbildning. [36]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiska parlamentariska kommittén. 6. Upphå-
vande av all passkontroll vid gränserna mellan
de nordiska länderna. [7] 7 och 8. Nordiska post-
och teletaxor. [20]
Nordisk kontakt. Betänkande om utgivande av en
nordisk parlamentarisk tidskriftspublikation. [8]
En gemensam nordisk marknad. [13]