

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[XXVI]

OLE WESTERBERG

SKATTER, AVGIFTER
OCH PÅLAGOR

EN STATSRÄTTSLIG UNDERSÖKNING

STOCKHOLM

P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

OLE WESTERBERG

SKATTER, AVGIFTER OCH PÅLAGOR

Ex II

LAGERLÖF & LEMAN
STOCKHOLM

Skatte - R

INSTITUTET

FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[XXVI]

SKATTER, AVGIFTER
OCH PÅLAGOR

EN STATS RÄTTSLIG UNDERSÖKNING

AV

OLE WESTERBERG

STOCKHOLM

P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

STOCKHOLM 1961

KUNGL. BOKTRYCKERIET P. A. NORSTEDT & SÖNER

FÖRORD

Detta arbete behandlar i huvudsak maktfördelningen mellan *regering* och *riksdag*, när det gäller beslut om »skatter», RF § 57, »allmänna avgifter», § 60, och »pålagor», § 73. Dessa paragrafer anses utgöra ett betydelsefullt komplex av grundlagsregler. Man uppfattar nämligen gärna kompetensreglerna som det centrala i en grundlag, och § 57 innehåller på finansmaktens område den sats, som sedan gammalt främst ansetts uppbära riksdagens makt. Härtill bör emellertid genast fogas ett påpekande av att uppmärksamheten i en modern undersökning framför allt bör riktas på den *faktiska* maktfördelningen, alltså på den konstitutionella praxis som utbildats.

Beträffande de *typiska skatterna* föreligger endast sällan något problem rörande kompetensfördelningen.

Men beträffande sådana *avgifter* och *pålagor*, som ligga i gränsområdet till beskattningsmakten, är det ofta oklart i vad mån de falla under regeringens eller riksdagens beslutanderätt.

Avgifter av nu nämnt slag ha oftast fullföljt andra syftemål än statsfinansiella, t. ex. *prispolitiska* eller *försörjningspolitiska*. I sådant syfte ha statsmakterna under senare tid lagt åtskilliga avgifter på näringslivet, särskilt på importen och exporten. Man får räkna med att avgifter i sådana samhällsreglerande syften komma att påbjudas i ökad omfattning i framtiden, i varje fall under en ny kristid.

Även avgifter i *finansiellt* syfte torde komma att få stegrad betydelse, ju mer de egentliga skatterna nå så anse- nlig höjd, att ytterligare skattehöjningar bli svårare att genomföra, politiskt och ekonomiskt. Den gamla tanken att finansiera skilda grenar av offentlig verksamhet med avgifter torde då få större aktualitet.

Förutom avgifter ha enskilda stundom att prestera *varor*

eller *tjänster* i allmänt intresse. Exempelvis ha tidsödande skyldigheter att insamla uppgifter till staten ålagts näringsidkare under den senaste kristiden. Makten att stadga sådana pålagor är långt ifrån alltid klar.

Man kan måhända mena att det icke är så väsentligt, om regeringen *med* eller *utan* riksdagens samtycke äger besluta om nu antydda avgifter och pålagor. Ty regeringen har ju nu för tiden, främst tack vare sitt i majoritetsparlamentarismen grundade inflytande över riksdagen, vanligen möjlighet att få sitt förslag antaget av riksdagen.

Om emellertid en fråga om t. ex. en ny avgiftsform går till riksdagen, blir det tillfälle till offentlig debatt i riksdagen med möjlighet även för oppositionen att göra sin röst hörd. Enbart detta är en viktig sak. Dessutom har det politiska maktläget en tid varit ganska labilt, och förhållandena kunna förändras i riktning mot ett ännu labilare läge. Även detta motiverar att kompetensfördelningen mellan regering och riksdag hålles klar. Slutligen och framför allt bör ett krav på klarhet i kompetensfördelningen hävdas på mera principiell grund: det är fråga om en uppgift och ett ansvar för envar av statsmakterna, icke minst inför utvecklingen på finansmaktens område.

I korthet skall anges hur framställningen i boken är disponerad. Beslutanderätten rörande skatter, avgifter och pålagor regleras som nämnts i RF §§ 57, 60 och 73. Den kommunala beskattningen enligt § 57 st. 2 ligger utom ramen för arbetet. Tillämpligheten av de ovan nämnda paragraferna är främst beroende på vissa omständigheter, vilka behandlas i följande ordning.

I kap. I behandlas den rättsliga betydelsen av huruvida den enskilde presterar av *tvång eller frivillighet*, samt betydelsen av huruvida *något speciellt vederlag* lämnas från det allmänna. Dessa tvenne förhållanden, vilka vanligen bero av varandra, äro de för kompetensfördelningen mest väsentliga och ägnas det största utrymmet i boken.

I kap. II undersökes i vad mån grundlagsparagrafernas tillämplighet är beroende av huruvida den enskildes presta-

tion tillkommer *staten* eller *annan*, t. ex. en särskild kassa eller fond, eller är *destinerad* till ett speciellt statligt ändamål, i motsats till statens allmänna behov.

Kap. III avser frågan i vad mån paragraferna gälla, förutom enskildas prestationer i *penningar*, även prestationer i *varor* och *tjänstbarheter* av skilda slag.

I kap. IV undersökes *bevillningsformens* och *andra beslutsformers*, t. ex. lagformens, tillämplighet beträffande skatter, avgifter och pålagor. Avskilt behandlas frågan om en gräns mellan beskattning (skattelagstiftning) och *konfiskation*.

Kap. V slutligen berör befogenheten för regering och riksdag att, var för sig, *sänka* och *avskaffa* skatter och andra pålagor.

Inom varje kapitel är ordningsföljden i stort sett kronologisk. Först undersökes *rättsläget 1809—10*, särskilt de syften och föreställningar som voro rådande vid grundlagsstiftningen (avd. I). Därefter behandlas *rättsutvecklingen* under 1800-talet och in på 1900-talet (avd. II). Min förhoppning är att dessa rättshistoriska avsnitt skola ge ett vidare perspektiv på senare tids konstitutionella frågor. Därefter följer huvudavdelningen om *gällande rätt*, med tonvikt på analys och kritik av konstitutionell praxis (avd. III). Slutligen diskuteras *lagförslag* rörande beskattningsmakten, med sikte på den nu pågående omarbetningen av hela regeringsformen (avd. IV). Det bör påpekas, att nu rådande praxis rörande beskattningsmakten i det väsentliga torde bibehålla sin giltighet även under den nya regeringsformen. Denna bok torde alltså icke föråldras fullt så snabbt. Den borde i stället kunna tjäna som ett belägg på vilken praxis som övertages med den nya grundlagen.¹

Av Institutet för rättsvetenskaplig forskning har jag åtnjutit understöd för denna framställning. Härför ber jag att få framföra min stora tacksamhet.

Olika personer ha varit mig till hjälp med korrekturläs-

¹ Budgeträttskommittén har redan framlagt ett lagförslag rörande finansmakten (SOU 1954. 40). Kommitténs sammanträden har jag haft förmånen att få bevista från mars 1952.

ning, med litteraturförteckning och sakregister, för vilket allt jag varmt tackar.

Djursholm i september 1960.

Ole Westerberg

REGERINGSFORMEN.

Nuvarande lydelse	Budgeträttskommitténs förslag	Mitt förslag
§ 57 st. 1. Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena (1809—66: riksdagens ständer allena vid allmän riksdag).	§ 57 st. 1 och 2. Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena. <i>I överensstämmelse med vad riksdagen bestämmer om beskattningens grunder utfärdar Konungen skatteförfordningar och uttager skatter.</i>	§ 57 st. 1. Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.
§ 60 p. 1 och 2. 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.	§ 58 st. 1 och 2. Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, stämpelmedlen samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar. <i>Beträffande bevillningar, som ej äro skatter, äger vad i första stycket av § 57 sägs motsvarande tillämpning.</i>	(Ingen motsvarighet)
§ 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, upp- bäras eller fordras.	§ 59. <i>Andra pålagor än i 57 och 58 §§ sägs, vare sig de utgå i penningar, varor eller tjänstbarheter, må ej utan riksdagens samtycke påbjudas.</i>	§ 58. <i>Inga pålagor i penningar, varor eller tjänstbarheter må utan riksdagens samtycke påbjudas. Vad nu sagts utgör ej hinder för att avgifter till allmänna inrättningar utan riksdagens samtycke uttagas med belopp som motsvarar det allmännas kostnader för dess prestation.</i>

INNEHÅLL

Förslag till ändrad lydelse av RF §§ 57, 60 och 73	1
Kap. 1. Tvång eller frivillighet i den enskildes prestation.	
Vederlag från det allmänna för prestationen	7
<i>Avd. 1. Regeringsformens ursprungliga innebörd</i>	7
RF § 57, s. 7. — RF § 60 p. 2, s. 11. Ansvarighetslagen § 3, s. 19. — RF § 73, s. 23.	
Sammanfattning, s. 28.	
<i>Avd. II. Rättsutvecklingen efter 1809</i>	35
Sammanfattning, s. 51.	
<i>Avd. III. Gällande rätt</i>	54
A. Speciellt vederlag för den enskildes avgift, i fall av tvång och skenbar frivillighet, s. 54.	
<i>Litteratur, s. 54.</i>	
<i>Praxis, s. 57. Clearingavgifter, s. 57. Apoteksavgifter, s. 67. Ex-</i> <i>portlicensavgifter, s. 71. Exportavgifter, s. 73. Prisutjämningsav-</i> <i>gifter, s. 73. Hästexportavgifter, s. 75. Utjämningsavgifter, s. 76.</i> <i>Prishöjningsavgifter, s. 78. Utförselavgifter, s. 78. Införselavgifter,</i> <i>s. 79. Importlicensavgifter, s. 80. Lotspenningar samt fyr- och</i> <i>båkgifter, s. 80. Expeditionslösen, s. 81. Brännvinsförsäljnings-</i> <i>medel, s. 82. Veterinärtaxan, s. 82. Provningsanstaltens taxa, s. 83.</i> <i>Avgifter till sprängämnesinspektionen, s. 83. Avgifter för läroboks-</i> <i>granskning, s. 84. Granskningsavgifter vid länsarkitektorganisa-</i> <i>tionen, s. 84. Avgifter till handels- och försäkringsregistren, s. 85.</i> <i>Avgifter vid valutaförsäljning, s. 85. Avgifter vid fartygs överlä-</i> <i>tande, s. 85 f. Avgifter vid kontroll av slakteri, s. 86. Avgifter vid</i> <i>lotteritillstånd, s. 86 f.</i> <i>Sammanfattning, s. 87. Avgifter i fiskaliskt syfte, s. 88. Avgifter i</i> <i>försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte, s. 88, vilka lagts på en</i> <i>viss varugrupp eller yrkesgrupp, s. 88, eller vilka sammanhånga</i> <i>med handelsregleringar eller beslag, s. 88. Avgifter till en speciell</i> <i>näringsgrens eller yrkesgrupps bästa, s. 89. Avgifter för tillfreds-</i> <i>ställande av rättsanspråk, s. 90. Licensernas ekonomiska värde, s.</i> <i>90. Det allmännas kostnader för licensieringsverksamheten, s. 90.</i> <i>Avgifter för kontrollanordningar, s. 91. Betydelsen av om avgif-</i> <i>terna äro tvungna eller frivilliga, s. 92. Tillämplig grundlagspara-</i> <i>graf, s. 96. Nödvändiga och tillfälliga avgifter, s. 97. Praxis' bety-</i> <i>delse, s. 98 f. Speciella praktiska synpunkter, s. 99. Kritik av litte-</i> <i>aturen, s. 100.</i>	
B. För hög avgift, i fall av tvång och skenbar frivillighet, s. 101.	
<i>Litteratur, s. 101.</i>	
<i>Praxis, s. 102. Sockeravgifter, s. 102. Licensavgifter vid export, s.</i>	

103. Postmedel, s. 108. Järnvägs- och telegrafavgifter, s. 111. Lotterimedel, totalisatormedel och tipsmedel, s. 112. Kontrollavgifter för guld- och silverarbeten, s. 114. Avgifter för granskning av biografbilder, s. 115. Kommunala avgifter, s. 115.	
<i>Sammanfattning</i> , s. 119. Vederlagets värde för den enskilde, s. 119. Det allmännas omkostnader, s. 119. Direkt vinstsyfte, s. 119. Indirekt vinstsyfte, s. 121. Faktisk vinst, s. 122. Omkostnadernas beräkning, s. 122. Betydelsen av om avgifterna äro tvungna eller frivilliga, s. 125. Tillämplig grundlagsparagraf, s. 126. Monopol, s. 128.	
<i>Avd. IV. Lagförslag</i>	131
<i>Pålagor</i> , s. 132. Tvångsmässigheten, s. 132. Vederlaget avgörande, s. 134. Lagtext, s. 135. Avgifternas storlek, s. 136. Resultat rörande lagtexten, s. 138.	
<i>Skatter</i> , s. 138. Gränsen mellan skatter och andra pålagor, s. 139. Intet vederlag vid skatter, s. 139, men fiskaliskt syfte, s. 140. Lagtext, s. 141.	
Kap. II. Mottagare av den enskildes prestation	142
<i>Avd. I. Regeringsformens ursprungliga innebörd</i>	142
RF § 60 p. 2, s. 142. — RF § 73, s. 144. — RF § 57, s. 145.	
<i>Avd. II. Rättsutvecklingen efter 1809</i>	146
Sammanfattning, s. 154.	
<i>Avd. III. Gällande rätt</i>	155
<i>Litteratur</i> , s. 155.	
<i>Praxis</i> , s. 157. Clearingavgifter, s. 157. Kopparskatten, s. 160. Sockeravgifter, s. 163. Apoteksavgifter, s. 163. Prisutjämningsavgifter, s. 165. Mjölkgavgifter, s. 165. Utjämningsavgifter, s. 165, m. fl. Lotterimedel och totalisatormedel, s. 166. Avtal om avgiftsbetalning, s. 166.	
<i>Sammanfattning</i> , s. 167. Avgifter vid sidan om statsregleringen, s. 167. Annan mottagare än stat och kommun, s. 168. Frågan om avgiftsmottagare irrelevant, s. 168. Tillämplig grundlagsparagraf, s. 170. Kritik av litteraturen, s. 171.	
<i>Avd. IV. Lagförslag</i>	171
<i>Pålagor</i> , s. 171. Lagtext, s. 172.	
<i>Skatter</i> , s. 172. Lagtext, s. 173.	
Kap. III. Prestation i penningar, varor och tjänstbarheter .	174
<i>Avd. I. Regeringsformens ursprungliga innebörd</i>	174
RF § 57, s. 174. — RF § 60 p. 2, s. 176. — RF § 73, s. 178.	
Sammanfattning, s. 179.	
<i>Avd. II. Rättsutvecklingen efter 1809</i>	179
Sammanfattning, s. 183.	
<i>Avd. III. Gällande rätt</i>	183
RF § 57, s. 183.	
RF § 73, s. 185. Tjänstgöringsplikt i allmänt intresse, s. 186. Uppgiftsskyldighet, s. 187, tillhandahållande av handelsböcker, s. 191,	

intrång i hemfriden, s. 193. Deposition av penningar, s. 194. Avstående av varor i prisregleringssyfte, s. 196. Avstående på grund av fara, s. 197, eller otillbörligt handlingssätt, s. 197. Prestations-skyldighet å kommunerna, s. 198. <i>Sammanfattning</i> , s. 203. Särskilt om prestation av ringa beskaffenhet, s. 205.	
<i>Avd. IV. Lagförslag</i>	209
<i>Skatter</i> , s. 209. Endast penningprestationer, s. 209. <i>Pålagor</i> , s. 210. Även varor och tjänstbarheter, s. 210. Obetydliga prestationer, s. 211. Lagtext, s. 212.	
Kap. IV. Bevillningsformens och andra beslutformers till-lämplighet	213
<i>Avd. I. Regeringsformens ursprungliga innebörd</i>	213
RF § 57, s. 213. — RF § 60 p. 2, s. 217. — RF § 73, s. 217. — § 57, s. 222.	
<i>Avd. II. Rättsutvecklingen efter 1809</i>	223
<i>Sammanfattning</i> , s. 230.	
<i>Avd. III. Gällande rätt</i>	230
RF § 57, s. 230. — RF § 60 p. 2, s. 234. — RF § 73, s. 235. <i>Sammanfattning</i> , s. 236. <i>Konfiskation</i> (appendix), s. 237. Gräns skatt — konfiskation, s. 237; syftet med pålagan, s. 238; pålagans relativa storlek, s. 243; på-lagan drabbar likformigt, s. 247. Förbud enligt RF § 16, s. 250. Domstolspraxis, s. 253.	
<i>Avd. IV. Lagförslag</i>	256
<i>Skatter</i> alltid bevillningar, s. 256. <i>Särskilda bevillningar</i> dessutom, s. 257. Bevillningsbegreppet obehövt, s. 259. Likaså uppräknings av skatter, s. 259. Resultat skatteform contra annan form, s. 259. Med bestämmanderätt för KM:t vid andra pålagor än skatter, s. 260. Lagtext, s. 260.	
Kap. V. Befogenhet att sänka och avskaffa skatter och andra pålagor	261
<i>Avd. I. Regeringsformens ursprungliga innebörd</i>	261
RF § 57, s. 261. »Beskatta», s. 261. »Urgamla», s. 264. »Svenska folkets», s. 266. »Allena», s. 267. Resultat, s. 270. — Nedsättning av bevillning, s. 271. Sänkning av ordinarie skatt, s. 275. RF § 60 p. 2, s. 279. Nedsättning av bevillning, s. 279. RF § 73, s. 281. Underlåtenhet att begagna ständernas bemyn-digande, s. 281. Sänkning av ordinarie skatt, s. 282. »Nya», s. 282. »Hädaneft», s. 283. <i>Sammanfattning</i> , s. 285.	
<i>Avd. II. Rättsutvecklingen efter 1809</i>	287
Bevillning, s. 287. <i>Sammanfattning</i> , s. 293. Ordinarie skatt, s. 300. <i>Sammanfattning</i> , s. 303.	

<i>Avd. III. Gällande rätt</i>	308
<i>A. Bevillning</i> , s. 308. Litteratur, s. 308. Praxis, s. 309; tullar, s. 309; andra avgifter, s. 316. <i>Sammanfattning</i> , s. 318. Sänkningens betydelse, s. 318. Vilket slag av bevillning, s. 319. Sänkningens storlek, s. 320. Tidpunkten för sänkningen, s. 321. Generell eller individuell sänkning, s. 322. Godtagbart motiv för sänkningen, s. 324. Tillämpligt lagrum, s. 328. — Sänkning genom beslut av riksdagen, s. 329. <i>B. Annan avgift eller pålaga än bevillning</i> , s. 332.	
<i>Avd. IV. Lagförslag</i>	334
<i>Skatter</i> , sänkningens rätt för KM:t, s. 334. För riksdagen, s. 335. Skattebeslutens giltighet för ett år eller tills vidare, s. 336. Lagtext, s. 339. <i>Andra pålagor</i> , s. 339. Skillnad mellan skatter och andra pålagor, s. 339. »Nya» pålagor, s. 341. »Påbjudas, uppbäras eller fordras», s. 343. Lagtext, s. 344.	
Källor	335
Förkortningar	341
Sakregister	342

KAP. I. TVÅNG ELLER FRIVILLIGHET I DEN
ENSKILDES PRESTATION.
VEDERLAG FRÅN DET ALLMÄNNA FÖR
PRESTATIONEN

AVD. I. REGERINGSFORMENS URSPRUNGLIGA INNEBÖRD

§ 57

UPPGIFTEN i detta avsnitt är att undersöka, vilka slag av prestationer som 1809 föllo under beskattningsregeln i § 57 och därmed under riksdagens beslutanderätt. Svaret beror i hög grad på I. i vad mån den enskilde presterade av *tvång eller frivillighet*, samt II. i vad mån han erhöll något *vederlag* från det allmänna för sin prestation. Dessa omständigheter kunde korsa varandra på olika sätt: ett visst slag av tvungen prestation av en enskild kunde vara förenad med ett speciellt vederlag från det allmänna, medan en annan, likaledes tvungen prestation icke motsvarades av något vederlag, och olika slags frivilliga prestationer av enskilda kunde likaledes ske mot vederlag eller utan vederlag från det allmänna.

Dessutom funnos övergångsformer mellan klart tvång och klar frivillighet, samt mellan fullvärdigt speciellt vederlag för en enskilds prestation och intet speciellt vederlag alls. Särskilt i dessa gränshänseenden råder oklarhet rörande huru mycket § 57 omfattade.

I *litteraturen* har innebörden i § 57 icke närmare undersökts i nu nämnda hänseenden. Men två karakteristiska drag hos paragrafen ha omväxlande och i korthet betonats. Dels har framhållits att § 57 tog sikte på vad staten med stöd av sin *tvångsmakt* kunde utkräva av medborgarna.¹ Och dels har understrukits att § 57 avsåg fall där intet speciellt *vederlag*

¹ Herlitz 1934 s. 9, närmare t. ex. s. 46, även Rydin 1873 s. 54 f, Kjellén 1897 s. 52. Nämnas må även att § 57 enligt Kaijsers endast avsåg beivringar, närmare nedan kap. IV.

lämnades till de enskilda.² Med samtliga dessa uttalanden torde främst ha avsetts, att § 57 åtminstone gällde de väsentliga tvångsprestationer, för vilka intet speciellt vederlag lämnades, t. ex. den allmänna bevillningen. Därom kunna ock alla vara ense.

Däremot torde en motsättning föreligga i den nyssnämnda litteraturen med avseende å t. ex. de mindre väsentliga prestationer, vilka voro tvungna men för vilka likväl speciellt vederlag lämnades, t. ex. prestationer av typen båkavgifter. Ty i betonet av tvångets betydelse ligger närmast att även dylika tvångsprestationer principiellt föllo under § 57, medan motsatsen ligger i de uttalanden som betona betydelsen av att intet vederlag lämnades. Emellertid skall jag icke nu stanna vid denna skiljaktighet. Min tolkning torde nämligen komma att visa, att gränsen för § 57 drogs på ett något annat sätt än hittills ifrågasatts.

Det har först sitt intresse att undersöka *språkbruket* 1809. Vad kunde ligga i uttrycket »rätt att sig beskatta» i § 57?

Enligt den tidens språkbruk hänförde sig orden »beskatta» och »beskattnings» ofta, kanske vanligen, till tvångsprestationer för vilka intet speciellt vederlag lämnades.³ Men dessa ord användes också ofta, och särskilt i principiella uttalanden, i mycket vidsträcktare och obestämdare betydelse. Så t. ex. i den retoriska frågan: »Sätta åter ständerna tiden för bevillningen till nästa riksdag, var är då ständernas beskattningsrätt, enär det beror av konungen att sätta lika lång tid mellan deras sammankomster som mellan les états de Blois 1614 och les états de Versailles 1788?»⁴ Där inbegreps tydligen allt vad »bevillning» kunde heta under »beskattningsrätten», även om ett speciellt vederlag gavs för bevillningsavgiften.⁵

Det kan sålunda snabbt fastslås, att det språkliga innehål-

² Lagerroth, t. ex. 1942 s. 116. Jfr även Sundberg 1927 s. 471 f, 479 (om skattebegreppet i allmänhet), P. Fahlbeck 1910 s. 154.

³ Jfr redan definitionen hos Faggot 1768 s. 161.

⁴ Akter från 1809 s. 97 (Mannerheim).

⁵ Än vidare betydelse hos ordet »beskatta» i t. ex. a. a. s. 146 (Järt a).

let i § 57 tillät vilken tolkning som helst, som här över huvud kunde komma i fråga. Språkbruket ger alltså icke någon ledning vid tolkningen.⁶

Det gäller då att söka klarlägga *syftemålet* med § 57. Detta berördes emellertid icke uttryckligen i förarbetena. Följaktligen blir man hänvisad till mera osäkra resonemang därom.

I det Håkansonska förslaget fanns en skattebestämmelse, som var likalydande (i relevanta delar) med den slutliga § 57.⁷ Syftemålet med nämnda bestämmelse torde, såvitt gällde betydelsen av tvång och vederlag, ha varit ganska obestämt. Ty ifrågavarande bestämmelse utformades i sin tur efter förebild av adelns protest 1789, och denna protest riktade sig över huvud icke mot *omfattningen* av skattebegreppet utan mot faran för ständernas åsidosättande till förmån för andra medborgerliga organ.⁸

Emellertid bör beaktas att det Håkansonska förslaget, och således även ifrågavarande skattebestämmelse, understöddes av regeringsmakten 1809. Man vågar kanske därför antaga att syftemålet med bestämmelsen gått i den riktningen, att bestämmelsen skulle gälla skatter i den vanliga betydelsen av tvångsprestationer utan speciellt vederlag.⁹ Däremot torde denna av regeringsmakten gillade bestämmelse icke ha avsett att utsträcka riksdagens makt, på bekostnad av konungens, till avgifter i allmänhet. Ty då skulle hela den finansiella makten förläggas till riksdagen.¹⁰ Ja, eftersom vissa typer av avgifter uttryckligen hänskötos till riksdagen enligt förslaget, t. ex. postmedlen,¹¹ torde den ifrågavarande skattebestämmelsen icke ha avsett några andra avgifter än de sålunda nämnda.

Ehuru lydelsen av denna skattebestämmelse i Håkansonska

⁶ De förhärskande uppfattningarna om § 57 synas med orätt utgå från att ordet »skatt» hade en ganska bestämd, snävare betydelse.

⁷ Akter från 1809 s. 63 § 7.

⁸ Adels prot. 1789 s. 524.

⁹ Exempelvis framhölls, att det var »rikets allena beskattande ständer» som ägde ge eller vägra medel till krigföring, Akter från 1809 s. 157 (Valerius i KU mem. 1809 nr 1); för dylika medel fick den betalande ju icke något speciellt vederlag.

¹⁰ Jfr även Rydin 1878 s. 171.

¹¹ Akter från 1809 s. 64 § 10 (d. v. s. den slutliga § 60 p. 1).

förslaget förblev oförändrad (i nu relevanta delar) under lagstiftningsarbetets gång, är det därmed icke sagt att man hela tiden inlade alldeles detsamma i bestämmelsen.

Mannerheim avgav som bekant ett utlåtande i författningsfrågan. Därvid motiverades hans förslag om riksdagens makt över vissa avgifter med den retoriska frågan: »Vad äro deras förhöjningar annat än nya beskattningar?»¹² På detta förslag byggdes den blivande § 60 p. 2 angående förbud mot höjning av allmänna avgifter. Det är att märka, att Mannerheim såg dylika höjningar såsom en form av »nya beskattningar». Det synes därför kunna sägas, att Mannerheims förslag, liksom § 60 p. 2, avsåg att precisera det skattebegrepp, som samtidigt förutsattes principiellt ligga i § 57.¹³ D.v.s., att § 57 tänktes såsom ett huvudstadgande egentligen täcka specialstadgandet i § 60 p. 2.

Ytterligare stöd för en sådan uppfattning finnas. Konstitutionsutskottets första förslag till ansvarighetslag för statsrådets ledamöter § 3 kriminaliserade åsidosättande av »57, 60 och 73 §§ om riksens ständers beskattningsrätt».¹⁴ Där synes med »beskattningsrätt», som ju uttryckligen nämndes även i § 57, ha avsetts ett så vidsträckt begrepp, att detsamma omfattade även makten över »allmänna avgifter» i § 60 och »pålagor» i § 73. I präteståndet anfördes dessutom i samband med AnsVL § 3: »Enligt sistnämnda §§ (57, 60 och 73) är beskattningsrätten förbehållen riksens ständer allena vid allmän riksdag, så att några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksens ständers samtycke ej må kunna förhöjas, icke heller nya pålagor påbjudas, uppbäras eller fordras.»¹⁵ Jag skall icke redan här anförä ytterligare argument, som i första hand hänföra sig till någon av de andra paragraferna, 60 p. 2 eller 73.¹⁶

¹²Akter från 1809 s. 97 p. 4.

¹³Jfr även Rydin 1873 s. 55.

¹⁴KU mem. 1809—10 s. 337.

¹⁵Prestståndets prot. 1809 III s. 494. Jfr ock Svedelius 1856 s. 557 f, 560.

¹⁶Till § 57 hänför sig dock ett allmänt uttalande av Järta: »Svenska folkets rättighet att genom rikets ständer sig självt beskatta har av utskottet blivit sorgfälligt iakttagen. Det är denna självbeskattningsmakt, som upprätthåller och befäster national-representationen», Akter

Min uppfattning om § 57 blir, att dess skattebegrepp först och främst omfattade skatter i den vanliga betydelsen av tvångsprestationer utan speciellt vederlag, men även omfattade och i sin tur preciserades av »allmänna avgifter» i § 60 p. 2 och »pålagor» i § 73.

Följaktligen blir skattebegreppet i § 57 närmare utrett, när innebörden i »allmänna avgifter» och »pålagor» klargjorts. Hållbarheten av min uppfattning om § 57 kan då ock säkrare bedömas.

RF § 60 p. 2

Det är främst av § 60 p. 2, som kännedom skulle kunna vinnas om beskattningsmakten 1809 — närmare bestämt om betydelsen av huruvida de enskildas prestationer voro tvungna eller frivilliga, motsvarades av vederlag eller icke. Stadgandet i § 60 p. 2 är också i dessa avseenden det nu för tiden mest omdiskuterade. I *litteraturen* har å ena sidan hävdats, att § 60 p. 2 avsåg icke blott skatter utan även avgifter i s.k. finansteknisk mening, d.v.s. ekonomiska prestationer till stat och kommun mot bestämt *vederlag*. Uteslutna blevo först sådana inkomster som icke inflöto i kraft av offentlig rättstitel.¹⁷ Å andra sidan har hävdats, att § 60 p. 2 avsåg skatter men *icke* därutöver finanstekniska avgifter.¹⁸ Sådan är också den sedan gammalt förhärskande uppfattningen.¹⁹ Min tolkning kommer att föra till en tredje ståndpunkt.

från 1809 s. 160. Makten över »allmänna avgifter» och »pålagor» nämndes alltså icke särskilt vid sidan av beskattningsmakten.

Alldeles utan intresse är icke heller, att i *Silverstolpes* 1811 utgivna franska översättning av regeringsformen, ordet »s'imposer» användes i § 57 och »imposition» i §§ 60 p. 2 och 73. Ordvalet synes understryka likheten mellan stadgandena.

¹⁷ Lagerroth, StvT 1938 s. 40, 43, 47, ds. 1942 s. 116 f, jfr däremot tidigare ds., StvT 1927 s. 101 f.

¹⁸ Särskilt Kaijser, StvT 1939 s. 363, 366.

¹⁹ Kjellén 1897 s. 51 f, P. Fahlbeck 1910 s. 154 (därvid betonandet av vissa andra inkomster än skatter tydligen avsåg § 60 p. 1 och 3), Varenius 1911 s. 217, Herlitz 1934 s. 29, 35, 46, ds. 1948 s. 163, Malmgren 1941 s. 253 f, jfr även t. ex. Edén 1935 s. 235.

Låt oss till en början analysera lydelsen av § 60 p. 2 i förhållande till det konstitutionella *språkbruket* 1809.²⁰

Sammanställningen »allmänna avgifter» synes icke ha förekommit i förarbetena till regeringsformen — förutom just i ett utkast till § 60 p. 2 — och icke heller i äldre konstitutionella stadganden och litteratur. Orden »allmänna» och »avgifter», vart för sig eller i andra sammanställningar, förekommo där- emot ofta.

Såvitt först framgår av språkbruket beträffande ordet »avgifter», kunde § 60 p. 2 mycket väl gälla tvungna avgifter för vilka intet speciellt vederlag lämnades.²¹ Men stadgandet kunde i stället gälla avgifter, vilka berodde av ett speciellt vederlag, såsom ett tillstånd eller en annan rättslig förmån, transport av saker eller personer, m. m.²² Och naturligtvis kunde stadgandet gälla båda slagen av avgifter.²³ Sålunda kan man icke säga att ordet »avgifter» i och för sig ger någon ledning för tolkningen.

Såvitt därefter framgår av ordet »allmänna», kunde § 60 p. 2 gälla avgifter som kunde komma att utgöras av alla rikets inbyggare i motsats till särskilda personer, stånd eller inbyggare i en landsända.²⁴ Men ordet »allmänna» kunde i stället taga sikte på — icke de som *betalade* — utan den som *mottog* betalningen, och stadgandet kunde i så fall gälla avgifter till stat eller kommun, d.v.s. det allmänna.²⁵

²⁰ Antaganden om det språkliga innehållet i § 60 p. 2 ha spelat stor roll för senare tiders uppfattningar om paragrafen.

²¹ Jfr »avgifter» i t. ex. Akter från 1809 s. 42 (af Håkanson), s. 105 (Mörner). Vidare från äldre tid t. ex. BevF 1800 (se Rydin 1882 s. 238), RF 1772 § 45 och äldre regeringsformer, Faggot 1768 s. 161.

²² Jfr »avgifter» i t. ex. Akter från 1809 s. 88 (Bergstedt), vidare t. ex. BevF 1800 (se Rydin a.a. s. 239), Almén 1940 t. ex. s. 225.

²³ Jfr »avgifter» i t. ex. Akter från 1809 s. 179 (Järta), vidare t. ex. Adels prot. 1786 s. 95 (Wadenstjerna).

²⁴ Jfr t. ex. »allmän upplysning» i Akter från 1809 s. 61 (Håkansonska förslaget), »allmänna och individuella rättigheter» a.a. s. 154 (Järta), jfr även »allmän civil- och criminal-Lag» a.a. s. 186 (Järta; se Herlitz 1930 s. 459 f). Se vidare särskilt om »allmänna pålagor», som utgingo oberoende av stånd, Lagerroth 1934 s. 308 f, jfr även Landberg 1932 s. 148.

²⁵ Jfr t. ex. »allmänna utgifter» i Akter från 1809 s. 134 (Silver-

Under förutsättning av sistnämnda betydelse kunde stadgandet närmare bestämt *antingen* avse, att avgifterna voro anslagna — icke till vissa ändamål — utan till stats eller kommuns *kassa i allmänhet*.²⁶ Eller ock kunde stadgandet avse att avgifterna — icke blott utgjorde den enskildes ersättning för stats eller kommuns kostnader för något, som den betalande själv erhöll — utan kommo stat eller kommun till godo i den egentliga meningen att de gåvo vinst, som skulle användas till stats eller kommuns *verksamhet i allmänhet*.²⁷

Sålunda håller ordet »allmänna» vägen öppen för mycket olika tolkningar av paragrafen.

Efter detta uttryck »allmänna avgifter» följde i § 60 p. 2 omedelbart uttrycket »*av vad namn och beskaffenhet som helst*». Detta tillägg behöver enligt sin lydelse icke tillmätas den betydelsen, att § 60 p. 2 gällde allmänna avgifter i *alla* skilda betydelser därav. Tillägget behöver blott betyda, att § 60 p. 2 gällde alla — till namn och beskaffenhet — olika avgifter, som föllo under *en* viss betydelse av allmänna avgifter. I litteraturen har däremot uttrycket »av vad namn och beskaffenhet som helst» stundom ansetts inbjuda till en »extensiv» tolkning av begreppet allmänna avgifter, en »utvidgning» av området.²⁸

Sammanfattningsvis kan sägas, att undersökningen av det konstitutionella språkbruket givit anvisning på vissa möjliga tolkningar av § 60 p. 2. Bland dessa tolkningar äro de båda, som hävdats i litteraturen.

stolpe), »allmänna Inrättningar af alla Slag» a.a. s. 188 (Järta), vidare t. ex. »det förfallne allmänna verket» i ingressen till RF 1719. Jfr även Lagerroth, StvT 1938 s. 46.

²⁶ Jfr t. ex. Rydin 1882 s. 191.

²⁷ Jfr t. ex. »allmänna bördor» i Akter från 1809 s. 198 noten (Järta), vidare t. ex. »allmänne besvär» i KonungaF 1772 § 17 och äldre konungaförsäkringar. Faggot 1768 s. 161 angav beskattningsmakten såsom en rättighet att ålägga landet alla de utskylder och avgifter, som voro nödvändiga till hela statens avlöning samt rikets skötsel och försvar och därför kallades ständernas »allmänna bevillning»; jfr om sistnämnda uttryck Lagerroth 1934 s. 309. I Riksdagsmannarätt 1747 s. 3 förklarades skattläggningsmakten bestå i en rättighet att ålägga undersåtarna vissa »allmänna sammanskott och utskylder».

²⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 46, 47. Jfr Malmgren, StvT 1939 s. 45 noten.

Det blir följaktligen väsentligt att söka fastställa *syftemålet* med § 60 p. 2.

Ursprunget till bestämmelsen fanns som nämnts i Mannerheims krav att ständerna skulle ha till uppgift bl.a. »bestämmandet av inrikes tull-, id äst ock stämplade pappers med flera avgifter. Vad äro deras förhöjningar annat än nya beskattningar?»²⁹ Detta uttalande får ses mot bakgrund av att konungen tidigare efter gottfinnande höjt bl. a. chartae sigillatae- och postavgifterna.³⁰ Vad särskilt postavgifterna beträffar, hade också under så gott som hela postverkets dittillsvarande verksamhetstid rått den åsikten, att staten bedrev poströrelse för att därigenom erhålla en relativt betydande inkomst för statskassan.³¹ Syftemålet med Mannerheims krav att ständerna skulle bestämma dylika avgifter får därför antagas ha varit att förhindra, att KM:t skaffade sig inkomster genom höjningar av sådana avgifter.

Hurudana avgifter avsågos närmare bestämt, såvitt först angår frågan om *tvång* att prestera? Mannerheims krav gällde icke blott avgifter som måste anses tvungna, utan tydligen även avgifter som hade sådan grad av frivillighet som t.ex. chartae sigillatae- och postavgifter. Det må tills vidare vara tillräckligt att karakterisera dessa avgifter därmed, att de måste erläggas till staten för erhållande av ett önskat vederlag. Man kan säga att här förelåg en form av skenbar frivillighet.³²

Såvitt åter angår *vederlag* för avgifterna, gällde Mannerheims krav icke blott avgifter för vilka intet speciellt vederlag lämnades, utan även avgifter för vilka vederlag lämnades

²⁹ Akter från 1809 s. 97 p. 4.

³⁰ T. ex. Adelsn. prot. 1809 II s. 1425, Borgarståndets prot. 1809 II s. 1082 f, jfr även Rydin 1882 s. 288. I en randanmärkning till RF 1772 § 45 har von Engeström, antagligen i samband med 1791 års författningsplaner, särskilt påpekat: »Tullen är likväl i många artiklar förhöjd. Brännvinsarrendet påtrugat boställsägare» (otryckt). Jfr även P. Fahlbeck 1910 s. 154 f.

³¹ Swartling, FT 1958 s. 205. Jfr även af Trolle 1931 s. 117 f.

³² I vilken grad avgifterna vid en närmare undersökning av de olika slagen kunna betraktas som frivilliga eller tvungna, är tills vidare irrelevant. Om gamla avgifters tvångskaraktär även Lagerroth 1928 s. 14, 1942 s. 123.

allenast i form av ett tillstånd, såsom vid tullen, eller i form av en tjänstbarhet, såsom postbefordran, nämligen när avgifterna överstego kostnaderna för tjänstbarheten. Avgifter av dessa slag kunna sammanfattningsvis karakteriseras såsom vinstgivande. Däremot torde Mannerheims krav icke ha gällt avgifter, som till beloppet understego eller motsvarade kostnaderna för ett speciellt vederlag, som lämnades i samband med avgiftsbetalningen, d.v.s. icke-vinstgivande avgifter.

Denna distinktion mellan vinstgivande och icke-vinstgivande avgifter kan stödas på flera omständigheter. För det första, att icke-vinstgivande avgifter över huvud synas ha legat utanför den 1809 aktuella intressesfären, bestämd särskilt av erfarenheterna från de båda senaste konungarnas tid.³³ Vidare, att Mannerheim nämnde tull- och charta sigillata-avgifter »med flera», varvid sistnämnda uttryck torde ha avsett sådana avgifter som voro jämförbara med de särskilt angivna, vilka ju voro vinstgivande. Ytterligare, att sådana avgiftshöjningar, som inneburo att avgifternas hela belopp högst motsvarade kostnaderna för vederlaget, knappast kunde ha avsetts med Mannerheims uttryck nya »beskattningar». Och slutligen, att Mannerheim systematiskt genomgick och föreslog ändringar i 1772 års RF men likväl icke medtog de vanliga icke-vinstgivande avgifterna, vilket borde ha gjorts om även denna stora grupp skulle läggas under riksdagen.³⁴

Sedan sålunda innebörden i Mannerheims krav någorlunda klarlagts, blir nästa fråga i vad mån detta krav tillgodosågs genom den likalydande bestämmelsen i *Järtas* koncept och i den *slutliga* § 60 p. 2 angående höjande av »allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst».³⁵

Först ifrågakommer syftemålet med det nya uttrycket »*allmänna avgifter*». Mannerheim hade icke använt någon gene-

³³ Jfr däremot Lagerroth (om Adam Smith och Karl XII) i StvT 1938 s. 44, ds. 1942 s. 115 f, men å andra sidan ock ds., StvT 1927 s. 102 f.

³⁴ Akter från 1809 s. 98 ff (Mannerheim).

³⁵ Akter från 1809 s. 178. I *Järtas* koncept har först stått »beskaffenhet de vara må», men de tre sista orden ha strukits och ersatts med »som helst». Denna ändring, som är den enda förekommande på detta avgörande stadium, synes vara sakligt betydelselös.

rell beteckning för de avgifter, han åsyftat, utan som nämnts blott talat om vissa namngivna avgifter, t.ex. tullavgifter, »med flera», »deras» förhöjningar. Järta kunde senare, enär de namngivna avgifterna då redan upptagits som bevillningar i p. 1, icke uttrycka det generella förbudet mot höjning i p. 2 genom samma enkla ord »med flera».³⁶ Han införde i stället i p. 2 det samlande uttrycket »allmänna avgifter». Detta uttryck kunde, med hänsyn till språkbruket 1809, mycket väl åsyfta avgifter som voro vinstgivande för det allmänna.³⁷ Den allmänna likheten mellan Järtas och Mannerheims förslag tyder ock på att Mannerheims huvudsyfte att reglera vinstgivande avgifter bevarats i Järtas koncept. I varje fall tyder ingenting i regeringsformen eller dess förarbeten på att denna ursprungliga tanke frångåtts under lagstiftningsarbetet.³⁸

Mot andra tolkningar av begreppet »allmänna avgifter» än nyss ifrågasatts kunna dessutom göras vissa invändningar,

³⁶ Akter a. st.

³⁷ Järta själv använde ordet »allmän» på en mängd ställen i sitt koncept och i KU mem. nr 1 i olika betydelser, bl. a. i den här ovan berörda, jfr även ovan s. 12 f. Idén att använda »allmän» i konceptet till § 60 p. 2 kan Järta ha fått från den franska rättighetsförklaringens contribution »publique», 1791 art. 14; jfr även Silverstolpes översättning av »allmänna» avgifter med imposition »publique», Silverstolpe 1811 § 60.

Ordet »avgifter» använde Järta om både penningprestationer utan och med speciellt vederlag av olika slag, utan åtskillnad, Akter från 1809 s. 178 f. Däri ligger för övrigt ett argument emot uppfattningen att § 60 p. 2 blott gällde avgifter utan speciellt vederlag.

Ordet »avgifter» i konceptet till § 60 p. 2 torde, som av det sagda framgår, ha hämtats från Mannerheims förslag, däremot icke från af Håkansons första utkast avd. II § 33 (den blivande RF § 73) angående »andra nya avgifter». Sistnämnda avgiftsbegrepp går tillbaka på »andra avgifter» i RF 1772 § 45 och äldre regeringsformer men bortföll i Håkansonska förslagets motsvarande paragraf, Akter från 1809 s. 42, 68 f. Detta begrepp hade annan innebörd än Mannerheims, jfr nedan s. 25 f.

³⁸ Jfr även Mannerheims påminnelser om tours de baton (ett slags olovliga vinster) och salpeter i anteckningar vid Håkansonska förslaget II § 10 (blivande § 60 p. 1), Akter från 1809 s. 64 not 1. Jfr vidare att Järta i paragrafen om allmänna avgifter placerade även förbuden mot förpaktning och monopol till vinning för kronan, Akter från 1809 s. 178 f.

utöver vad som ligger i det redan sagda om bakgrunden till § 60 p. 2.

Vad först beträffar den uppfattningen, att avgifter mot speciellt vederlag skulle vara åsyftade även när avgifterna icke voro vinstgivande³⁹, kan särskilt invändas att då skulle förbudet mot höjande av avgifterna, § 60 p. 2, ha placerats långt framför den regel som påståtts förbjuda påläggande av nya sådana avgifter, § 73. Ja, därest § 73 i verkligheten alls icke gällde sådana avgifter som helt motsvarades av vederlag (om § 73 nedan), skulle ett förbud mot höjande av sådana avgifter ha givits, § 60 p. 2, men över huvud icke något förbud mot påläggande av nya dylika avgifter.⁴⁰ Vidare kan måhända sägas, att en utsträckning av riksdagens makt även till avgifter, för vilka fullt vederlag lämnades, skulle ha varit en genomgripande förändring, väl värd att medtagas i något av de många skriftliga och muntliga uttalanden som gjordes kring lagstiftningsarbetet. Men intet sådant omnämnande har påträffats.

Vad åter beträffar den förhärskande uppfattningen, att endast avgifter utan speciellt vederlag skulle vara avsedda i § 60 p. 2, är denna ståndpunkt tvivelaktig med hänsyn till det helt formella i denna gränsdragning allt efter om vederlag över huvud lämnades, oberoende av om vederlaget var obetydligt i förhållande till avgiften eller fullt motsvarade avgiften. Det är också egendomligt att medan uppräkningsen i p. 1 delvis gällde avgifter med speciellt vederlag, t.ex. postavgifter, skulle enligt den förhärskande uppfattningen reststadgandet i p. 2 principiellt ha gällt endast avgifter utan speciellt vederlag. En sådan motsättning föreligger däremot icke enligt min uppfattning, att liksom postavgifterna m. fl. uttryckligen medtogos på grund av sin starkt vinstgivande karaktär, »allmänna avgifter» avsågo vinstgivande avgifter.

Vad vidare beträffar den möjligheten, att endast sådana avgifter (med eller utan speciellt vederlag) som kunde drabba alla inbyggare skulle vara åsyftade med »allmänna» avgifter, kan särskilt framhållas det osannolika i att avgifter å

³⁹ Lagerroth 1942 s. 116 f.

⁴⁰ Jfr även Malmgren 1941 s. 253.

t. ex. ett stånd skulle ha lämnats utanför.⁴¹ Och vad slutligen beträffar den möjligheten, att endast avgifter (med eller utan speciellt vederlag) tillkommande statskassan i allmänhet skulle vara avsedda, motsäges detta särskilt av det osannolika i att redan existerande⁴² eller framtida⁴³ avgifter till vissa ändamål skulle ha förbisetts.

Endast såtillvida torde med »allmänna avgifter» ha åsyftats andra än dem Mannerheim avsett, att även kommunala avgifter inbegripits,⁴⁴ därest de voro vinstgivande, i överensstämmelse med principen om ständernas makt även över kommunal beskattning.⁴⁵

Till sist får man ställa frågan om syftet med uttrycket »*av vad namn och beskaffenhet som helst*». Grundlagsstiftarna kunna knappast ha åsyftat allmänna avgifter i alla tänkbara skilda betydelser, ty dessa betydelser korsade och utslöto i icke ringa utsträckning varandra.⁴⁶ En sådan allsidig syftning skulle ock bli ytterst obestämd. Det får i stället antagas, att grundlagsstiftarna haft en någorlunda karakteristisk företeelse i tankarna. Det synes därför rimligt att uppfatta uttrycket »*av vad namn och beskaffenhet som helst*» på ungefär följande sätt. Även om uttrycket »allmänna avgifter» åsyftade vinstgivande avgifter till stat och kommun, fanns dock alltid risken att någon av de avgifter, som sålunda blevo att hänföra under riksdagens bestämmanderätt, likväl de facto skulle komma att kvarhållas under konungens.⁴⁷ Mot en sådan möjlighet kunde uttrycket »*av vad namn och beskaffenhet som helst*» med fördel rikta sig.

⁴¹ Jfr även beträffande avgifter i städerna Sundberg 1927 s. 157.

⁴² Jfr t. ex. Rydin 1882 s. 191.

⁴³ Jfr Lagerroth, StvT 1938 s. 131.

⁴⁴ Jfr även Lagerroth, StvT 1938 s. 43.

⁴⁵ Om avgiftsväsendet i städerna se Sundberg 1927 s. 118, 163, 507 f.

⁴⁶ Se ovan s. 12 f om ordet »allmänna».

⁴⁷ Jfr även Mannerheims påminnelse om salpetern i anteckning vid Håkansonska förslaget II § 10 (blivande § 60 p. 1), Akter från 1809 s. 64 not 1, jfr även Landberg 1932 s. 151 f, Rydin 1882 s. 205.

Ansvarighetslagen § 3

En springande punkt vid tolkningen av RF § 60 p. 2 är vilka slutsatser, som kunna dragas av ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter 1810 (AnsvL) § 3. Däri föreskrevs — lydelsen är f. ö. ännu densamma som 1810 — att statsrådsledamot skulle mista ämbetet, om han tillstyrkt konungen »att vidtaga sådant steg, vilket uppenbarligen är stridande emot regeringsformens bokstavliga föreskrift i 57 § rörande riksens ständers beskattningsrätt, i 60 § till förhöjande av den bevillning riksens ständer sig åtagit eller av sådana artiklar, vilka i densamma till bevillning räknas, allt sådant till förökande av kronans inkomster; dock härunder icke inbegripna sådana, i denna 60 § ej omnämnda avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet».

Det har i *litteraturen* å ena sidan ansetts, att slutraderna i § 3 rimligtvis icke kunde ha annan betydelse än att de fritogo statsråden från rättsligt ansvar för höjandet av vissa i § 60 ej omnämnda allmänna avgifter.⁴⁸ Båk- och broavgifter m. fl. voro alltså enligt denna uppfattning allmänna avgifter i 60 paragrafens mening, men höjning av dem undantogs likväl från det straffbara området, t. ex. på grund av dessa avgifters ringa betydelse jämförd med tull- och postavgifternas. Till stöd för en sådan uppfattning skulle kunna åberopas ett av de få diskussionsinläggen i stånden vid stiftandet av § 3. Konstitutionsutskottet hade först (6 nov. 1809) framlagt ett förslag, som i § 3 stadgade dödsstraff vid åsidosättande — utan något undantag — av »57, 60 och 73 §§ om riksens ständers beskattningsrätt».⁴⁹ Förslaget ansågs utstaka en alltför bred väg till döden och det anfördes bl. a.: »Efter föregången prövning behöver en ny bro någonstades anläggas, en annan gammal repareras, och i anseende till ett förhöjt varupris kan fråga uppstå om en förhöjd allmän avgift, under namn av bropenningar. Av enahanda beskaffenhet skulle en förhöjd

⁴⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 45, jfr däremot ds., StvT 1927 s. 102.

⁴⁹ KU mem. 1809—10 s. 337.

frankering kunna anses.»⁵⁰ Konstitutionsutskottets förslag återremitterades därefter och utskottet framlade senare nytt förslag (2 dec. 1809), vilket antogs. Den tidigare nämnda tankegången var ju, att bestämmelsen om straff för kränkning av riksdagens beskattningsmakt stadgade undantag för något, som dock också utgjorde en kränkning av beskattningsmakten. Ett sådant förhållande synes mig med hänsyn till bl. a. straffets stränghet icke så egendomligt, att ifrågavarande tolkning av § 3 måste förkastas.

Å andra sidan anses emellertid i allmänhet i litteraturen, att § 3 visar att båk- och broavgifter m. fl. över huvud icke inbegrepos under allmänna avgifter i § 60, och att höjning av dem för den skull föll utanför det straffbara området.⁵¹ Denna uppfattning om § 3 har dock hävdats med en viss försiktighet, t. ex. genom medgivandet att uttalandet i § 3 om båkavgifter m. fl. »ej behöver betyda» mera än att kriminalisering icke ansetts påkallad.⁵²

Av ett *hittills förbisett inslag i förarbetena* till ansvarighetslagen framgår nu, att båk- och broavgifter m. fl. verkligen icke inbegrepos under § 60.

I anledning av konstitutionsutskottets första förslag till skydd för »57, 60 och 73 §§ om riksens ständers beskattningsrätt» anfördes nämligen på riddarhuset: »För steg stridande emot riksens ständers i 57, 60, och 73 §§ regeringsformen förvarade beskattningsrätt straffas till livet. Om å ena sidan denna riksens ständers dyrbaraste rättighet bör på allt sätt emot intrång omskansas, är ock å den andra angeläget, att ej utsträcka begreppet om densamma *utöver dess rätta gräns*. *Man skulle då kunna därunder begripa* (kurs. här) taxor till befrämjande av ekonomiska och politie föremål såsom förhöjning i bro och färjpenningar, båtlegor, båkavgifter m.m.».⁵³ Det är tydligt, att nämnda anförande givit upphov till följande

⁵⁰ Prestståndets prot. 1809 III s. 494 (Weidman).

⁵¹ P. Fahlbeck 1910 s. 154, Malmgren StvT 1916 s. 278 f, ds. 1941 s. 253 f, Herlitz 1924 s. 218, ds. 1934 s. 39, jfr även Reuterskiöld, StvT 1938 s. 264.

⁵² Malmgren 1941 s. 254.

⁵³ Adels prot. 1809 IV 1. 1 s. 688 (von Schoting).

de undantag i § 3: »dock härunder icke begrepna... båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet».⁵⁴

Behovet av ett klargörande uttalande om innebörden i § 60 framgick även av några andra yttranden om konstitutionsutskottets förslag till § 3. En »avgift, som förtyddes att vara allmän, skulle kosta livet».⁵⁵ »Erfarenheten under nuvarande riksdag har visat, att alla ledamöter av riksens höglovliga ständer icke tänkt lika om bokstavliga innehållet (i §§ 57, 60 och 73), åtminstone av 60 § RF.»⁵⁶

Av mindre betydelse, men måhända ändå värt att påpeka, är att § 3 använde termen »avgifter» om båk- och bropenningar m. fl. men icke termen »allmän avgift», som ju förekom i § 60 p. 2 och i ständerprotokoll där den paragrafen avsågs.⁵⁷ Vidare kan sägas, att även om båk- och broavgifter m. fl. hade varit allmänna avgifter enligt § 60, så hade ett undantag för deras del i § 3 beträffande bestraffning likväl varit överflödigt, eftersom det endast var höjning av »bevilling» i § 60 som över huvud kunde bestraffas enligt § 3. Ifrågavarande avgifter utgjorde icke bevillningar.

Sedan sålunda klargjorts, vilken av de rakt motsatta tolkningsmöjligheterna beträffande § 3 som måste anses vara den riktiga, torde det vara möjligt att med hjälp av denna paragraf *närmare bestämma*, icke blott såsom hittills exemplifiera, undantaget från § 60.

Undantaget gällde avgifter, »vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet». Detta undantag tillgodosåg, som nämnts, ett önskemål som framförts på riddarhuset.⁵⁸ Som motsats till nyss citerade bestäm-

⁵⁴ Malmgrens hittills accepterade uttalande, att man icke inom adeln gjorde någon anmärkning mot § 3, StvT 1916 s. 275 not 4, är grundat på huvudstället i adelns protokoll rörande ansvarighetslagen, men von Schotings anförande hade kommit att intagas bland andra ärenden i protokollet för samma dag.

⁵⁵ Prestståndets prot. 1809 III s. 503 (Casparrson).

⁵⁶ Prestståndets prot. 1809 III s. 507 (Faxe). Jfr även Malmgren, StvT 1916 s. 276.

⁵⁷ Se ovan s. 20 vid not 50.

⁵⁸ Där hade formuleringen av vad som borde särhållas från beskattningsrätten lytt »taxor till befrämjande av ekonomiska och politieföremål».

ning infördes samtidigt den bestämningen av andra avgifter, att de senare avsågo »förökande av kronans inkomster».⁵⁹ Motsatsförhållandet synes framhäva, att förstnämnda avgifter ansågos falla utanför § 60 därför att de blott utgjorde ersättning för motprestationer, d. v. s. voro icke-vinstgivande.

Från borgarståndets förhandlingar kan såsom ett ytterligare belägg nämnas följande resonemang: båkinrättningar kunde icke »nyttjas såsom medel till uppsamlande av andra inkomster än som jämt erfordras till deras eget underhållande, enär varken av äldre eller nyare handlingar kan visas, att här någonsin hänt vad som till exempel vid postverket inträffat, att nämligen efter vederbörandes eller ständernas medgivande, taxan fått tid efter annan höjas icke blott i mån av kostnaderna till verkets underhåll, utan vida däröver, i mening att för kronan någon fond till andra utgifters bestridande skulle bliva att tillgå».⁶⁰

Vidare kan nämnas att en ifrågasatt höjning av postportot för utländska brev vid ett tillfälle förklarades otvivelaktigt ankomma på den styrande makten, enär det gällde »en ren ersättning för utgifter», som svenska postverket nödgades bestrida enligt utländska posttaxor.⁶¹

Sedan härmed den i § 3 liggande utsagan om § 60 undersökts, återstår till sist frågan om denna utsaga i § 3 själv var grovt oriktig, *själv utgjorde ett grundlagsbrott*, såsom i senare tid ofta påståtts.

Utsagan i fråga överensstämmer emellertid med de slutsatser, som jag ansett mig kunna draga av förarbetena till § 60 p. 2. Icke heller synes utsagan jävas av konstitutionell

⁵⁹ Jfr även P. Fahlbeck 1910 s. 154, Herlitz 1924 s. 218.

⁶⁰ Borgarståndets prot. 1809 I s. 737 (Bjuhr); vidare s. 743, 748. Jfr även Malmgren, StvT 1916 s. 277 f, samt historiken över båkavgifterna i AK TillfU 1883. 13 s. 3 f. Jfr vidare Sundberg 1927 s. 157 ff, 470 ff. — Båkavgiften hänföres i den gustavianska oppositionens grundlagsförslag 1809—10 § 54 uttryckligen till de ordinarie inkomsterna, Brusewitz, Hist. Tidskr. 1911 s. 282; det torde dock vara svårt att draga någon slutsats därav.

⁶¹ Borgarståndets prot. 1809 II s. 1081 ff (Eberstein m. fl.); jfr även Kaijser, StvT 1939 s. 363.

praxis, i den mån sådan av intresse i detta sammanhang ännu hunnit utbildas.⁶²

Vidare bör påpekas, att enär § 60 p. 2 och § 3 inom en kort tidrymd utgingo från samma utskott, konstitutionsutskottet⁶³, med samma ledamöter, bl. a. Mannerheim, borde en grov oriktighet hos utsagan i § 3 ha uppmärksamrats av utskottsledamöterna. Men mycket talar emot att dessa uppmärksammat en sådan oriktighet och likväl låtit den passera. Därvidlag kan man nämna de föreslagna drakoniska straffen för kränkning av statsförfattningen. Vidare bör man understryka den omständigheten, att icke någon enda ledamot av utskottet ställde sig tveksam till utsagan. Och slutligen bör man framhålla, att utskottet i så fall med vilje underlät att som försvar för sitt första förslag till § 3 anföra, att det på riddarhuset (av von Schoting) uttalade önskemålet om ändring av § 3 stred emot § 60. I övrigt bemödade sig utskottet däremot om att anföra de synpunkter som uppbar dess första förslag.⁶⁴

Dessutom borde en grov oriktighet hos utsagan i § 3 ha frammanat åtminstone någon kritisk röst under ständerdebatterna. Men ingen sådan höjdes, ehuru man vid den tiden med förkärlek debatterade konstitutionella rättsfrågor.

Slutsatsen måste bli, att utsagan i § 3 riktigt återgav, och dessutom förtydligade innebörden i § 60 p. 2.

RF § 73

I fråga om § 73 föreligger i *litteraturen* samma meningsmotsättning som i fråga om § 60 p. 2, såvitt gäller betydelsen av huruvida de enskildas prestationer voro tvungna eller frivilliga, motsvarades av vederlag eller icke.

Å ena sidan har hävdats, att »pålagor» i § 73 avsåg icke

⁶² Jfr t. ex. det nyssnämnda uttalandet rörande postportot, som gjordes flera månader före förslaget till ansvarighetslag och alltså icke kunnat påverkas därav.

⁶³ Ehuru ansvarighetslagen icke var grundlag, jfr KU mem. 1809—10 s. 412.

⁶⁴ KU mem. 1809—10 s. 409 ff.

blott skatter utan även finanstekniska avgifter. »Pålagor» skulle vara synonymt med allmänna avgifter i § 60.⁶⁵

Å andra sidan har sedan gammalt ansetts, att § 73 gällde blott skatter (och besvär), icke därutöver finanstekniska avgifter.⁶⁶ Man synes således även på detta håll ha givit §§ 73 och 60 p. 2 samma innebörd i fråga om tvång och vederlag. En viss tveksamhet om hur den urgamla bestämmelsen om pålagor i § 73 borde samordnas med de 1809 nyskrivna bestämmelserna om skatter och allmänna avgifter i §§ 57 och 60 p. 2, har dock uppenbarligen förelegat.

Vad först beträffar *språkbruket* 1809, användes ordet »pålagor» om tvångsprestationer. Närmare bestämt användes det i allmänhet om sådana tvångsprestationer, vid vilka intet speciellt vederlag lämnades av det allmänna eller vid vilka vederlaget icke fullt motsvarade prestationerna. Men »pålagor» användes stundom även om sådana tvångsprestationer, vid vilka fullt vederlag lämnades.⁶⁷ Däremot synes ordet »pålagor» icke, såvitt jag funnit i ständerprotokoll och andra källor, ha använts om skenbart frivilliga avgifter, d. v. s. avgifter vilka måste erläggas för erhållande av ett önskat vederlag.⁶⁸

Ehuru möjligheten av ett förbiseende givetvis föreligger, kan sägas att ordalydelsen i § 73 gör troligt, att paragrafen endast gällde tvångsprestationer.⁶⁹

Syftemålet med § 73 berördes icke uttryckligen i förarbetena. Bestämmelsen fanns i huvudsak utformad redan i af Håkansons första utkast.⁷⁰ Den var då uppbyggd på vissa led

⁶⁵ Lagerroth, StvT 1938 s. 111, 112, ds. 1942 s. 122 f.

⁶⁶ Herlitz 1934 s. 29, 35, 46, Reuterskiöld, StvT 1938 s. 423. Jfr även Malmgren: man önskade en bestämmelse (§ 73), som tog sikte på dels sådana extra beskattningar vilka icke hade med riksstatens uppgörande att skaffa (t. ex. vid ett infallande krig) dels varjehanda prestationer vilkas karaktär av skatt kunde synas omtvistlig (t. ex. besvär), 1941 s. 297 f.

⁶⁷ Jfr även t. ex. Borgarståndets prot. 1809 I s. 743. Om »utskrifningar» t. ex. Borgarståndets prot. 1809 III. 2 s. 123.

⁶⁸ Jfr även Herlitz 1934 s. 46.

⁶⁹ Jfr även Westerberg 1953 s. 141 f.

⁷⁰ Akter från 1809 s. 42 (§ 33).

i våra äldre beskattningsregler, alltifrån Kristoffers landslag.⁷¹

Naturligt vore om § 73 liksom sina gamla, besläktade föregångare i princip riktade sig mot tvångsprestationer av penningar, varor och tjänstbarheter. Denna sats står sig emellertid icke utan modifikationer.

Såvitt först gäller frågan om *vederlagets* betydelse vid *penningprestationer* av enskilda, må erinras om att avgifter som blott utgjorde ersättning för motprestationer, d. v. s. voro icke-vinstgivande, föllo utanför § 60 p. 2. Fråga uppstår nu, om sådana avgifter jämväl avsågos falla utanför § 73, även då de voro tvungna, såsom t. ex. båkavgifterna. I så fall skulle dylika avgifter ligga utanför riksdagens finansmakt över huvud.

Som utgångspunkt må framhållas, att den närmaste föregångaren till § 73, RF 1772 § 45, icke torde ha gällt dylika avgifter. I detta äldre stadgande restes förbud mot att »pålägga» undersåtarna några krigshjälper, nya gårdar, utskrivningar och »andra avgifter». Därmed torde, såvitt rör penningavgifter, ha avsetts tvångsprestationer utan speciellt vederlag.⁷² Ingenting tyder på att af Håkanson senare avsett att utvidga riksdagens makt till att omfatta icke-vinstgivande avgifter.⁷³ I det Håkansonska förslaget fick ordet »avgifter» rentav utgå ur den blivande § 73.⁷⁴ Anledningen kan ha varit att ordet »avgifter» ansetts innebära en onödig upprep-

⁷¹ Jfr dels RF 1772 § 45, 1720 § 5 och 1719 § 5 om att »pålägga» bl. a. »utskrivningar och andra avgifter» (i den gustavianska oppositionens grundlagsförslag 1809—10 § 95 återkom »andra avgifter», Brusewitz, Hist. Tidskr. 1911 s. 291), dels KonungaF 1772 § 17, 1751 § 17, 1720 § 18 och 1611 § 6 om »tullar eller andra pålagor, utskrivningar» m. m., och dels konungaeden 617 § 6 och LL:s konungabalk avd. 4 § 6 om bl. a. »ny tunga eller pålaga». Vissa av dessa likalydande bestämmelser tillhörde olika konstitutionella skeden och hade knappast samma innebörd.

⁷² Jfr även Lagerroth, StvT 1938 s. 45 f, Almén 1940 s. 39, Rydin 1882 s. 60 f.

⁷³ I af Håkansons första utkast till den blivande § 73 nämndes visserligen uttryckligen »avgifter», Akter från 1809 s. 42 (§ 33), men detta begrepp torde, såvitt här är i fråga, ha haft samma innebörd som i nyssnämnda RF 1772 § 45.

⁷⁴ A. a. s. 68 f (§ 25).

ning, eller givit ett oriktigt sken av en särskilt vidsträckt innebörd, eller tvärtom medfört en utvidgad innebörd varemot man reagerat genom strykningen. I vilket fall som helst hade § 73 icke den vida innebörd, som eljest lätt förbindes just med avgiftsbegreppet. Och händelserna under det fortsatta lagstiftningsarbetet, särskilt utformandet i § 60 p. 2 av ett avgiftsbegrepp som uteslöt just de icke-vinstgivande avgifterna, tyda på att § 73 icke tänkts gälla dessa avgifter.⁷⁵

Vidare må framhållas att i det riddarhusanförande, som blev grunden för undantaget i ansvarighetslagen § 3, förklarades icke-vinstgivande avgifter ligga utanför såväl §§ 57 och 60 som § 73.⁷⁶ I § 3 själv hänfördes nyssnämnda undantag visserligen direkt till § 60, men detta berodde troligen på att § 60 p. 2, såsom flera gånger framhölls i ständerdebatterna, på grund av sin lydelse lättast kunde missförstås. Vad vore det ock för mening med att i ansvarighetslagen förklara ifrågavarande avgifter ligga utanför § 60, om desamma ändock föllo under den i ansvarighetslagen ävenledes upptagna § 73?

Slutsatsen måste bli, att § 73 icke avsågs gälla de icke-vinstgivande avgifterna.

Det sagda har gällt tvångsprestationer av penningar. Tvångsprestationer av *varor och tjänstbarheter* däremot föllo sedan gammalt i princip under § 73, även om dessa prestationer ersatte de enskilda med fulla värdet.⁷⁷ Den skillnaden förelåg härvidlag, att medan de enskildas penningprestationer blott utgjorde ersättning för motprestationer från det allmänna till dem, utfördes de enskildas prestationer av varor och tjänster för det allmännas egen skull, varefter de enskilda erhöillo ersättning av det allmänna.

⁷⁵ Nämnas må, att det ovan diskuterade avgiftsbegreppet, af Håkanson, icke utgjorde någon förebild för begreppet »allmänna avgifter» i den slutliga § 60. När det förstnämnda utgick ur det Håkansoniska förslaget, upptogs icke det sistnämnda samtidigt i förslaget till den blivande § 60 utan utformades först i Järtas koncept, efter ett uppslag av Mannerheim, Akter från 1809 s. 64, 178. De båda avgiftsbegreppen, af Håkanson och 60 paragrafens, voro självständiga gentemot varandra.

⁷⁶ Adelsn. prot. 1809 IV. 1. 1 s. 688.

⁷⁷ Jfr ovan s. 25, och t. ex. Akter från 1809 s. 147 (om krigsgården).

Om man härmed lämnar frågan om vederlagets betydelse och övergår till betydelsen av *tvång eller frivillighet* vid *penningprestationer*, må erinras om att § 73 preliminärt antagits gälla allenast tvångsprestationer. Emellertid har ju tidigare visats, att även s. k. skenbart frivilliga penningavgifter föllo under § 60 p. 2, under förutsättning att de voro vinstgivande. Frågan bör nu åtminstone ställas, om sådana skenbart frivilliga avgifter jämväl avsågos falla under § 73. Detta hade dock icke omedelbart någon större betydelse, enär § 60 p. 2 och därmed § 57 i allt fall var tillämplig.

Det synes emellertid icke finnas något skäl att antaga, att § 73 — med avvikelse från sina föregångare, särskilt RF 1772 § 45 — avsågs gälla skenbart frivilliga avgifter. Bl. a. må framhållas, att § 60 p. 2 visserligen blott gällde höjande av dylika avgifter, men påläggande av nya avgifter — varom bestämmelse då ock torde ha funnits — föll under § 57, varför § 73 icke behövde ha varit tillämplig. Detta stämmer överens med det förhållandet, att å ena sidan begreppet »allmänna avgifter» i § 60 p. 2 och å andra sidan det avgiftsbegrepp, som förekom i af Håkansons första utkast till § 73, hade olika bakgrund och innebörd.⁷⁸ Och i projektet till 1812 års RF medtogos de gällande bestämmelserna i §§ 57 och 73 oförändrade, men bestämmelsen i § 60 p. 2 medtogs över huvud icke.⁷⁹ Därav kan möjligen den slutsatsen dragas, att § 73 icke förutsattes ha så vidsträckt innebörd, att den gällde ifrågavarande finanstekniska avgifter.

Vad till sist beträffar prestationer av *varor och tjänstbarheter*, som icke voro tvungna, torde frågan om de föllo under § 73 ha varit föga praktisk. Frågan bör i vart fall besvaras nekande.

Slutresultatet beträffande § 73 blir, att § 73 torde ha gällt tvångsprestationer av penningar, varor och tjänstbarheter, med undantag för icke-vinstgivande penningprestationer.

⁷⁸ Ovan s. 26 not 75.

⁷⁹ Andgren 1933 s. 190 f, 323 f, 330.

Sammanfattning

Själva termerna skatt, avgift och pålaga hade icke några distinkta, särskiljande betydelser i regeringsformen och i stort sett icke heller i ständerförhandlingarna 1809—10. Kastar man en blick mot nutidens terminologi, märkes att ifrågavarande termer även numera ibland användas i vissa betydelser, ibland i andra.⁸⁰ Det kan därför icke bli klargörande att i detta arbete ge termerna några särskiljande betydelser, i strid mot det förekommande språkbruket. Därtill kommer att innebörden i §§ 57, 60 p. 2 och 73 icke var densamma 1809 och hundra år senare. Detta medför att om en bestämd terminologi uppställdes med avseende å rättsläget 1809, måste termerna successivt givas ändrade betydelser.

Emellertid har man i litteratur och praxis ofta tagit allt för starkt intryck av den omständigheten i och för sig, vilken term — skatt eller avgift — som använts i en författning. Som motvikt därtill användes i följande sammanfattning de tre termerna parallellt.

§ 60 p. 2 gällde 1809 skatter /avgifter/pålagor/ i penningar, därest *I.* de enskildas prestationer voro vinstgivande för det allmänna, d.v.s. överstego kostnaderna för ett speciellt vederlag från det allmänna, om sådant lämnades, och *II.* vare sig de enskildas prestationer voro tvungna eller skenbart frivilliga, d. v. s. måste erläggas för erhållande av ett önskat vederlag.

Däremot gällde § 60 p. 2 icke, liksom ej heller §§ 73 och 57 (nedan), sådana penningprestationer från enskilda som voro icke-vinstgivande, och så icke ens om de voro tvungna. Givetvis var § 60 p. 2 icke, liksom ej heller §§ 73 och 57, tillämplig å avgifter eller andra prestationer i privaträttsliga förbindelser, t. ex. vid avtal om försäljning av fastigheter,

⁸⁰ »Skatt» t. ex. användes ofta i en betydelse, som inbegriper vad i författningar stundom kallas avgifter, t. ex. skogsvårdsavgifter, folkpensionsavgifter och allmänna avgifter i RF § 60 p. 2. Och »avgifter» användes gärna i en betydelse, som egentligen icke inbegriper t. ex. vattendomstolsavgifter, registreringsavgifter (föreningsregister t. ex.) eller allmänna avgifter i RF § 60 p. 2, o. s. v.

skogsprodukter eller andra nyttigheter eller utarrendering av fast egendom.⁸¹

§ 73 gällde 1809 skatter /avgifter/pålagor/ i penningar, varor och tjänstbarheter, därest *I.* såvitt angår penningar, de enskildas prestationer voro tvungna och vinstgivande för det allmänna, samt *II.* såvitt i princip angår varor och tjänstbarheter, de enskildas prestationer voro tvungna, och även om fullt vederlag för dem lämnades av det allmänna. Där-
emot gällde § 73 icke s. k. skenbart frivilliga prestationer.

57 §:ns skattebegrepp omfattade »allmänna avgifter» i § 60 p. 2 och »pålagor» i § 73 samt preciserades i sin tur av sist-nämnda tvenne begrepp. Sålunda gällde § 57 hela ifrågavarande del av riksdagens finansmakt och utgjorde huvudstad-gandet av de tre.

Närmare bestämt gällde § 57 år 1809 skatter /avgifter/pålagor/ i penningar, varor och tjänstbarheter, därest *I.* såvitt angår penningar, de enskildas prestationer voro vinstgivan-de för det allmänna, och vare sig de voro tvungna eller sken-bart frivilliga, samt *II.* såvitt i princip angår varor och tjänst-barheter, de enskildas prestationer voro tvungna, och även om fullt vederlag för dem lämnades av det allmänna.

I det sagda ligger att §§ 57, 60 p. 2 och 73 *till stora delar täckte varandra*: skattebegreppet i § 57 täckte helt de andra begreppen i §§ 60 p. 2 och 73, och dessa begrepp täckte delvis varandra. Detta förhållande har emellertid sin rimliga för-klaring däri, att 1809 års män starkt reagerat emot den avsikt-liga oklarheten i förenings- och säkerhetsakten och emot de avsevärda avgiftshöjningarna. Grundlagsfäderna ville därför med de nya §§ 57 och 60 p. 2 särskilt framhäva vissa väsent-liga moment av riksdagens rätt, nämligen med § 57 riksdag-ens uteslutande rätt (»riksens ständer allena») och med § 60 p. 2 riksdagens rätt med avseende å vinstgivande av-gifter.

Även den i litteraturen hittills härskande uppfattningen — som går ut på att både § 57 och § 60 p. 2 gällde enbart skatt

⁸¹ Jfr även Herlitz 1934 s. 53, Lagerroth, StvT 1938 s. 43 f, 47, 50 f, ds. 1942 s. 116 f. Däremot kunde särskilt RF § 77 vara till-lämplig, varigenom riksdagen erhöll viss bestämmanderätt.

men icke avgifter mot bestämt vederlag — räknar med avsevärda upprepningar i lagtexten: §§ 57 och 60 p. 2 täckte varandra. Och dessa upprepningar bli omöjliga att nöjaktigt förklara. Varför har § 60 p. 2 medtagits, då ju »allmänna avgifter» — under förutsättning att detta begrepp innebar allenast skatt i nyssnämnd, snävare mening — ingalunda förtydligade skattebegreppet i § 57 utan tvärtom fördunklade detsamma? Som förklaring har man sett sig tvungen hävda, att undantaget rörande spannmålstullen var huvudsaken i § 60 p. 2. Men då må invändas, att detta undantag icke ens var med i det krav av Mannerheim, vilket gav upphov till § 60 p. 2. Man har vidare som förklaring till § 60 p. 2 påstått, att det var behövt att betona att höjning av en redan beslutad skatt också var att betrakta som beskattning. Men detta var självklart. Mannerheims angrepp på höjningarna skedde av ett betydligt mera trängande skäl, nämligen att kraftiga höjningar av avgifter förvandlat dessa till skatter.

Av den i litteraturen härskande uppfattningen finns emellertid en variant, enligt vilken upprepningarna i lagtexten voro mindre omfattande. Det har nämligen antagits, att §§ 57 och 73 gällde *direkta* skatter och § 60 p. 2 *indirekta* skatter.⁸² Med indirekt skatt har sedan gammalt vanligen menats en skatt som den betalande förväntas slutligen övervältra på annan, t. ex. genom pristillägg. Annan skatt har kallats direkt.⁸³ Ingenting i förarbetena till §§ 57, 60 p. 2 och 73 ger stöd för att en skillnad av sådant slag åsyftats med paragraferna. Emot en sådan skillnad talar — förutom de skäl som redan anförts angående paragrafernas innebörd — att som »skatt» betecknades flera indirekta skatter⁸⁴, och som »avgift» flera direkta skatter.⁸⁵ Vidare, att flera bevillningar voro indirekta skatter och såsom bevillningar föllo under § 57. Vidare, att § 60 p. 2 utformades sedan arbetet på regeringsformen redan framskridit långt, varför § 60 p. 2 icke torde

⁸² P. Fahlbeck 1910 s. 154 och i anslutning därtill af Trolle 1931 s. 118, jfr även Herlitz 1934 s. 38, 1948 s. 163. Om RF 1772 § 45 Almén 1940 s. 39.

⁸³ Jfr även Eberstein 1929 s. 38 f m. fl.

⁸⁴ Jfr även von Asp angående »något slags skatt direkt eller indirekt» i projektet 1789, hos Stavenow 1919 s. 54.

⁸⁵ Även Lagerroth, StvT 1938 s. 43.

vara tänkt som den första regleringen av den omfattande indirekta beskattningen. Ytterligare, att § 60 p. 2 icke kunde gälla all indirekt beskattning, särskilt icke påläggande av helt nya skatter.⁸⁶ Samt slutligen att förevarande skillnad mellan direkta och indirekta skatter är påfallande formell, nämligen en skillnad i uppbördssättet, och därmed föga förenlig med beskattningsparagrafernas innebörd i övrigt. I huvudsak samma synpunkter kunna anläggas i fråga om andra förekommande betydelser av direkt och indirekt skatt. I rättsutvecklingen efter 1809 synas de olika beskattningsparagraferna icke heller ha särskilts medelst begreppen direkt och indirekt skatt.⁸⁷

Även enligt andra uppfattningar om paragrafernas innebörd förelågo upprepningar, t. ex. enligt den uppfattningen att § 60 p. 2 gällde icke blott finanstekniska avgifter utan även skatter.⁸⁸ Ty höjning av skatter var utesluten redan genom § 57, och § 60 p. 2 innebar därvidlag intet välbehövligt förtydligande.⁸⁹

Om jag återvänder till min egen uppfattning om §§ 57, 60 p. 2 och 73, kan den frågan resas, varför paragraferna ändå icke till sist arbetades samman, så att upprepningar undvekos eller åtminstone minskades. Såsom tidigare nämnts motiverade de olika tyngdpunkterna i paragraferna i viss mån åtskilda bestämmelser. Dessutom hade paragraferna helt olika ålder och ursprung: § 73 gick tillbaka på RF 1772 § 45 och äldre bestämmelser, § 57 stammade från det Håkansonska förslaget och § 60 p. 2 hade sitt ursprung i Mannerheims utlåtande 1809. Slutligen var tiden för det stora lagstiftningsarbetet ytterst knapp.⁹⁰

Nu nämnda omständigheter synas ock ge en rimlig förklaring till den *spridda placeringen* av paragraferna. Inledningsstadgandet, § 57, inskräpte riksdagens uteslutande rätt (»alle-

⁸⁶ Jfr även Malmgren 1941 s. 294 f.

⁸⁷ Jfr även Herlitz 1934 s. 38, Rydin 1878 s. 166, Naumann 1883—84, s. 11 f, Hagman 1902 s. 124.

⁸⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 40.

⁸⁹ Jfr vidare Lagerroth 1942 s. 116.

⁹⁰ Närmare hos Nilsson-Stjernquist 1946 s. 62 f. Jfr om upprepningar i RF (betr. den styrande makten) även t. ex. Borgarståndets prot. 1809 II s. 558.

na»). Paragraf 60 p. 2 hade sitt ursprung i ett uttalande som även gällde tull och chartae sigillatae, vilka reglerades i p. 1 av samma paragraf. Och § 73 omnämnde, förutom nya pålagor, även utskrivningar av manskap, penningar och varor, medan gärder till utförande av ett uppkommet krig vidare reglerades i § 74.

Tvång i en vidsträckt mening var en av de relevanta omständigheterna enligt 1809 års lagstiftning. Den nya § 60 p. 2 gällde icke blott tvungna utan även s. k. skenbart frivilliga prestationer. Paragrafen uppbars av erfarenheten att konungen, när han så velat, kunnat skaffa sig avsevärda inkomster genom avgiftshöjningar, t. ex. av postavgifter. Erfarenheten visade sålunda, att dylika till synes frivilliga avgifter voro i viss mån tvungna. Man hade i överflöd haft erfarenhet av faktiska tvångslägen, för ständer eller enskilda, och mot dylikt reagerade man genom flera nya bestämmelser 1809. Så t. ex., förutom bestämmelsen om avgifter, även regeln om gäldsstiftande, enär man blivit tvungen att betala kronans skulder som ådragits av konungen.

Någon skillnad mellan olika former av tvång hade 1809 års män enligt samma erfarenheter, t. ex. rörande postavgifterna, icke någon anledning att göra, tvärtom. Den i litteraturen härskande uppfattningen om §§ 57 och 60 p. 2 bygger däremot på den skillnaden mellan tvång och frivillighet, att avgifter som måste erläggas till det allmänna för erhållande av ett önskat vederlag betraktas som helt frivilliga och icke tvungna. Därigenom skulle avgifter för det allmännas tjänster nästan undantagslöst falla utanför paragrafernas tillämpningsområde. Ifrågavarande skillnad strider emellertid mot 1809 års mäns, på erfarenhet grundade syftemål. Dock kom i rättsutvecklingen efter 1809 en sådan skillnad så småningom att spela en stor roll såsom argument för begränsning av riksdagens makt. Även gällande rätt bygger delvis på en sådan skillnad, varom närmare i avd. III.

Den på gamla bestämmelser grundade § 73 åter gällde, på samma sätt som sina föregångare, blott tvungna prestationer. Frågan i vad mån prestationer, som måste utföras för erhållande av ett önskat vederlag, föllo under § 73, var över huvud

föga praktisk, såvitt angår penningprestationer därför att § 60 p. 2 och § 57 i allt fall var tillämplig, och såvitt angår prestationer av varor och tjänstbarheter därför att annat tvång regelmässigt stod till buds.

Den andra av de relevanta omständigheterna, vid sidan av tvånget, var *vinst* för prestationens mottagare. Icke så att 1809 års män i detta sammanhang intresserade sig för storleken av inkomsterna i och för sig.⁹¹ Utan så att de sågo frågan, huruvida den enskilde belastades, ur synpunkten av om mera krävdes av honom än som svarade mot ett speciellt vederlag från det allmänna, om sådant lämnades. Bakom den nya § 60 p. 2 låg erfarenhet av att konungen höjt olika avgifter till långt högre belopp än vederlaget från det allmänna motiverade. Däremot reagerade man 1809. Den i litteraturen härskande uppfattningen om §§ 57 och 60 p. 2 går däremot ut på att så snart visst speciellt vederlag lämnades av det allmänna — även om vederlaget ingalunda var likvärdigt med den begärda avgiften — voro paragraferna otillämpliga.⁹² Därvid ser man till det formella, icke till det reella, som 1809 års män hade för ögonen. Dessutom blir det enligt denna uppfattning av avgörande betydelse, vilka slags åtgärder av det allmänna som konstituerade ett vederlag, men därom råder en signifikativ oklarhet. Nämnade uppfattning har bidragit till att förläna KM:t en — i långt senare tid ganska utnyttjad — möjlighet att uttaga vinstgivande avgifter, vilken 1809 års män ville sätta stopp för.

Man hade emellertid 1809 icke någon anledning att reagera mot avgifter som blott täckte kostnaderna för vederlaget från det allmänna. Sådana avgifter underkastades därför icke riksdagen. Hit hörde t. ex. båkavgifterna, som användes till underhåll av båkverket. Den speciella uppfattningen i litteraturen däremot, att även finanstekniska avgifter som blott täckte det allmännas kostnader föllo under riksdagen enligt § 60 p. 2⁹³, leder längre än t.o.m. 1809 års män hade anledning gå.

⁹¹ Jfr även Herlitz 1934 s. 45.

⁹² Jfr även t. ex. Rydin 1878 s. 167 f.

⁹³ Lagerroth, StvT 1938 s. 40.

Man fäste sig 1809 vid om syftet med en avgift var att er- hålla vinst. Syftet hade varit tydligt nog vid de aktuella, ti- made avgiftshöjningarna och var även eljest i allmänhet möj- ligt att bedöma. Men man kunde icke rätta sig efter det verk- liga, ekonomiska resultatet, som ju förelåg först i efterhand.⁹⁴ Några närmare funderingar rörande vinstbegreppet synas handlingarna från 1809 icke innehålla.

Såvitt § 73 gällde penningar, bedömdes vinstfrågan natur- ligen på samma sätt som enligt § 60 p. 2. Såvitt § 73 gällde varor och tjänstbarheter, som voro tvungna, utgick man 1809 på hävdvunnet sätt från riksdagens bestämmanderätt. Fråga om att inskränka denna bestämmanderätt därest vederlag lämnades för de enskildas prestationer, synes över huvud icke ha varit aktuell 1809.

Enär § 57 enligt mig gällde vinstgivande penningprestatio- ner — och sålunda bl. a. de 1809 uppmärksammade postav- gifterna — framstår det icke som inkonsekvent, att postavgif- terna i § 60 p. 1 uttryckligen förklarades för bevillning och därmed skatt. Men enligt den i litteraturen vanliga uppfatt- ningen, att § 57 blott gällde tvångsprestationer utan veder- lag, är det däremot egendomligt, att postavgifterna som allt- så icke skulle utgöra skatt likväl några paragrafer senare gjordes till bevillning och skatt.

Ytterligare den synpunkten må framhållas, att enligt mig kom regeln om införande av nya avgifter, § 57, att rimligt nog stå före den speciella regeln om höjande av avgifter, § 60 p. 2. Om emellertid, såsom hävdats⁹⁵, § 57 skulle ha en väsent- ligt snävare innebörd än § 60 p. 2, skulle regeln om nya av- gifter komma först i § 73 och alltså efter regeln om höjning av avgifter, § 60 p. 2. Den ordningsföljden är givetvis icke naturlig.

Avslutningsvis må sägas att den tolkning av §§ 57, 60 p. 2 och 73, som hävdats i denna avdelning, får stöd av *tillämp- ningen under förra hälften av 1800-talet*, vilken behandlas i det följande.

⁹⁴ Jfr även Malmgren, StvT 1916 s. 280.

⁹⁵ Lagerroth 1942 s. 116 f.

AVD. II. RÄTTSUTVECKLINGEN EFTER 1809

Mot bakgrund av regeringsformens innebörd 1809 skall visas, huru så småningom KM:t och senare även riksdagen och doktrinen åsidosatte de ursprungliga principerna för maktfördelningen och utbildade nya.

Härvid skall framställningen koncentreras på sådana principiella frågor, som uppkomma ännu i vår tid. Däremot behöva frågor, som blott sammanhängde med speciella legala eller sedvanerättsliga förhållanden under 1800-talet, icke närmare beröras. Med denna gallring kunna de karakteristiska dragen i utvecklingen grupperas kring riksrätten 1840, konstitutionsutskottets granskning 1857 samt den stora striden i slutet av 1800-talet.

Riksrätten 1840

Betydelsen av *vilket slags vederlag*, som det allmänna lämnade för de enskildas avgifter, belystes utförligt under riksrätten.¹ En fråga gällde huruvida avgifter, vilka befordrade *hela statens eller folkets bästa*, föllo under undantaget i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter § 3. Där gjordes, som nämnts, undantag för avgifter, »vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet». Justitierådet Stråle anförde i riksrätten, att alla avgifter hade medelbarligen eller omedelbarligen till föremål nytta, vilken var gemensam för de enskilda personer varav samhället bestod. Sålunda skulle man kunna argumentera sig till att *alla* avgifter, av vad namn de vara må, voro inbegripna under tredje paragrafens undantag. Sådan kunde likväl icke vara lagstiftarens mening, och det stred emot § 60 om vad till bevillning räknades.² Ingen synes ha velat intaga annan ståndpunkt i detta hänseende.

¹ Domstolen själv kom dock icke att taga ståndpunkt därtill, enär redan andra — här ovidkommande — omständigheter blevo avgörande.

² Riksrätt 1841 s. 406 i anledning av avgifterna till handels- och sjöfartsfonden.

En annan sak var, att om en avgift gick till en sådan inrättning som avsågs i § 3, kunde avgiften just därigenom gagna även hela samhället. Båkavgiften t. ex., som användes till fyrars och båcars underhåll, verkade därigenom partiellt till hela folkets bästa. Men för den skull föll avgiften icke under riksdagen.³

Omstridd blev frågan om makten över avgifter, vilka skulle användas *till stads utgifter i allmänhet*. Justitieombudsmannen hävdade 1841 med avseende å tolagsavgiften samt bro- och kajavgiften, att de icke uteslutande avsett inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, då de avsett att täcka kostnader för *stads publika byggnader och inrättningar* samt *amortering av stadens skuld*⁴, i synnerhet enär skulden icke tillkommit allenast genom byggnads- eller dylika företag.⁵ De åtalade statsråden påstodo däremot att under tredje paragrafens undantag föllo i sin helhet avgifter, vilka användes dels till fyllnad i *löneanslagen för stadens tjänstemän*, dels för anstalter till *båtnad för handeln och sjöfarten*, dels ock för *stadens offentliga byggnader och inrättningar* — således till gemensam nytta såväl för stadens invånare som för de därstädes trafikerande.⁶ Även *amortering av stadens skuld* påstods leda till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet.⁷

Denna ståndpunkt stödde statsråden på två besynnerliga tankar. För det första, att en stad såsom en enskild korporation var, i motsats till staten, en »inrättning» enligt tredje paragrafens undantag.⁸ För det andra, att denna inrättning var till enskildas »gemensamma» nytta i och med att de enskilda hade sådan nytta som *envar* hade av goda anordningar i ett samhälle, men däremot egentligen icke i och med att den enskilde anlidade anordningen *för egen del*. Att sålunda

³ Jfr även de åtalade statsråden, Riksrätt 1841 s. 309.

⁴ A. a. s. 13, 14 f jfr om tolagen även äldre uttalanden, S u n d b e r g 1927 s. 479 f, 496.

⁵ Riksrätt 1841 s. 196.

⁶ A. a. s. 109 f.

⁷ A. a. s. 111.

⁸ Jfr däremot S u n d b e r g 1927 s. 480; om tolagens särskilda karaktär a. st. ff.

nyttjandet för egen del icke skulle falla under tredje paragrafens undantag, enligt statsråden, utgjorde raka motsatsen till reglernas innebörd 1809 och var en nästan otrolig van-tolkning.

Att statsråden likväl slog in på denna linje måste kanske bestyrkas med deras eget yttrande. Justitieombudsmannen hade anmärkt, att lönefyllnadsanslag till tjänstemän icke var liktydigt med inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, vilken bemärkelse det efter allmänna språkbruket icke erhållit.⁹ Statsråden svarade: »så länge ständernas tjänstemän, såsom hitintills, anses såsom dessa enskilda korporationers men icke statens tjänstemän och löntagare, förmoda vi i alla fall, att bidrag till deras avlönande med fog kunna hänföras till benämningen av avgifter, som hava enskildas *gemensamma* nytta och bekvämlighet till föremål, enär det här förekommande ordet »*gemensamma*» tillräckligen utesluter föreställningen om någon *individuell* enskildhet.»¹⁰ Det är svårt att undgå tanken, att en bidragande förklaring till statsrådets misstolkning låg i att de voro hårt ansatta i ett riksriättsåtal.

En annan omstridd fråga gällde sådana avgifter, som skulle användas till *en speciell näringsgrens upphjälpande*. Konvojavgiften hade från början uteslutande haft till föremål att skydda den svenska handeln mot förluster genom kaperier, men avgiften hade senare — under namn av avgift till handels- och sjöfartsfonden — beräknats att lämna tillgångar, förutom till skydd mot kaperier, även till handelns och sjöfartens utvidgande och befrämjande på lämpliga sätt utom och inom riket.¹¹ Justitieombudsmannen hävdade 1841, att avgifterna till handels- och sjöfartsfonden följaktligen måste anses avse folkets eller statens, men icke blott enskildas eller vissa korporationers fördel och bästa, samt att avgifterna därför icke föllo under tredje paragrafens undantag.¹² Stats-

⁹ Riksrätt 1841 s. 194, jfr även s. 195 f.

¹⁰ A. a. s. 292, samt s. 293 med avseende å broavgift; kurs. är icke av mig.

¹¹ A l i n 1893 s. 240 ff (även angående striden i ständerna 1840—41 om avgifternas natur av bevillning).

¹² Riksrätt 1841 s. 258.

råden menade däremot, att dessa avgifter och t. ex. båkavgifterna (som uttryckligen nämndes som undantag i § 3) lika speciellt gynnade handeln och sjöfarten samt verkade till samma korporationers och enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet.¹³

Därvid förbisågo statsråden dock, att båkavgifterna omedelbart avsågo en speciell anordning, båkverket, medan avgifterna till handels- och sjöfartsfonden avsågo dessa näringsgrenars främjande på varje lämpligt sätt. Justitierådet Stråle uttalade ock, att medan konvojavgiften (liksom båkavgiften) hade ett speciellt ändamål, utgjorde avgiften till handels- och sjöfartsfonden en allmän avgift till bestridande av utgifter för allmänna ändamål.¹⁴ Enligt min mening är det riktigt, att ett främjande, på vilket lämpligt sätt som helst, av en näringsgren icke utgjorde en inrättning till enskildas gemensamma nytta enligt lagens innebörd 1810, men att däremot en speciell anordning för främjandet kunde utgöra en sådan inrättning.

Med statsrådets ståndpunkt, att det icke krävdes en speciell anordning, blev de enskildas gemensamma nytta ytterst uttunnad. Den konsekvensen hade statsråden emellertid, såsom nyss visats beträffande avgifter till städer, redan hävdat såsom principiell rätt.

En speciell tolkning av undantaget i § 3 hävdade lagutskottet 1840, stödjande sig på de exemplifierade undantagen båk-, bro- och färjavgifter. Avgifternas ändamål fick enligt utskottet endast vara inrättningar »*för trafikerandes nytta*».¹⁵ Bakgrunden till detta uttalande var att motioner väckts om ändring av det skenbart så vidsträckta undantaget i § 3. Detta undantag påstods rätteligen blott avse avgifter för rörelsens befordran inom landet, t. ex. hamn- och broavgifter.¹⁶ Lagutskottet avstyrkte ändringsförslagen men anknöt självt

¹³ A. a. s. 309 (statsråden talade om konvojavgiften men avsågo, såsom framgår av sammanhanget, även dess efterföljare), jfr även Herlitz 1934 s. 58.

¹⁴ Riksrätt 1841 s. 408 f.

¹⁵ LU 1840. 127 s. 21.

¹⁶ Se LU a. a. s. 18, Svedelius 1856 s. 559.

till uppfattningen, att § 3 avsåg avgifter för befrämjande av allmänna rörelsen.¹⁷ Andra avgifter däremot skulle, såvitt berodde på förhandenvaron av ett vederlag, falla under RF § 60, ansåg utskottet.

Emot denna distinktion må anföras, att det icke ingick i syftet med § 60 att principiellt skilja mellan avgifter för trafikändamål och andra avgifter. Och tillkomsten av undantaget i § 3 visade, att icke endast avgifter för trafikändamål avsågos därmed, och särskilt att de anförda exemplen icke fingo tillmätas en sådan begränsande betydelse. Å ena sidan kunde rätteligen en avgift för annat ändamål än trafikering falla utanför § 60 och under undantaget i § 3, nämligen om ett tillfyllestgörande speciellt vederlag lämnades av det allmänna. Å andra sidan kunde en avgift för trafikändamål falla under § 60, varpå exempel strax skall givas.

För sin avgift erhöll den enskilde vanligen ett i och för sig riktigt vederlag av det allmänna, men *avgiften var ofta avsevärt högre än kostnaderna för detta vederlag*. Broavgiften t. ex. avsåg förutom underhåll av broar även avlöning av stadens tjänstemän, avgiften till handels- och sjöfartsfonden avsåg förutom anordningar till skydd mot kaperier även främjande i övrigt av handel och sjöfart. Städernas avgifter å handel och sjöfart voro i allmänhet högre än vederlaget motiverade.¹⁸

Det bör fastslås, att ingen under diskussionerna i riksrätten 1840 ansåg förekomsten av ett till sin typ riktigt vederlag, vilket dock i värde understeg avgiften, medföra att frågan föll utanför riksdagens beskattningsmakt. Det ansåg icke justitieombudsmannen, icke justitierådet Stråle och icke ens de åtalade statsråden.¹⁹

Dessutom må hänvisas till ständernas hemställan 1815, att KM:t måtte i taxan för lots- och båkavgifterna fastställa »en efter närvarande tids mynt- och penningvärde närmare lämpad förhöjning», men icke någon höjning därutöver.²⁰

¹⁷ A. a. s. 21.

¹⁸ Herlitz 1924 s. 214 f, Sundberg 1927 s. 471 f.

¹⁹ A. st.

²⁰ Riksståndens prot. 1815 bihang V. 3 s. 2170.

Vidare må påpekas ett uttalande 1840, att hamn- och broavgifter fingo höjas på statsrådets tillstyrkande vid ombyggnad av hamnen men icke vid t. ex. kyrkobyggande eller ökat lönebehov för en ämbetsman.²¹

När man sålunda allmänt synes ha utgått från att avgifter som voro vinstgivande föllo under riksdagen, följde man den ursprungliga innebörden i lagstiftningen.

Slutligen berördes i riksrätten 1840 även betydelsen av att *samma personer som erlade avgiften också njöto nyttan därav*. Justitierådet Stråle yttrade principiellt, att enligt lagstiftarens mening, sådan den kunde härledas ur de i § 3 anförda exemplen om båk-, bro- och färjavgifter, de enskilda personer som erlade avgiften skulle i mer eller mindre mån ha gemensam nytta av de inrättningar, som medelst avgiften tillvägabragtes. Men om, fortsatte Stråle, allmogen å landet blev ålagd att under benämningen båkavgift betala avgift till båkars underhåll, eller om en stads invånare blevo ålagda att såsom broavgift betala underhåll av en bro i en annan landsort, som av dem icke begagnades, då vore § 3 icke tillämplig.²² Om sålunda, tillade Stråle, konvojavgiften hade blivit påbjuden och fortfarande utgått endast för de fartyg och däruti fraktade varor, vilka överfarit sådana farvatten där kaperier äventyrades, då skulle avgiftens användande, till förebyggande av kaperier av dessa svenska skepp, kunnat anses innefatta en inrättning till enskildas gemensamma nytta.²³

I ständerna varnades ock för att under uttrycket »enskildas gemensamma nytta» i § 3 kunde, genom en för vidsträckt tydning, innefattas alla avgifter vilka tillföllo enskilda, antingen personer eller menigheter. Ty åtminstone den eller de, som skulle erhålla avgifterna, skulle alltid anse såsom överensstämmande med sin nytta och bekvämlighet, att sådant uppbärande medgavs.²⁴

²¹ LU 1840. 127 s. 18 (S p e n s, med anslutning från utskottet).

²² Riksrätt 1841 s. 406. Jfr även H e r l i t z 1934 s. 44.

²³ Riksrätt 1841 s. 408; däri framhävdes, som synes, även kravet på ett speciellt ändamål med avgifterna.

²⁴ S v e d e l i u s 1856 s. 559, jfr även LU 1841. 179 s. 4 f (C e d e r s c h i ö l d).

Ingen bestred principen att de som erlade avgifterna skulle njuta nyttan därav. Dock må erinras om att statsråden under riksrettsförhandlingarna ansågo en så allmän och uttunnad nytta tillfyllest, att det redan därför blev självklart att avgiftsbetalarna åtnjöto denna nytta. Principen att vederlaget skulle tillkomma just avgiftsbetalarna låg i § 3 alltifrån dess tillkomst.

1857

Detta år förklarades det vara av avgörande betydelse, huruvida *en avgift var tvungen* — i motsats till vad jag kallat skenbart frivillig, d. v. s. att avgiften måste erläggas för erhållande av ett önskat vederlag. Tvånget hade icke tillmätts sådan betydelse 1840. Som stöd för att t. ex. tolagen och avgiften till handels- och sjöfartsfonden föllo under riksdagen anfördes 1840 icke tvångskaraktären hos avgifterna — icke ens åklagaren, justitieombudsmannen, sökte stöd däri, ej heller justitierådet Stråle eller lagutskottet. Utan man stödde sig blott på frånvaron av ett riktigt vederlag för avgifterna.

KM:t beslöt emellertid 1856, att som ersättning till förmyndarkammarens förvaltningsomkostnader, för vilka dittills avgifter utgått ur de av kammaren förräntade medlen, avgifter skulle utgå även ur de medel, som utlånades genom enskilda förmyndares egen försorg och som jämte lånehandlingarna skulle bokföras hos kammaren. Det beräknade överskottet hos förmyndarkammaren skulle fortfarande användas till fattiga barns underhåll. Konstitutionsutskottet hävdade, att den nya avgiften var en skatt, enär det icke berodde på den enskilde att undandraga sig densamma och den icke var ersättning för någon åt den betalande erbjuden fördel eller bevisad tjänst.²⁵

I detta resonemang av konstitutionsutskottet synes ligga den uppfattningen, att om den enskilde kunde undandraga sig en avgift — t. ex. genom avstående från ett vederlag, obestämt med vilka uppoffringar — behövde avgiften icke vara en skatt. Sätillvida gav såväl KM:t som utskottet en snävarer

²⁵ KU 1857. 11 s. 19.

innebörd åt riksdagens beskattningsmakt än denna hade 1809. Då omfattade den, när såsom i detta fall tillfyllestgörande vederlag saknades, både tvungna och skenbart frivilliga avgifter.

Beskaffenheten av *vederlaget* kritiserades ock närmare av konstitutionsutskottet. En åtgärd såsom *förmyndarkammarens bokföring* av omyndigas medel och lånehandlingar, varav de omyndiga regelmässigt icke hade något gagn, fick icke ges sken av ett riktigt vederlag för vilket en avgift kunde påbjudas. Dessutom uppkom, fortsatte utskottet, redan tidigare i allmänhet överskott hos kammaren, varför hela den nya pålagan skulle komma att gå till *fattiga barns underhåll*, vilket var ett allmänt ändamål.²⁶ Sålunda sökte utskottet upprätthålla sådana gränser för KM:ts avgiftsmakt i fråga om vederlagets beskaffenhet, som även KM:t respekterat 1840.

Vidare underströk konstitutionsutskottet några synpunkter som framkommit redan 1840. För ett obetydligt vederlag, såsom förvarandet av lånehandlingarna hos förmyndarkammaren, fick icke *en för hög avgift* påbjudas. Ej heller fingo sådana omyndiga, vilkas medel utlånades genom enskilda förmyndares försorg, åläggas bidra till omkostnaderna hos kammaren, som genom utlåning förräntade *andra* omyndigas medel.

Konstitutionsutskottet uttryckte sin helhetssyn med orden, att under det förvillande skenet av betalning för ett förvaltningsbestyr skedde en verklig beskattning.²⁷

SLUTET AV 1800-TALET

1. Tvungna avgifter

I slutet av seklet uppblossade i riksdagen en livlig strid om makten över avgifter, närmast såsom ett led i striden om gränserna för den ekonomiska lagstiftningen enligt RF § 89. Även i den samtida litteraturen tog man nu ståndpunkt till

²⁶ KU a. st. ff.

²⁷ A. st.

frågan om makten över avgifterna. Man skilde mellan *tvungna* avgifter (behandlas först), och avgifter som kallades frivilliga.

Makten att påbjuda en avgift, som var *högre* än kostnaden för vederlaget från det allmänna, berördes vid några tillfällen. Tillfälliga utskottet uttalade 1883, att fyr- och båkavgiften alltid varit avsedd uteslutande för anstalter till sjöfartsnäringens förkovran och att den därigenom föll utanför regeringsformens beskattningsregler.²⁸ Men konstitutionsutskottet, som 1885—86 bemötte kritik som riktats mot att KM:t fastställt fyr- och båkavgiften och detta till så högt belopp, försvarade KM:ts rätt utan att göra någon begränsning med avseende å beloppet.²⁹ Sålunda synes en viss oklarhet ha förelegat rörande KM:ts befogenhet att påbjuda en för hög avgift. Betecknande var att konstitutionsutskottet icke längre, såsom 1857, gick emot KM:t när det gällde en för hög avgift.

Konstitutionsutskottet uttalade sig ock om makten att påbjuda avgifter, som skulle användas till *en näringsgrens bästa*. Om en anstalt var sådan, att näringen på grund av förhållandenas natur *måste* njuta de omedelbara frukterna av den, eller ock anstalten avsåg att *förekomma vådor*, som näringens drivande kunde medföra för enskilda, var intet att invända mot att KM:t upptog en avgift av denna näring.³⁰ I de av utskottet kursiverade orden lågo inga betydande begränsningar av KM:ts makt. Konstitutionsutskottet gick nu snarare på statsrådets än på oppositionens linje från 1841, enär utskottet torde ha menat att en avgift fick avse en speciell närings främjande genom sådana anstalter som kunde finnas lämpliga, och icke omedelbart måste avse en *speciell* anstalt.

Principen om riksdagens makt över avgifter till *allmänna samfundsändamål* upprätthölls däremot.³¹ Rabenius framhöll emellertid, att nyttan av denna allmänna verksamhet

²⁸ AK TillfU 1883. 13 s. 5 f (i anslutning till en historik över avgiften).

²⁹ KU 1885. 15 s. 1, 7; 1886. 6 s. 3 f. Jfr även Ryd in 1878 s. 167 f, Thulin 1890 s. 170 och Hagman 1902 s. 142, med exempel på bl. a. avgifter som gävo vinst.

³⁰ KU 1886. 6 s. 4.

³¹ Ryd in 1878 s. 163, 166.

till en viss grad kunde uppdelas på de enskilda, dock icke i sådan grad att beskattningen av de enskilda kunde ordnas därefter. I vissa fall, nämligen vid begagnande av inrättningar och vid tjänster av ämbetsmän, kunde emellertid uppdelningen av nyttan och kostnaderna ske med tillräcklig säkerhet.³² Sålunda uppmärksammade man, att det blott förelåg en viss gradskillnad mellan en allmän och en speciell nytta.³³

Från oppositionellt håll riktades vid denna tid det första vittsyftande angreppet mot KM:ts makt att påbjuda avgifter. Tidigare hade man regelnässigt utgått från att om ett tillfyllestgörande vederlag lämnades — därvid kraven på vederlaget ställdes olika på olika håll — KM:t ägde fastställa även *tvungna* avgifter. Så resonerade 1840 icke blott statsråden utan även åklagaren, justitieombudsmannen, t. ex. beträffande tolagen, samt justitierådet Stråle beträffande konvojavgiften och lagutskottet beträffande avgifter för trafikändamål. År 1857 intog icke blott KM:t utan även konstitutionsutskottet denna ståndpunkt beträffande avgiften till förmyndarkammaren. Och under 1880-talet hävdade, såsom nyss visats, tillfälliga utskottet och konstitutionsutskottet detsamma beträffande fyr- och båkavgiften och andra avgifter till näringars främjande.³⁴

Men 1885 restes i riksdagen den frågan, om KM:t *över huvud* ägde konstitutionell rätt att fastställa sådana avgifter som fyr- och båkavgifterna, kontrollstämpelavgifterna, konsulatavgifterna och lotsavgifterna, i den mån skyldighet att taga lots förelåg.³⁵ Det förekom också eljest att KM:t förut-sattes äga fastställa avgifter endast till sådana anstalter, vilka allmänheten kunde inom vissa gränser efter gottfinnan-

³² Rabenius 1873 s. 88 f.

³³ Jfr även Lagerroth 1928 s. 172 om Karl XII:s tid.

³⁴ Ur litteraturen kan återopas Rydin 1878 s. 165, 167 f med bl. a. fyr- och båkavgiften som exempel, jfr även Rabenius 1873 s. 101, Blomberg 1887—89 s. 453 och Hagman 1902 s. 121 om skattebegreppet.

³⁵ Reservation av Hedin m. fl., KU 1885, 15 s. 18.

de begagna sig av eller icke.³⁶ Då uppfattades även t. ex. fyr- och båkverket som en sådan anstalt.

Denna kritik av tvungna avgifter utvecklades dock icke vidare. Den uppgick i kritiken av KM:ts befogenhet att över huvud fastställa avgifter, vare sig tvungna eller frivilliga (varom nedan).

Kritiken av de tvungna avgifterna var emellertid förfelad såtillvida, som regeringsförmens beskattningsregler aldrig tidigare gällt tvungna avgifter, därest ett tillfyllestgörande vederlag lämnades. Därpå utgjorde båkavgifternas upptagande i ansvarighetslagen § 3 ett av belägen.

II. Frivilliga avgifter

Makten över de avgifter, som jag kallat *skenbart frivilliga*, angavs vid denna tid mycket uttrycksfullt av Rydin: sådana avgifter som erlades såsom ersättning för begagnande av allmänna anstalter, vilka man efter gottfinnande kunde anlita eller icke, eller för tillfredsställande av rättsanspråk, vilka det berodde på den enskildes fria vilja att göra gällande eller efterskänka, vore ej att betrakta såsom skatter utan såsom omedelbar ersättning för erhållen tjänst.³⁷ Lämnade avgifterna *vinst*, fortsatte Rydin, som för statsavgifterna i allmänhet var att tillgå, gällde ändå som regel att KM:t, som på grund av sin ekonomiska lagstiftningsmakt ägde att ensam ordna anstalternas verksamhet, även var den som bestämde avgifterna för deras begagnande.³⁸ Inskränkningar i KM:ts bestämmanderätt förelågo enligt Rydin blott därest särskilda lagar, i vilkas stiftande riksdagen deltagit, eller uttryckliga grundlagsbud, såsom i fråga om postmedlen, gåvo riksdagen rätt därutinnan, eller ock riksdagen deltagit i inrättningens grundande och därvid förbehållit sig rätt att deltaga i bestämmandet av avgiften för dess begagnande.³⁹

³⁶ AK TillfU 1883. 13 s. 5.

³⁷ Rydin 1878 s. 166.

³⁸ A. a. s. 167 f; det kan påpekas att Rydin uppfattade vissa avgifter som frivilliga, vilka i riksdagen och ämbetsverken kallades tvungna, varom närmare nedan. Jfr även t. ex. s. 109.

³⁹ A. a. s. 168.

Ikke heller i riksdagen synes under denna tid ha hävdats, att KM:ts makt över skenbart frivilliga avgifter led inskränkning med avseende å vinstgivande avgifter.⁴⁰ Tanken på frivillighetens betydelse synes ha dominerat helt, bl. a. över frågan om avgifternas höjd. Så t. ex. då konstitutionsutskottet anförde, att en viss föreslagen bestämmelse skulle hindra KM:t att upptaga avgifter av en näring för begagnandet av en till densammas förmån inrättad anstalt, även om näringens idkare hade full frihet att begagna sig av inrättningen eller ej och således väl ej kunde anses komma att taga de beredda fördelarna i åtnjutande, så vida de ej funne detta vara med deras egna intressen överensstämmande.⁴¹ I samma utlåtande förklarade utskottet att begagnandet av statens postinrättning var helt frivilligt.⁴²

Ikke heller någon av den tidens författare synes ha menat att vinstgivande avgifter intogo en särställning.⁴³

Den sålunda förhärskande uppfattningen, att skenbart frivilliga avgifter föllo utanför riksdagens beskattningsmakt även om de voro vinstgivande, hade ett visst stöd i konstitutionsutskottets resonemang 1857 men stred emot äldre uppfattningar och regeringsformens ursprungliga innebörd.

Någon egentlig motivering för den nya uppfattningen synes icke ha anförts av någon. Rydin motiverade sin ståndpunkt endast genom en kort hänvisning till den ekonomiska lagstiftningsmakten och till ansvarighetslagen § 3. Han hesiterade icke inför så svårförenliga uttalanden som att pålagor, som inneburo enskild uppoffring för det allmänna samsfundsändamålets främjande (allmänna avgifter), föllo under riksdagen, men att anstaltsavgifter, lämnande vinst som för statsutgifterna i allmänhet var att tillgå, föllo under KM:t.⁴⁴ Huru långt Rydin utsträckte frivilligbegreppet exemplifieras av att han räknade även fyr- och båkavgifterna till de frivil-

⁴⁰ Däremot hävdade en grupp i riksdagen, utan framgång, att KM:t saknade befogenhet att över huvud fastställa avgifter, vare sig vinstgivande eller icke, varom nedan.

⁴¹ KU 1886. 6 s. 3.

⁴² A. a. s. 5.

⁴³ Naumann 1883—84 s. 13 f, Blomberg 1887—89 s. 448, 453, Thulin 1890 s. 170, 238, Hagman 1902 s. 121, 142.

⁴⁴ A. a. s. 166, 167.

liga.⁴⁵ Dessa avgifter hade däremot t. ex. lotsstyrelsen strax innan karakteriserat som tvungna.⁴⁶ En viss förskjutning i uppfattning innebar möjligen Rydins senare yttrande om de till skatterna egentligen icke hörande avgifterna för begagnande av vissa anstalter, vilka avgifter dock — med hänsyn till deras betydelse för allmänheten och förpliktelsen att begagna dessa anstalter, samt att under vissa förhållanden, även om de icke begagnades, erlägga avgiften — verkade såsom beskattning; som exempel nämndes bl. a. postmedlen och expeditiönslösen.⁴⁷ En annan framstående författare, Naumann, som också tillerkände KM:t en vidsträckt befogenhet, kan därvid icke ha byggt mycket på undantagsbestämmelsen i ansvarighetslagen § 3, ty han ansåg denna bestämmelse endast gälla avgifter till inrättningar för trafikerandes nytta, i anslutning till lagutskottet 1840.⁴⁸

Ytterligare må understrykas att Rydins uttalande, att KM:t ägde bestämma avgifter för tillfredsställande av *rättsanspråk*,⁴⁹ i sin obestämda form innebar en utvidgning av kretsen av tillfyllestgörande vederlag. KM:ts frihet beträffande de skenbart frivilliga avgifternas belopp begränsades icke heller för nu ifrågavarande avgifters del.

Emellertid framträdde ock en helt annan uppfattning, nämligen att avgifter sådana som *järnvägs- och telegrafavgifter*, ja enligt vissa påståenden *avgifter över huvud* — oberoende av om de betraktades som frivilliga eller tvungna, voro vinstgivande eller icke — enligt gällande rätt föllo under riksdagen.⁵⁰ I detta sammanhang nämndes också särskilda avgifter å näring för begagnande eller omedelbar förmån av statens inrättningar eller för påkallande av ämbetsåtgärd.⁵¹ Den-

⁴⁵ A. a. s. 168.

⁴⁶ AK TillfU 1883. 13 s. 3.

⁴⁷ Rydin 1882 s. 287.

⁴⁸ Naumann 1883—84 s. 244.

⁴⁹ Jfr även Blomberg 1887—89 s. 448.

⁵⁰ Ursprungligen i reservation av Hedin m. fl., KU 1885. 15 s. 17 f, beträffande sådana »allmänna» avgifter som järnvägstrafikavgifter och telegrafporto m. m.

⁵¹ Reservation av bl. a. Ljungman, KU 1886. 6 s. 12. Därefter under flera år i motioner och utskottsreservationer. Dessutom framlades flera förslag de lege ferenda att vidga riksdagens makt.

na uppfattning om riksdagens vidsträckta befogenhet slog aldrig igenom i riksdagen, ehuru den en gång, 1892, godkändes av andra kammaren.⁵² Än mindre slog denna uppfattning igenom i regeringen.

Argumenten för den nya uppfattningen voro ock dåliga. Bestämmelsen i § 60 p. 1 om *postmedlen* åberopades icke sällan analogiskt med avseende å järnvägsavgifterna och över huvud å samfärdselmedel under statens vård. Reservanter i konstitutionsutskottet anförde sålunda 1892, att järnvägsmedlen m. fl. obestridligen voro av samma statsekonomiska natur som postmedlen, och att följaktligen förstnämnda inkomster otvivelaktigt, ifall ifrågavarande inrättningar funnits vid tiden för regeringsformens antagande, i likhet med postmedlen blivit upptagna under § 60 såsom arter av bevillning.⁵³ Denna analogi med postmedlen var emellertid dålig, enär grunden för bestämmelsen om postmedlen var att dessa hade gjorts vinstgivande.

När konstitutionsutskottet 1897 avstyrkte all analogisering med postmedlen, var det emellertid med ett annat resonemang, som gjorde starkt intryck i riksdagen: postmedlen å ena samt järnvägstrafik-, telegraf- och telefonmedlen å andra sidan voro i statsrättsligt avseende varandra såtillvida olika, som poströrelsen alltid ansetts utgöra ett *statsmonopol*, under det att statens järnvägar, telegraf och telefon, särskilt de förstnämnda, hade att uthärda stor konkurrens med enskilda dylika anläggningar. Skälet varför postmedlen i 1809 års regeringsform hänfördes till bevillningarna torde, fortsatte konstitutionsutskottet, vara att söka just i poströrelsens egenskap av statsmonopol, som syntes hava föranlett att den kommit att betraktas uteslutande såsom en statens inkomstkälla, vilken kunde regleras utan hänsyn till andra omständigheter än lämpligheten i och för sig av större eller mindre avgifter.⁵⁴ Detta utskottets resonemang var oriktigt. I själva verket undansköt utskottet den avgörande omständigheten, vinstuttagningen, till förmån för en av de bakomliggande omständig-

⁵² Malmgren, StvT 1916 s. 266 ff, Hagström, StvT 1920 s. 197 ff.

⁵³ KU 1892. 5 s. 7.

⁵⁴ KU 1897. 4 s. 5.

heterna, monopolegenskapen. Detta fick till följd en begränsning av bestämmelsens betydelse; den kunde ex analogia endast gälla monopol. Å andra sidan skulle utskottets resonemang i framtiden kunna åberopas med avseende å vissa andra rättsliga och faktiska monopol än poströrelsen.

Som ytterligare argument för riksdagens makt framhölls gärna, att järnvägsavgifterna till sitt *totala belopp* vida överstego postmedlen, och att t. ex. telegrafmedlen överstego bevillningsavgifterna för särskilda förmåner och rättigheter.⁵⁵ Avgifternas totala belopp synes emellertid aldrig tidigare, varken 1809 eller i följande praxis, ha ansetts relevant. På en sådan omständighet i och för sig kunde en rationell kompetensfördelning knappast heller grundas.

Det hävdades vidare, att allmänna avgifter i § 60 p. 2 avsetts omfatta avgifter för begagnande eller omedelbar förmån av anstalter eller inrättningar till *allmänhetens* eller *särskild närings* nytta och bekvämlighet.⁵⁶ Därigenom tillskrevs § 60 p. 2 en alltför vid syftning, enär paragrafen som sagt avsåg sådana avgifter, som uttogos med alltför högt belopp i förhållande till kostnaderna för vederlaget från det allmänna och som sålunda inneburo reell beskattning. Ibland framträdde i riksdagen än mera renodlat den uppfattningen, att vissa avgifter voro allmänna enligt § 60 p. 2, därför att de kunde komma att erläggas av *alla*.⁵⁷

I konsekvens med dylika uppfattningar om § 60 p. 2 förklarades att undantagsbestämmelsen i ansvarighetslagen § 3, vilken motsade att § 60 p. 2 hade så vid innebörd, var grundlagsstridig. I äldre konstitutionell praxis hade undantagsbestämmelsen däremot ansetts grundlagsenlig och förtydligande. På den uppfattningen vilade t. ex. ständernas tidigare nämnda skrivelse till KM:t 1815 angående båkavgifterna. Därifrån utgingo under 1840-talets meningsbyten om tolagen, broavgiften och avgiften till handels- och sjöfartsfonden icke blott statsråden utan även åklagaren, justitieombudsmannen, samt justitierådet Stråle och lagutskottet. Samma uppfatt-

⁵⁵ Särskilt reservation i KU 1885. 15 s. 17 f.

⁵⁶ Särskilt motion av L j u n g m a n, AK 1895. 166 s. 1 f.

⁵⁷ Emot en dylik synpunkt S u n d b e r g 1927 s. 479 f.

ning var förhärskande under 1880- och 90-talens riksdagsförhandlingar. Endast undantagsvis hade i äldre tid någon enskild riksdagsman hävdad att bestämmelsen var grundlagsstridig.⁵⁸ Vissa påståenden därom förekommo som sagt under 1880- och 90-talen. Men till stöd därför anfördes endast, att vid ansvarighetslagens stiftande den uppfattningen skulle ha gjort sig gällande, att riksdagen genom regeringsformen fått för vidsträckt beskattningsmakt, och att denna beskattningsmakt därför inskränkts genom ansvarighetslagen. Riktigheten av detta resonemang motsäges emellertid av ständerprotokollen från 1810 och av andra tidigare angivna omständigheter. Och i litteraturen synes undantagslöst ha rätt den uppfattningen, att undantagsbestämmelsen i ansvarighetslagen § 3 var grundlagsenlig.⁵⁹

Först 1916 framlades i fråga om riksdagens makt ett argument, som var hållbart enligt regeringsformen. KM:t hade, sades det, fastställt nya telefonavgifter i avsikt att bl. a. tillföra statskassan en *inkomstökning*, och därigenom hade på administrativ väg en beskattning, om man såg saken totaliter, blivit pålagd svenska folket.⁶⁰

Men nu var det för sent att rubba den, främst från Rydin stammande uppfattningen att dessa slag av avgifter föll under KM:t, även om de voro vinstgivande. Från riksdagen själv uttalades vid denna tid allenast en önskan om (antagligen) medbestämmanderätt, 1912, samt hörande, 1916 och 1918, rörande vissa ändringar av järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna.⁶¹ Departementschefen anförde senare under år 1918 att med hänsyn till de ifrågasatta järnvägsavgifternas betydande storlek, riksdagens yttrande borde inhämtas. Att så skedde fick emellertid icke anses innebära ett frångående av dittills följd ordning med avseende å järnvägstaxornas bestämmande.⁶² På liknande sätt berördes inhämtande av riksdagens yttrande över nya telefon- och telegrafavgifter, enär

⁵⁸ T. ex. S p e n s i LU 1840. 127 s. 18.

⁵⁹ S v e d e l i u s 1856 s. 558, N a u m a n n 1866 s. 363, R y d i n 1878 s. 166, H a g m a n 1902 s. 142.

⁶⁰ R y d é n, AK prot. 1916. 1. 6 s. 37.

⁶¹ AK TillfU 1918. 3. 11 s. 2 ff.

⁶² KPr 1918. 432 s. 28.

dessas voro av avsevärd ekonomisk betydelse för allmänheten.⁶³ Huruvida avgifterna skulle ge vinst, ansågs förmodligen icke relevant.

Sammanfattning

De mest intressanta frågorna under rättsutvecklingen ha gällt, I. vid vilket slag av vederlag från staten som KM:t ägde uttaga avgift utan riksdagens samtycke, och II. huruvida avgiften måste begränsas till kostnaderna för vederlaget eller fick överstiga dessa. Vid bedömningen av dessa frågor tillmättes det så småningom en viss betydelse, huruvida avgiften var tvungen eller skenbart frivillig, d.v.s. måste erläggas för erhållande av det önskade vederlaget.

Vad först beträffar frågan om *vederlagets beskaffenhet*, hävdade kronan tidigt, under opposition från riksdagen, att ett ganska obestämt slag av vederlag från staten var tillfyllest, t. ex. nyttan av att en näringsgren upphjälptes på ett eller annat obestämt sätt. Huruvida avgiften för vederlaget var *tvungen eller skenbart frivillig* tillmättes därvid icke betydelse av någon. Några årtionden senare synes riksdagen ha varit beredd på den eftergiften att ett vederlag, som icke var tillfyllest för en tvungen avgift, kunde vara tillfyllest för en skenbart frivillig, så t. ex. i resonemangen om avgiften till förmyndarkammaren. I slutet av seklet gällde, att skenbart frivilliga avgifter fingo uttagas för vederlag av en mycket vid krets, innefattande t. ex. tillfredsställande av rättsanspråk, i ej närmare klargjord omfattning. Tvungna avgifter synas enligt uppfattning på riksdagshåll ha fått uttagas av t. ex. näringar för dessas främjande på ganska obestämt sätt.

Vad åter gäller *avgiftens storlek*, rådde länge enighet om att avgiften principiellt icke fick överstiga kostnaderna för vad som räknades som vederlag, därvid kraven på vederlagets beskaffenhet ställdes olika på olika håll. Detta gällde vare sig avgiften var *tvungen eller skenbart frivillig*.⁶⁴ När KM:t senare uttog en tvungen avgift med för högt belopp, ansågs på

⁶³ KPr 1918. 77 s. 21.

⁶⁴ Beträffande särskilt städernas avgifter å handel och sjöfart, därvid speciella förhållanden ofta förelågo, bl. a. nedan kap. II.

riksdagshåll närmast att ett sådant belopp möjligen kunde tillåtas vid en skenbart frivillig avgift men icke vid en tvungnen, sådan som avgiften till förmyndarkammaren. I slutet av seklet blev principen om vinstförbud åsidosatt beträffande skenbart frivilliga avgifter, t. ex. avgifter till allmänna anstalter. Därmed är dock icke sagt att KM:t ägde uttaga hur stora vinster som helst. Beträffande tvungna avgifter, såsom fyr- och båkavgiften, hölls nämnda princip åtminstone icke klar.

Sålunda skedde *en utvidgning av KM:ts makt*. Det fanns ock flera praktiska skäl för att KM:t fastställde avgifter utan riksdagens tyngande medverkan. Så t. ex. hänsyn till åtskilliga taxors detaljrikedom, beloppens obetydlighet, omkostnadernas snabba förändringar, penningvärdets förskjutningar och lokala förhållanden.

Dessa synpunkter kunde emellertid ha tillgodosetts utan utvidgning av KM:ts makt till att omfatta uttagande av vinstgivande avgifter. Men KM:t gjorde vid flera tillfällen anspråk på en sådan vidsträckt avgiftsmakt, och riksdagen som i början av seklet med skärpa försvarade sin rätt behöll icke en klar uppfattning om sin rättmätiga befogenhet. Stor betydelse i uppluckringen därav hade den så småningom utbildade distinktionen mellan tvungna och frivilliga avgifter. De s. k. frivilliga avgifterna bedömdes särskilt mildt. Av allmän betydelse var säkerligen också att riksrätten 1840 frikände de åtalade statsråden, ehuru detta skedde av här ovidkommande skäl.⁶⁵ KM:t fortfor sålunda att reglera t. ex. tolagen, och riksdagen upprepade icke sin kritik i samma punkter som dithills.

De strävanden å andra sidan, som inneburo att KM:ts makt skulle bli väsentligt *mera begränsad* än 1809, hade icke framgång ens i riksdagen. Så t. ex. icke påståendet i mitten av seklet, att KM:t endast ägde uttaga avgifter till trafikerandes nytta. Och så icke heller det stora angreppet i slutet av seklet mot KM:ts makt över avgifter i allmänhet, nu särskilt mot trafikavgifter, vilka tidigare påståtts vara de enda tillåtna.

Alla bedömare av KM:ts avgiftsmakt ansågo sig äga *stöd*

⁶⁵ Därom nedan kap. II.

i *grundlagen*. Argumenten voro emellertid i allmänhet dåliga, när argument över huvud anfördes. Det var dels uttalanden om grundlagens ordalydelse, nästan alltid utan hänsyn till att denna kunde förstås på olika sätt. Dels förekommo många uttalanden om grundlagstiftarnas verkliga eller hypotetiska vilja, med i bästa fall endast exemplen i ansvarighetslagen som belägg. Något försök att analysera distinktionen mellan tvungna och frivilliga avgifter, vilken dock tillmättes relevans, gjordes icke.

I ett hänseende tolkades emellertid *grundlagen* på samma sätt av nästan alla, utan argumentering, nämligen såtillvida att någon skillnad icke gjordes mellan §§ 57, 60 p. 2 och 73. Så t. ex. nöjde sig justitieombudsmannen under 1841 års förhandlingar icke med att hävda, att bro- och kajavgiften, för vilken ett visst men otillräckligt vederlag lämnades, föll under § 60 p. 2. Ett undantag utgjorde dock 1895 års motion, vari § 60 p. 2 tillskrevs en särdeles vid syftning.

Den konstitutionella *praxis*, som efter hand utbildades, tillmättes i princip icke särskilt stor betydelse. Riksdagen opponerade sålunda mot avgifter, som länge utgått utan att riksdagen gjort någon invändning. Exempelvis må nämnas justitieombudsmannens yttrande angående avgifterna till handels- och sjöfartsfonden, att detta beskattningsärende icke till sin egenskap förändrades om än ständerna dittills, helt och hållet eller till någon del, eftergivit de dem tillkommande rättigheterna, allrahelst som emot grundlagens bestämda föreskrift varken någon hävd eller något äldre bruk kunde åberopas.⁶⁶ På regeringshåll åberopades visserligen stundom, att en omstridd avgift tidigare beslutits av KM:t, men detta argument gavs ringa vikt jämfört med det argumentet, att KM:t ägde grundlagsenlig rätt att besluta om avgiften.

Över huvud synes man i början av seklet ha ansett *praxis* väga lätt, därför att den nya *grundlagen* måhända ännu icke hunnit slå riktigt igenom.

Men även den i slutet av seklet relevanta skillnaden mellan tvungna och s. k. frivilliga avgifter gjordes utan stöd i äldre *praxis*. Och de oppositionella tolkningsförsöken under

⁶⁶ Riksrätt 1841 s. 258 f, jfr även justitierådet *Stråle*, a. a. s. 408.

samma tid voro lika nya som vittsyftande. Man var sålunda faktiskt beredd att återgå till grundlagens ursprungliga innebörd, sådan den uppfattades.

AVD. III. GÄLLANDE RÄTT

A. Speciellt vederlag för den enskildes avgift, i fall av tvång och skenbar frivillighet.

Liksom i rättsutvecklingen under 1800-talet, vilken nyss behandlats, är en av huvudfrågorna fortfarande denna: när föreligger ett sådant speciellt vederlag till den enskilde, att KM:t äger besluta om en avgift utan riksdagens samtycke? Vid undersökningen därav får beaktas, i vad mån det är av betydelse om den enskildes prestation är tvungen eller s. k. skenbart frivillig, d. v. s. måste utföras för erhållande av ett önskat vederlag. Det skall givetvis visa sig att mellan nyssnämnda begrepp finnas åtskilliga övergångsformer, vilkas betydelse enligt regeringsformen är vanskelig att bedöma.

I *litteraturen* kunna tre delvis olika huvuduppfattningar urskiljas.

En uppfattning som framlagts i en statlig utredning formuleras så, att § 57 st. 1 gäller varje avgift som kan benämnas skatt, samt att med skatt till staten avses i allmänhet sådan påлага eller avgift som, utan att något speciellt vederlag utgår, uttages av staten för att täcka kostnader för dess verksamhet.¹ Med allmänna avgifter i § 60 torde avses bevillningar samt de övriga avgifter som ha skattekaraktär.² Med avgifter av »skattekaraktär» lär avses, förutom de tidigare utgående grundskatterna m. fl., även t. ex. lotterimedel, tipsmedel och totalisatormedel.³ § 73 slutligen säges icke ha hindrat att KM:t

¹ SOU 1952. 45 s. 24, i viss anslutning till finansteoriens skattebegrepp enligt t. ex. Eberstein 1929 s. 6 och Welinder 1935 s. 18 f.

² SOU 1952. 45 s. 31. Jfr även uttalandet att avgifter, som uttagas utan speciell motprestation, äro pålagor, som icke kunna beslutas eller höjas utan riksdagens hörande, a. st.

³ A. a. s. 24, 25,

med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt pålagt handelen avgifter i handelsreglerande eller prisutjämnande syfte.⁴

Det utmärkande draget för den nu skildrade uppfattningen är att frågan, huruvida speciellt vederlag lämnas, tillmätas en avgörande betydelse. Om speciellt vederlag lämnas, äro paragraferna principiellt icke tillämpliga, icke ens å tvungna avgifter. Det slutligen avgörande blir då vad som anses konstituera ett speciellt vederlag. Därom göras icke några generella uttalanden i betänkandet, men av anförda exempel framgår att icke mycket kräves (närmare i det följande).

Den uppfattning åter, som är den vanliga i litteraturen, avviker något från den nyssnämnda. Om § 57 st. 1 har sagts, att det torde vara odisputabelt att avgifter vid begagnande av statens anstalter icke efter nutida uppfattning äro att betrakta som skatter, liksom det väl icke heller skulle kunna bli tal om att behandla frågor om dylika avgifters åsättande eller förhöjande som beskattningsfrågor.⁵ Nämnda avgifter äro icke heller allmänna avgifter enligt § 60.⁶ Man kan tolka »avgifter» som synonymt med »skatter», och det torde vara praktiskt lämpligt.⁷ § 73 slutligen anses tillämplig vid pålæg-

⁴ A. a. s. 26 f.

⁵ Malmgren 1941 s. 253 f. Jämför även uttalandet, att man med skatt brukar förstå bidrag som avfordras en statsundersåtar till bestridande av kostnaderna för statsverksamheten i allmänhet, till skillnad från avgifter vilka erläggas som ersättning för någon bestämd prestation till förmån för den avgiftspliktige, a. a. s. 300 not 1.

Att beskatta är, heter det även i den av Fahlbeck och Sundberg utgivna grundlagskommentaren 1957 s. 61, att bestämma de belopp varmed medborgarna måste bidraga till kostnaderna för *statens verksamhet i allmänhet*, i motsats till den betalning som man måste lämna för *någon viss statens prestation* (kurs. av utgiv:na).

⁶ Malmgren 1941 s. 253 f, jfr även s. 294 f.

⁷ Malmgren, StvT 1939 s. 57. Hos Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 67 heter det utförligare, att med allmänna avgifter förstås dels allt vad bevillning heter, dels sådana skatter som icke äro bevillning (såsom grundskatterna och mantalspengarna), men däremot icke avgifter för begagnande av statens inrättningar, även om detta begagnande skulle vara nog så allmänt. Jfr även Reuterskiöld 1924 s. 80 om att det tillhör KM:t att fastställa avgifter som utgöra betalning för viss av statsorgan utförd handling, s. 83, ds. 1934 s. 99, Varenius, StvT 1928 s. 117 not 1.

gande av prestationer av ekonomisk eller annan natur, som icke äro skatter i egentlig mening.⁸

Karakteristiskt för denna uppfattning är, att vederlaget tillmätas en avgörande betydelse enligt § 57 st. 1 och § 60 p. 2 men icke enligt § 73. De förstnämnda paragraferna äro, när speciellt vederlag lämnas, icke tillämpliga ens å tvungna avgifter. Därvid ställes emellertid kravet på vederlagets beskaffenhet högre än i det tidigare nämnda statliga betänkandet. Vid § 73 åter anses tvånget vara avgörande. Paragraf 73 är i princip tillämplig å tvungna prestationer även om speciellt vederlag lämnas. En liknande uppfattning hävdades av oppositionen under 1880-talet men slog icke igenom, och tidigare torde den uppfattningen över huvud icke ha hävdats om penningprestationer.

Vad slutligen beträffar den tredje uppfattningen rörande beskattningsreglerna, avviker den ganska mycket från de ovannämnda. Man har, säges det, även i de fall då vederlag bjudes, på det stora hela taget fäst avgörande vikt vid frågan, om staten gått tvångsvis till väga; då så skett, har man ansett riksdagens medverkan nödvändig.⁹ KM:t bestämmer däremot principiellt sådana prestationer som utgå mot frivilligt mottaget vederlag.¹⁰

⁸ Malmgren 1941 s. 298, jfr även ds. 1952 s. 70; därmed torde avses bl. a. vissa tvungna avgifter för vilka speciellt vederlag lämnas.

I samma riktning heter det hos Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 67, att en avgift för begagnande av en statens inrättning kan ha karaktären av en tvångsvis ålagd prestation, som kräver riksdagens samtycke på grund av § 73.

⁹ Herlitz 1934 s. 52. Tvång (i regeringsformens mening) föreligger principiellt icke t. ex. då den enskilde påkallat en särskild förmån eller annan prestation från statens sida och betalning därför fordras, a. st. f. Jfr även Herlitz 1948 s. 163 f, 166 f: själva den omständigheten att en motprestation (nytta av en statens inrättning, en rättslig förmån) ges från det allmännas sida medför ingalunda att riksdagens medverkan är överflödig; det kommer an på om avgifterna utgå frivilligt eller ej. Jfr vidare ds. 1930 s. 425, 1949 s. 296 f.

¹⁰ Herlitz 1934 s. 52 f, 58, ds. 1948 s. 167: riksdagens samtycke fordras principiellt ej för att göra en av det allmänna unnad förmån beroende av en prestation från den som efter fritt val åtnjuter den eller avstår från den. Vissa väsentliga begränsningar av nämnda princip utvecklas å a. st:n ff (varom i det följande),

Utmärkande för denna uppfattning är den avgörande betydelse som tillmätas tvånget, icke blott enligt § 73 utan även enligt §§ 57 st. 1 och 60 p. 2. Uttalandet om tvungna avgifters beroende av riksdagen, även när vederlag lämnas, stödes på tillkomsten av flera avgifter, t. ex. pensionsavgifter och avgifter till riksförsäkringsanstalten och andra ämbetsverk.¹¹ Å andra sidan har redan rättsutvecklingen under 1800-talet givit belägg för, att därest ett ur olika synpunkter tillfyllestgörande vederlag lämnades, kunde även tvungna avgifter fastställas av KM:t.¹² Mot en sådan praxis opponerade i princip endast en riktning på 1880-talet, förgäves, såsom nyss nämndes.

Jag skall icke redan nu uttala mig om de tre ovannämnda uppfattningarna i litteraturen, utan först söka analysera praxis, och därefter i en sammanfattning framlägga mina generella satser.

Genomgången av *praxis* börjar med några former av clearingavgifter, ty vid dessa avgifter kom den konstitutionella frågan att så småningom diskuteras i riksdagen ur ett flertal synpunkter.

Clearingavgifter påbjödos första gången i slutet av första världskriget. I en reservationsanmärkning i konstitutionsutskottet påtalades därefter, att en särskild avgift avfordrats importörer av vissa varor, en åtgärd vars överensstämmelse med grundlagen starkt kunde ifrågasättas, samt att syftet med avgifterna varit att åstadkomma en fond till reglering av hotande förluster vid realiserandet av vissa till högre priser inköpta varor.¹³ Anmärkningen utmynnade emellertid blott i att KM:t icke bort låta industrikommissionen fatta beslut i saken. Det är därför oklart huru särskilt majoriteten i utskottet bedömde frågan om KM:ts egen makt över dylika avgifter. Dechargedebatten gav ingen upplysning. Ovisst är ock, i vad mån dessa clearingåtgärder ytterst grundade sig på allmänna fullmakter av riksdagen.

Av större intresse är därför att clearingavgifter påbjödos

¹¹ Herlitz 1934 s. 52.

¹² Ovan s. 44.

¹³ KU 1920. 55 s. 46 f (von Geijer m. fl.).

i början av andra världskriget utan riksdagens hörande. Det skedde tidigast genom KK 1940. 650 ang. reglering av importpriserna å stenkol och koks m. m., enligt vilken vissa importörer hade att erlægga avgifter till en clearingkassa, som å andra sidan skulle utgiva ersättningar till andra importörer, varigenom prisutjämning skulle åstadkommas. Det är tydligt att KM:t ansåg sig äga ensam besluta om dessa avgifter.¹⁴ Reservanter i konstitutionsutskottet anmärkte emellertid 1941 att clearingen, som bl. a. innebar att en pålaga lades på vissa importörer, icke bort påbjudas utan riksdagens samtycke.¹⁵ I dechargedebatten hävdades till KM:ts försvar, att man icke kunde jämföra dessa regleringsavgifter med sådana avgifter som omförmäldes i vissa paragrafer i regeringsformen.¹⁶

Kort dessförinnan hemställde emellertid KM:t om riksdagens godkännande av vissa förslag till prisutjämningsåtgärder. Det anfördes att prisutjämning redan företagits beträffande åtskilliga varor, samt att enär prisutjämningsförfarandet kunde förväntas komma att bli av »stor omfattning» och därför få vittgående verkningar »å prisbildningen», riksdagen syntes böra beredas tillfälle att »i princip» yttra sig rörande spörsmålet.¹⁷ Framhållas bör, att KM:t icke gjorde någon antydning om en riksdagens medbestämmanderätt enligt regeringsformens beskattningsparagrafer utan tvärtom, i anslutning till en departementspromemoria och remissutlåtanden, fann att KM:t ägde möjlighet att uttaga de åsyftade avgifterna.¹⁸ I en motion i anledning av propositionen hävdades däremot, liksom i den ovannämnda reservationsanmärkningen, under beaktande av frågans statsrättsliga sida att uttagandet av avgifterna i varje händelse föll under någon av §§ 57 st. 1, 60 p. 2 eller 73 i RF.¹⁹ Riksdagen godkände dock

¹⁴ Jfr även SOU 1952. 24 s. 44, interpellationssvaret i AK höst. 1953. 32 s. 167.

¹⁵ KU 1941. 12 s. 17 f (Herlitz m. fl.).

¹⁶ AK prot. 1941. 31 s. 38, jfr s. 41. I en annan dechargedebatt elva år senare vidhölls uttalandet att clearingen icke betraktats som en skattefråga, FK prot. 1952. 17 s. 33.

¹⁷ KPr 1941. 191 s. 9.

¹⁸ A. a. särskilt s. 2 och 9; jfr däremot SOU 1952. 24 s. 44.

¹⁹ FK mot. 1941. 221 (Herlitz), Svenskt författningsliv 1947 s. 73 f.

KM:ts förslag. Därvid uttalades, att då de åtgärder som av departementschefen föreslagits inneburo »ett väsentligt ingrepp i näringslivets frihet och verksamhet», riksdagen förutsatte att den bereddes tillfälle att om ett år taga frågan under omprövning.²⁰ Riksdagsskrivelsen torde icke vila på den uppfattningen att någon av beskattningsparagraferna tillämpades.²¹ För att bereda riksdagen tillfälle att företaga den åsyftade omprövningen lämnade KM:t 1942 en redogörelse för vidtagna clearingåtgärder samt föreslog, att riksdagen lämnade utan erinran att KM:t även i fortsättningen, så länge då rådande utomordentliga förhållanden bestodo, i prisutjämnande syfte vidtog åtgärder av samma beskaffenhet som dittills.²² Skrivsättet i propositionen tyder på att KM:t icke utgick från någon annan uppfattning om beskattningsparagrafernas tillämpning än tidigare. Riksdagen biföll förslaget.²³

Clearingväsendet utvecklades allt mera och uppbörden uppgick till åtskilliga miljoner kronor. I en interpellation 1945 anfördes, att de 1942 rådande utomordentliga förhållandena icke längre voro för handen, och att interpellanten därför utgick från att den 1942 givna fullmakten icke längre ägde giltighet. Nya clearinganordningar borde sålunda icke föreskrivas av KM:t förrän riksdagen lämnat sitt medgivande därtill.²⁴ I interpellationssvaret gav departementschefen en utförlig redogörelse för clearingväsendet, men han anknöt icke till ovannämnda uttalanden i interpellationen. Han framförde däremot ånyo den 1941 utvecklade uppfattningen att KM:t, utan hinder av beskattningsparagraferna, ägde möjlighet att uttaga clearingavgifter.²⁵ Det ansågs fortfarande vara clearingväsendets betydelse för ekonomin i stort, som påkallat viss medverkan av riksdagen. Sätillvida hade riksdagsfullmakterna icke varit obehövlige.

KM:t fattade 1951 beslut om återinförande av clearing å vissa tidigare frisläppta varor, KK 1951. 122 ang. reglering

²⁰ RSKr 1941. 349 s. 6. Se vidare sammansatta stats- och bevillningsutskottet 1941. 3 s. 7 f.

²¹ Jfr däremot SOU 1952. 24 s. 44 samt s. 223.

²² KPr 1942. 228 s. 2, 11 f.

²³ RSKr 1942. 318.

²⁴ FK prot. 1945. 33 s. 3 (Herlitz).

²⁵ FK prot. 1945. 41 s. 5, jfr även s. 13.

av importpriserna å stenkol och stenkolsbriketter. Detta beslut kan tänkas vara grundat antingen på riksdagsbemyndigandet av 1942, vars fortsatta giltighet trots de förändrade förhållandena hållits svävande, eller ock på det av KM:t aldrig uppgivna anspråket att själv kunna uttaga clearingavgifter, vilken befogenhet ansetts kunna utnyttjas då det här gällt en isolerad clearinganordning. Reservanter i konstitutionsutskottet anmärkte, att enär enligt regeringsformen alla skatter och pålagor berodde av riksdagens beslut, krävde ett clearingförfarande principiellt dess bemyndigande, samt att införandet av en ny clearinganordning nära sex år efter världskrigets slut icke ägde stöd i riksdagens nio år tidigare, 1942, under helt andra förhållanden meddelade bemyndigande.²⁶ I dechargedebatten hävdades till KM:ts försvar, både att 1942 års fullmakt alltjämt gällde, och att clearingen icke innefattade någon beskattning.²⁷

Men i 1952 års betänkande om förfogandelagstiftning anfördes, att det torde vara klart att clearingavgifter voro att betrakta såsom allmänna avgifter eller pålagor enligt §§ 60 och 73 RF och alltså icke fingo påläggas eller höjas utan riksdagens medverkan.²⁸ Ingen av remissinstanserna, vilka delvis voro samma kristidsorgan som tidigare förfäktat KM:ts rätt, bestred nu riktigheten av utredningens uppfattning. Departementschefen föreslog, utan att yttra sig om de åberopade beskattningsparagrafernas tillämplighet, att den nya fullmaktslagstiftningen skulle omfatta även uttagande av clearingavgifter.²⁹ Detta blev ock riksdagens beslut.³⁰

Därmed har den, särskilt av Herlitz förda striden för att befästa riksdagens makt över clearingavgifter givit positivt resultat. Men kvar står likväl den uppfattningen, att KM:t verkligen ägt påbjuda clearingavgifter.³¹ Det är av principiellt intresse att granska de skäl, på vilka denna uppfattning vilar.

²⁶ KU 1952. 23 s. 11. (Herlitz med sju andra led.). Jfr även SOU 1952. 24 s. 46, AK prot. höst. 1953. 32 s. 172 (Håstad).

²⁷ FK 1952. 17 s. 30, 33.

²⁸ SOU 1952. 24 s. 63.

²⁹ KPr 1954. 20 s. 15, 44; jfr även LU II 1954. 19 s. 56.

³⁰ RSkR 1954. 186; allmän ransoneringslag 1954 § 4.

³¹ Förutom KM:ts och andras ovan påvisade uppfattning, även SOU 1952. 45 s. 26 samt Pm med förslag rörande dispositionen av över-

Huruvida clearingavgifter rätteligen föllo utanför eller innanför riksdagens beskattningsmakt, berodde på om de avsågo vad i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter § 3 kallats *inrättningar till enskildas gemensamma nytta*, enligt andan i denna bestämmning och utbildad praxis. Mot bakgrund därav måste man först och främst bedöma det resonemanget, att KM:t kunde påbjuda prisclearing inom en viss »varugrupp» men däremot icke ägde pålägga handeln med vissa varor avgifter för att subventionera handeln med eller tillverkningen av *andra* varor.³² Detta resonemang anknöt i viss mån till ett uttalande av departementschefen, att varje clearingkassas verksamhet i allmänhet avsett en viss mer eller mindre begränsad grupp av varor. Vid denna, givetvis ganska obestämda begränsning fäste han en viss vikt, såsom ock synes framgå av påpekandet att kolclearingkassan utgjorde, »med riksdagens medgivande», ett undantag.³³ I litteraturen påpekades ock någon gång möjligheten av clearing beträffande varor av samma eller »närliggande» slag.³⁴

Mot den sålunda gjorda distinktionen kan invändas, att själva huvudsyftet med clearing, såväl inom en viss varugrupp som mellan helt olika slag av varor, var allmänt prispolitiskt eller försörjningspolitiskt. Syftet var icke att befordra de berörda näringsidkarnas gemensamma nytta.³⁵ Därest man, såsom man egentligen bör, fäster stor vikt vid själva syftet med clearing, bör nämnda invändning i och för sig anses avgörande. Emellertid kunde de facto en viss gemensam nytta uppkomma för de berörda näringsidkarna. Ty de växlande skottsmedel i vissa clearingkassor 1952 s. 1 f (otryckt). Vidare jordbruksministerns interpellationssvar 1953: grunden för uttagande av clearingavgift på linolja utgöres av KM:ts brev 10 jan. 1941 ang. reglering av införseln av vissa fettvaror m. m., AK prot. höst. 1953. 32 s. 166 f. Tre reservanter i konstitutionsutskottet yrkade anmärkning mot jordbruksministern, enär frågan om fortsatt linoljeclearing icke underställts riksdagen, KU 1954. 15 s. 17. Jordbruksministern medgav dock, givetvis, att fråga om ett återinförande av linoljeclearingen, sedan denna numera upphävts, måste underställas riksdagen, AK prot. höst. 1953. 32 s. 170.

³² SOU 1952. 45 s. 26.

³³ Interpellationssvaret i FK 1945. 41 s. 13.

³⁴ H a m m a r s k i ö l d, NAT 1946 s. 181.

³⁵ Jfr även t. ex. SOU 1952. 24 s. 66 f, 74 f.

pris- och avsättningsförhållandena rörande en viss vara medförde ökade risker för handeln med denna vara. En clearing, som rörde en viss vara eller åtminstone höll sig inom varugruppen, skapade en viss stabilitet och kunde på så sätt medföra en för handlandena med denna vara gemensam nytta. Vid clearing mellan helt olika slag av varor åter framstod i ingen eller ringa mån något för alla de berörda gemensamt, stabiliserande drag. Därvid framträdde i stället mera ohöjlt att handlandena med viss vara ålades att understödja dem som handlade med annan vara.

Den gemensamma nytta för näringsidkarna, stabiliteten, som sålunda kunde föreligga, kan enligt grundlagens anda och hittills utbildad praxis uppenbarligen icke anses såsom en form av »enskildas gemensamma nytta», vilken gör riksdagens medverkan obehövlig. Så kan icke ens anses, om man anlägger ett modernt, planhushållsmässigt betraktelsesätt. Ty nyttan av clearingen var icke blott av principiellt annan art än dittills godtagits utan även särskilt vag och osäker. Den som betalade till clearingkassan hade måhända icke något behov av den gemensamma stabiliteten, enär marknadsläget var till hans fördel. Och han visste icke, om han själv någonsin skulle komma i det läget att han ägde utfå något ur kassan, eller i så fall huru mycket. För hans del erinrar man sig osökt konstitutionsutskottets uttalande 1857, att en åtgärd icke fick ges sken av ett riktigt vederlag för vilket en avgift kunde påbjudas.³⁶

Om man går vidare från den ståndpunkten att clearingförfarandet sålunda icke erbjöd ett tillfyllestgörande vederlag, kan man bedöma följande resonemang. KM:t kunde, har det sagts, reglera importen och som villkor för import av viss vara, d. v. s. för licensen, föreskriva att importören deltog i det för varan fastställda clearingförfarandet.³⁷ Om nu KM:ts

³⁶ En annan sak än den ovan kritiserade distinktionen mellan varugrupper är att ransoneringslagen, som tillkommit med riksdagen, använder en liknande bestämning: varor av »likartat» slag (varmed avses sådana varor som åtminstone delvis kunna ersätta varandra, t. ex. nötkött och fläsk men icke russin och risgryn), SOU 1952. 24 s. 184, 220.

³⁷ Tidigast KPr 1941. 191 s. 2, med instämmanden från hörda kristidsorgan. Vidare särskilt interpellationssvaret i FK 1945. 41 s. 5.

makt att reglera importen — vilken dock icke är obestridd³⁸ — fattas såsom given i folkhushållningens intresse jämlikt RF § 89, kan uttagande av clearingavgifter vid import visserligen icke sägas tillgodose ett obehörigt syfte, d. v. s. utgöra *détournement de pouvoir*.³⁹ Ty åtminstone vissa av avgifterna hade ett sådant försörjningspolitiskt syfte, icke något obehörigt statsfinansiellt syfte.⁴⁰ Men — och detta är den avgörande invändningen — icke ens detta försörjningspolitiska syfte fick tillgodoses på det sättet att clearingavgifter uttogos. Ty gränserna för konungens ekonomiska lagstiftningsmakt måste bestämmas med hänsyn därtill, att riksdagens beskattningsmakt i och för sig omfattar clearingavgifter, såsom tidigare visats.

På delvis samma sätt måste man bedöma följande resonemang: om i landet befintlig vara låg under beslag, borde inbetalning av en clearingavgift till en upprättad clearingkassa kunna krävas som villkor för varans disponerande för näringsutövning, d. v. s. för en licens.⁴¹ Resonemanget är hållbart så långt som det ansetts, att beslagsinstitutet borde användas främst i försörjningspolitiskt syfte,⁴² och att vissa clearingavgifter just hade ett sådant syfte.⁴³ Men beslagsinstitutets möjligheter begränsades icke desto mindre därav, att avgifterna föllo under riksdagens beskattningsmakt. Därtill kom att förfogandelagen, som omfattade beslagsinstitutet, själv närmare reglerade de tillåtna formerna av ingrepp jämte ersättning därför. Därmed kontrasterade skarpt uttagandet av clearingavgifter utan motprestation, skarpare ju mera beslagsförfarandet inriktades just på uttagandet av avgifterna.

Även clearing rörande en inhemsk vara, som icke låg under beslag, påstods så småningom vara möjlig, därest varan

³⁸ Senast Herlitz' särskilda yttrande i SOU 1952. 24 s. 200.

³⁹ Jfr däremot Herlitz 1947 s. 75 f, ds. 1949 s. 298.

⁴⁰ Jfr även särskilt SOU 1952. 24 s. 74, KPr 1954. 20 s. 67.

⁴¹ Tidigast KPr 1941. 191 s. 2 och 9, där det i anslutning till vissa av de hörda kristidsorganen dock anfördes att beslag å en vara icke borde genomföras enbart för att skapa ett rättsligt underlag för ett indragande av varulager i clearing. Vidare särskilt interpellationsvaret i FK 1945. 41 s. 5.

⁴² KPr 1954. 20 s. 49, jfr SOU 1952. 24 s. 49 f.

⁴³ Jfr även SOU 1952. 24 s. 74 f.

var underkastad sådan reglering, att myndighet kunde till densamma knyta särskilda villkor om skyldighet för näringsutövare att underkasta sig clearingförfarandet.⁴⁴ Sålunda påbjöds clearingförfarande i anslutning till reglering av handeln med en vara. Avgiftens erläggande uppställdes t. ex. som villkor för förvärv av varan.⁴⁵ Om detta tillvägagångssätt må sägas, att handelsregleringarna måhända hade stöd i KM:ts ekonomiska lagstiftningsmakt enligt § 89,⁴⁶ men att uttagandet av avgifter vid inhemsk handel lika litet hade stöd däri som uttagandet av avgifter vid import. Ty den ekonomiska lagstiftningsmakten begränsas fortfarande av riksdagens beskattningsmakt. Givetvis var icke heller den någon gång framförda motiveringen hållbar, att om KM:t hade använt beslagsförfarandet, hade KM:t ägt uttaga avgifter, och att KM:t därför borde kunna uttaga avgifterna utan att gå omvägen över beslag. Över huvud visar detta uttagande av clearingavgifter i samband med handelsregleringar, att gränsen för KM:ts avgiftsmakt kunde bli mycket tänjbar, om man godtog handelsregleringar som grund för avgiftspålägg.

Det resultat jag kommit till innebär, att det var irrelevant, om en clearing gällde varor av samma slag, ur samma varugrupp eller av helt olika slag. Det var också irrelevant, om clearingen gällde enbart aktuell import eller även förråd, som funnos i landet vid clearingens inrättande, eller jämväl inhemsk produktion. I vilketdera fallet hörde påbud om clearingavgifter till riksdagens beskattningsmakt. Det har visserligen ytterligare sagts som motivering för clearingåtgärderna, att de ansågos nödvändiga och tillfälliga.⁴⁷ Men dels träffa dessa argument icke kärnan, enär KM:t ansåg sig principiellt befogad att påbjuda avgifterna, och dels saknas grund i regeringsformen för att KM:t skulle äga en vidsträcktare befogenhet under kristid än eljest.

Vilken av paragraferna om beskattningsmakten — § 57 st. 1, 60 p. 2 eller 73 — var då tillämplig på clearingavgifterna?

⁴⁴ Interpellationssvaret i FK 1945. 41 s. 5, jfr Ståedler 1945 s. 328.

⁴⁵ Lindell, FT 1944 s. 22 f.

⁴⁶ Jfr SOU 1952. 24 s. 42 f.

⁴⁷ SOU 1952. 45 s. 26.

Oppositionen mot KM:ts makt hävdade slutligen att avgifterna voro allmänna avgifter eller pålagor enligt §§ 60 och 73.⁴⁸ Däremot fick § 57, som tidigare stundom åberopats, till sist bortfalla. På regeringshåll fasthölls ock åsikten att clearingavgifter icke voro att betrakta som skatter enligt § 57. Skatter hade, sades det, andra syften än clearingavgifter. Den mest påtagliga skillnaden var att clearingavgifter saknade allt samband med fiskaliska intressen.⁴⁹ Denna motivering kan principiellt uttryckas så, att avgifterna icke utgjorde skatt i finansteoretisk mening.

Här har man således ett exempel på att nutidens finanstestetiska skattebegrepp blivit bestämmande för innebörden i grundlagens skatteparagraf.

Utan meningsskiljaktighet utgick man från att de clearingavgifter, vilka uttogos på ovan behandlade sätt, voro »*tvångsvis* ålagda».⁵⁰ Det har framgått huru detta tvång var beskaffat. Om en näringsidkare önskade licens för import eller licens för förbrukning eller överlåtelse av en vara under beslag eller önskade t. ex. förvärva en handelsreglerad vara, måste han underkasta sig ett clearingförfarande. Formen var närmast den som en gång — alltför onyanserat — karakteriserades som att erlægga avgifter för tillfredsställande av rättsanspråk, vilka det berodde på den enskildes fria vilja att göra gällande eller efterskänka.⁵¹ I själva verket måste avgifter för rättsliga förmåner i förevarande avseende bedömas ganska olika, såsom tidigare visats. Det är här värt att understryka, att KM:t icke beträffande clearingavgifter sökte stödja sitt anspråk på beslutanderätt med något resonemang om frivil-

⁴⁸ SOU 1952. 24 s. 63; å s. 44 omnämnes, mera begränsande, avgifternas natur att vara i viss mån allmänna avgifter.

⁴⁹ KPr 1954. 20 s. 66 f. Likaså LU II 1954. 19 s. 56, jfr däremot reservationen a. a. s. 114.

⁵⁰ T. ex. KPr 1941. 191 s. 8, 9, KU 1941. 12 s. 18.

Clearing skedde ock efter avtal mellan kristidsorgan och näringsidkare, s. k. frivillig clearing. Därmed förknippas en fråga av annat slag än vid tvångsclearing, jfr även Herlitz 1947 s. 80 f, nämligen i vad mån avtalen verkligen voro med hänsyn till omständigheterna frivilliga.

⁵¹ Ryd in 1878 s. 166; jfr s. 167 f om vilka avgifter han därunder inbegrep.

lighet. Frivilligheten vore uppenbarligen ock, om den hävdades, mera skenbar än verklig.

Vilken betydelse hade då tvånget, såvitt gällde makten över clearingavgifter? KM:t ansåg sig ju befogad att besluta om clearingavgifter, trots tvånget. När denna uppfattning kritiserades på riksdagshåll, vilade kritiken antagligen på de två förutsättningarna, att avgifterna voro tvungna och att intet riktigt vederlag gavs. Det torde vara omöjligt att fastställa om man i riksdagen tidvis ansåg den ena förutsättningen viktigare än den andra, eller om man rentav ansåg att en enda av förutsättningarna, tvånget eller saknaden av vederlag, konstituerade beslutanderätt för riksdagen. När jag för min del hävdade riksdagens medbestämmanderätt har motiveringen varit, att inget enligt lag eller praxis godtagbart vederlag utgick för avgifterna. Sålunda har tvångskaraktären hos clearingavgifterna knappast i och för sig ansetts medföra beslutanderätt för riksdagen — åtminstone icke enligt KM:ts uppfattning, knappast heller enligt riksdagsoppositionens, och icke enligt den uppfattning som hävdats i detta arbete.

Snarare ha resonemangen om clearingavgifterna givit stöd för den ståndpunkten, att om blott ett tillfyllestgörande vederlag lämnades, skulle även en dylik tvångsmässig avgift ligga utanför riksdagens kompetens.

Ett särskilt clearingförfarande inrättades beträffande *exportavgifter på ägg*. I KBr 1935 ang. fortsatta stödåtgärder på äggmarknadens område stadgas, att den som erhållit tillstånd till utförsel av viss kvantitet ägg, äger i den mån så provas erforderligt för främjande av avsättningen erhålla ett på visst sätt bestämt pristillägg. Den som erhåller utförseltillstånd är emellertid ock skyldig att, därest för någon vecka ett av jordbruksnämnden beräknat medelnettoexportpris för ägg överstiger ett av nämnden beräknat medelpartipris för ägg i Sverige för varje kilogram av under veckan exporterade ägg till statskontoret inbetala ett av jordbruksnämnden fastställt belopp. Detta belopp motsvarar skillnaden mellan å ena sidan medelnettoexportpriset efter avdrag av exportkostnader och skälig handelsvinst samt å andra sidan medelparti-

priset.⁵² Riksdagen får anses i princip ha anslutit sig till införandet av dylika avgifter.⁵³ Riksdagens samtycke torde också ha varit erforderligt, eftersom avgifterna icke motsvaras av något riktigt vederlag utan stå i samband med erhållande av en licens.

Emellertid må tilläggas att systemet med förhandsberäkningar av priserna stundom medförde — när beräkningarna icke slog in — att avgifterna orsakade förluster för exportörerna eller mindre vinster än som voro skäligen. Möjlighet fanns att överklaga jordbruksnämndens avgiftsdebitering till KM:t.⁵⁴ Men allmän domstol torde däremot icke kunna sakligt pröva tillämpningen av dessa avgiftsbestämmelser.

En clearingliknande anordning infördes även beträffande s. k. *apotekavgifter*. KM:t meddelade 1936 utan riksdagens hörande bestämmelser angående avgifter från apoteken, vari föreskrevs att apoteksinnehavare var skyldig att erlägga avgift till bestridande av utgifter för apoteksväsendets »gemensamma ändamål», nämligen pensionering av apoteksinnehavare och å apotek anställda, beredande av ålderstillägg jämte vissa andra löneförmåner åt apotekens farmaceutiska personal samt hållande av enhetliga läkemedelspris å apoteken i riket och reglering av priserna.

I en uppmärksammas process, där dödsboet efter en apotekare vid domstol yrkade åläggande för kronan att återbetala vissa inlevererade avgifter, blevo åtskilliga frågor rörande makten över avgifter belysta.⁵⁵

Fråga huruvida tvång eller frivillighet förelåg blev sålunda aktuell. Kronan anförde att apotekaren, som erhållit privilegium 1937, alltså året efter avgiftsbestämmelsernas tillkomst, hade accepterat de villkor KM:t uppställt för erhållande av privilegiet, och att han själv aldrig påstått att han icke skulle vara skyldig erlägga avgift. Emellertid kan uppenbarligen icke den omständigheten, att en person väljer eller fortsätter

⁵² Hernmarck, FT 1953 s. 208 f. Se även Jägerskiöld, FT 1942 s. 341 f, Ribbing, FT 1952 s. 268.

⁵³ KPr 1934. 257 s. 97 f.

⁵⁴ Hernmarck, a. a. s. 210.

⁵⁵ NJA 1948 s. 188.

ett visst yrke, anses innebära att redan beslutade avgifter å sådan yrkesverksamhet därmed betraktas som frivilliga. Kronan anförde ock senare, att det förelåg tvång för apoteksinnehavare att erlägga avgiften.

Ända sedan 1920 hade f. ö. förbehåll gjorts i apoteksprivilegier, att innehavaren underkastade sig vad KM:t framdeles kunde komma att föreskriva beträffande privilegiets avstående eller sättet för dess utövande. Genom ett sålunda accepterat villkor kunna icke senare påbjudna avgifter anses få karaktär av frivillighet. Dessutom torde uttrycket »privilegiets avstående eller sättet för dess utövande» icke omfatta erläggande av dylika avgifter.

Särskilt ventilerades i målet frågan, om det förelåg ett tillfyllestgörande vederlag för avgiften. Kronan underströk, att apoteksrörelse endast fick utövas av den som erhållit privilegium å apotek. Dylikt privilegium innebar en ekonomisk förmån, för vilken staten icke fordrade någon ersättning. I stället hade KM:t förbehållit sig en vidsträckt beslutanderätt i frågor som angingo apoteksrörelsen, framför allt beträffande läkemedelsprisen, vilka bestämdes genom medicinaltaxan. Apotek måste finnas såväl i glest befolkade trakter som i tätbebyggda samhällen. Priserna hade med hänsyn till de mindre bärkraftiga apoteken måst hållas höga. Enda möjligheten att inom ramen för gällande privilegiesystem lösa frågan om förbilligande av läkemedlen var därför att kollektivisera apoteksväsendet. 1936 års avgiftsbestämmelser voro ett led däri. Av det sagda framgick enligt kronan, att avgiftssystemet var ett utflöde av KM:ts rätt att utan riksdagens hörande meddela bestämmelser om pris å läkemedel. Avgiftsbestämmelserna inneburo allenast, att KM:t — med hänsyn till svårigheterna att omedelbart genomföra en effektiv sänkning av priserna — i stället för att sänka priserna och utöka antalet driftsbidragsberättigade apotek ålagt apoteksinnehavarna en avgiftsskyldighet för apoteksväsendets s. a. s. externa ändamål, tillhandahållande av läkemedel till lägsta möjliga pris. KM:ts befogenhet grundade sig på RF § 89, slutade kronan.

Dödsboet berörde vissa avgifter som utgått enligt beslut av KM:t redan 1921. Med dessa avgifter bestredos dels bidrag till

mindre bärkraftiga apotek och dels kostnader för pensionering av apotekens farmaceutiska personal och för familjepension för apoteksinnehavare och farmaceuter. Huruvida dessa ändamål voro för de avgiftsbetalande apoteksinnehavarna gemensamma var tveksamt. Det syntes dock kunna göras gällande, att personalens pensionering ägde sådant samband med apoteksnäringsens utövande och privilegiernas handhavande att avgifterna härför kunde motiveras som korporativa. Svårare var att påvisa en sådan rättsgrund för avgifter som skulle nyttjas till utjämningsbidrag för mindre bärkraftiga apotek. Dessa bidrag skulle nämligen tjäna till att möjliggöra en sänkning av läkemedelsprisen; detta syfte var icke för apotekarna partikulärt utan allmänt, vilket ock framgick därav att departementschefen såsom alternativ till avgifterna nämnde anslag av allmänna medel. Vad åter beträffade de nu aktuella bestämmelserna från 1936, framgick omedelbart, att avgiften till icke oväsentlig del avsåg att möjliggöra läkemedlens förbilligande. Någon som helst tvekan om att avgiften till denna del skulle tjäna icke-korporativa, allmänna intressen kunde därför ej råda. Någon förmån, varför avgiften i denna del skulle utgöra vederlag, bereddes icke apotekarna.⁵⁶

Kronan invände, att den allmänna avgiften måste liksom apoteksskollektivet betraktas som en enhet. För den enskilde apoteksinnehavaren var det ur konstitutionell synpunkt ej någon skillnad mellan att erlægga avgift till bestridande av s. k. korporativa utgifter — avlöning åt farmaceuter, pensionsavgifter för teknisk personal m. m. vid andra apotek än det egna — och till fonden för reglering av läkemedelsprisen. I båda fallen var ändamålet och vederlaget detsamma, nämligen apoteksväsendet och försäljningsmonopolet.

Rådhusrättens enhälliga dom fastställdes, likaledes enhälligt, av högsta domstolen och hovrätten. Domen lyder: Enär dödsboet icke äger fog för vad dödsboet i målet gjort gällande därom att ifrågakomna »Bestämmelser angående avgifter från apoteken för vissa gemensamma ändamål», såvitt desamma avsåge avgifter till fonden för reglering av läkemedelsprisen m. m., grundlagsenligt icke kunnat av KM:t utfärdas utan

⁵⁶ Utlåtande i målet av prof. H. Sundberg och doc. S. Jägerskiöld.Utförligare hos Jägerskiöld, Tre utlåtanden s. 9 ff.

riksdagens medgivande och fördenskull vore ogiltiga, finner rådhusrätten dödsboets talan icke kunna bifallas.⁵⁷

Enär domstolarna icke givit någon egentlig motivering för sina domar, erbjuder det vissa svårigheter att ange domens innebörd. Talan gällde blott avgifterna till fonden för reglering av läkemedelspriserna, icke avgifterna till pensionering och lönetillägg. Vad först beträffar den omständigheten, att vederlag gavs i form av apoteksprivilegium, innefattande försäljningsmonopol, kan denna omständighet icke i och för sig ha medfört att avgifterna fått påbjudas. Den i målet avsedda apotekarens avgifter uppgingo till närmare 50 000 kr och regleringsfonden i dess helhet till omkring 35 millioner kr (årskiftet 1946—47). Det finns icke något stöd i grundlag eller tidigare praxis för att så betydande avgifter må utkrävas som ersättning för ett näringstillstånd.

Icke heller den omständigheten, att KM:t ägde fastställa priser å läkemedel, kan i och för sig ha medfört att KM:t i stället för att sänka priserna ägt påbjuda avgifterna. En sådan konsekvens av KM:ts möjlighet att reglera olika näringar och yrken skulle gripa djupt in i riksdagens makt över skatterna. Det synes icke heller finnas något annat exempel i praxis på att möjlighet att reglera priser ansetts medföra befogenhet att påbjuda avgifter.

Den avgörande omständigheten i målet torde därför ha varit, att avgifterna formellt icke tillföllo staten, att de på så sätt icke hade något fiskaliskt syfte. Även om avgifterna destinerats till visst ändamål men formellt hade utgjort statsmedel, torde riksdagens medverkan ha krävts. Men ifrågasvarande avgifter utkrävdes icke såsom statsmedel. Detta är en synpunkt som varit avgörande även i fråga om avgifter i andra sammanhang, låt vara att synpunkten kan kritiseras.⁵⁸

⁵⁷ Nedre justitierevisionen hade hemställt att HD, enär »det icke är uppenbart» att KM:t överskridit sin befogenhet, måtte fastställa hovrättens »domslut». Men HD fastställde som nämnts hovrättens »dom».

⁵⁸ Nedan kap. II. Petréén har antytt betydelsen av att avgifterna icke voro statsmedel då han anför: Det kan ifrågasättas om det över huvud icke är en felkonstruktion att betrakta avgifterna som en pålaga på apotekarna. Egentligen är det allmänheten, som genom att er-

Beträffande de avgifter, som avsågo pensionering och avlöning åt apotekspersonal (och som icke utgjorde föremål för processen), gingo dessa avgifter icke heller till staten. De torde för den skull ha godkänts i domstolspraxis, om de satts i fråga. Beträffande apotekarsocieteten tillkommer det skälet, att denna officiella korporations syften omfattar viss pensionering m. m.⁵⁹ Om i ett annat fall avgifter till pensionering och avlöning av egen eller annans personal skulle ingå till en statens kassa, torde riksdagens samtycke till avgifterna krävas. De anställdas ekonomiska bästa utgör principiellt icke ett sådant vederlag för en avgift som gör riksdagens samtycke obehövt.

Ett stort intresse tilldraga sig de många avgifter å export och import, som infördes i samband med andra världskriget (utöver clearingavgifterna). Till namnet äro flera av dessa avgifter ganska lika varandra och sålunda svåra att hålla isär.

KM:t stadgade 1943 utan att tillfråga riksdagen *avgifter på exportlicenser*, meddelade av handelskommissionen. Avgiftens belopp steg med värdet av det gods, som licensen avsåg, och varierade på så sätt från 2 kr till 5 000 kr.⁶⁰ Avgifterna voro vinstgivande för staten.⁶¹ Det hävdades emellertid från oppositionshåll, att även om något överskott icke uppkom, var en tvångsavgift sådan som denna, lagd på exporten, icke tillåten. KM:t hade icke rätt att lägga på avgifter endast med den motiveringen, att de kunde behövas för den ena eller andra myndighetens underhåll.⁶² De belopp som inflöto gelägga de av KM:t fastställda priserna för läkemedlen, via apoteksinnehavarna leverera in medlen till fonden, vilka sedan skola användas för förbilligande av läkemedlen till gagn för samma allmänhet som inbetalat beloppen, FT 1946 s. 359. Enligt min mening bör man särskilt understryka, att ifrågavarande clearing icke skedde via statens kassa. Man måste ock fasthålla, att det var apotekarna som ålades pålagan.

⁵⁹ KU 1937. 11 s. 56 ff, reservationsanmärkning mot regleringsfonden av Reuterskiöld jämte sju andra led.

⁶⁰ KK 1943. 129 § 4.

⁶¹ Därom nedan s. 103.

⁶² FK prot. 1943. 17 s. 129 (Herlitz), Svenskt författningsliv 1947 s. 104.

nom licensavgifterna inlevererades till statsverket och uppfördes såsom intäkt å driftbudgetens inkomstsida. Konstitutionsutskottet framställde senare anmärkning mot föredragande departementschefen men stödde sig därvid helt och hållet på att avgifterna gävo överskott.⁶³

Den uppfattningen att avgifterna voro otillåtna, oavsett om de lämnade överskott, fasthölls icke heller i den fortsatta diskussionen. Ty med avseende å de exportlicensavgifter, som KM:t beslutit redan 1941 och som konstitutionsutskottet då icke kritiserat, framhölls nu att de hållit sig ungefär vid expeditionslösenförordningens storleksordning. Det hade varit avgifter som uppgått allra högst till 40 kr, och om vilka man haft anledning antaga att de icke skulle åtgå till annat än just kostnadernas täckande.⁶⁴

Det rädde, såsom tidigare nämnts, i äldre litteratur den uppfattningen, att KM:t ägde bestämma avgifter för tillfredsställande av rättsanspråk.⁶⁵ Därvid utgick man från att sådana avgifter kunde betraktas som frivilliga.⁶⁶ I diskussionen om exportlicensavgifter däremot karakteriserades dessa som tvångsavgifter,⁶⁷ och ingen invändning gjordes mot den karakteristiken.

I fråga om vederlaget för avgifterna synes bl. a. konstitutionsutskottet ha ansett, att någon hög avgift icke fick uttagas för en licens, även om licensen hade ett högt ekonomiskt värde för sin innehavare. Det var den allmänna meningen, att en avgift som blott motsvarade kostnaderna för licensieringsverksamheten däremot fick uttagas.

⁶³ KU 1943. 8 s. 7 f.

⁶⁴ FK prot. 1943. 17 s. 129 f (Herlitz), Svenskt författningssliv 1947 s. 105. Jfr även Herlitz' replik till en utskottsreservant: Skillnaden mellan vår uppfattning framgår tydligt av reservantens ord: stort eller litet (belopp i avgifter) spelar icke någon roll ur grundlagssynpunkt. Hela min tankegång är tvärtom, att här är avgörande, att beloppet är stort. Just därför att beloppet har blivit så stort i förhållande till kostnaderna, har åtgärden blivit grundlagsstridig, FK prot. 1943. 17 s. 132.

⁶⁵ Särskilt Rydin 1878 s. 166.

⁶⁶ A. st.

⁶⁷ FK prot. 1943. 17 s. 129 (Herlitz).

I KK 1941 ang. allmänt exportförbud, som utfärdades utan riksdagens hörande, föreskrevs att licensmyndigheten ägde att vid meddelande av exportlicens uppbära särskild s. k. *exportavgift* av sökanden, i den mån KM:t därom meddelade bestämmelser, § 3. Någon exportavgift i egentlig mening, d. v. s. enligt nämnda lagrum, synes icke ha uttagits i något fall.⁶⁸

Det må emellertid anföras, att KM:t enligt grundlagen icke torde ha ägt att utan riksdagens samtycke utfärda bestämmelser om exportavgifter. Ty dessa avgifter skulle icke motsvaras av något riktigt vederlag. Licensernas ekonomiska värde kunde nämligen icke räknas som vederlag. När 1941 års kungörelse ersattes av KK 1950 ang. allmänt exportförbud fick ock föreskriften om exportavgifter bortfalla.

KM:t begärde och fick 1945 bemyndigande av riksdagen att påbjuda s. k. *prisutjämningsavgifter*.⁶⁹ Dessas innebörd angavs i propositionen sålunda: Om en del hemmamarknadspriser övergångsvis skulle komma att ligga under de priser, som bjödos på skilda marknader i utlandet, kunde risker uppstå för en av exportprisutvecklingen betingad stegring av de priser, som gällde på den svenska hemmamarknaden. Den inhemska prisstabiliseringen kunde då behöva stödjas genom särskilda prisutjämningsavgifter å exporten. I motsats till exportavgifter skulle prisutjämningsavgifter tydligen icke komma att öva något stegrande inflytande på exportpriserna. KF 1945 nr 256 i ämnet utfärdades sedan riksdagen anmält sitt beslut i anledning av propositionen. Det tidsbegränsade bemyndigandet förlängdes sedan årligen av riksdagen. Nu gäller allmän ransoneringslag 1954 § 5 med fullmakt för KM:t att under vissa förutsättningar påbjuda prisutjämningsavgifter.

⁶⁸ SOU 1952. 24 s. 221. Då livsmedelskommissionen i ett fall utan KM:ts bemyndigande påbjudit en s. k. exportavgift vid export av sockerhaltiga varor, förklarade departementschefen, att beteckningen exportavgift här var olyckligt vald av kommissionen, enär det icke var fråga om en exportavgift i egentlig mening — någon sådan hade aldrig förekommit — utan det i själva verket gällde en utjämningsavgift, FK prot. 1950. 18 s. 9 (statsrådet Sträng efter interpellation av hr Wehtje).

⁶⁹ KPr 1945. 255 s. 3.

Sådana avgifter kommo att uttagas endast å trävaror under några år och å pappersmassa under en kortare tid.⁷⁰ Någon motivering för åtgärden att inhämta riksdagens samtycke gavs icke. Vilken var då grunden?

Det anfördes i propositionen, att avgifterna skulle användas för vissa »gemensamma» ändamål. Exempelvis nämndes prisreduktioner vid återuppsygnadsleveranser, reduktioner av vissa importpriser och — särskilt för träindustrins del — åtgärder i syfte att förkovra skogsnäringarnas produktionsförutsättningar, såsom anläggande av skogsvägar, skogsteknisk forskning och förbättrande av arbetarbostäder.⁷¹ Vissa av dessa åtgärder karakteriserades så, att medelsanvändningen skedde för ändamål, »hänförliga till respektive industriers intresseområden».⁷² Med detta tänjbara uttryck kan KM:t icke anses ha menat, att något egentligt vederlag för avgifterna utgick till betalarna. Uppenbarligen avsågo avgifterna icke en sådan »enskildas gemensamma nytta» enligt ansvarsrighetslagen § 3, som hade gjort riksdagens medverkan obehörlig.

I vad mån avgifterna voro tvungna, är ock av intresse. Det ålåg statens handelskommission att förse exportlicens å vara, för vilken prisutjämningsavgift skulle erläggas, med anteckning om avgiftens belopp. Uppbörden verkställdes av tullverket i samband med varans utförsel.⁷³ Från inget håll hävdades, att någon form av frivillighet förelåg vid dessa avgifter. Man utgick förmodligen allmänt från att avgifterna voro tvungna.

Vilken av paragraferna om riksdagens beskattningsmakt — § 57, 60 p. 2 eller 73 — var då tillämplig? KM:t anförde att avgifterna, vilka tydligen icke voro av fiskalisk natur, icke borde inflyta till allmänna budgeten utan fonderas för särskilda ändamål.⁷⁴ Även bevillningsutskottet ville understryka, att avgifterna icke voro av fiskalisk natur och att de icke borde betraktas som statsmedel i vanlig mening.⁷⁵ I stället för fis-

⁷⁰ Tidigast KK 1945. 257.

⁷¹ KPr 1945. 255 s. 4, SOU 1952. 45 s. 188 f.

⁷² KPr 1945. 255 a. st.

⁷³ KK 1945. 257.

⁷⁴ KPr 1945. 255 s. 4.

⁷⁵ BevU 1945. 41 s. 9.

kaliska syften hade avgifterna prispolitiska syften.⁷⁶ Dessa betonanden tyda på att avgiften icke uppfattades som en skatt. Motsatt uppfattning hävdades visserligen i en motion.⁷⁷ Men senare skilde departementschefen än tydligare mellan dessa avgifter och skatter.⁷⁸ Detta betyder i sin tur, att § 57 icke torde ha förbundits med dessa avgifter.⁷⁹ Men icke heller § 60 p. 2 kan ha varit tillämplig, ty där regleras blott förhöjning av allmänna avgifter, icke nya avgifter. Icke heller ansågos prisutjämningsavgifterna utgöra tull enligt § 60 p. 1, ehuru en viss likhet med tullarna förelåg.⁸⁰ Följaktligen har man här ett fall, där det finns gott stöd för att § 73 tillämpats.

I detta sammanhang böra de s. k. *hästexportavgifterna* beröras. Statens hästexportberedning hade, i syfte att förhindra en stegring av det inhemska priset på hästar, eftersträvat att hästägarna icke skulle erhålla större köpeskillning vid export av hästar än vid försäljning inom landet. Hästexportberedningen uppträdde som köpare av hästarna gentemot de svenska ägarna och överlät sedermera hästarna å utländska intressenter. Vid sistnämnda transaktion utverkade beredningen emellertid priser å hästarna efter de å kontinenten gällande noteringarna. Därigenom uppstod en viss handelsvinst.⁸¹ Den visade sig bli cirka 5,5 milj. kr.⁸² Medlen betraktades som statsmedel men redovisades vid sidan av budgeten.⁸³ De disponerades sedermera bl. a. för modernisering av veterinärinrättningen i Skara och för viss veterinärmedicinsk forskning.⁸⁴

Likheten i syfte mellan prisutjämningsavgifterna, vilka underställdes riksdagen, och hästexportavgifterna är påfallande. Jordbruksministern anförde emellertid, att hästexportbered-

⁷⁶ A. st:n.

⁷⁷ FK mot. 1945. 373 s. 1 (A. I. A n d e r s o n m. fl.).

⁷⁸ KPr 1954. 20 s. 66 f. Jfr även LU II 1954. 19 s. 56, med reservation å s. 114.

⁷⁹ Jfr även SOU 1952. 24 s. 63.

⁸⁰ Jfr även SOU 1952. 45 s. 152.

⁸¹ KPr 1944. 188 s. 62 f.

⁸² SOU 1952. 45 s. 189.

⁸³ Statskontoret i KPr 1944. 188 s. 72.

⁸⁴ SOU 1952. 45 s. 189.

ningen i fråga om riktlinjerna för sin verksamhet efter hand inhämtat direktiv endast av vederbörande chef för jordbruksdepartementet.⁸⁵ Arrangemanget synes ha bort prövas av riksdagen.

KM:t utfärdade 1950 KK ang. *utjämningsavgifter* vid utförsel av vissa varor, jordbruksprodukter. Bakgrunden därtill var följande.

I syfte att hålla de inhemska priserna nere utgick statligt bidrag till importörer och producenter av ett flertal varuslag. Man ville förhindra att dessa för inhemska konsumenter avsedda subventioner gynnade exportörer eller utländska köpare, därest subventionerade varor exporterades. Därför ansågs att exportörerna borde avkrävas avgifter motsvarande de på varorna belöpande bidragen. Avgiftsbeläggningen avsåg sålunda en restitution av bidragen.⁸⁶ På nämnda grund ansåg bl. a. vederbörande departementschef, att KM:t ägde besluta utan riksdagens hörande.⁸⁷

Nämnda uppfattning är diskutabel. Egentligen förelågo två skilda statsakter, dels lämnades bidrag till en person, och dels utkrävdes avgift av en annan. Situationen belystes särskilt genom en diskussion rörande sockeravgiften, varom departementschefen anförde följande: Importpriset för socker ligger för närvarande väsentligt högre än det pris, som det inhemska sockret betingar. Prisskillnaden utjämnas genom subvention på importsockret. Landets sockerbetsodling förslår icke att täcka det inhemska behovet. Varje export av socker eller sockerhaltiga varor förutsätter därför i realiteten en mot exporten svarande import av socker. När ransoneringen upphävdes för en tid sedan och det blev fritt för envar att köpa varan, stod man inför problemet huruvida de medel, som riksdagen anvisat för subventionering av sockerpriset inom landet, skulle få användas för export. Svaret måste bli nekande. Därför uttages av exportörerna en avgift, motsvarande den

⁸⁵ KPr 1951. 162 (rörande föreliggande vinstmedels användning) s. 2.

⁸⁶ Ribbing, FT 1952 s. 263 f.

⁸⁷ FK prot. 1950. 18 s. 10, 13 (svar av statsrådet Sträng på interpellation av hr Wehtje), SOU 1952. 24 s. 63.

subvention som för närvarande utgår på det importsocker, som försäljes på den svenska marknaden.⁸⁸

Även om det skulle kunna kallas för restitution, att avgift uttages av annan person än den som tidigare mottagit bidraget, torde en sådan restitution icke utgöra tillräcklig grund för att avgift uttages utan riksdagens hörande.

Det har ock antytts att riksdagen kanske på något sätt medverkat. Författningen säges ha tillkommit utan »direkt» medverkan av riksdagen.⁸⁹ Måhända avses därmed att riksdagens syfte varit, att subventionera endast de inhemska konsumenterna. Departementschefen underströk detta med orden: Det står klart för envar att de medel, som riksdagen anvisat för att subventionera sockerpriset inom landet, helt enkelt icke kunna användas för något annat ändamål. De kunna icke begagnas för att subventionera en vara utanför våra gränser, och de kunna rätteligen icke heller användas för att ge speciella vinster till exportörerna av sockerhaltiga varor.⁹⁰ Detta riksdagens syfte kan emellertid icke i och för sig anses innefatta något bemyndigande att vid export utkräva motsvarande avgifter.

Enär KM:t sålunda icke ägt påbjuda utjämningsavgifter, kommer frågan, huruvida underordnad myndighet ägt besluta därom, icke på sin spets. Eljest debatterades utjämningsavgifterna i riksdagen särskilt därför, att livsmedelskommissionen under en tid påbjudit avgifter på sockerhaltiga varor och först senare, när exporten väntades stiga ytterligare, begärde och fick KM:ts bemyndigande.⁹¹ Departementschefen — som utgick från att i varje fall KM:t ägde besluta i saken — fann osäkert, huruvida kommissionens befogenhet att vid prövning av exportlicensansökningar föreskriva vissa villkor för exporten innebar, att såsom villkor fick föreskrivas att viss avgift erlades. Kommissionen »borde» i allt fall, enligt departementschefen, ha begärt KM:ts godkännande, det hade varit »lämpligt».⁹² Vad jag velat hävda är för det

⁸⁸ FK prot. 1950. 18 s. 9, 12 (Sträng).

⁸⁹ Ribbing a. st.

⁹⁰ FK prot. 1950. 18 t. ex. s. 12 (Sträng).

⁹¹ FK prot. 1950. 12 s. 92 (Wehtje).

⁹² FK prot. 1950. 18 s. 10, 13 (Sträng).

första att icke heller KM:t ägt beslutanderätt. För det andra må framhållas, att när kommissioner och verk i andra fall än det föreliggande ägt uttaga avgifter, synes uttryckligt bemyndigande därtill ha förelegat, t. ex. beträffande exportavgifterna.⁹³ Ett bemyndigande är givetvis konstitutionellt nödvändigt, något som icke behöver närmare påvisas.

Tvånget att erlagga utjämningsavgifter bestod däri, att utförsel av vara, för vilken avgifter skulle utgå, icke fick ske med mindre exportören erhållit av livsmedelskommissionen utfärdat bevis att hinder mot utförseln icke mötte. Avgiftsbeloppet uträknades av kommissionen, som ock inkasserade det.⁹⁴ I riksdagsdebatten betecknades förhållandet någon gång uttryckligen som tvång.⁹⁵ Den uppfattningen bestreds icke utan synes ha omfattats även av andra.⁹⁶

En viss likhet med debiteringen av utjämningsavgifter hade förfarandet med garantipriser. Detta innebar att staten garanterade, att därest vissa varor icke funno köpare, skulle varorna under vissa villkor inlösas av staten till visst pris.

När efter en tid t. ex. garantipriset för brödsäd höjdes 1951, utfärdade KM:t, i syfte att förhindra att handeln och kvarnarna skulle göra en omotiverad vinst på sina lager, en kungörelse om *prishöjningsavgift* för det lager av vete och råg av gammal skörd, som de innehade. Avgiften motsvarade direkt prishöjningen. Den underställdes riksdagen,⁹⁷ i motsats till den nyssnämnda utjämningsavgiften.

KF 1952 ang. reglering av utförseln av levande djur och jordbruksprodukter uppställde i § 1 krav på utförseltillstånd och stadgade i § 5, att *utförselavgift* skulle erläggas i den mån KM:t i prisreglerande syfte så förordnade. Därigenom bereddes möjlighet att såsom stundom kunde vara önskvärt åstadkomma exportbegränsning genom avgiftsbeläggning i stället

⁹³ KK 1941. 168 § 3. Jfr även Ribbing, FT 1952 s. 263 not 2.

⁹⁴ Åmark 1951 s. 248.

⁹⁵ FK prot. 1950. 12 s. 92 (Wehtje).

⁹⁶ T. ex. departementschefen, a. st., och SOU 1952. 24 s. 238.

⁹⁷ KPr 1951. 207 s. 41.

för genom kvantitativ exportreglering.⁹⁸ Det har understrukits, att syftet med författningen främst var att den skulle ligga till grund för prisreglering, således ett annat syfte än det som motiverat kungörelsen om utjämningsavgifter (ovan).⁹⁹

Departementschefen fann, att förevarande förslag »torde» få föreläggas riksdagen till antagande,¹⁰⁰ medan däremot kungörelsen om utjämningsavgifter icke hade underställts riksdagen.

Under 1930-talet och början av 1940-talet infördes även åtskilliga *avgifter vid införsel* av jordbruksprodukter. Riksdagen bereddes tillfälle att taga ställning till dessa avgifter i samband med principbeslut angående riktlinjerna för jordbrukspolitiken eller eljest vid behandling av prisreglerande åtgärder på jordbrukets område.¹⁰¹

Systemet med införselavgifter blev senare ytterligare befast. Jordbrukskommittén anförde 1946, att man i allmänhet borde sträva efter att åstadkomma det avsedda importskyddet enbart genom införselavgifter, dock att man, om avgifterna icke skulle utgöra ett tillräckligt skydd för att hålla det inhemska producentpriset uppe på avsedd nivå, kunde bli nödsakad att företaga en direkt kvantitativ reglering av importen.¹⁰² Departementschefen kom i samband därmed att beröra förhållandet till riksdagen: Även i fråga om importavgifter — och icke blott beträffande tullar — ankom det alltid på riksdagen att besluta om dessas höjd och om de gränser, inom vilka KM:t eller det centrala regleringsorganet skulle äga variera desamma.¹⁰³

År 1951 framlades förslag att de dittills åtskilda införselbestämmelserna på området skulle sammanföras i en gemensam förordning. Departementschefen anförde, att förslaget till förordning angående reglering av införseln av levande djur och jordbruksprodukter, som i § 1 krävde införseltill-

⁹⁸ Jfr KPr 1952. 236 s. 135.

⁹⁹ Ribbing, FT 1952 s. 266 not 1.

¹⁰⁰ KPr 1952. 236 s. 134.

¹⁰¹ SOU 1952. 24 s. 264.

¹⁰² KPr 1947. 75 s. 62.

¹⁰³ KPr 1947. 75 s. 384, jfr även s. 385.

stånd och i § 5 möjliggjorde uttagande av införselavgift i prisreglerande syfte, »torde» få föreläggas riksdagen till antagande.¹⁰⁴ Det har senare i en offentlig utredning antagits, att dylika importavgifter voro att betrakta som allmänna avgifter eller pålagor enligt RF §§ 60 och 73.¹⁰⁵ Däremot har § 57 icke åberopats, säkerligen på den grund att avgifterna hade ett prisreglerande, icke ett fiskaliskt syfte.

Utan riksdagens hörande utfärdades däremot KK 1940 ang. importförbud å vissa varor. Där i föreskrevs, att licensmyndigheten skulle uppbära *importlicensavgifter* enligt grunder, som KM:t i särskild ordning bestämde, § 3. KM:t fastställde samma år en graderad skala för avgifterna, med ett högsta belopp av 40 kr.

Någon erinran ur konstitutionell synpunkt mot KM:ts beslut synes icke ha framlagts. Tvärtom har uttalats, att dylika importlicensavgifter torde kunna påläggas av KM:t utan riksdagens hörande.¹⁰⁶ Avgifterna motsvarades ock av ett vederlag i form av arbetet med licenserna. Denna avgiftsplikt för importlicenser upphävdes 1945.¹⁰⁷

Vid sidan av nu behandlade avgifter å utrikeshandeln är det icke många avgifter, som böra särskilt omnämnas här.

Sjöfartens bidrag till det statliga lots- och fyrväsendet utgöres huvudsakligen av *lotspenningar* samt *fyr- och båkavgifter*. Fråga om höjning av lotspenningarna har vid vissa tillfällen underställts riksdagens prövning. I proposition 1952 föreslog departementschefen sålunda, att lotspenningarna samt fyr- och båkavgifterna skulle höjas med 40 resp. 100 %, detta med hänsyn till den förskjutning till statens nackdel som sedan 1937 inträtt i fråga om fördelningen mellan staten och sjöfarten av kostnaderna för lots- och fyrväsendet.¹⁰⁸ Det påpekades därvid också, att de då gällande lotstaxorna fastställts av KM:t jämlikt riksdagens bemyndigande.¹⁰⁹

¹⁰⁴ KPr 1951. 207 s. 94; KF 1951. 379.

¹⁰⁵ SOU 1952. 24 s. 63.

¹⁰⁶ SOU 1952. 24 s. 264.

¹⁰⁷ KK 1945. 582.

¹⁰⁸ KPr 1952. 134 s. 1.

¹⁰⁹ A. a. s. 29.

Man kan fråga sig, varför riksdagen deltagit i dessa beslut. Förklaringen torde framgå av ett annat yttrande av departementschefen. Enär sjöfartsavgifterna vid bifall till de 1952 framlagda förslagen icke vidare skulle komma att påverka lotspersonalens löneförhållanden — i det sambandet mellan lotsavgifter och lotslöner skulle upplösas — torde det i fortsättningen böra ankomma på KM:t ensam att besluta om dessa avgifter.¹¹⁰

Visserligen kunna lotspenningarna betraktas som tvångsmässiga avgifter, så till vida som skyldighet att anlita lots och erlægga lotspenningar i princip föreligger för fartyg vid resor mellan Sverige och utlandet. Biträde av kronolots måste sålunda anlitas, vare sig sådant biträde av fartygsbefälet anses erforderligt eller ej. Och fyr- och båkavgifter skola med vissa undantag erläggas för varje fartyg, som ankommer från eller avgår till utrikes ort.¹¹¹ Men det var, såsom framgår av det sagda, icke denna tvångskaraktär som föranledde underställning hos riksdagen av lotstaxorna, utan det var taxornas samband med lotslönerna. Tvångskaraktären hos avgifterna saknade betydelse, vilket även visade sig däri, att avgifterna i fortsättningen skulle beslutas av KM:t ensam.

Det kan ock understrykas att lots- och fyrväsendet ansetts ge de betalande ett tillfyllestgörande vederlag för avgifterna. I annan riktning hade tidigare anförts, att lots- och fyrinrättningen med hänsyn både till sin vikt och de uppoffringar som den av sjöfarten krävde — till gagn ej allenast för egna utan även för alla andra nationers fartyg som kommo inom synområdet vid våra kuster — icke kunde på något sätt betraktas vara till blott för de enskildas räkning i högre grad än post- och telegrafverken m. fl. inrättningar.¹¹² Emellertid ha post- och telegrafverken sedan gammalt ansetts ge ett sådant vederlag för avgifterna, som principiellt gjorde riksdagens medverkan obehövlig.

De avgifter som utgingo i form av *expeditionslösen* enligt 1883 års förordning voro till beloppet ganska obetydliga. De

¹¹⁰ A. a. s. 53. Jfr Herlitz 1934 s. 59.

¹¹¹ Fyr- och båkavgiften karakteriserades redan 1880 av lotsstyrelsen som »ett slags tvungen assuranssumma», AK TillfU 1883. 13 s. 3.

¹¹² Motion i AK TillfU 1883. 13 s. 2.

kunde betraktas som bidrag till det allmännas kostnader för expeditionen. Lösensskyldighet inträdde emellertid stundom även för den, som icke påkallat myndighetens biträde. Åtminstone såtillvida förelåg icke någon frivillig betalning. Det kan framhållas, att taxan för expeditionslösen, trots nämnda tvång, alltid fastställts av KM:t.

Såsom en speciell invändning mot KM:ts beslutanderätt har i litteraturen anförts, att bestämmandet av expeditionslösen borde, liksom förhållandet var med böter, till följd av det samband expeditionslösen hade med rättsskipningen, vilkens ordnande utgjorde föremål för riksdagens och konungens gemensamma lagstiftning, även vara en konungen och riksdagen gemensamt tillkommande lagstiftningsangelägenhet.¹¹³ Häremot må invändas att expeditionslösen, i motsats till böter, icke utgör ett resultat av rättsskipning utan måste bedömas mot bakgrunden av makten att besluta om avgifter.

I fråga om *brännvinsförsäljningsmedlen* — före monopollets inrättande 1917 — kan nämnas, att beviljandet av försäljningsrättigheter skedde mot avgift. Riksdagen har, ända sedan grunden till denna försäljningsordning lades i mitten av 1800-talet, deltagit i bestämmandet av avgifterna. Denna anordning ansågs allmänt ha karaktär av beskattning.¹¹⁴

1933 års *veterinärtaxa* debatterades i riksdagen, både såvitt gällde den s. k. tjänstetaxan och praktiktaxan. Beträffande tjänstetaxan, som avsåg tjänsteförrättningar, anförde departementschefen att riksdagen torde böra beredas tillfälle att yttra sig över ersättningsgrunderna vid förrättningar i statens ärenden.¹¹⁵ Grunden var förmodligen att det gällde utgifter för staten. Utskottet förklarade sig icke ha något att erinra mot vad propositionen i sådant avseende innehöll.¹¹⁶ Emellertid gick utskottet ock in på bedömande av praktiktaxan, som avsåg enskild husdjursvård, och förordade med

¹¹³ Rydin 1878 s. 167.

¹¹⁴ Jfr även Widell, StvT 1905 s. 183, Herlitz 1934 s. 64 f, Malmgren 1934 s. 159 ff.

¹¹⁵ JoU 1933. 89 s. 10.

¹¹⁶ A. a. s. 18.

vissa erinringar de av KM:t framlagda riktlinjerna för ny veterinärtaxa.¹¹⁷ Vid ändringar i praktiktaxan 1958 anfördes i proposition, att i anslutning till en inom civildepartementet träffad förhandlingsöverenskommelse föreslås i propositionen, att distriktsveterinärerna skola erhålla förbättrade inkomster dels genom fastställande av ny praktiktaxa, dels genom höjning av löneplanslönerna.¹¹⁸ Den nya praktiktaxan utfärdades i anledning av riksdagens beslut, 1958 nr 611. I det nyssnämnda sambandet mellan praktiktaxan och löne regleringen torde förklaringen ligga till att hela frågan underställdes riksdagen. Statsrättsligt sett är det emellertid tveksamt om praktiktaxan, som reglerar avgifter från enskilda beställare till veterinärerna för förrättningar, behöver godkännas av riksdagen. Enär avgifterna motsvaras av ett vederlag till normalt pris, och de icke heller kunna anses tvungna, kräves ur dessa synpunkter icke riksdagens medverkan.

Vid de ändringar i tjänstetaxan, som torde förestå, lär fråga ock uppkomma om riksdagens medverkan. Tjänsteavdelningen torde alltfört böra underställas riksdagen. Dock ingå i denna avdelning även t. ex. avgifter vid importbesiktning, vilka betalas av importörerna.

Som en grupp av avgifter — ganska heterogena — kan till sist nämnas avgifter för *kontrollanordningar* i allmän regi.

Enligt KK 1950 nr 514, som utfärdats utan riksdagens hörande, åligger det styrelsen för statens provningsanstalt att fastställa *taxa för provningsanstalten*, § 8 b.¹¹⁹ Beställningar från t. ex. industrier och statliga verk äro i stor utsträckning frivilliga, såtillvida att proven icke äro obligatoriska enligt författning. Avgifterna äro beräknade så att de till ca 80 % täcka anstaltens självkostnader. Det föreligger alltså icke något vinstsyfte. Vederlag för avgifterna utgår i form av proven.

Enligt KK 1940 nr 756, som ävenledes utfärdats utan riksdagens hörande, utgick avgift för sprängämnesinspektionens

¹¹⁷ S. 18 f.

¹¹⁸ KPr 1958 B 54 s. 1.

¹¹⁹ Tidigare förelåg icke något bemyndigande för styrelsen, utan KM:t fastställde själv taxan, även då utan riksdagens hörande, t. ex. KK 1940. 602 angående 10 % höjning av taxan.

undersökning och godkännande av *acetylgaslampor* med 50 kr, § 2. Och enligt KK 1940 nr 927, som likaledes utfärdats utan riksdagens hörande, utgick avgift för bränslekommisionens undersökning och godkännande av *acetylgasaggregat* med 110 kr, § 2. Dessa båda avgifter voro tvångsmässiga, i motsats till de nyssnämnda avgifterna till provningsanstalten. Ett vederlag gavs emellertid även här i form av undersökningen av artiklarna.

Avgifter för *granskning av läroböcker* infördes 1942. Läroboksnämndens förslag om sådana avgifter, på allenast ca 10 kr, synes ha haft till syfte att skaffa bidrag till nämndens granskningsutgifter och att verka återhållande på insändandet av böcker för granskning i sådana fall, då utsikterna för godkännande icke voro stora. Statskontoret uttalade därvid, att ett bifall till framställningen torde förutsätta riksdagens medverkan. Riksräkenskapsverket framhöll, att avgifterna för ett helt budgetår kunde beräknas uppgå till endast några tusen kronor. Departementschefen uttalade — i samband med att anslag äskades till läroboksnämnden — att granskningsavgiften skäligen kunde bestämmas till 25 kr, men att avgifterna icke borde disponeras av nämnden utan tagas till uppbörd på riksstatens inkomstsida.¹²⁰ Avgiften upptogs i § 3 i KK 1942 nr 418, som utfärdades efter riksdagens hörande. Sedermera har avgiften höjts till 40 kr genom § 3 i KK 1952 nr 403, som utfärdats i anledning av riksdagens beslut.

Det må understrykas, att riksdagens medverkan ansetts erforderlig för införande av denna kontrollavgift. Avgiften är visserligen låg och den har icke något fiskaliskt syfte. Men granskningen företages i allmänt intresse och knappast i läroboksförfattarens. Sätillvida får denna icke något annat vederlag än själva godkännandet. Och avgiften är obligatorisk sätillvida, att endast godkända böcker få användas i skolorna.

I fråga om *granskningsavgifterna vid länsarkitektorganisationen* anförde vederbörande departementschef i proposition, att det torde vara erforderligt med riksdagens godkännande av taxeförslaget.¹²¹ Detta gällde ärenden rörande byggnads-

¹²⁰ KPr 1942. 1 huvudtitel VIII s. 323 f. Jfr även SOU 1947. 51 s. 59.

¹²¹ KPr 1935. 190 s. 67.

och stadsplaner, vilka voro beroende av länsstyrelses prövning.¹²² Ett väsentligt motiv för riksdagens medverkan torde ha varit avgifternas tvångsmässiga karaktär. I fråga om ersättningar för vissa andra uppdrag, som icke voro tvungna, anförde departementschefen, att dessa taxor syntes vara av den art att de borde fastställas av KM:t.¹²³

Även avgifterna för registrering av anmälningar till *handels- och försäkringsregistren* ha tillkommit under riksdagens medverkan. Avgifterna äro avsedda att täcka registreringsmyndigheternas utgifter för annonsering av anmälningar till registren samt även att täcka viss del av patentverkets tryckningskostnader för samlingar av kungjorda uppgifter. Om dessa avgifter ha sagts, att de närmast kunna anses ha karaktär av allmänna avgifter.¹²⁴

Enligt KK 1940 nr 126, som däremot utfärdats utan riksdagens hörande, skulle vederbörande bank vid försäljning av utländska *valutor* mot betalning i svenskt mynt uttaga en avgift av köparen. Avgiften utgick med 1 promille av betalningens belopp, dock lägst 50 kr. Dessa inkomster åsyftade att bereda täckning för valutakontorets omkostnader, t. ex. lönekostnader.¹²⁵ Det beräknades att inkomsterna sannolikt skulle komma att täcka kontorets utgifter, varför anslaget till valutakontoret allenast upptogs med ett nominellt belopp av 100 kr.¹²⁶ Avgiften borttogs 1945.

Något annat vederlag för avgiften än möjlighet att köpa valutan erhöll köparen icke. Dessutom måste avgiften betraktas som tvångsmässig. När likväl riksdagen ej hördes, berodde detta möjligen på att kontrollanordningen med valutor troddes bli kortvarig.

I instruktion för statens trafikkommission 1940 föreskrevs, att bevis skulle utfärdas av kommissionen angående tillstånd till *fartygs överlåtande* till utlandet och till fraktfart. För sådant bevis skulle kommissionen uppbära en av-

¹²² A. a. s. 80.

¹²³ A. a. s. 68. I SOU 1952. 45 s. 32 anfördes alltför generellt att förrättningsavgifter till länsarkitektorganisationen fastställas av KM:t.

¹²⁴ SOU 1952. 45 s. 31.

¹²⁵ KPr 1940. 265 s. 6.

¹²⁶ A. st.

gift av 20 kr, § 4. Denna bestämmelse utfärdades utan riksdagens hörande. Något annat vederlag än tillståndet erhöll sökanden icke. Avgiften var dessutom tvungen. Men möjligen är det avgiftens ringa belopp jämte anordningens tillfälliga natur, som medförde att riksdagen icke tillfrågades.

KM:t förordnade 1947, utan riksdagens hörande, om viss ändring av KK 1941 ang. reglering och förbrukning av köttvaror § 2. Med stöd därav utfärdade livsmedelskommissionen följande bestämmelse: Kommissionen kommer i regel att föreskriva, att *kontroll av slakteri* skall utövas genom av kommissionen förordnad kontrollant. Sådan kontrollant avlönas av kommissionen. Det åligger emellertid innehavaren av slakteritillstånd att tillhandahålla kommissionen medel, motsvarande avlöningskostnaderna.¹²⁷ Under de överläggningar, som föregingo utfärdandet av denna bestämmelse, hade några näringsorganisationer förklarat sig icke kunna acceptera bestämmelsen. Åtta reservanter i konstitutionsutskottet anförde sedermera, att de måste betrakta ifrågavarande föreskrift såsom innefattande intrång i riksdagens makt över skatter och pålagor. Det var mycket betydande avgifter, som ålagts slakteriidkarna till bestridande av kostnaderna för kontroll över den verksamhet som de utövade. Det skulle leda till oöverskådliga konsekvenser, om man gick vidare på denna väg.¹²⁸

Ingen synes ha bestritt att dessa avgifter fingo betraktas som tvångsmässiga. Något vederlag för avgifterna utgick icke till slakteriidkarna. Ty syftet med anordningen var att i folkförsörjningens intresse kontrollera, att slakt icke skedde i strid mot kommissionens bestämmelser. När avgifternas belopp dessutom var betydande, borde riksdagen otvivelaktigt ha tillfrågats.

Slutligen må nämnas att det varit vanligt, att länsstyrelse vid meddelande av *lotteritillstånd* föreskrivit, att kontrollant äger att av sökanden uppbära ersättning, som i brist på överenskommelse bestämmes av länsstyrelsen. Den därvid gällande lotteriförordningen 1939 § 4 innehåller emellertid allenast, att länsstyrelse äger meddela kontroll- och ordningsföreskrifter, varvid skall iakttagas att lotteriet icke mer än nödigt be-

¹²⁷ Cirkulär nr 3012.

¹²⁸ KU 1948. 23 s. 19 ff.

tungas. Genom denna lagregel bemyndigas länsstyrelse icke att bestämma, att sökanden skall betala ett arvode till kontrollanten. I sakkunnigbetänkandet uttalas att de åtgärder, som ur ordnings- och kontrollsynpunkt föreskrivas, skäligen böra bekostas av lotteriföretaget.¹²⁹ Ej heller detta uttalande synes avsett att ge länsstyrelse någon rätt att meddela betalningsåläggande. Avgörande blir i varje fall den begränsning som ligger i själva lagtexten.¹³⁰ Och länsstyrelse äger icke utan bemyndigande uppställa villkor om betalning i samband med tillstånd, som ges enligt förordningen.¹³¹

Huruvida KM:t skulle äga påbjuda dylika avgifter utan riksdagens medverkan är mera tveksamt. Granskningen företages emellertid i allmänt intresse och kan icke anses utgöra något vederlag, som tillkommer sökanden för hans avgift. Dessutom får avgiften betraktas som tvångsmässig. Därför torde riksdagens samtycke rätteligen erfordras.

Sammanfattning

Det gäller nu att närmare karakterisera vad praxis under de senaste decennierna inneburit. Huvudfrågan är liksom tidigare denna: vid vilket slag av *vederlag* till den enskilde äger KM:t uttaga avgift utan riksdagens samtycke? Därvid spelar det en viss roll i vilken situation avgiften uttages, bl. a. om avgiften är tvungen eller frivillig.

Ett tydligt drag i praxis är, att flertalet av de konkreta fall, som blivit omstridda, har gällt utrikeshandeln. Detta sammanhänger givetvis med att regeringen ingripit reglerande i näringslivet i större utsträckning än tidigare. De gamla tvistenämnena om järnvägs- och telegrafavgifter ha däremot fallit bort. Ingen har på senare tid bestritt KM:ts grundlagsenliga befogenhet att ensam reglera dylika avgifter. Och ingen har heller önskat en sådan grundlagsändring, att riksdagen skulle behöva taga upp dylika taxor till behandling.

När det gäller de omstridda avgifterna, särskilt å utrikes-

¹²⁹ SOU 1938. 17 s. 56.

¹³⁰ Jfr även Allard, FT 1948 s. 173.

¹³¹ Jfr även Herlitz 1949 s. 299.

handeln, märkes att avgifterna i allmänhet erlagts för erhållande av ett tillstånd, t. ex. till export eller import. Icke ens från regeringshåll synes därvidlag ha hävdats, att KM:t ensam ägde uttaga avgifter i *fiskaliskt* syfte, d. v. s. för statens berikande. Ett sådant syfte har i stället ansetts karakteristiskt för beskattningen, som kräver beslut av riksdagen. Men när avgifterna uttagits i ett *försörjningspolitiskt* eller *prispolitiskt* syfte, har KM:t ansett sig ha vissa möjligheter att handla utan riksdagens medverkan. Exempelvis må nämnas clearingavgifterna och de likartade apoteksavgifterna. Själva den förbättring av försörjningsläget eller den begränsning av priserna, som kunde uppnås genom ifrågavarande anordningar, ansågs dock av ingen innebära en sådan nytta för de avgiftsbetalande, att KM:t kunde handla ensam. En begränsning av priserna gick tvärtom ofta emot de avgiftsbetalandes ekonomiska intresse. Men två särskilda omständigheter medverkade enligt KM:ts uppfattning till att KM:t likväl kunde besluta ensam.

Dels betonades att avgifterna lagts allenast på *en viss varugrupp* såsom vid clearing eller på *en viss yrkesgrupp* såsom apotekarna. I dylika begränsningar sökte KM:t ett stöd för sin beslutanderätt. Detta för tanken till sådana avgifter under 1800-talet, som lagts på en speciell näringsgren, t. ex. avgifterna till handels- och sjöfartsfonden. Även om denna jämförelse haltar, kan man nu som då fasthålla vid att begränsning till en speciell näringsgren icke i och för sig ger KM:t någon beslutanderätt.

Dels genomfördes försörjningspolitiken eller prispolitiken stundom genom en sådan reglering, som KM:t förfogade över ensam, åtminstone enligt egen uppfattning, t. ex. *importreglering*, *beslag*, *inhemsk handelsreglering* eller *prisreglering* (av läkemedel). Därvid hävdade KM:t, att denna reglering, som KM:t förfogade över, fick inrymma eller ersättas av ett uttagande av avgifter. Detta betyder, att KM:t i stället för den gamla synpunkten, som tog sikte på om den betalande fick något vederlag, införde den nya synpunkten, att avgiften ingick som ett led i en större anordning, vilken i och för sig hörde till KM:ts kompetensområde. Visserligen påpekade KM:t också, att den betalande fick ett vederlag

i form av licensen, tillståndet eller privilegiet, men det ansågs icke vara på grund därav, som avgiften var möjlig.

Det må understrykas, att när KM:t på detta sätt tonade ner frågan om vederlaget för avgiften och i stället sköt fram avgiftens samband med försörjnings- eller prisregleringen, vreds den konstitutionella makten över avgifter i ett läge, vari den aldrig tidigare befunnit sig. Tydligen är detta nya betraktelsesätt oförenligt med regeringsformen och ansvarighetslagen § 3, som till KM:t blott hänskjuter avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta. Ännu har detta nya betraktelsesätt icke heller slagit igenom på sådant sätt, att det kan sägas vara gällande rätt. I riksdagen har en kraftig opposition förekommit, och KM:t har i andra sammanhang icke anlagt ett motsvarande betraktelsesätt utan inhämtat riksdagens samtycke, t. ex. till exportavgifter på ägg, prisutjämningsavgifter, utförselavgifter och införselavgifter.

Det är anledning att ytterligare stanna vid det förhållandet, att vissa avgifter skulle användas till *en speciell näringsgrens eller yrkesgrupps bästa*. Vilken nytta skulle avgifterna medföra? Därvidlag bör framhållas, att KM:t icke ensam ägde beslutanderätt på den grund, att t. ex. clearingavgifterna medförde en viss stabilitet i handeln eller avsågo understöd av kolleger, att apoteksavgifterna avsågo pensionering och avlöning åt anställd personal eller att prisutjämningsavgifterna från träindustrien skulle användas till anläggande av skogsvägar, skogsteknisk forskning eller förbättrande av arbetarbostäder. Däremot har KM:t ansetts äga besluta ensam om lotsavgifter för fartyg.

Nu nämnda skillnad rörande KM:ts beslutanderätt synes välmotiverad. De förstnämnda avgifterna avsågo icke en sådan konkret nytta för de betalande själva, som enligt regeringsformen och ansvarighetslagen skulle ge KM:t beslutanderätt. En sådan principuppfattning har ett starkt stöd i t. ex. 1840-talets riksrettsdiskussion rörande avgifterna till handels- och sjöfartsfonden. Däremot bereder lotsväsendet en klar gemensam nytta för de betalande.

Av det sagda har framgått att den villoläran från slutet av 1800-talet, att KM:t principiellt ägde bestämma avgifter för *tillfredsställande av rättsanspråk*, senare knappast tillämpats. Exempelvis har riksdagen deltagit i beslutet om exportavgifter på ägg, utförselavgifter och införselavgifter. Och vid de slag av avgifter, där riksdagen ej medverkat, har KM:t icke — i varje fall icke som ett tyngre argument — åberopat att avgiften motsvarats av en rättslig förmån.

Detta förhållande kan kanske tydligare uttryckas så, att licensens eller privilegiets *ekonomiska värde* för sin mottagare icke ansetts utgöra grund för avgiftsbestämning. Så t. ex. försvarades icke avgifterna på exportlicenser, vilka ålagts utan riksdagens hörande, i riksdagsdebatten med licensernas ekonomiska värde. Clearingavgifterna motiverades icke heller med licensernas värde. Ej heller apoteksavgifterna motiverades med apoteksprivilegiets värde, ehuru detta nämnades i debatten. Det är också tydligt, att om KM:t ägde uttaga avgifter på grundval av licensernas ekonomiska värde för mottagarna, skulle avgifternas höjd bli mycket fri och svårbestämbar. Principen om förbud för vinstgivande avgifter skulle helt sättas ur kraft.

Däremot har KM:t ansetts äga uttaga avgifter för *det allmännas kostnader för licensieringsverksamheten*. En sådan ståndpunkt intog både KM:t och konstitutionsutskottet beträffande avgifterna på exportlicenser. Ytterligare exempel utgöra importlicensavgifterna och expeditionslösen. Det kan icke sägas att denna praxis innebär ett avsteg från äldre rätt.

Även om praxis sålunda i flera hänseenden följt äldre principer, har KM:t i en och annan speciell situation anlagt ett nytt betraktelsesätt, som givit KM:t ensam beslutanderätt. Så t. ex. när KM:t ansåg sig äga besluta om utjämningsavgifter på den grund, att det gällde *restitution* av redan utbetalade subventioner. De ganska likartade prishöjningsavgifterna underställdes däremot riksdagen. Vidare kan som exempel på att riksdagen förbigåtts nämnas hästexportavgifterna, vilka bestodo i en handelsvinst som en statlig myndighet erhöll genom att *inträda som mellanhand* i exportaffärer.

I fråga om avgifter för *kontrollanordningar* har KM:t i vissa fall beslutat ensam. Så t. ex. beträffande avgifter till provningsanstalten och avgifter för undersökning av acetylen-gaslampor. Flera omständigheter kunna i sådana fall ha medverkat till att riksdagen ej hörts. Sålunda kan nämnas, att kontrollen stundom inneburit ett verkligt vederlag för den betalande, att det delvis gällt en frivilligt åtagen kontroll, att avgifterna delvis varit små eller att den kontrollerade verksamheten stundom ansetts medföra särskilda faror.¹³² I sistnämnda fall kan särskilt KM:ts uppgift att vaka över allmän ordning och säkerhet anses ha medfört en viss frihet även i fråga om kontrollavgifter.¹³³ Emellertid ha kontrollavgifter ofta underställts riksdagen även i fall, där en eller flera av de nyssnämnda omständigheterna förelegat. Så t. ex. vid kontroll av vitaminiserade livsmedel, radiologiskt arbete, avloppsvatten och vattenledningsvatten.¹³⁴ Praxis har sålunda varit ganska vacklande.

Detsamma gäller om avgifter för kontrollanordningar, vilka icke betingats av fysiska faror. Avgifter för granskning av läroböcker ha underställts riksdagen, likaså vissa granskningsavgifter vid länsarkitektorganisationen, avgifter till bankinspektionen och försäkringsinspektionen, avgifter för registrering av anmälningar till handels- och försäkringsregistren samt patentavgifter. Däremot ha avgifter vid köp av utländska valutor icke underställts riksdagen, möjligen beroende på kontrollanordningens tillfälliga natur. Ej heller avgifter för tillstånd till överlåtelse av fartyg underställdes riksdagen, måhända beroende på avgifternas ringa belopp. Störst uppmärksamhet har det väckt att avgifter för kontroll av slakteri faststälts utan riksdagens hörande, ehuru kontrollen skedde i folkförsörjningens intresse och avgifterna voro betydande. Där gjordes ett ganska markerat undantag från principerna om makten över avgifter. Det är möjligt att

¹³² Jfr även reservanterna i KU 1948. 23 s. 24. I SOU 1952. 24 s. 64 (om allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag) antages, att ingripanden av mindre betydelse, kvantitativt sett, må göras av KM:t ensam.

¹³³ Jfr redan KU 1886. 6 s. 4 och 8.

¹³⁴ FT 1941 s. 308.

ifrågavarande kontrollanordnings krisartade karaktär ansetts ge KM:t tillfälliga befogenheter. Men en sådan synpunkt är icke hållbar. Visserligen ha långt tidigare kontrollavgifter stundom påbjudits av KM:t ensam, såsom t. ex. avgifterna till förmyndarkammaren i mitten av 1800-talet. Men denna åtgärd kritiserades med fog av konstitutionsutskottet med orden, att kontrollen icke fick ges sken av ett riktigt vederlag för vilket en avgift kunde påbjudas.¹³⁵

I det föregående ha givits flera exempel på avgifter till statlig verksamhet, vilka till beloppet fastställts i författningar, beslutade av riksdagen. Otvivelaktigt har det stundom medfört *olägenheter att avgifter, som svara mot bestämda utgifter för staten, på grund av den formella lagkraften icke kunna ändras utan riksdagens medverkan*. Alla ifrågavarande avgifter kunna visserligen icke ur regeringsformens synpunkt bedömas på samma sätt. Men ofta föreligger icke något konstitutionellt hinder att med riksdagen ändra de speciella författningsbestämmelserna så, att avgifternas belopp i framtiden kunde fastställas av KM:t. I detta syfte kunde många uppbördsmedel i statens verksamhet — både de som redovisas under riksstatens rubrik »Uppbörd i statens verksamhet» och andra — närmare granskas.¹³⁶

Av principiellt intresse är att söka fastslå i vad mån det tillmätas någon betydelse för makten över avgifter, huruvida avgiften är *tvungen eller frivillig*. Ur terminologisk synpunkt må inskjutas, att man med frågan, huruvida en »avgift är tvungen», vanligen avser huruvida det föreligger »tvång att nyttja» ifrågavarande anstalt. Även när en anstalt nyttjas frivilligt kan emellertid avgiften, sedan nyttjandet påbörjats eller avslutats, vanligen uttagas tvångsvis.¹³⁷ I den meningen kunna alla avgifter bli tvungna. Frågeställningen i detta avsnitt avser emellertid, huruvida en avgift är tvungen i den förstnämnda, vanliga betydelsen.

Under 1800-talet gled man in på följande uppfattning om

¹³⁵ Jfr även Herlitz 1934 s. 65.

¹³⁶ Även SOU 1952. 45 s. 32.

¹³⁷ Jfr även Strömberg, StvT 1950 s. 370.

tvång och frivillighet. Konstitutionsutskottet menade 1857, att om den enskilde kunde undandraga sig en avgift, t. ex. genom att avstå från ett vederlag, förelåg icke tvång. Rydin fullföljde 1878 detta betraktelsesätt, då han talade om avgifter som erlades som ersättning för begagnande av allmänna anstalter, vilka man efter gottfinnande kunde anlita eller icke, eller för tillfredsställande av rättsanspråk, vilka det berodde på den enskildes fria vilja att göra gällande eller efterskänka. Denna karakteristik, som tydligen utpekade dessa avgifter som frivilliga, mötte anslutning både i riksdagen och litteraturen. Någon närmare analys av distinktionen mellan frivillighet och tvång gjordes dock icke. För min del har jag hittills kallat ifrågavarande avgifter för skenbart frivilliga.

Intressant är att man nu för tiden i praxis och litteratur synes dra ett streck över denna distinktion mellan frivillighet och tvång. Såväl regering som opposition talade om tvungna avgifter i fråga om t. ex. clearingavgifter, avgifter för exportlicenser och utjämningsavgifter. Endast beträffande ett slag av de avgifter, där frågan om beslutanderätt var omstridd, hävdades från regeringshåll att det förelåg en viss frivillighet. Det gällde apoteksavgifterna, och även där gavs ifrågavarande argument föga tyngd och fasthölls icke bestämt. Det synes också mest realistiskt att betrakta t. ex. avgifter, som en importfirma erlägger för att erhålla importlicenser, såsom tvungna. Firman måste driva sin importverksamhet eller upphöra. Om man närmare skulle överväga graden av tvång eller frivillighet hos olika slag av avgifter, finge man allsidigt och realistiskt beakta huru allvarliga konsekvenser det finge för de enskilda, om de icke betalade avgifterna.¹³⁸ Är emellertid frågan om tvång eller frivillighet av sådan relevans, att den måste analyseras på ett sådant ingående och individuellt sätt?

Tvångsmässiga avgifter kunna antingen vara förbundna med ett tillfyllestgörande vederlag eller icke vara det. I sistnämnda fall är i princip klart, att riksdagens samtycke fordras. Exempel utgöra de viktigaste skatterna. Frågan om tvångets betydelse ställes däremot på sin spets, när tillfyllestgörande vederlag ges. Med andra ord: höra tvångsmässiga av-

¹³⁸ Jfr även Herlitz 1949 s. 43 f, 47 ff, 297 f.

gifter till riksdagen, även om tillfyllestgörande vederlag lämnas för dem? Begreppet tvång användes härvid i samma vida betydelse som allmänt göres nu för tiden, så att t. ex. clearing-avgifter, exportlicensavgifter och utjämningsavgifter anses tvångsmässiga.

Det kan då framhållas, att KM:t ansett sig äga besluta ensam om clearingavgifter; när jag kritiserat detta, har kritiken icke grundats på tvånget utan på saknaden av vederlag för avgiften. Apoteksavgifternas tvångskaraktär var något omstridd, men de fastställdes i varje fall utan riksdagens medverkan. Icke heller hördes riksdagen rörande avgifterna för exportlicenser eller rörande exportavgifterna, utjämningsavgifterna eller importlicensavgifterna. Icke heller anses lotsavgifterna tillhöra riksdagen, och expeditionslösen, avgifterna för undersökning av acetyllengasapparater, för försäljning av utländska valutor, för tillstånd att överlåta fartyg och för kontroll av slakteri ha fastställts utan riksdagens hörande. När det hävdats av oppositionen, att t. ex. slakteriavgifterna borde ha underställts riksdagen, har detta krav åtminstone delvis grundats på att inget vederlag lämnades för avgifterna.

Visserligen ha vissa tvångsmässiga avgifter underställts riksdagen, t. ex. pensionsavgifter, avgifter till bankinspektionen, försäkringsinspektionen och riksförsäkringsanstalten, granskningsavgifter rörande läroböcker och vid länsarkitektorganisationen. Men om flertalet av dessa avgifter kan sägas, att det allmänna icke lämnar något tillfyllestgörande vederlag för avgifterna och att denna omständighet medverkat till att riksdagen tillfrågats. Beträffande granskningsavgifterna vid länsarkitektorganisationen synes dock tvånget ha spelat en avgörande roll. Dessutom kan allmänt påpekas, att KM:t stundom hört riksdagen rörande införandet av en avgift, t. ex. i samband med ett större förslag där avgiften blott utgjort en detalj, utan att KM:t därmed velat ange själva avgiftsfrågan som ett obligatoriskt riksdagsärende.

Slutsatsen blir, att man icke kan hävda att tvångsmässigheten hos en avgift i princip medför att riksdagen höres. Snarare kan sägas, att trots tvånget beslutas avgifter, som motsvaras av tillfyllestgörande vederlag, i allmänhet av KM:t ensam. Sådana tvångsavgifter falla sålunda även utanför § 73,

som på grund av ordet »pålagor» stundom felaktigt ansetts tillämplig så snart tvång förelegat. Gällande rätt står härvid i överensstämmelse med äldre rättsutveckling.

Hittills har varit fråga om tvångets betydelse. Det sagda kan emellertid också utformas som en slutsats rörande sådana avgifter, som under 1800-talet började kallas frivilliga: avgifter för begagnande av anstalter eller för tillfredsställande av rättsanspråk. Vid den tiden ansågos sådana avgifter på grund av sin frivillighet falla under KM:t ensam. Dessa avgifter uppfattas nu som sagt i allmänhet som tvungna. Därmed har den från 1800-talet stammande motiveringen för KM:ts beslutanderätt fallit bort. Den satsen gäller icke längre, att dylika avgifter såsom frivilliga kunna fastställas av KM:t ensam. Men å andra sidan kan icke heller sägas, att dessa avgifter på grund av sin tvångskaraktär, enligt modern uppfattning, falla under riksdagen. Ty nyss har visats att tvånget i och för sig icke har någon sådan betydelse. Vad det vid dessa avgifter kommer an på är om vederlaget för avgifterna är tillfyllest. Därmed har det rättsliga läget återgått till vad det var före förvillelsen i slutet på 1800-talet.

Emellertid finnas även nu för tiden avgifter som uppfattas som frivilliga, enär de enskilda utan avgörande nackdelar kunna undvika den avgiftsbelagda anstalten. Exempelvis kunna nämnas vissa avgifter till provningsanstalten och vissa granskningsavgifter vid länsarkitektorganisationen. Nämda avgifter ha fastställts av KM:t ensam. Men det kan likväl knappast sägas, att denna grad av frivillighet i och för sig gjort KM:t ensam kompetent. Ty vid dessa avgifter lämnas också ett riktigt vederlag, vilket jämväl motiverar beslutanderätt för KM:t. Det är naturligt, att en stor grad av frivillighet hos en avgift kombineras med ett gott vederlag. Ty utan ett sådant vederlag erlägges näppeligen avgiften frivilligt. Därför kan i praktiken frågan, huruvida dessa avgifter skola underställas riksdagen eller ej, bedömas med hänsyn till vederlagets beskaffenhet. Detta är lättare än att bedöma graden av frivillighet hos avgiften, d. v. s. huru stora nackdelar som drabba den enskilde om han ej anlitar den avgiftsbelagda anstalten. Den rättstekniska synpunkten att principen blir klarare om den stöder sig på vederlaget än på frivilligheten, bör

tillmätas viss betydelse. Dessutom är det såtillvida riktigare att stödja sig på vederlagets beskaffenhet än på graden av frivillighet, som sistnämnda omständighet icke tillmättes relevans vid grundlagsstiftningen 1809 och tiden därefter. I den mån man likväl nu för tiden stundom motiverar en beslutanderätt för KM:t med att en avgift är frivillig, fullföljer man strängt taget det oriktiga betraktelsesättet från slutet av 1800-talet, att frivilliga avgifter falla under KM:t. Det föreligger dock den nyansskillnaden, att sådana avgifter som i slutet på 1800-talet utpekades som frivilliga numera betraktas som tvungna, och att man således numera ställer högre krav på graden av frivillighet.

Vilken av paragraferna — 57 st. 1, 60 p. 2 eller 73 — anses tillämplig på de avgifter som falla under riksdagen? Under den tidigare rättsutvecklingen har man i praxis icke gjort någon skillnad mellan paragraferna. Så i allmänhet icke heller under de senaste decennierna. I några fall har dock § 57 på senare tid givits en särställning. Det har sålunda anförts, att en viss avgift — det gäller bl. a. clearingavgifter, prisutjämningsavgifter och införselavgifter — icke har fiskaliska utan försörjningspolitiska eller prispolitiska syften, och att avgiften därför icke utgör en skatt. Därmed anses § 57 icke tillämplig. Detta resonemang innebär, att avgiften icke utgör en skatt i nutidens finansteoretiska mening, ty därför krävs just fiskalisk syftning, samt att detta moderna finansteoretiska skattebegrepp intolkas i grundlagen. Därigenom får § 57 en mycket snävare innebörd än den hade från 1809 och intill nyligen. Ty hittills har § 57 täckt de andra båda lagrummen. Den nya innebörden i § 57 har vunnit anslutning i både regering, riksdag och utredningsarbeten. Den torde därför, trots sin korta tillvaro, få anses ganska fast rotad.

Enär § 57 sålunda blott gäller avgifter med fiskaliskt syfte, få §§ 60 p. 2 och 73 numera ett eget tillämpningsområde, omfattande avgifter med t. ex. försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte. Paragraf 60 p. 2 gäller emellertid enligt sin lydelse blott höjning av avgifter. Följaktligen gäller § 73 ensam påläggande av vissa nya avgifter, t. ex. prisutjämningsavgifter.

Man kan ställa frågan, vilken betydelse det har att § 57 fått en snävare innebörd än förr. Formellt sett kan påpekas, att bestämmelsen om nya försörjningspolitiska eller prispolitiska avgifter (§ 73) numera kommer efter i stället för före bestämmelsen om höjning av avgifter (§ 60); tidigare var ju § 57 däremot tillämplig på nya sådana avgifter. Betydelsefullare är emellertid, att § 73 sedan gammalt blott gäller tvungna avgifter, »pålagor». Enär numera avgifter för erhållande av t. ex. licenser inom utrikeshandeln betraktas som tvångsmässiga, blir § 73 tillämplig på dem. Men om avgifter av dylikt slag skulle, liksom tidigare, anses vara huvudsakligen frivilliga, bleve knappast någon paragraf tillämplig på nya sådana avgifter: icke § 73 som blott gäller tvungna avgifter, icke § 60 p. 2 som blott gäller höjning av avgifter, och icke § 57 som blott gäller avgifter med fiskalisk syftning.

Utöver de argument, som hittills framhållits i denna sammanfattning, innehåller diskussionen rörande makten över avgifter icke mycket.

Det har anförts, att vissa avgifter som fastställts utan riksdagens hörande varit *nödvändiga och tillfälliga*, såsom clearingavgifterna. Åtskilliga reservanter i konstitutionsutskottet ha ock 1952 på följande sätt kritiserat beslut av KM:t att återinföra clearingavgifter: vissa sådana anordningar ha redan förut (1940) genomförts utan riksdagens hörande, men detta får givetvis ses mot bakgrund av då rådande utomordentliga förhållanden och ger intet stöd för att liknande åtgärder skulle vara tillåtliga nu.¹³⁹ Det bör observeras, att reservanterna därmed icke godkänt 1940 års beslut utan blott skaffat sig ett extra argument emot upprepadet 1951. Emellertid torde liknande synpunkter rörande en avgifts kortvariga eller krisartade natur ha utgjort motivering för KM:ts beslut i vissa andra fall, t. ex. rörande avgifter vid köp av utländska valutor och avgifter för kontroll av slakteri.¹⁴⁰ Onekligen möter man även eljest det resonemanget, att KM:t i en

¹³⁹ KU 1952. 23 s. 11.

¹⁴⁰ Bäck anför ock i FT 1941 s. 309, att krigsförhållandena med deras tvång till skyndsamma åtgärder medfört tillkomsten av avgifter utan riksdagens hörande.

krissituation kan tillskapa ett organ, som är nödvändigt för vissa tillfälliga åtgärders vidtagande, och finansiera detta organs verksamhet genom licensavgifter eller liknande inkomster. KM:ts ekonomiska lagstiftningsrätt anses därvid bli utnyttjad som rättsgrund för en budgetär nödrätt.

Dessbättre har denna typ av argument icke framförts i större utsträckning. Ty dessa argument rörande avgifters kortvarighet, nödvändighet, kriskaraktär o. s. v. äro äventyrliga därigenom, att KM:t, som sålunda tager sig beslutanderätt, ensam har bedömt vad situationen krävt, samt genom att en gång införda avgifter ofta utgå även sedan situationen normaliserats. Dessa praktiska betänkligheter ha stöd i regeringsformen, som icke ger KM:t vidsträcktare befogenheter under kort tid eller under kristid än eljest.

Ytterligare kan nämnas ett speciellt resonemang i en statlig utredning. Det har antagits, att om riksdagen i form av en fullmaktslag ger KM:t bemyndigande till vissa ingrepp — vilkas hänförande under riksdagen eller KM:t dittills varit omstritt — bör KM:t i fortsättningen icke på annan grund än med stöd av denna fullmaktslag, alltså icke med stöd av RF § 89, vidtaga åtgärder som omfattas av lagen.¹⁴¹ Detta resonemang synes hållbart såtillvida, att fullmaktslagen ger uttryck för statsmakternas dåvarande tolkning av grundlagen. Men denna tolkning kan icke anses bindande för framtiden, därest starka skäl kunna anföras mot den. Detta är egentligen ett spørsmål om konstitutionell praxis' betydelse.

Det har principiellt antagits att *praxis* har ganska stor betydelse.¹⁴² Men jag har, liksom vid undersökningen av den tidigare rättsutvecklingen, icke funnit några egentliga belägg därpå. Visserligen har man ofta fortsatt att använda den lagstiftningsform — allmän eller ekonomisk — som tidigare tillämpats för samma eller likartat ämne. Men detta synes ha skett på grund av att denna lagstiftningsform fortfarande framstått som den sakligt riktiga eller på grund av den formella lagkraften. Däremot synes man icke ha varit särskilt

¹⁴¹ SOU 1952. 24 s. 64.

¹⁴² SOU 1952. 24 s. 267.

beroende av äldre praxis i och för sig. Tvärtom. Det finns flera exempel på markanta omsvängningar i tvivelaktiga frågor, t. ex. beträffande clearingavgifterna. Det har ock framhållits — ehuru utan stöd av exempel ur praxis — att man i ett kritiskt läge, alltså i en situation där den ekonomiska lagstiftningsformens snabbhet framstår som en avgjord fördel, icke får fästa avgörande vikt vid den praxis som utbildats under lugnare förhållanden, och än mindre vid de riktlinjer som följts av regeringar som endast representerat en minoritet inom riksdagen. En majoritetsregering, ja även en kraftfull icke-parlamentarisk ministär kan väntas göra större bruk av den ekonomiska lagstiftningsrätten.¹⁴³ Det är även i detta övertygande resonemang fråga om hur KM:t kan tänkas handla *inom* ramen för sin ekonomiska lagstiftningsmakt. Det är icke fråga om att KM:t på grund av ett krisläge skulle äga överskrida sin befogenhet.

Sedan nu de förekommande argumenten genomgåts, kan konstateras att man varken i praxis eller litteratur fördjupat sig mycket i dessa konstitutionella frågor om finansmakten. Helst har man i praxis handlat utan motivering. Ibland ha efterföljande anmärkningar i konstitutionsutskottet framlockat en diskussion. Då ha argumenten vanligen varit få och ganska tillfälliga. Till stor del beror detta på att regeringsformens ursprungliga innebörd varit dunkel och omstridd samt den konstitutionella tillämpningen svårgripbar och växlande. Man har icke kunnat vara säker på rättsläget.

Den principståndpunkt, som enligt min uppfattning är den riktiga, nämligen att KM:t ensam äger pålägga avgifter när ett tillfyllestgörande vederlag ges, bör konfronteras med vissa *speciella praktiska synpunkter*. Det synes i allmänhet vara praktiskt, att KM:t fastställer taxor som bero av det allmännas omkostnader och snabba förändringar däri, taxor som ofta äro mycket detaljerade och upptaga även mycket ringa belopp. Detta är en naturlig uppgift för KM:t, som svarar för styrelsen, men det torde innebära ett onödigt detaljarbete för riksdagen. Om emellertid något riktigt vederlag icke ges utan staten skaffar sig vinst på avgifterna, synes frågan huruvida

¹⁴³ Sundén, FT 1939 s. 272.

den avgiftsbelagda verksamheten skall på detta sätt beskattas vara en principfråga för riksdagen.^{143A}

Till sist skall det resultat, jag kommit till, i korta drag jämföras med framställningarna i den moderna *litteraturen*.¹⁴⁴

Man har där i allmänhet icke klargjort, att § 57 numera intager en särställning enär den gäller prestationer med fiskalisk syftning, i motsats till prispolitisk eller försörjningspolitisk syftning m. m. I fråga om §§ 60 och 73 åter, där det avgörande är om det ges ett speciellt och tillräckligt vederlag för avgifterna, har man i litteraturen icke gått in på den avgörande frågan vad som utgör ett sådant vederlag. Vad särskilt angår § 73, har den stundom givits för snäv innebörd, då den icke ansetts gälla avgifter i handelsreglerande eller prisutjämnande syfte; i själva verket kommer det även här an på om något riktigt vederlag gives. Å andra sidan har § 73 av andra författare givits för vidsträckt innebörd, då den ansetts gälla tvungna prestationer över lag. Det finns många tvungna avgifter som falla utanför § 73, nämligen när ett riktigt vederlag gives. Eftersom tvånget icke har någon principiellt avgörande betydelse, är givetvis icke heller den uppfattningen korrekt, att tillämpligheten hos alla tre paragraferna är beroende av om avgifterna äro tvångsmässiga. För övrigt ha både regering och opposition i riksdagsdebatterna varit benägna att ge begreppet tvång en vidare innebörd än man ibland gjort i litteraturen, där man stundom utgått från att avgifter till statliga inrättningar eller för rättsliga förmåner utgöra en ganska enhetlig kategori av frivilliga avgifter. Men eftersom frågan om tvång eller frivillighet icke är principiellt avgörande, behöver man icke närmare utmejsla dessa begrepp.

^{143A} Ytterligare må här hänvisas till frågan om prissättningen i statliga bolag, nedan s. 196.

¹⁴⁴ Ovan s. 54 ff.

*B. För hög avgift,
i fall av tvång och skenbar frivillighet*

I litteraturen har man principiellt ansett, att en avgift som överstiger kostnaderna för det allmännas vederlag, kräver riksdagens samtycke. Denna princip har emellertid utformats något olika av olika författare.

I en offentlig utredning har hävdats, att om en avgift till staten för en av staten utförd prestation fixeras till ett belopp, som fränsett skälig vinst överstiger kostnaden för prestationens utförande, anses avgiften ändock icke som en skatt (§ 57).¹ Däremot anses en sådan avgift till sin överskjutande del vara en pålaga, som icke kan beslutas eller höjas utan riksdagens hörande (§§ 60 p. 2, 73). Därifrån ha dock gjorts flera undantag.² Ett särskilt utmärkande drag för nu nämnda uppfattning är, att § 57 icke anses tillämplig.

En liknande uppfattning har, närmast med avseende å järnvägs- och telefonavgifter, hävdats redan tidigare. Den omständigheten att avgifterna förskaffa staten inkomster som betydligt överstiga utgifterna för vederbörande inrättning kan i och för sig icke göra skattebegreppet tillämpligt (§ 57), eftersom det dock föreligger en statens motprestation.³ Emellertid har tillfogats, att spörsmålet om höjning av avgifterna, så att de åsyfta att skaffa kronan vinst, bör vara tillfredsställande besvarat med en hänvisning till de oöverstigliga svårigheterna att bestämt fixera gränsen mellan skälig betalning och skatt. Riksdagens medbestämmanderätt skulle i varje fall ej inträda förrän denna gräns blivit nådd.⁴ Därmed avses förmodligen att §§ 60 p. 2 och 73 skulle bli tillämpliga. Denna ståndpunkt är emellertid förvånande, eftersom ifrågavarande författare eljest givit §§ 57, 60 p. 2 och 73 samma innebörd, såvitt gäller förhandenvaron av vederlag.⁵

¹ SOU 1952. 45 s. 24.

² A. a. s. 31.

³ Malmgren, StvT 1916 s. 280.

⁴ A. st. f.

⁵ T. ex. StvT 1939 s. 57; man kan tolka avgifter i § 60 som synonymt med skatter, och det är praktiskt lämpligt.

I litteraturen i övrigt har man icke gjort en sådan skillnad mellan § 57 å ena samt §§ 60 p. 2 och 73 å andra sidan, som nyss berörts. Exempelvis har sagts, att vissa postavgifter utgå med belopp, som överskjuta prestationsvederlaget, och att de sålunda till sin överskjutande del bli att likställa med skatt.⁶ Skattebegreppet har då givits en vidsträckt innebörd.

Eller ock har man, utan att direkt taga ställning till de skilda paragrafernas tillämplighet, anført, att där en myndighet är berättigad att utkräva avgifter, torde det regelmässigt vara avsett att sådana icke skola uttagas till högre belopp än som svarar mot kostnaderna.⁷ Man torde därvid ha ställt sig tveksam till föreställningen, att § 57 icke skulle vara tillämplig å vinstgivande avgifter.

I *praxis* har frågan om vinstgivande avgifter varit aktuell åtskilliga gånger.

Hela vänsterhalvan i konstitutionsutskottet yrkade 1917 anmärkning mot jordbruksministern på grund av KM:ts beslut att utan riksdagens hörande uttaga *sockeravgift*.⁸ Folkhushållningskommissionen hade föreslagit en avgift å sådant socker, som levererades till industrier och restauranger. Därigenom skulle kostnaderna för sockerregleringen, särskilt utgifterna för kommissionen själv, kunna täckas. Emellertid tillfogade departementschefen, som i och för sig godtog kommissionens förslag, att åtgärder ock måste vidtagas för att befordra sockerbetsodlingen. För den skull erfordrades en prisreglering, som närmast skulle komma sockerbolagen men slutligen och i själva verket betodlarna till godo. Denna prisreglering syntes departementschefen kunna genomföras genom ett tillägg till den föreslagna avgiften å industri- och restaurangsockret, så att denna avgift bestämdes avsevärt högre än kommissionen föreslagit. Därigenom skulle betodlarna kunna tillförsäkras ett förhöjt pris för betorna. Detta skedde bl. a. genom att 2 milj. kr, utöver vad som behövdes för administrationen av sockerregleringen, tillfördes statsverket ge-

⁶ Reuterskiöld 1934 s. 99.

⁷ Herlitz, t. ex. 1949 s. 299.

⁸ KU 1917. 15 s. 61 ff (anmärkningsanledning av Hjalmar Branting).

nom den höjda avgiften, för att sedan överföras till betodlarna.

Den starka minoriteten i konstitutionsutskottet ansåg, att då avgiften icke avsåg att täcka utgifterna för sockerregleringen utan pålagts i det *direkta syftet att få en inkomst*, som skulle användas till ett helt annat statsändamål, nämligen sockerbetsodlingens främjande, måste avgiften otvivelaktigt anses vara en verklig beskattning. Det må understrykas, att oppositionen således icke riktade sig mot avgiften till den del, som den behövdes för att täcka administrations- och kontrollkostnader, utan till den del som avgiften beräknades ge överskott. Därvid hade oppositionen onekligen stöd i regeringsformen.

Utskottsminoriteten synes ha utgått från att avgiften var *tvungen*. Den uttogs på så sätt, att det erfordrades bevis om godkännande av sockerbeställning från industrier och restauranger, och för beviset skulle en lösenavgift erläggas. Avgiften stred enligt utskottsminoriteten uppenbarligen emot RF §§ 57 och 60, såsom innebärande en höjning av sockerbeskattningen.

Hur regeringen eller utskottsmajoriteten såg på denna fråga, synes icke framgå av riksdagshandlingarna, när denna reservationsanmärkning — av minoriteten betecknad som den viktigaste — lämnades alldeles obemött i kammardebatten.⁹

Konstitutionsutskottet anmärkte i sitt dechargebetänkande 1943 på att KM:t, riksdagen oåtspord, hade påbjudit en avsevärd höjning av de av KM:t 1941 beslutade *licensavgifterna vid export*. Utskottet framhöll att avgifterna redan före höjningen sammanlagt hade uppgått till ungefär dubbelt så högt belopp som omkostnaderna för den licensbeviljande myndigheten, handelskommissionen (nämligen 1,5 milj. kr gentemot 0,75 milj. kr, budgetåret 1941/42). Det hade då, fortsatte utskottet, snarast förelegat anledning för departementschefen att 1943 föreslå en justering nedåt av avgifterna. Men tvärtom hade departementschefen tillstyrkt en sådan höjning av avgifterna, att omkostnadssumman kunde beräknas komma

⁹ AK 1917. 64 s. 33 (bakom avgiften stod den Hammarskjöldska regeringen).

att utgöra blott en mindre del av de influtna beloppen. Exportlicensavgifterna hade därigenom i sak otvetydigt fått karaktär av beskattning.¹⁰

Dessa licensavgifter voro konstruerade så, att de stego med värdet av det gods, som licenserna avsågo, och avgifterna varierade från 2 kr till 5 000 kr. De influtna beloppen inlevererades till statsverket och uppfördes som intäkt å driftbudgetens inkomstsida. År 1945 upphävdes avgiftsplikten för exportlicenser.¹¹

Utskottets anmärkning 1943 bemöttes av departementschefen med flera synpunkter. Redan för flera år sedan, anförde han, hade KM:t infört en graderad skala för licensavgifterna. Avgift hade uttagits med belopp, som i viss utsträckning varierade efter exportvärdet; högsta avgiftsbeloppet utgjorde då 40 kr, som erlades när exportvärdet översteg 10 000 kr.¹² Den 1943 vidtagna ändringen i bestämmelserna om licensavgift var, fortsatte departementschefen, i första hand betingad av *rättvisekrav*. Det hade ansetts stötande att exportör av varor, som hade ett jämförelsevis lågt värde, skulle vara skyldig att erlägga en i förhållande till varuvärdet väsentligt mycket högre avgift än en exportör av mera värdefulla varupartier. Därför hade den graderade avgiftsskalan vidgats väsentligt. En avgift av 40 kr skulle tillämpas endast om exportvärdet låg mellan 10 000 och 25 000 kr. Översteg exportens värde sistnämnda belopp, höjdes avgiften med stigande exportvärde. Avgiften kunde som nämnts uppgå till 5 000 kr, nämligen för s. k. generell licens.¹³ Den omständigheten att det gällde ett rättvisekrav, ansågs emellertid av en utskottsledamot vara utan betydelse, statsrättsligt sett. Pålagan blev vad den var, en pålaga, även om den betingats av sådana rättvisesynpunkter.¹⁴ Detta påpekande kan knappast bestridas.

Departementschefen anförde ytterligare till sitt försvar, att de utredningar, som i många fall måste föregå bedömandet

¹⁰ KU 1943. 8 s. 7 (13 röster mot 7).

¹¹ M o d i g, FT 1950 s. 151.

¹² Även KK 1939. 570 § 4 och 837 § 4.

¹³ FK prot. 1943. 17 s. 127 (G j ö r e s), jfr även minoriteten i KU 1943. 8 s. 9.

¹⁴ FK prot. 1943. 17 s. 129 (H e r l i t z), Svenskt författningsliv 1947 s. 105.

av huruvida en mera avsevärd export borde komma till stånd, i regel tarvade väsentligt *mera arbete* än de överväganden, som skedde i samband med prövning av en ansökan att få exportera ett mindre varuparti.¹⁵ Mot den synpunkten torde konstitutionsutskottet i princip icke ha haft något att erinra.¹⁶

Emellertid uppkom vid tillämpningen av nämnda princip fråga, hur det allmännas *arbete och omkostnader närmare skulle beräknas*. Departementschefen medgav att licensavgifterna redan före höjningen uppgått till ungefär dubbelt så högt belopp som omkostnaderna för enbart handelskommissionen. Men, fortsatte departementschefen, industri- och livsmedelskommissionerna verkställde i stor utsträckning saklig utredning rörande den av handelskommissionen handhavda licensgivningen. Statsverkets utgifter för licensgivningen torde därför vida överstiga omkostnadsbeloppet för enbart handelskommissionen.¹⁷ Vidare erinrades om statsverkets utgifter för utrikesdepartementets handelsavdelning och för bränslekommissionen, vilka intimt samarbetade med handelskommissionen.¹⁸ Från konstitutionsutskottets sida framhölls däremot, att man visserligen kunde räkna ut arbetskostnader på olika håll, t. ex. där ärenden behandlades efter remiss, men att detta torde leda till äventyrliga resultat. Man kunde lätt råka ut för en ganska opåräknad beskattning.¹⁹ I restriktiv riktning gick ock ett uttalande, att man kunde godtaga omkostnaderna för handelskommissionen med allenast ett mindre tillägg, motsvarande de eventuella extra kostnaderna.²⁰

Denna fråga angående rätten att beakta omkostnader för remissmyndigheter och liknande samarbetsorgan synes icke ha satts på sin spets tidigare under rättsutvecklingen. En restriktiv inställning är emellertid bäst förenlig med regeringsformens ursprungliga innebörd. Man hade tidigare icke tänkt sig annat än att blott kostnaderna för den myndighet

¹⁵ FK prot. 1943. 17 s. 128 (Gjöres).

¹⁶ Jfr även a. a. s. 127 (Gjöres) och AK prot. 1943. 17 s. 46 (Hallén).

¹⁷ FK prot. 1943. 17 s. 128 (Gjöres), jfr även minoriteten i KU 1943. 8 s. 9.

¹⁸ FK prot. 1943. 17 s. 131 (von Heland).

¹⁹ A. a. s. 132 (Herlitz).

²⁰ AK prot. 1943. 18 s. 46 (Hallén).

eller anstalt, som den enskilde trädde i direkt kontakt med, fingo tagas i beräkning. I våra dagar ha myndigheternas uppgifter och samarbetet dem emellan vidgats och förgrenats betydligt. Men utan en restriktiv inställning till förevarande beräkningsfråga skulle själva principen om riksdagens beskattningsmakt kunna väsentligt beskäras. Dessutom skulle beräkningarna av statens kostnader på olika områden bli osäkra och ojämna.

Även en annan fråga rörande avgiftsskalan skymtade i dechargedebatten. Konstitutionsutskottets ordförande anförde, att om avgifterna för stora exporter höjdes långt över 40 kr, vilket var befogat, borde avgifterna för de små exporterna ha justerats nedåt, så att den beräknade *totalsumman av alla avgifter* något så när motsvarat omkostnaderna.²¹ En liknande tanke rörande totalsummans betydelse hävdades i ett inlägg till KM:ts försvar. De av KM:t beslutade lägre avgifterna täckte givetvis icke kostnaderna för arbetet, framhölls det, samtidigt som de högre avgifterna voro för höga för arbetet med de större licenserna. De högre avgifterna fingo således medverka till täckande av kostnaderna för hela licensgivningen.²² Nämnade påpekande gjordes icke som en anmärkning utan för att visa att totalsumman av avgifter måhända icke översteg omkostnaderna.²³ Emellertid finns det icke något stöd för att departementschefen ansett, att hänsyn till totalsumman av avgifter kunde få ersätta hänsyn till de speciella avgiftsbeloppens storlek. Hans önskan att skapa rättvisa mellan exportörerna och att beakta variationen i arbetet med olika licenser antyder icke en sådan inställning. Icke heller konstitutionsutskottet kan anses ha givit uttryck åt en sådan inställning, ehuru utskottet betonat totalsummans storlek, vilket i en dechargeanmärkning var den naturligaste motiveringen. Den riktiga uppfattningen torde ock vara, att om det anses otillåtet att uttaga för höga avgifter, förblir åtgärden otillåten även om överskottsbeloppet kommer andra avgiftsbetalare till godo i form av låga avgifter. Hur staten använder överskottsbeloppet är i princip en fråga för sig.

²¹ AK prot. 1943. 17 s. 46 (Hallén).

²² FK prot. 1943. 17 s. 131 (von Heland).

²³ A. st. f.

Som synes har man i nyssnämnda resonemang utgått från den förutsättningen, att avgifterna *principiellt icke fingo avse att ge vinst*. Det bör understrykas att departementschefen direkt uttalade — visserligen i förbigående — att han givetvis icke hade något att erinra emot utskottets principuppfattning, att avgifter som åsyftade vinst i sak utgjorde skatter och föllo under riksdagens kompetens.²⁴ Denna deklaration har sitt intresse enär den ursprungliga principen, att vinstgivande avgifter föllo under riksdagen, hade börjat åsidosättas i slutet av 1800-talet.

Emellertid hade, underströk departementschefen, denna speciella avgiftshöjning icke tillkommit i syfte att tillföra statsverket ökade inkomster utan, såsom nämnts, för att skapa större rättvisa. Departementschefen fortsatte: Rätten att genomföra åtgärder av ifrågavarande slag torde icke böra betagas KM:t av den anledningen, att någon gång en *icke direkt åsyftad sekundär effekt* av liknande slag som den nu förevarande statliga inkomstökningen *temporärt* kunde uppkomma.²⁵ Emellertid hade förhandsberäkningar visat att inkomsterna, som redan tidigare överstigit omkostnaderna, genom avgiftshöjningen torde öka med drygt 1 milj. kr.²⁶ Departementschefen visste sålunda i förväg att avgiftshöjningen torde medföra en väsentlig vinst. Man kan kanske kalla detta för ett indirekt syfte rörande vinsten. Men med hänsyn till intresset av att upprätthålla riksdagens beskattningsmakt, torde det icke vara möjligt att behandla ett indirekt syfte på annat sätt än ett direkt syfte att skapa vinst. Att, såsom departementschefen menade, en statlig inkomstökning kunde uppkomma vid någon enstaka avgiftstyp, synes icke utgöra ett bärande försvar. Ett försvar kunde däremot principiellt ligga i att inkomstökningen var temporär, nämligen om man måste räkna med att de hastigt skiftande handelsförhållandena kunde föranleda motsatsen till vinst. Dock fanns i detta speciella

²⁴ FK prot. 1943. 17 s. 128 (G j ö r e s), jfr KU 1943. 8 s. 7. I denna riktning särskilt ock Herlitz, FK prot. 1943. 17 s. 129: Om man anser sig kunna uttaga avgifter till högre belopp än som motsvarar kostnaderna, är fältet fritt för allsköns indirekt beskattning.

²⁵ FK prot. 1943. 17 s. 128 (G j ö r e s).

²⁶ PM från Statens handelskommission den 2 febr. 1943.

fall handelskommissionens siffermässiga och oemotsagda beräkning av inkomstökningen.

I motsats till ett indirekt vinstsyfte skulle man kunna tala om en blott *faktisk vinst*, när vinsten icke är väntad. KM:t hade redan före 1943 fastställt licensavgifter, vilka hade givit en faktisk vinst, och detta förhållande hade icke föranlett någon som helst anmärkning inom konstitutionsutskottet. Minoriteten i utskottet menade i 1943 års fall, att på grund av det tidigare skedda borde anmärkning icke heller 1943 göras mot att avgifterna höjts ytterligare.²⁷ Emellertid bör påpekas, att vid den senare höjningen förelåg ett indirekt vinstsyfte, medan den tidigare vinsten blott var faktisk. Och även om de båda fallen hade varit jämställda, kan en underlåten anmärkning från konstitutionsutskottet — måhända beroende på ett lätt skett förbiseende — knappast tillmätas någon betydelse.

Man gick icke närmare in på i vad mån dessa licensavgifter voro *tvungna eller frivilliga*. Det är emellertid antagligt, att man utgick från att tvång förelåg. Departementschefen åberopade sålunda icke till sitt försvar någon form av frivillighet. Och i ett debattinlägg användes beteckningen tvångsavgift,²⁸ utan att senare kritiseras.

Oppositionen mot KM:t preciserade icke *vilken grundlagsparagraf* som ansågs tillämplig. KM:ts beslut sades blott strida mot stadgandena om riksdagens makt över skatter och pålagor.²⁹ I en senare offentlig utredning synas licensavgifterna ha hänförts under §§ 60 och 73, men icke under § 57.³⁰

I RF § 60 p. 1 anges som bekant att *postmedlen* äro beviljningar. Postmedlens konstitutionella natur debatterades senast i riksdagen 1932—33. Generalpoststyrelsen hade då gjort en framställning till KM:t om upphävande av bestämmelsen i § 60 angående postmedlens beviljningsnatur. I framställningen anfördes, att den omständigheten att postavgifterna i regel redovisades med frimärken icke utgjorde något

²⁷ KU 1943. 8 s. 9.

²⁸ FK prot. 1943. 17 s. 129 (Herlitz).

²⁹ KU 1943. 8 s. 7 f.

³⁰ SOU 1952. 24 s. 63.

skäl att likställa dessa avgifter med stämpelavgifter. Vare sig postavgifterna utgjordes med frimärken eller på annat sätt, voro de till sin natur givetvis intet annat än det pris, staten betingade sig för de tjänster som utfördes genom postverket. Den olika behandlingen av frågor om avgifter i postverket och i andra affärsdrivande verk torde näppeligen kunna motiveras med att postavgifterna ur statens eller den enskildes synpunkt voro av större betydelse än övriga avgifter. Förhållandet torde därvidlag vara det motsatta.³¹ Departementschefen instämde i att förhållandena med tiden högst väsentligt förändrats. Sålunda torde telegrafverket, i motsats till vad tidigare varit fallet, numera kunna sägas innehava monopol å sin rörelse, medan postverkets ställning såtillvida förskjutits, att verket nu i vissa grenar av rörelsen hade att tåla konkurrens från enskilda företag.³² Den härav föranledda propositionen om ändring av § 60 avstyrktes emellertid av konstitutionsutskottet, som därvid särskilt underströk poströrelsens karaktär av ett statligt monopol. Med hänsyn till postverkets legala monopolkaraktär beträffande vissa av dess verksamhetsgrenar, ansåg utskottet den möjligheten föreligga, att avgifterna i dessa verksamhetsgrenar bestämdes efter godtyckliga grunder, utan det modifierande inflytande som enskild konkurrens eljest kunde utöva.³³ Riksdagen antog likväl förslaget om grundlagsändring såsom vilande. Men när förslaget 1933 återkom, underströks i riksdagsdebatten att det var en mycket bestämd skillnad mellan postverkets taxor och de andra kommunikationsverkens. Skillnaden låg däri att postverket hade enhetstaxor; ett brev till Uppsala kostade lika mycket i befodringsavgift som ett brev till Haparanda. Dessutom gav brevrörelsen över huvud ett stort överskott, 20 milj. kr, varmed åtskilliga av postverkets övriga rörelsegrenar subventionerades.³⁴ Åtskilliga avgifter innehöllo sålunda ett väsentligt skattemoment.³⁵ Det hjälpte icke att det sagda bemöttes med en erinran om hur många rörelsegrenar inom

³¹ KPr 1932. 82 s. 11 f.

³² A. a. s. 17.

³³ KU 1932. 21 s. 10 f.

³⁴ FK prot. 1933. 14 s. 27 f (Björnsson).

³⁵ A. a. s. 26 (Reuterskiöld).

statens järnvägar det var, som buros upp av andra grenar däri.³⁶ Riksdagen förkastade det vilande grundlagsförslaget.

Att postmedlens ställning varit föremål för prövning i riksdagen så sent som 1933 bör icke hindra, att frågan ånyo överväges vid en allmän översyn av regeringsformen. År 1933 behandlades frågan lösryckt. Frågans begränsade proportioner belysas av att postmedlen alls icke längre ha den ekonomiska betydelse, de hade i forna tider, t. ex. under naturahushållningen. Då svarade de jämte tullmedlen för en stor del av statens kontanta inkomster.

En utgångspunkt är givetvis, att ett speciellt vederlag lämnas av staten för postavgifterna. Det gäller att närmare beakta hur avgifterna förhålla sig till vederlaget. Att vissa grenar av poströrelsen omfattas av *monopol*, så att avgifterna däri skulle kunna sättas mycket högt, utgör icke någon grund — varken enligt regeringsformens lydelse eller syfte och i stort sett ej heller enligt tidigare konstitutionell praxis — för att avgifterna underordnas riksdagen. Över huvud kan ett monopol, särskilt i vår tids utvecklade samhällsliv, vara förestavat av andra skäl än statsfinansiella, t. ex. av kulturella eller polisiära skäl. Monopolegenskapen i och för sig bör m. a. o. icke vara avgörande. Utan avgörande bör vara, om postavgifterna verkligen sättas så högt i förhållande till vederlaget, att de *åsyfta vinst*. Om så är fallet böra de, enligt den gamla principen rörande vinstgivande avgifter, icke kunna beslutas utan att underställas riksdagen. Om däremot vinstsyfte saknas, bör regeringen äga besluta ensam, såsom vid andra avgifter till självkostnadspris. Icke blott principiella utan även praktiska, arbetstekniska skäl tala därför. Följaktligen bör regeringsformen icke innehålla en bestämmelse, som under alla omständigheter gör postmedlen till bevillningar, utan ordet postmedel bör utgå ur § 60 p. 1.³⁷

³⁶ A. a. s. 29 (Örne).

³⁷ En sådan lagändring skulle dessutom undanröja ett annat i 1932 års proposition förbisett förhållande. Alltsedan 1912 betecknas nettoinkomsten av postverkets hela rörelse i riksstaten såsom bevillning. Detta är icke förenligt med 60 paragrafens syfte, enligt vilket bruttoinkomsten av avgifterna för postbefordran skall utgöra bevillning, men däremot icke de andra inkomster som inflyta till postverket, t. ex. inkomster av postgirorörelsen.

Fältet blir då fritt för ett principiellt bedömande av om riksdagen bör besluta om postavgifter. Att postverket har enhetstaxor och att vissa grenar i poströrelsen subventionera andra grenar, kan möjligen motivera att vissa postavgifter underställas riksdagen enligt principen om vinstgivande avgifter. Så skulle dock icke behöva ske, i den mån enhets-taxan kan anses vara motiverad därav, att postverkets kostnader i stort sett bli desamma vid försändelser inom taxans ram. Dessutom kan poströrelsen möjligen, liksom t. ex. järnvägsrörelsen, uppfattas som en mera enhetlig service, där de olika grenarna bilda en enhet. Ett sådant betraktelsesätt synes naturligt i det moderna samhället, under förutsättning att merbelastningen på vissa grenar inom rörelsen är förhållandevis begränsad. I så fall behöver riksdagen icke inkopplas annat än om rörelsen i dess helhet avses ge nettovinst. Posttaxan har under långa tider av fiskaliska skäl varit fastställd till belopp, som medgivit t. o. m. mer än normal förräntning av det i postverket nedlagda kapitalet.

Fastställande av *järnvägs- och telegrafavgifter* har alltid i praxis hänförts till riksstyrelsen.³⁸

År 1942 genomfördes för förbättring av statens inkomster vissa höjningar av affärsverkens taxor. För statens järnvägar ansågs en taxehöjning icke affärsmässigt motiverad. Detta företag lämnade nämligen under krigsåren ett överskott på drygt 100 milj. kr per år. I stället genomfördes en skatt på trafikavgifter för personbefordran vid samtliga järnvägar, den s. k. trafikskatten. Denna skatt antogs av riksdagen.³⁹ Järnvägsstyrelsen har senare ansett att skatten borde inarbetas i järnvägstaxan.⁴⁰ Här må allenast tillfogas, att statens järnvägar får anses intaga en viss monopolställning, sedan åtskilliga enskilda järnvägar inlösts. Konkurrens sker dock med t. ex. biltrafiken.

Telegrafverket åter är ett verkligt monopolföretag, och dess taxor medgiva mer än full förräntning av kapitalet. Dessa taxor höjdes 1942 i avsikt att tillföra budgeten ökade inkom-

³⁸ SOU 1952. 45 s. 175. Från senare tid t. ex. FT 1957 s. 54 f.

³⁹ KPr 1942. 346.

⁴⁰ Jfr KPr 1947. 1 och 1943. 1 Ink. och Ink.ber.

ter.⁴¹ Højning av en affärsverkstaxa, som genomföres i sådan avsikt, brukar i praxis icke underställas riksdagens prövning, men højningen brukar anmälas till riksdagen, som därmed beredes tillfälle att om den så önskar avge ett yttrande. År 1948 genomfördes liknande højningar, som därefter anmälades för riksdagen.⁴²

Det är emellertid icke förenligt med regeringsformens beskattningsregler att KM:t och affärsverken, då de och icke riksdagen besluta, göra avgifterna vinstgivande.⁴³ Denna kritik gäller i princip även avgifter i vissa begränsade rörelsegränar, t. ex. en sådan ringare inkomst för det allmänna som den tidvis starkt vinstgivande biljettavgiften till statens järnvägar vid linbanan i Åre.

Det sedan mitten av 1800-talet gällande förbudet mot enskilda *lotterier* genombröts av åtskilliga dispenser. Det var KM:t ensam som bestämde, i hur stor omfattning lotterier fingo anordnas, liksom ock vilka ändamål de skulle komma till godo. Lotterimedlen användes helt vid sidan av budgeten för att tillgodose vissa kulturella ändamål. Förhållandet har ansetts gestalta sig ungefär på samma sätt, som om ett statligt lotterimonopol inrättats och inkomsten därav anslagits till olika allmänna ändamål. Men enär saken formellt ordnades i dispensens form på det sättet, att medlen icke kommo i statens händer, ansågs det kunna ske utan medverkan från riksdagens sida. Dock har fr. o. m. budgetåret 1933/34 en viss del av lotterimedlen inlevererats till statsverket.⁴⁴

På ett annat sätt bedömdes inkomsten av *totalisator*. Sedan på riksdagens hemställan i slutet av 1800-talet förbud meddelats mot vadhållning med totalisator, anhöll 1923 års riksdag att KM:t för beredande av medel till understöd åt landets hästavel ville medgiva, att vissa av KM:t godkända föreningar

⁴¹ Jfr KPr 1942. 1 Ink. s. 23 och 24 samt KPr 1942. 316 s. 3.

⁴² KPr 1948. 1 Ink. s. 31.

⁴³ Däremot kan man icke ansluta sig till Söderqvists uppfattning i JFT 1914 s. 267 f, att på grund av RF § 77 — vari föreskrives att kronans fasta egendom skall »förvaltas efter de grunder», riksdagen bestämmer — riksdagen bör tillerkännas rätt att fastställa trafiktaxorna.

⁴⁴ Särskilt Herlitz 1934 s. 67.

skulle tillåtas att anordna dylik vadhållning. Villkor skulle vara att föreningarnas vinst, med skäligt avdrag för omkostnader, skulle inbetalas till statsverket. Föreskrifter i ämnet meddelades genom kungörelse 1923 nr 87. Totalisatormedlen betraktades icke som skatt i grundlagens mening,⁴⁵ vilket torde förklaras av att medlen skulle användas till ett speciellt ändamål, hästavelns främjande. Riksdagen har dock medverkat, vilket var naturligt med hänsyn till att medlen skulle överlämnas till statsverket.

Nu gällande lotteriförordning av 1939, som gäller både lotteri och totalisator, har utfärdats efter riksdagens hörande. Lotterimedlen äro icke rörelsevinst i det för ändamålet bildade statsägda aktiebolaget, Svenska penninglotteriet, utan medlen bildas genom att i priset för lottsedeln ingår ett bestämt belopp, som skall inbetalas till statsverket för att tillföras budgeten. Detta belopp har ansetts vara nära jämförbart med en konsumtionsskatt. Med köpet av lottsedeln erhåller emellertid köparen ett vederlag, en vinstchans.⁴⁶ Därför redovisas medlen i riksstaten icke under Skatter utan under Diverse inkomster, och de betraktas icke som skatt enligt § 57.⁴⁷

Bl. a. vid 1948 års riksdag beslöts en höjning av priset på lottsedlar med 2 kr. Detta belopp skulle oavkortat tillfalla statsverket. Förslaget behandlades i samma ordning som övriga konsumtionsskattehöjningar vid riksdagen. Sådan höjning har ansetts äga karaktär av skatt. Men eftersom det för lottpriset i dess helhet utgår ett vederlag i form av en vinstchans redovisas medlen icke bland skatterna och betecknas icke heller som bevillning.⁴⁸ De torde då i stället anses falla under § 60 p. 2.⁴⁹ På samma sätt har man på senare tid bedömt de höjningar av totalisatormedel och tipsmedel, vilka odelade tillfallit staten.⁵⁰

Med några ord må ifrågasättas, om nämnda karakterise-

⁴⁵ Herlitz 1934 s. 65, SOU 1952. 45 s. 161.

⁴⁶ SOU 1952. 45 s. 160. I stort sett kan sägas, att 66 % av lottpriset gå tillbaka till spelarna i form av vinster, 3 % gå till bolaget för omkostnader och 31 % tillfalla staten.

⁴⁷ A. a. s. 24.

⁴⁸ A. st:n.

⁴⁹ A. a. s. 24, 25.

⁵⁰ A. a. s. 24 och 161.

ring av lotterimedel, totalisatormedel och tipsmedel är träfande. Något vederlag synes egentligen icke utgå för det bestämda belopp, som vid köp av t. ex. en lott är reserverat för staten. Det vederlag som ges, vinstchansen, svarar strängt taget icke mot denna statsinkomst utan mot lottpriset i övrigt. Om man likväl skulle betrakta vinstchansen som vederlag för lottpriset i dess helhet, kan i varje fall sägas, att detta vederlag icke är av sådant slag, som sedan gammalt med stöd av regeln i ansvarighetslagen för statsrådet § 3 medfört att inkomster för kronan icke ansetts som skatter. Följaktligen böra dessa medel, såsom avseende beskattning av vinstchanser i lotterier, anses som skatter. Då borde § 57 vara tillämplig. Dessa medel borde då ock uppföras under rubriken Skatter i budgeten och åsättas beteckningen bevillning.

Det sagda kan även belysas med de prishöjningar, som helt tillkomma statsverket. Dessa höjningars obestridda skattekaraktär kan icke försvinna genom att höjningarna läggas ovanpå de gamla lottpriserna.

Dessa inkomster ha hänförts under riksdagen utan att frågan om tvång berörts. Tvång att köpa lott finns ju icke, men den som köper är tvungen betala även statens andel av priset. På motsvarande sätt förhåller det sig med åtskilliga andra konsumtionsskatter.

Kontrollavgifterna för guld- och silverarbeten synas fram till 1922 ha varit avmätta så, att de allenast utgjorde ersättning för det med kontrollstämplingen förenade arbetet. De utgjorde alltså icke en form av beskattning.⁵¹ Avgifterna fastställdes före 1922 av KM:t ensam.

Nämnda år anförde departementschefen emellertid, att när den då ifrågasatta höjningen av avgifterna huvudsakligen var motiverad av angelägenheten att bereda staten ökade inkomster, hade han ansett att riksdagens medgivande till förhöjningen borde inhämtas.⁵² Kontrollstämpelmedlen kommo också att avsevärt överstiga motsvarande utgifter. I proposition 1956 föreslogs icke någon ändring beträffande avgifterna, och allenast ett yttrande från riksdagen inhämtades över författ-

⁵¹ KPr 1922. 71 s. 2 f.

⁵² A. a. s. 5 f.

ningsförslaget.⁵³ Det synes mig ha varit principiellt riktigt, att riksdagens samtycke begärdes då avgifterna höjdes i vinstsyfte.⁵⁴

Vid biografbyråns inrättande 1911 förutsattes, att den skulle vara en självfinansierande institution, vars utgifter skulle täckas genom intäkter, särskilt i form av *avgifter för granskning av biografbilder*. Riksdagens yttrande inhämtades.⁵⁵ Emellertid har biografbyrån alltsedan 1915 redovisat överskott, för vissa budgetår cirka 150 000 kr per år. Avgifterna ha sålunda ganska väsentligt överstigit utgifterna.

Något syfte att erhålla vinst har aldrig förelegat. Ecklesiastikministern uttalade emellertid 1954, »att biografbyråns verksamhet lämnar så stort överskott, att detsamma kan betecknas såsom en form av beskattning».⁵⁶ I samband därmed föreslogs en sänkning av avgifterna, därvid riksdagens yttrande inhämtades över de nya grunderna. Departementschefen anförde, att dessa inkomster skola — förutom att täcka de av biografbyråns verksamhet föranledda utgifterna av olika slag — ge »en betryggande säkerhetsmarginal, så att vid behov oförutsedda inkomstminskningar eller utgiftsstegringar skola kunna mötas. Försiktigheten synes bjuda», fortsatte han, »att säkerhetsmarginalen ej beräknas lägre än motsvarande 20 procent av omkostnadssumman».⁵⁷

Reglerna om *kommunala avgifter* äro i flera hänseenden av intresse i detta sammanhang. Främst märkes bestämmelsen i kommunallagen 1953 § 74: Fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å *den allmänna rörelsen* för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande, skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse, st. 1. Nämnda begrepp, »den allmänna rörelsen»,

⁵³ KPr 1956. 7 s. 1.

⁵⁴ I SOU 1952. 45 s. 32 anføres mera obestämt, att praxis i fråga om kontrollstämpelmedel synes ha varit växlande.

⁵⁵ Herlitz 1934 s. 65 f och Bäck, FT 1941 s. 308, jfr dock SOU 1952. 45 s. 31.

⁵⁶ KPr 1954. 116 s. 49.

⁵⁷ A. a. s. 50, 53, 57. KK 1954. 541 § 7.

är ganska oklart till sin innebörd. När underställningstvången infördes, lär avsikten ha varit att förebygga att kommunerna, vilka tidigare till stor del finansierat sin verksamhet genom att med KM:ts tillstånd belägga handel och näringar med avgifter, även framdeles skulle tillgripa denna finansieringsmetod.⁵⁸ Såsom avgifter å den allmänna rörelsen ha i praxis godtagits bl. a. torg- och parkeringsavgifter,⁵⁹ hamnavgifter⁶⁰ och bropenningar. Vid fastställelseprövningen har utbildats den praxis, att avgifterna få täcka kommunens kostnader för ändamålet men icke ge överskott. Uraktlåtenhet att söka fastställelse på hithörande avgifter medför, att tvång att erlagga avgiften icke uppkommer. Vanligen medför sådan uraktlåtenhet vidare, att kommunen blir skyldig att återbetala vad den med stöd av avgiftsbeslutet kan ha uppburit (för såvitt icke återbetalningskravet preskriberats).⁶¹

Kommunala avgifter ha dessutom plägat uttagas av dem, som efter tillstånd av polismyndighet på *gator* försälja pressalster, korb, glass, frukt, konfekt etc. eller bedriva fotografering, uppställa reklampelare eller automater, idka skoputsning m. m.⁶² Av rättspraxis framgår, att dylik avgiftsdebitering utan stöd av författning varit lagstridig.⁶³ Det har dock varit omstritt, huruvida gatuhandeln föll in under begreppet den allmänna rörelsen, vilket torghandeln som nämnts gjorde. Hållbara skäl för en skillnad därvidlag mellan gatuhandel och torghandel synas emellertid saknas.⁶⁴ Högsta domstolen tog dock i 1952 års fall icke ställning till huruvida nyttjande av platser å gatumark för försäljning vore att hänföra till den allmänna rörelsen. Domstolen torde ha grundat sin uppfattning, att kommunen icke ägde uttaga ifrågavarande av-

⁵⁸ Olsson-Kajser 1956 s. 247.

⁵⁹ T. ex. RÅ 1929 ref. 52 (torg), NJA 1931 s. 686 (parkering); jfr dock 1957 års lag, nedan.

⁶⁰ NJA 1943 A 210, jfr även § 74 st. 2.

⁶¹ T. ex. NJA 1939 s. 209, 1944 s. 653. Jfr däremot NJA 1952 s. 47, där återbetalningskravet ogillades bl. a. när kärandena åtnjutit ensamförsäljningsrätt.

⁶² Olsson-Kajser 1956 s. 200.

⁶³ T. ex. RÅ 1949 ref. 10, NJA 1952 s. 47. Jfr dock 1957 års lag, nedan.

⁶⁴ Jfr diskussionen hos Jägerskiöld, FT 1952 s. 219 ff.

gifter, redan därpå att stadens skyldighet att upplåta gata till allmänt begagnande ansetts medföra en inskränkning i stadens dispositionsrätt över gatumarken och en plikt för staden att utan ersättning tåla markens allmänna begagnande.⁶⁵

Emellertid har 1957 års lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m., delvis förändrat det rättsläge, som ovan angivits. I § 1 av lagen stadgas nämligen: »Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § allmänna ordningsstadgan sägs (d. v. s. allmän plats eller därmed enligt lokal ordningsstadga likställt område) för ändamål varom i 2 § av stadgan förmäles (huvudsakligen för försäljningsändamål), må kommun, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga skälig avgift för upplåtelsen enligt grunder, som beslutas av kommunens fullmäktige» samt fastställas av länsstyrelsen. Således har numera en klar rättsgrund skapats för dessa försäljningsavgifter m. fl. De ha dessutom gjorts oberoende av kommunens självkostnader. Av förarbetena synes vidare framgå, att tillståndstvånget gäller såväl för stationära kiosker, för vilka byggnadslov erfordras, som för enklare, lätt flyttbara stånd, men däremot icke för kringföringshandel.⁶⁶ Den nya lagen gäller emellertid icke torgavgifter, eftersom bestämmelserna i § 2 ordningsstadgan ej äro tillämpliga på upplåtelser av försäljningsplatser på salutorg. Torgavgifter skola därför alltjämt beslutas i den ordning som stadgas i § 74 kommunallagen och få sålunda enligt stadgad praxis icke överskrida kommunens självkostnader.⁶⁷ Vad slutligen beträffar upplåtelser av mark som icke ingår i allmän plats, t. ex. obebyggd tomtmark, torde kommunens möjligheter att i egenskap av markägare betinga sig arrendeavgifter böra bedömas helt efter privaträttsliga grundsatser.⁶⁸

I den nya lagen ges vidare bestämmelser om parkeringsavgifter, § 2: »För rätt att under begränsad tid begagna av kommun för allmän parkering upplåten plats å gata, torg

⁶⁵ Jägerskiöld, a. a. s. 222, Kaijser, SST 1952 s. 197, Strömberg, FT 1957 s. 274.

⁶⁶ Strömberg, FT 1957 s. 274.

⁶⁷ Strömberg, a. a. s. 276.

⁶⁸ A. st.; närmare nedan.

eller annan allmän plats må kommunen, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp, som erfordras för att tillgodose sagda ändamål»; av fullmäktige beslutade grunder för avgiften skola fastställas av länsstyrelsen. Parkeringsavgifterna ha sålunda gjorts oberoende av kommunens självkostnader och beroende enbart av sitt trafikreglerande syfte. Dessa nya regler gälla emellertid icke i fråga om upplåtelser av särskilda parkeringsplatser vid buss- och taxistationer för motorfordon i yrkesmässig trafik. Avgifter för sådana upplåtelser på allmän plats skola alltjämt fastställas enligt kommunallagen § 74.⁶⁹

För närvarande gäller således, att vissa hithörande avgifter alltfört regleras såsom avgifter å den allmänna rörelsen i kommunallagen, medan andra liknande avgifter regleras i 1957 års lag. Tekniskt sett torde bestämmelserna kunna göras klarare genom att sammanföras till kommunallagen, därvid det gamla begreppet »allmänna rörelsen» kunde utmönstras och ersättas av en klagörande uppräkningslista. Den särskilda lagen 1957 har redan beslutits såsom kommunallag.

Vid sidan av hittills nämnda exempel på offentlighetsrättsliga avgifter ingå bland kommunernas inkomster åtskilliga slag av privaträttsliga avgifter. Medan de förras rättsgrund är att söka i en offentlig författning eller i en bestämmelse, meddelad med stöd av sådan författning, är rättsgrunden för de senare privaträttslig däri, att det krävs att avtal ingås mellan kommunen och den enskilde för att denne skall bli skyldig att erlägga avgiften.⁷⁰ Gränsen mellan offentligt och privat kan emellertid i detta sammanhang även dragas på annat sätt.⁷¹ Så till vida är gränsdragningen betydelselös, som varken offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga avgifter i princip torde få bestämmas i syfte att tillföra kommunen vinst.⁷² Kommu-

⁶⁹ Strömberg, a. a. s. 277.

⁷⁰ Jfr även Sundberg 1956 s. 441.

⁷¹ Sundberg, a. a. s. 297, 389, 441, 448 rörande tvång contra frivillighet. Jfr dock t. ex. NJA 1952 s. 47 som gällde den »frivilligt erlagda betalningen» för försäljningsplatser på gatumark (d. v. s. förmodligen avgifter å den allmänna rörelsen).

⁷² Beslut om anslutningsavgift till gas-, vatten- och elektricitetsledning undanröjt, enär avgiften satts högre än som betingades av anläggningskostnaderna, RÅ 1918 ref. 55, 1927 S 142. Vattenavgifts-

nerna få nämligen icke inlåta sig på vinstsyftande eller s. k. spekulativa företag. Avgiftens höjd är därför i varje särskilt fall beroende av kommunens självkostnader. Till dessa kostnader må hänföras även avskrivning av anläggningarna efter förslitning, riskmarginal samt alla kostnader, som enligt allmän sed äro att hänföra till självkostnader. Härvid behöver kommunen icke räkna alltför snävt.⁷³

Sammanfattning.

Man kan fastslå, att enligt beskattningsparagraferna skall en avgifts höjd icke sättas i relation till det *värde för den enskilde*, som vederlaget från det allmänna har, utan till *det allmännas kostnader* för vederlaget. Denna inställning har såväl KM:t som riksdagen givit uttryck åt beträffande åtskilliga avgifter, t. ex. exportlicensavgifterna. Denna princip har ock legat i regeringsformen från dess tillkomst och med få undantag iakttagits i äldre konstitutionell praxis. Det är uppenbart, att om KM:t hade ägt fastställa avgifter med hänsyn till vederlagets värde för de enskilda, skulle många avgifter för tillstånd inom t. ex. handel och industri kunna fastställas till mycket höga belopp.

Det gäller då att närmare klarlägga, i vad mån en avgift, som överstiger det allmännas omkostnader för vederlaget, fordrar riksdagens samtycke.

Den vinst som avgiften ger kan vara *direkt åsyftad*. I sådant fall har såväl departementschef som riksdag ibland ansett det självklart, att avgiften kräver riksdagens samtycke. Detta sades t. ex. i samband med avgifterna för exportlicenser. Även t. ex. avgifter för kontroll av guld- och silverarbeten ha såsom

beslut upphävt, enär avgifterna »måste anses i sådan grad överstiga stadens självkostnader, att de till väsentlig del innefattade en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning», RÅ 1910 ref. 160; beträffande t. ex. elströmsavgifter RÅ 1941 S 36, renhållningsavgifter RÅ 1919 C 301.

⁷³Sundberg, a. a. s. 446. Jfr även Olsson-Kaijser 1956 s. 200 ff. En ännu större frihet tillerkänner Welinder kommunerna, Landskommunernas tidskrift 1953 s. 479 f.

vinstsyftande underställts riksdagen. I andra fall har riksdagen reagerat, då högre avgifter än som motsvarat det allmännas kontrollkostnader uttagits. Det kan ock erinras om att kommunala avgifter å den allmänna rörelsen enligt KM:ts praxis i fastställelseärenden icke få åsyfta vinst. Icke heller privaträttsliga avgifter till kommun torde få göras vinstgivande. Ett lagstadgat undantag finns dock i 1957 års författning, som tillåter skälig avgift för upplåtelse av allmän plats för försäljningsändamål; en sådan avgift får alltså överstiga kommunens självkostnader.

Det finns emellertid även undantag som gjorts utan uttryckligt lagstöd. Så t. ex. ha telegrafverkets taxor höjts i syfte att ge ökad vinst, och höjningarna ha blott anmälts för riksdagen. Motiveringen torde ha varit att det gällt affärsverkstaxor, vid vilka den enskilde erhåller ett speciellt vederlag för sin avgift. Med denna praxis har man fullföljt den från 1870-talet stammande uppfattningen, att KM:t äger fastställa sådana anstaltsavgifter även om de ge vinst. Denna uppfattning sattes under debatt under 1910-talet men rubbades icke. Den har haft en väsentlig grund däri, att ifrågavarande avgifter uppfattades som frivilliga. Emellertid strider denna uppfattning mot tidigare praxis under 1800-talet och mot regeringsformens ursprungliga innebörd. Ty ursprungligen gällde, att anstaltsavgifter icke fingo överstiga kostnaderna för vederlaget, oavsett i vad mån avgifterna voro tvungna eller frivilliga. Detta överensstämmer med att de avgifter, som enligt ansvarighetslagen § 3 få beslutas av KM:t, blott äro avsedda att täcka kostnaderna för det bestyr, som vederlaget från det allmänna orsakar.⁷⁴ Till den del en avgift överskjuter dessa kostnader, är den i själva verket ett bidrag till det allmänna utan särskilt vederlag. Om KM:t ägde göra avgiften vinstgivande, skulle det vanligen icke finnas något hinder för att han utformade avgiften efter samma grunder som om vederlaget vore föremål för en konsumtionsskatt. Vad särskilt beträffar affärsverkstaxor, finns ur grundlagens synpunkt icke någon anledning att bedöma avgifter till affärsverken annorlunda än andra avgifter till det allmänna. Visserligen är det ur praktisk synpunkt lämpligt, att KM:t eller lägre myndighet fastställer

⁷⁴ Jfr även SOU 1952. 24 s. 264.

dessas detaljerade taxor, som kunna behöva ändras snabbt och smidigt, eller att sådan myndighet eljest bestämmer avgifternas gestaltning.⁷⁵ Men dessa synpunkter motivera icke att avgifterna få göras vinstgivande. Om en sådan principiell förändring skall göras, bör riksdagen tillfrågas.

Ett direkt syfte att erhålla vinst genom en avgift kan vara förenat med en avsikt att använda vinsten till ett *speciellt ändamål*. Sockeravgifterna skulle sålunda användas till sockerbetsodlingens främjande. Riksdagen har ingalunda ansett, att sådana särskilda omständigheter göra en vinstgivande avgift, beslutad av KM:t ensam, mera tillåtlig än eljest. Från regeringens sida har den motsatta uppfattningen knappast heller vidmakthållits.

När lotterimedlen tidigare kunde tillskapas utan riksdagens medverkan, låg förklaringen icke heller i de speciella kulturella ändamål, som medlen tillgodosågo, utan i att medlen icke passerade statens kassa. Totalisatormedlen, som hade till särskilt ändamål att lämna understöd åt hästaveln, tillkommo däremot genom riksdagens medverkan. Dessa medel inbetalades till statsverket. Och när kommunala parkeringsavgifter numera få sättas så högt att de kunna fylla ett särskilt trafikreglerande ändamål, sker detta med uttryckligt stöd i lag.

Parkeringsavgifterna stå på gränsen till avgifter med ett *indirekt vinstsyfte*. Därmed avses att vinsten är väntad med någorlunda säkerhet, ehuru icke direkt eftersträvad. I fråga om avgifter för exportlicenser hävdade departementschefen, att vinsten var en sekundär effekt — den primära var att skapa rättvisa mellan avgiftsbetalarna — och att denna sekundära effekt icke borde göra KM:t inkompetent. Riksdagen reagerade emellertid emot de höga avgifterna. Det torde ock förhålla sig så, att om KM:t principiellt fick pålägga för höga avgifter, vilka t. ex. hade ett socialt syfte, skulle riksdagens beskattningsmakt lätt kunna kringgås. Enligt regeringsformens innebörd och dess tidigare tillämpning bör man främst bedöma saken ur den betalandes synpunkt. Om denne nödgas betala en avgift, som man vet vara för hög, förändras detta

⁷⁵ Jfr särskilt KPr 1918, 432 s. 28 och AK tredje TillfU 1918. 11 s. 4.

icke av att syftet med betalningen är något annat än att tillföra staten vinst.

Annorlunda får saken bedömas om vinsten är *endast faktisk*, vari skulle ligga att den icke är väntad. Det har i praxis många gånger förekommit, att en av KM:t beslutad avgift visat sig ge en opåräknad vinst. Ingen har för den skull menat, att KM:t överskridit sin befogenhet vid fastställandet av avgiften. Som exempel kan nämnas vissa tidiga exportlicensavgifter, järnvägsavgifter under krigsåren och avgifter för myntning och justering. I annan riktning går emellertid departementschefens uttalande rörande avgifterna för filmgranskning, att det stora överskottet kan betecknas som en form av beskattning. Men därmed torde han icke ha menat, att riksdagens samtycke borde ha inhämtats när avgifterna fastställdes. Det är också givet, att man måste bedöma den konstitutionella frågan med hänsyn till läget när avgifterna bestämmas och icke efter hur det ekonomiska resultatet verkligen blir. Ty detta är ju icke känt när avgifterna fastställas och kan komma att bero på oförutsebara omständigheter.

En viktig fråga är, enligt vilka principer det allmännas *omkostnader få beräknas*? Därest icke blott den i t. ex. ett licensärende beslutande myndigheten utan även andra myndigheter såsom remissinstanser nedlägga ett betydande arbete på ärendet, synes det rimligt att i kostnadsberäkningen upptaga ett mindre belopp utöver den beslutande myndighetens omkostnader. När man emellertid till försvar för de höga avgifterna för exportlicenser i riksdagdebatten åberopade kostnader hos fyra stora myndigheter utöver den beslutande, gick man betydligt längre än regeringsformen kan anses medgiva. Dessutom torde man — om man skall ge sig in på närmare beräkningar — från det allmännas kostnader för den beslutande myndigheten böra draga värdet av denna myndighets hjälp åt andra myndigheter. Praktiskt sett bli emellertid beräkningarna mycket osäkra om man går in på så vidlyftiga beräkningar som vid exportlicenserna.

Vid kostnadsberäkningen torde avskrivning av eventuella anläggningar efter förslitning få göras. Avgiften får vidare beräknas på ganska lång sikt för att undvika täta justeringar

i beloppet. Under den sålunda stegvis utmätta tidrymden kan man ha att vänta ändrade, kanske stegrade produktionskostnader, vilket får beaktas. Dessutom är en viss säkerhetsmarginal behövlig för att möta oförutsedda händelser. I fråga om t. ex. avgifterna för filmgranskning ansåg departementschefen att säkerhetsmarginalen ej borde beräknas lägre än till 20 procent av omkostnadssumman. Vid alla dessa bedömningar behöver det allmänna över huvud icke räkna alltför snävt utan kan bedriva en ur egen ekonomisk synpunkt trygg avgiftspolitik.

En svår fråga är om man får beakta en totalsumma inom myndighetens budget på så sätt, att det är tillåtet att låta vissa enskilda betala för höga avgifter medan andra betala för låga. I viss mån måste beräkningarna vara av genomsnittlig art och taga sig uttryck i taxor. Av arbetstekniska skäl kunna beräkningarna icke anknyta till det allmännas prestationer i varje särskilt fall. Men frågan är hur långt man får gå i generalisering. Enär utgångspunkten är att avgiften om möjligt bör motsvara vederlaget, synes generaliseringen i taxor endast böra drivas så långt, att avgiften med ett förhållandevis ringa belopp överstiger vederlaget och att generaliseringen betingas av praktiska skäl. Ur dessa synpunkter synes det rimligt, att t. ex. brevtaxan innehåller vissa generaliseringar och möjligen också att vissa grenar i poströrelsen subventionera andra närliggande grenar; nämnda exempel har dock blott intresse som jämförelse, eftersom postmedlen utgöra bevillning. Likaledes synes det rimligt, att t. ex. järnvägsrörelsen anses böra ge en viss allsidig service, där den ena grenen icke bedömes strängt skild från den andra. Där emot var det icke tillåtet, att avgiftsskalan rörande exportlicenser enligt beslut av KM:t ensam upptog alldeles för höga avgifter för de större licenserna såsom kompensation till för låga avgifter för de mindre licenserna. Överskottsbeloppen voro alltför stora, och detta betingades icke av arbetstekniska skäl.

Sedan det allmännas självkostnader nu diskuterats, uppkommer fråga om en myndighet får, utan riksdagens samtycke, vid taxesättningen tillgodoräkna sig en normal förräntning på det i verket investerade kapitalet. En icke ovan-

lig uppfattning torde vara, att så får ske såväl i affärsverk som i andra verk utan riksdagens medgivande. Detta synes emellertid vara tvivelaktigt. En sak är, att myndigheten får medräkna riskmarginal och över huvud beräkna avgifterna på rätt lång sikt, såsom tidigare sagts, en annan sak är att därutöver medräkna skälig ränta, d. v. s. vinst. Det kan tänkas, att i ett konkret fall t. ex. riskmarginalen går under namn av skälig vinst, och ett sådant fall avses icke nu. Utan frågan gäller, om vinsten får uttagas utöver alla i beräkningen tillåtna självkostnader. Regeringsformen har principiellt dragit gränsen för det tillåtna mellan icke-vinst och vinst, men däremot icke mellan en mindre och en större vinst. Även en sådan mindre — »normal» eller »skälig» — vinst innebär »förökande av kronans inkomster», varom talas i t. ex. ansvarighetslagen § 3. Under rättsutvecklingens gång synes man icke heller ha ansett, att en normal vinst intager någon särställning. Det vore ock egendomligt, om t. ex. beviljandet av exportlicenser skulle ge »normal» vinst. Regeringsformen ger inget stöd för att t. ex. affärsverken skulle tillerkännas en annan ställning i fråga om vinstuttagning; en annan sak är att deras riskmarginaler få bedömas på ett särskilt sätt. Visserligen kan sägas, att om man icke räknar ränta på eget kapital, i motsats till på upplånat, blir avgiftsberäkningen icke affärsmässig utan tillfällig. Men meningen är enligt regeringsformen, att det allmänna icke skall uttaga högre avgifter än som vid varje anstalt är erforderligt, därvid förutsättningarna i olika anstalter kunna variera. För uttagande av överskott finns däremot en särskild väg anvisad i regeringsformen, nämligen inhämtande av riksdagens samtycke. Resultatet synes bli, att även en normal vinstuttagning bör kräva riksdagens samtycke.

Uppenbarligen kunna de beräkningsgrunder, som ovan berörts, ha olika tillämplighet vid olika allmänna verk. Detta gäller t. ex. beräkningarnas långsiktighet och riskmarginalens storlek. Därför kan den framräknade avgiftens höjd bli ganska olika i olika fall, relativt sett, även om det grundläggande betraktelsesättet är detsamma.

Det är också anledning understryka, att det här i hög grad är fråga om sannolikhetsberäkningar. Det ekonomiska utfal-

let avviker i praktiken ofta ganska mycket från beräkningarna. Det finns, som sagt, ingen anledning att hävda att riksdagen borde ha deltagit i avgiftsbeslutet, om vinst uppstått fastän sådan icke åsyftats. Om däremot vinst åsyftats men icke uppstått, borde riksdagen ha deltagit i avgiftsbeslutet, eftersom syftet är det avgörande. I överensstämmelse därmed står, att sedan en avgift införts i en viss avsikt, bör det konstitutionella bedömandet i princip icke påverkas av att t. ex. det allmännas omkostnader i efterhand räknas upp, så att något överskott icke uppstår. En sådan omräkning försökte regeringssidan i debatten om avgifterna på exportlicenser.

I vad mån är det av betydelse för beslutanderätten rörande vinstgivande avgifter, om de äro *tvungna eller frivilliga*?

Vad först beträffar frågan, när tvång eller frivillighet anses föreligga, må påpekas, att t. ex. clearingavgifter, exportlicensavgifter och utjämningsavgifter allmänt uppfattats som tvungna. Även t. ex. sockeravgiften, som måste erläggas för bevis om godkännande av sockerbeställning från industrier och restauranger, torde ha uppfattats som tvungen, åtminstone av riksdagsoppositionen. Generellt kan naturligen också sägas, att när avgifter lämna ett klart överskott, ligger däri i allmänhet ett indicium på att de erläggas under något slags tvång, t. ex. på grund av den monopolställning det allmänna stundom intager.

Ett uttalande, som möjligen går i annan riktning, gjorde finansministern under debatten om omsättnings- och utskänkningsskatten på rusdrycker. Han sade, att alla skatter på umbärliga varor ha ett drag av frivillighet, som gör att människor, som icke vilja betala den ökade beskattningen, kunna låta bli att göra det genom att minska sina inköp.⁷⁶ Det genmälades, att vi i så fall ha många frivilliga skatter här i landet, men att detta resonemang i icke ringa utsträckning var en lek med ord.⁷⁷ Man kan också konstatera, att denna s. k. frivillighet ingalunda hindrade att rusdrycksbeloppet ansågs utgöra skatt och frågan föll under riksdagen. På liknande

⁷⁶ AK prot. 1954. 7 s. 39 (Sköld).

⁷⁷ FK prot. 1954. 7 s. 74 (Bergvall).

sätt anses t. ex. lotterimedlen falla under riksdagen, ehuru även lottsedlar skulle kunna sägas utgöra en umbärlig vara. Huruvida man kallar konsumtionsskatter för frivilliga eller tvungna, blir mest en terminologisk fråga.

Det väsentliga är här, om den större eller mindre graden av tvång eller frivillighet har någon betydelse för den statsrättsliga kompetensfördelningen. Riksdagsoppositionen hävdade att sockeravgiften hade bort underställas riksdagen, men i motiveringen därför ingick icke att avgiften var tvungen. KM:t hade ensam fastställt avgiften, men motiverade icke sin kompetens. I debatten om exportlicensavgifterna hävdade riksdagen, att riksdagen hade bort tillfrågas, men i den utförliga motiveringen nämndes inget om tvångskaraktären hos avgifterna. KM:t hävdade däremot, att KM:t ägt besluta ensam, men bland de många argumenten ingick icke att dessa avgifter skulle vara frivilliga.

Sålunda befastes det resultat, som jag kommit till tidigare i detta kapitel, nämligen att tvångsmässigheten hos en avgift icke är avgörande för riksdagens rätt att besluta. Avgörande är i stället i princip, om avgiften är vinstgivande. Använder man termen frivillighet, kan förhållandet uttryckas så, att frivilligheten icke medför att KM:t ensam äger fastställa vinstgivande avgifter. Därmed har den från 1870-talet stammande feltolkningen av regeringsformen förlorat det mesta av sin kraft.

Även när det gäller vinstgivande avgifter bör den frågan ställas, *vilken av paragraferna* — 57 st. 1, 60 p. 2 eller 73 — som anses tillämplig.

Såväl regeringssidan som oppositionssidan i riksdagen har uttalat, att en avgift som direkt åsyftar att ge vinst är en skatt, d. v. s. faller under § 57. Detta hävdades särskilt i samband med exportlicensavgifterna. Förmodligen har man dessutom menat, att även §§ 60 p. 2 och 73 äro tillämpliga på vinstsyftande avgifter.

Emellertid måste två väsentliga reservationer göras i det sagda. Den första är, att om vinstuttagningen utgör ett led i ett prisreglerande system, har KM:t ansett, att varken § 57 eller de andra paragraferna äro tillämpliga. Så i fråga om

sockeravgiften. Totalisatormedlen, som hade ett annat särskilt ändamål, nämligen att främja hästaveln, ha icke heller ansetts falla under § 57 men däremot antagligen under de andra lagrummen. Såvitt gäller § 57, stämmer det sagda med att § 57 numera över huvud icke anses gälla avgifter med politiska eller försörjningspolitiska syften, såsom tidigare visats. Riksdagsoppositionen däremot har ansett, att sockeravgiften föll under §§ 57 och 60 samt förmodligen även under § 73. Detta var så tidigt som 1917, och nu för tiden torde i en motsvarande situation §§ 60 och 73 anses tillämpliga men icke § 57.

Den andra reservationen gäller vinstsyftande avgifter för vilka ges ett visst vederlag. Sådana avgifter anses, även om de ge ett stort överskott, ändock icke utgöra skatter enligt § 57. Exempelvis kunna nämnas lotterimedlen, totalisatormedel och tipsmedel. För lottpriset i dess helhet anses ett vederlag utgå i form av en vinstchans, och den del av lottpriset som skall tillfalla staten anses därför icke som en skatt. En fråga om prishöjning, vilken odelad skall tillfalla staten, behandlas däremot som en skattefråga, men efter prishöjningen anses lotterimedlen icke som skatt eftersom vinstchansen anses utgöra ett vederlag. Denna speciella uppfattning om vinstchansen såsom ett vederlag även för statsandelen kan kritiseras, men kvar står ändå den principiella uppfattningen, att om ett riktigt vederlag ges, låt vara att det är för litet, så utgör överskottsavgiften icke en skatt enligt § 57. Denna uppfattning har även tagit sig uttryck i att affärsverkens taxor, t. ex. telegraftaxorna, stundom höjts i avsikt att tillföra staten ökad vinst, utan att höjningarna betraktats som skatter enligt § 57. Vid sådana höjningar av affärsverkstaxorna har icke heller § 60 p. 2 eller § 73 ansetts tillämplig, vilket står i överensstämmelse med 1870-talets överdrivna uppfattning om KM:ts makt över anstaltsavgifter. Däremot torde § 60 p. 2 anses tillämplig på de nyss nämnda lotterimedlen. Möjligen anses § 73 icke tillämplig på dem, enär § 73 blott gäller tvungna avgifter, »pålagor», och köpet av en lott är föga tvångsmässigt. Men detta skulle få den otillfredsställande konsekvensen, att tillskapandet av en helt ny statsinkomst av detta slag skulle kunna ske utan riksdagens medverkan. För

att undvika den konsekvensen torde man nödgas utsträcka tillämpningsområdet för § 73, under påpekande av att när den enskilde redan har bestämt sig för lottköpet, utgör statsandelen av priset en pålaga.

Det viktigaste av det sagda är, att § 57 numera fått en begränsad innebörd. Förutom vad tidigare fastslagits, nämligen att § 57 numera icke gäller försörjningspolitiska eller prispolitiska avgifter, har befunnits, att paragrafen icke heller anses tillämplig när ett vederlag av något slag lämnas, även om vederlaget med avsikt är för litet. Sålunda har § 57 alltmåra börjat gälla allenast typiska skatter i modern finanstestetisk mening, en utveckling som man kunnat vänta sig.

Hittills har varit fråga om avgifter med ett direkt vinstsyfte. Om en avgift icke direkt åsyftar att ge vinst utan har ett annat syfte, torde § 57 icke heller vara tillämplig. Så t. ex. har § 57 knappast ansetts tillämplig på exportlicensavgifterna, som hade till primärt syfte att skapa rättvisa mellan avgiftsbetalarna, medan vinsten var en sekundär effekt. Detta överensstämmer med att § 57, såsom nyss nämnts, numera icke heller gäller t. ex. försörjningspolitiska eller prispolitiska avgifter. Andra konkreta exempel på § 57 paragrafens begränsning skulle kunna anföras, men det torde vara onödigt. Däremot bör påpekas, att ett departementschefsuttalande, där de icke vinstsyftande avgifterna för filmgranskning karakteriserades som beskattning, icke avsåg att säga att § 57 borde ha tillämpats. Vad åter beträffar de andra lagrummen, §§ 60 och 73, är blott att erinra om att § 60 p. 2 endast kan gälla höjning av avgifter men § 73 dessutom nya avgifter. Det har förty hävdats, att höjningen av exportlicensavgifterna föll under både § 60 och § 73.

Av intresse är slutligen frågan, i vad mån avgifter som härröra från *monopolverksamhet* falla under beskattningsreglerna. I 1930-talets debatt om postavgifterna utgjorde monopolenskapen ett väsentligt argument för att avgifterna bibehöllös som bevillning. Det bör emellertid fastslås, att varken enligt regeringsformens lydelse eller syfte och i stort sett ej heller enligt tidigare praxis har monopolenskap i och för sig varit av betydelse för beskattningsreglernas tillämplighet.

Avgörande är i stället i princip avgifternas verkliga höjd i förhållande till det allmännas omkostnader. Detta gäller både legala och blott faktiska monopol. Som exempel på de sistnämnda kan anföras, att statens järnvägar och telegrafverket intaga viss monopolställning men att deras avgifter likväl aldrig fastställts av riksdagen.

Emellertid innehåller regeringsformen ett särskilt monopolstadgande, § 60 p. 3: »Ej heller må . . . till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av konung och riksdag samfällt». Man kan ställa frågan, i vad mån detta monopolstadgandes tillämplighet sammanfaller med beskattningsreglernas, eller närmare bestämt, om icke vissa monopolavgifter falla under beskattningsreglerna. I samband med inrättandet av tobaksmonopolet anfördes, att själva beslutet att upprätta ett statsmonopol icke hade bevillnings karaktär och att det samma gällde monopolets avkastning. Denna avkastning uppkom icke genom skattebidrag från undersåtarna utan genom avgifter från konsumenterna såsom ersättning för åtnjutande av en statens prestation. Denna inkomstkälla var sålunda närmast att jämföra med t. ex. järnvägstrafik-, telegraf-, fyr- och båkmedel, vilka utgå efter av KM:t jämlikt RF § 89 bestämda grunder.⁷⁸ Senare har saken uppfattats på ett liknande sätt: Antingen kan staten själv driva den verksamhet som monopoliserats och därvid förskaffa sig ett utbyte, som tack vare monopolet blir större än eljest varit möjligt. Då den tillhandahåller nyttigheter åt medborgarna, fordrar den en större prestation än som svarar mot det tillhandahållna vederlaget. Stadgandet om monopolier har då utgjort grund för riksdagens medbestämmanderätt. Eller ock kan staten mot ersättning överlåta utövning av den monopoliserade verksamheten åt annan. Av stadgandet om monopolier har då följt att riksdagen deltagit i bestämmandet av de prestationer, som monopolens utövare fått utgöra för att komma i åtnjutande av vederlaget, monopolrätten.⁷⁹

⁷⁸ Varenius 1911 s. 220.

⁷⁹ Herlitz 1934 s. 56. Malmgren anför ock, att monopoliernas omnämnande i § 60 icke har sin grund i att de betraktades som en beskattningsform, 1934 s. 163.

Nu skildrade uppfattning, som innebär att monopolavgifter föllo utanför de i § 60 p. 2 reglerade »allmänna» avgifterna, torde bottna i att p. 2 vanligen ansetts gälla endast skatter, d. v. s. i huvudsak tvångsprestationer utan speciellt vederlag, men icke s. k. finanstekniska avgifter.⁸⁰ Emellertid har jag på flera grunder funnit, att p. 2 gällde alla offentligrättsliga avgifter som voro vinstgivande, d. v. s. överstego kostnaderna för ett speciellt vederlag, om sådant lämnades.⁸¹ Följaktligen torde även vinstgivande monopolavgifter ha fallit under § 60 p. 2 och § 57.

Här må som en ytterligare motivering understrykas, att det enda ställe i regeringsformen, där begreppet monopol förekommer, är paragrafen om allmänna avgifter, § 60. Därigenom antydes nyss nämnda samband mellan monopolinkomster och allmänna avgifter. Att man genom monopolstadgandet förmodligen ville resa ett särskilt hinder för KM:t att skaffa sig inkomster vid sidan om riksdagen,⁸² utesluter icke att monopolinkomster även föllo under begreppet allmänna avgifter. Exempelvis må nämnas, att postmedlen utgjorde monopolinkomster och samtidigt uttryckligen förklarades för bevillning. Monopolstadgandet torde i själva verket ha utgjort en precisering av den generella avgiftsbestämmelsen i ett viktigt och aktuellt avseende. Att fastställandet av monopol kunde verka som beskattning hade man erfart, då Gustav III förvandlade brännvinsbränningen till regale och därigenom beredde kronan inkomster. Detta torde var bakgrunden till monopolstadgandet i § 60.⁸³ Förtydligande partiella dubbleringar förekomma för övrigt ofta i regeringsformen.

I samband med tobaksmonopolets införande medgavs ock, att ett statsmonopol i tillämpningen kunde komma att verka som ett beskattningsinstrument, påförande undersåtarne mer eller mindre dryga konsumtionsavgifter.⁸⁴ Det har även eljest

⁸⁰ Ovan s. 11.

⁸¹ Ovan s. 28.

⁸² Malmgren a. st.; jfr vidare även Lagerroth, StvT 1938 s. 48 f.

⁸³ Herlitz a. a. s. 23.

⁸⁴ Varenius a. st.

på senare tid framhållits, att medborgarnas prestationer, då de överstiga vederlaget, bliva till någon del jämförliga med skatter.⁸⁵

Emellertid har § 57 i praxis från nyare tid givits en allt snävare innebörd, så att denna bestämmelse numera, såsom framhållits, anses tillämplig endast vid typiska skatter. Paragraf 60 p. 2 åter gäller enligt sin lydelse blott höjning av avgifter, ej nya avgifter. Och § 73 slutligen gällde åtminstone ursprungligen icke s. k. skenbart frivilliga avgifter — d. v. s. avgifter vilka måste erläggas för erhållande av ett önskat vederlag — och denna paragrafs tillämplighet på avgifter i samband med monopol är därför i varje fall tveksam.

Följaktligen är det naturligt, att riksdagens medverkan vid beslut rörande monopolinkomster kommit att stödjas allenast på det särskilda monopolstadgandet i § 60 p. 3. I fråga om denna medverkan har emellertid kunnat anföras, att då riksdagen — i samband med att en monopoliserad verksamhet överlåtits åt annan — t. ex. bestämt under vilka villkor rätt att tillverka och införa tobaksvaror, driva handel med rusdrycker, införa spannmål, socker och mjölk får överlåtas, har riksdagen utövat ett inflytande, som ur finansiell synpunkt haft ungefär samma betydelse som dess inflytande över den direkta beskattningen, fastän formerna varit helt andra.⁸⁶ Huru dessa former för monopolstadgandets tillämpning närmare bestämt varit, skall icke behandlas i detta arbete.

AVD. IV. LAGFÖRSLAG

År 1950 tillsattes en kommitté, budgeträttskommittén, med uppgift att företaga en översyn av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen. Kommittén framlade på grundval av ingående diskussioner ett förslag till ändrad lydelse av bl. a.

⁸⁵ Herlitz a. a. s. 56. Jfr även Malmgren a. st.

⁸⁶ Herlitz a. st.

regeringsformens bestämmelser om beskattning, §§ 57 ff, jämte motiv.¹

§ 57 i kommitténs förslag börjar med den gamla, oförändrade paradsatsen: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.» I övrigt innehåller § 57 vissa nyheter rörande sänkning av skatter; frågor där-om skola behandlas i kap. V (nedan).

I § 58 i förslaget anges vad som skall utgöra bevilning. Det är nuvarande § 60 p. 1, som med vissa ändringar framflyttats hit; dessa frågor rörande bevilningsbegreppet höra till kap. IV (nedan).

§ 59 i förslaget slutligen svarar närmast mot nuvarande § 73 och lyder: »Andra pålagor än i 57 och 58 §§ sägs, vare sig de utgå i penningar, varor eller tjänstbarheter, må ej utan riksdagens samtycke påbjudas.» Någon motsvarighet till nuvarande § 60 p. 2 rörande »allmänna avgifter» innehåller kommitténs förslag däremot icke.

Systematiken i kommitténs förslag är sålunda den, att alla »pålagor» kräva riksdagens samtycke enligt § 59. Denna paragraf anger därmed yttergränsen för riksdagens rätt. Bland »pålagorna» avskiljas emellertid vissa, nämligen skatter och bevilningar, vilka riksdagen äger fastställa ensam, §§ 57 och 58. Ett sådant ensambeslut medför enligt förslaget bl. a., att riksdagen under löpande budgetår kan indraga bevilningen ifråga.

Det torde vara lämpligt att börja diskussionen med § 59, vilken som sagt anger den yttersta gränsen för riksdagens kompetens. I specialmotiveringen anför kommittén, att med regeln om pålagor åsyfta de sakkunniga hela det område som nu täckes av § 60 p. 2 och § 73. Någon ändring i sak har icke avsetts. I enlighet härmed hava de sakkunniga utgått från att varje *tvångsvis* uttagen prestation är att anse som en 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.²

¹ SOU 1954. 40.

² A. a. s. 59.

Att den enskilde mottager ett *vederlag* utesluter enligt kommittén icke, att den nya § 59 tillämpas.

Innebörden i denna regel om tvångsvis uttagna prestationer beror givetvis på vad som menas med tvång. Naturligen har kommittén icke, liksom icke heller någon annan, kunnat ge en allmängiltig definition därav. Kommittén framhåller emellertid, att frivillighet särskilt kan vara för handen i de fall, då man har att erlagga en penningprestation för att få nyttja allmänna anstalter eller åtnjuta tjänster eller förmåner. Dock får man 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 jämföra sådana, där andra påföljder hota, eller där det rentav endast är fråga om ett starkt faktiskt tvång.³

Om man från dessa utgångspunkter ställer den frågan rörande olika slag av avgifter, huruvida de falla under KM:t eller under KM:t och riksdagen, kommer man då till ett resultat som stämmer med rådande praxis? Naturligtvis stämmer resultatet i många fall, där tvungna avgifter i praxis underställas riksdagen. Men i andra fall leder kommitténs förslag till att *riksdagens befogenhet utvidgas*. Exempelvis äro avgifter för exportlicenser såväl enligt uppfattningen i praxis som väl även enligt kommitténs inställning tvångsmässiga. De falla sålunda enligt kommittén under riksdagen, oavsett avgifternas storlek. Men i praxis har riksdagen

³ S. 60. En annan begränsning av KM:ts beslutanderätt beträffande ersättning för anstaltnyttjande eller för tjänster eller förmåner kan enligt budgeträttskommittén ligga däri, att den enskilde har en obegränsad 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, anför kommittén, s. 60. Detta resonemang är alldeles riktigt. Man kan finna exempel på att riksdagen medverkat, då avgifter införts för en verksamhet som tidigare utförts av det allmänna utan krav på avgifter, t. ex. H e r l i t z 1934 s. 59 rörande terminsavgifter vid de allmänna läroverken. Vad här särskilt bör framhållas är emellertid, att riksdagens medverkan på den grunden i och för sig, att helt nya avgifter införas, icke torde kunna stödjas på grundlagsbestämmelserna om avgifter och pålagor. Enligt dessa bestämmelser torde det vara irrelevant om verksamheten tidigare varit avgiftsfri eller ej.

icke hörts rörande dessa avgifter, och så borde rätteligen ha skett endast i den mån avgifterna varit för höga. Även t. ex. utjämningsavgifterna uppfattas som tvångsmässiga, men i praxis har riksdagen icke hörts, ehuru detta av andra skäl borde ha skett. Apoteksavgifterna torde enligt kommittén vara tvångsmässiga, men de ha i praxis fastställts utan riksdagens medverkan, och en talan om grundlagsstridighet har ogillats av samtliga domstolar. Importlicensavgifter torde i allmänhet få uppfattas som tvungna, men sådana avgifter ha i praxis fastställts av KM:t ensam med obestridd befogenhet. Även utanför handelsregleringarnas område kunna många exempel anföras, men det torde räcka med ett. Lotspenningarna samt fyr- och båkavgifterna ha sedan gammalt betraktats som tvångsmässiga, men KM:t äger ensam besluta om dem; till yttermera visso framgår detta för båkavgifternas del uttryckligen av ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter § 3.

I de nämnda fallen leder kommitténs förslag, som sagt, till att riksdagens befogenhet utvidgas. Däremot torde man knappast behöva befara, att förslaget i andra fall leder till en *inskränkning* av riksdagens befogenhet. Enligt förslaget skola frivilliga avgifter icke bero av riksdagens samtycke, och även enligt nuvarande praxis ligga frivilliga avgifter — enär de regelmässigt motsvaras av ett tillräckligt vederlag, vilket i själva verket utgör förutsättning för att avgifterna erläggas frivilligt — utanför riksdagens befogenhet.

Att sålunda kommitténs förslag i vissa hänseenden avviker från nuvarande praxis, såvitt gäller penningprestationer, beror på att förslaget gör frågan om *tvång* avgörande, medan frågan om *vederlag* är avgörande enligt praxis. Det har nämligen i föregående avdelning visats, att även om tvång föreligger beslutas avgifter, som motsvaras av tillfyllestgörande vederlag, i allmänhet av KM:t ensam. Tidigare antog jag däremot, liksom kommittén, att tvånget spelade en större roll än det gör enligt praxis. Kommitténs förslag ansluter sig ganska nära till de riktlinjer inom doktrinen, vilka kunna föras tillbaka till Rydin.

Emellertid kan man — oavsett hurudan rådande praxis är — fråga sig, om det icke är lämpligt *de lege ferenda* att skjuta frågan om tvång i förgrunden, så att tvungna avgifter hänskjutas till riksdagen.

Det låter bestickande, att tvångsprestationer skola omgivas med särskilda garantier. De ekonomiskt mest betydelsefulla tvångsprestationerna, de egentliga skatterna, uttagas utan att speciellt vederlag gives. Det är en fråga utan praktisk betydelse, om man beträffande dessa skatter vill lagtekniskt grunda riksdagens kompetens på tvångskaraktären eller på saknaden av speciellt vederlag. Vissa andra tvångsprestationer som uttagas i säkerhetstjänst, t. ex. fyr- och båkavgifter, eller som uttagas vid försörjningsregleringar, t. ex. licensavgifter till självkostnadspris, motsvaras däremot av ett vederlag från staten. Förekomsten och differentieringen av dylika avgifter torde öka med samhällets fortsatta utveckling. Det är knappast behövt eller eljest lämpligt, att detaljerade taxor med dylika, ofta smärre avgifter prövas av riksdagen, med verkan bl. a. att de icke kunna ändras utan ny prövning. Därför torde tvångsavgifter icke principiellt böra hänskjutas till riksdagen. I stället bör liksom hittills frågan, huruvida ett speciellt vederlag ges för avgifterna, anses avgörande.

Om man sålunda bibehåller det hittillsvarande rättsläget, bör man i huvudsak kunna använda *formuleringen* i den gamla § 73, såsom kommittén också för sin del gör. Detta är en god tradition, ty § 73 är i själva verket mera urgammal än § 57 och § 60 p. 2, vilka båda tillkommo 1809.

Härvid märkes emellertid, att det väsentliga ordet »pålagor» i § 73 hittills omfattat tvångsavgifter endast under den förutsättningen, att avgifterna icke motsvaras av ett speciellt vederlag. Någon saklig ändring är som sagt icke önskvärd därvidlag. Ordet »pålagor» kan emellertid lätteligen uppfattas så, att det omfattar tvungna avgifter oavsett om vederlag ges, i vilken betydelse även kommittén använder ordet i sitt förslag. När nu utvecklingen kan väntas medföra allt flera tvångsavgifter mot vederlag, särskilt inom politiförvaltning och näringsreglering, torde man icke utan

en särskild reservation böra föreskriva, att »pålagor» kräva riksdagens samtycke. Eljest kan resultatet lätt bli, att riksdagen får en icke önskad kompetensutvidgning. Huru lagtexten kan utformas, angives i det följande.

Dessförinnan måste diskuteras, om lagtexten bör utsäga något om avgifternas storlek. Kommittén anför, att den övervägt att i § 59 föreslå ett stadgande, som fastslår att avgifter, bidrag, ersättningar och dylikt, *till belopp som är skäligt med hänsyn till kostnaderna*, utan riksdagens samtycke få fordras av den som frivilligt nyttjar allmänna anstalter eller påkallar tjänster eller förmåner. Med hänsyn till svårigheten att bedöma kostnadernas skälighet har kommittén emellertid uppgivit denna tanke.⁴ Såsom ett ytterligare argument emot ett sådant stadgande kan anföras, att det redan av ansvarighetslagen § 3 framgår att avgifter, som blott utgöra ersättning för motprestationer, falla utanför riksdagens finansmakt. Dock må tilläggas, att om kommitténs förslag att över huvud hänskjuta tvångsavgifter till riksdagen skulle genomföras, måste även ansvarighetslagen § 3 ändras, enär den undantager vissa tvångsavgifter från riksdagens kompetens.

Emellertid kunna även anföras skäl för att medtaga ett stadgande rörande avgifternas storlek. Det har i praxis flera gånger förekommit, att KM:t fastställt vinstgivande avgifter utan att riksdagens samtycke inhämtats. Motiveringen — som icke är hållbar — har ena gången varit att det gällt en affärsverkstaxa, andra gången att vinsten icke varit det i första hand eftersträfvade, etc. I sådana fall skulle en grundlagsregel, som uttryckligen lägger vinstgivande avgifter under riksdagen, förmodligen göra nytta. En sådan regel skulle ta sista udden av den på 1870-talet lanserade, i viss mån kvarlevande uppfattningen, att KM:t äger fastställa s. k. frivilliga anstaltsavgifter även om dessa ge vinst. Att den nya grundlagsregeln skulle bli tänjbar så till vida, att statens kostnader i de konkreta fallen äro svåra att beräkna, betager icke regeln dess principiella betydelse.

En sådan grundlagsregel förutsätter naturligtvis, att man

⁴ SOU 1954, 40 s. 60.

anser att KM:t icke äger fastställa vinstgivande avgifter eller åtminstone icke bör äga en sådan rätt. Om man är tveksam därom, beträffande den ena eller andra typen av avgifter, bör man ju icke binda sig genom ett generellt grundlagsförbud.

När det gäller hur grundlagsregeln skulle utformas i detalj, har kommittén tänkt sig att avgifter till belopp, som är »skäligt» med hänsyn till det allmännas kostnader, få uttagas utan riksdagens samtycke. Med denna formulering skulle avgifterna förmodligen kunna täcka en skälig förräntning på det i verket investerade kapitalet. En skälig ränta är emellertid detsamma som en skälig vinst. Även en skälig vinst hör, såsom tidigare visats, kräva riksdagens samtycke. Det torde därför vara mera adekvat, att grundlagen tillåter avgifter till belopp som »motsvarar det allmännas kostnader». Därigenom fordras givetvis icke någon exakt överensstämmelse mellan avgifter och kostnader. Beräkningarna få ske med ungefärligen den frihet som angivits i föregående avdelning.

Såvitt gäller vinstgivande avgifter, vilka alltså skola falla under riksdagen, uppkommer den speciella frågan om grundlagsregeln bör göra riksdagens makt beroende av att avgifterna äro tvångsmässiga. Kommittén anför träffande, att vinstegenskapen ofta nog utgör ett indicium på att något slags tvång är med i spelet, och således på att föreställningen om frivillighet, om den göres gällande, är mer eller mindre fiktiv.⁵ Ur den synpunkten torde resultatet stämma, om »tvungna» avgifter förläggas till riksdagen. Men två andra synpunkter böra ock beaktas.

Dels utgör tvångsmässighet hos avgiften icke enligt gällande rätt en förutsättning för riksdagens rätt att besluta, därest avgiften är vinstgivande. Ty oavsett om riksdagen i ett konkret fall varit benägen att kalla en avgift för tvungen eller ej, har riksdagen vanligen hävdats sin bestämmanderätt, därest avgiften väsentligen överstigit det allmännas kostnader. Och dels skulle ett krav på tvångsmässighet såsom förutsättning för riksdagens beslutanderätt lätt medföra tvister om när tvångsmässighet föreligger. Således skulle

⁵ A. a. s. 60.

grundlagsregelns tillämpning bli enklare, om krav på tvångsmässighet icke uppställdes.

Det återstår för mig att formulera lagtexten till den nya § 59. Nuvarande § 73 med begreppet »pålagor» lämpar sig bra som utgångspunkt, därest paragrafen förses med en reservation som utsäger, att tvungna avgifter ligga utanför riksdagens kompetens därest tillräckligt vederlag ges. Men om vederlaget är otillräckligt, eller m. a. o. om avgiften är vinstgivande, fordras riksdagens samtycke till avgiftsbeslutet. Formuleringen i § 59 kan då, såvitt gäller penningprestationer, lämpligen bli följande: *Inga pålagor må utan riksdagens samtycke påbjudas. Vad nu sagts utgör ej hinder för att avgifter till allmänna inrättningar utan riksdagens samtycke uttagas med belopp som motsvarar det allmännas kostnader för dess prestation.*⁶

Innebörden i denna regel kan belysas med ett par exempel. Om avgiften är tvungen, såsom fyr- och båkavgiften, faller den utanför riksdagens kompetens, så länge avgiften blott motsvarar statens självkostnader. Om avgiften är frivillig, såsom avgifterna i statlig affärsverksamhet, kan avgiften falla antingen innanför eller utanför riksdagens kompetens, beroende på om avgiften avses ge överskott till staten eller icke.

Hittills har angivits det område, där riksdagen har medbestämmanderätt, § 59. Vid sidan av detta område finnes ett annat, där riksdagen beslutar ensam, § 57. Budgeträttskommittén reglerar sålunda dels i § 57 »skatter» (och i § 58 »bevillningar»), som riksdagen fastställer ensam, och dels i § 59 »andra pålagor», som kräva riksdagens samtycke.

Eftersom även skatterna i § 57 äro ett slags pålagor, har kommittén i § 59 som sagt använt uttrycket »andra» pålagor. Formuleringen att »andra» pålagor ej må påbjudas utan riksdagens samtycke är emellertid i och för sig egendomlig, enär det verkar som om riksdagens samtycke icke behövdes beträffande skatter. Denna skönhetsfläck är borttagen i den

⁶Denna formulering ansluter delvis till ett förslag av prof. N. Herlitz i budgeträttskommittén, dock att Herlitz endast undantog frivilliga avgifter från riksdagens kompetens.

formulering rörande pålagorna, som jag ovan föreslagit. Att skatterna regleras genom den speciella regeln i § 57 är ändå tydligt.

Det ur saklig synpunkt intressanta är emellertid, att det av lagtexten klart framgår, att det drages en gräns mellan skatter, § 57, och andra pålagor, § 59. Huru drages denna gräns? Kommittén anför, att den icke ansett sig böra behandla detta 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.⁷ Denna kasuistiska metod kommer till synes även i kommitténs förslag att till bevilningar räknas vad riksdagen »såsom skatt beslutar», § 58. Riksdagen tänkes i det enskilda fallet åta sig något såsom skatt, och därmed blir klassificeringen klar.

Emellertid synes ytterligare en möjlighet ligga i formuleringen »vad riksdagen såsom skatt beslutar», nämligen att riksdagen kan åta sig något som skatt, som egentligen icke är det. För den skull är denna tänjbara formulering icke väl förenlig med att man i §§ 57 och 59 förutsätter en distinktion mellan skatter och andra pålagor. Riksdagen kan genom formuleringen i § 58 vidga sin makt. Måhända vore det därför i och för sig riktigast att till bevilningar hänföra — förutom vissa uppräknade inkomster — även »övriga skatter», icke vad riksdagen »såsom skatt beslutar».

I vilketdera fallet kvarstår det förhållandet att kommittén, lika litet som någon annan, ansett sig kunna definiera vad som menas med skatt. Dock har kommittén givetvis haft vissa synpunkter på problemet. Sålunda synes det av handlingarna framgå, att man särskilt åsyftar penningprestationer som uttagas oberoende av motprestationer från det allmänna sida.

Den tankegången överensstämmer med rådande praxis. Det kan nämligen enligt praxis vara fråga om en skatt i grundlagens mening endast om intet speciellt vederlag lämnas. Detta kännetecken kan måhända sägas vara föga karakteristiskt i vissa fall, i det att även ett ringa vederlag, som långt ifrån motsvarar avgiften, medför att avgiften icke blir en skatt. Men därvidlag vilar grundlagens tolkning nu-

⁷ SOU 1954, 40 s. 58.

mera på den moderna finansteorien, och det sambandet torde icke böra brytas.

Ytterligare en förutsättning upprätthålles emellertid i praxis för att en skatt skall anses föreligga, nämligen att penningprestationen skall ha ett fiskaliskt syfte, icke t. ex. ett försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte. Även därvidlag bygger grundlagens tolkning på finansteorien. Grundlagens skattebegrepp har sålunda numera fått en mera begränsad innebörd än förr.

Dessa två förutsättningar — saknaden av ett speciellt vederlag samt förekomsten av ett fiskaliskt syfte — kunna intolkas i en bibehållen, oförändrad sats att »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena», såsom kommittén föreslår. Det vore ock pietetslöst att ändra denna uppskattade formulering. Men anmärkningsvärt är, att denna sats får en helt annan innebörd än förr i tiden, trots den oförändrade lydelsen och trots grundlagsregeln om tolkning efter ordalydelsen, vilket är ett exempel på begränsningen av denna tolkningsregel.

Skattebegreppets innebörd har kommittén i ett hänseende avrundat konsekventare än tidigare, ity att postmedlen icke längre upptagas bland bevillningarna. Det framhålls därvid att postmedlen till sin egentliga karaktär, liksom järnvägs-, telegraf- och telefonavgifterna, äro betalning för en bestämd prestation från statens sida.⁸ Därmed har kommittén understött synpunkter, som med fog hävdats av generalpoststyrelsen på 1930-talet.⁹

Tidigare har påpekats, att en av skillnaderna mellan beslut om skatter och beslut om andra pålagor enligt kommitténs förslag skall vara, att riksdagen under budgetåret i princip kan minska eller upphäva skatter men icke andra pålagor. Det föreslås även bli en skillnad i fråga om KM:ts bundenhet av dels beslut om skatter och dels beslut om andra pålagor, t. ex. beträffande möjlighet att bevilja dispens. Man måste fråga sig om dessa skiljaktigheter äro värda att upprätthålla, och om lagtexten sålunda över huvud behöver göra en distinktion mellan skatter och andra på-

⁸ SOU 1954. 40 s. 59, jfr s. 82.

⁹ Ovan s. 108 f.

lagor. Denna fråga kan emellertid blott framkastas men icke besvaras nu. Ty nämnda skiljaktigheter röra problemet om konungs och riksdags möjligheter att var för sig sänka och avskaffa skatter och andra pålagor, och detta problem måste behandlas i ett särskilt kapitel.¹⁰

I detta sammanhang kan sägas, att därest skatter böra förlänas andra rättsverkningar än pålagor i övrigt, kan rätten att besluta om skatter alltjämt regleras genom den berömda formuleringen att »*Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena*», för så vida däri lägges den innebörd som ovan utvecklats.

¹⁰ Nedan kap. V.

KAP II. MOTTAGARE AV DEN ENSKILDES PRESTATION

AVD I. REGERINGSFORMENS URSPRUNGLIGA INNEBÖRD

I äldre tid var det ganska vanligt, att skatter och avgifter tillkommo annan än stat och kommun, såsom sjukhus, universitet, läroverk, välfärdsanstalter, särskilda myndigheter och tjänster, fristående kassor och fonder av olika slag. Detta får ses mot bakgrund av att icke blott statens uppgifter utan även begreppet staten då var snävare än nu för tiden. Åtskilliga inrättningar, som mottogo prestationer från enskilda, uppfattades som mer eller mindre självständiga rättssubjekt, medan liknande inrättningar i dag anses utgöra organ för staten. I flera fall får det anses ovisst om mottagaren av prestationen var fristående eller tillhörde staten.¹

Ännu vanligare var att prestationer från enskilda, vilka tillkommo staten, icke avsågo dess allmänna behov utan voro destinerade till ett visst ändamål. Ett sådant ändamål utgjorde ofta en naturlig motivering för kravet på de enskildas prestationer. Och en sådan destination var ju praktiskt nödvändig beträffande vissa prestationer i varor och tjänstbarheter såsom t. ex. våghållning och kyrkobyggande.

Frågan är nu, om RF §§ 57, 60 p. 2 och 73 ursprungligen gällde prestationer till en sådan särskild mottagare eller ett sådant särskilt ändamål, som nyss sagts. Eftersom § 57 tidigare visat sig utgöra ett sammanfattande huvudstadgande, torde det vara lämpligt att börja undersökningen med § 60 p. 2.

Huruvida § 60 p. 2 gällde ifrågavarande prestationer, har föga berörts i *litteraturen*. Endast ett bestämt uttalande har gjorts. Det innehåller, att genom attributet »allmän» (all-

¹Jägerskiöld, FT 1954 s. 299 ff, Herlitz 1934 s. 42 f.

männa avgifter) uteslutas från riksdagen sådana avgifter som betalas till enskilda för utnyttjande av deras prestationer.² Ett annat, mera försiktigt resonemang i motsatt riktning har ock anförts. Det går ut på att grundlagsstiftarna förmodligen icke velat lämna konungen fria händer beträffande prestationer till särskilda ändamål eller till annan mottagare än staten.³

Om § 60 p. 2 tolkas efter sin ordalydelse enligt *språkbruket* 1809 är det möjligt, kanske troligt, att »allmänna» avgifter endast betydde avgifter till stat och kommun. Men nödvändigt är det icke. »Allmänna» kunde t. ex. omfatta även avgifter till sådana allmänna inrättningar, som uppfattades som självständiga rättssubjekt. Vad som utgjorde det allmänna var på den tiden mera oklart än i våra dagar.⁴

I fråga om syftet med § 60 p. 2 må erinras om att ursprunget till bestämmelsen var ett krav av Mannerheim, att ständerna skulle bestämma om inrikes tull samt stämplade pappers med flera avgifter. Han tänkte antagligen blott på att förhindra, att konungen skaffade sig inkomster genom dylika avgifter. Men han har icke tagit avstånd från att konungen även borde förhindras pålägga de enskilda sådana avgifter till förmån för andra inrättningar än statens.

Järta, som skapade uttrycket »allmänna avgifter» i sitt förslag, torde därvid ha följt Mannerheims tankegång, dock att även kommunala avgifter inbegripits. Det kan då sägas, att dessa båda förslagsställare icke direkt åsyftat avgifter till annan än stat och kommun, men att de icke heller gjort något undantag för dylika avgifter, och att dessa avgifter, om de blivit påtänkta, torde ha inbegripits under lagrummet. Till stöd för sistnämnda påstående kan anföras, att grundlagsstiftarna ville skydda de enskilda mot att betungas med skatter och avgifter utan ständernas medverkan, och att ett betungande var lika kännbart för de enskilda även om avgifterna formellt skulle erläggas till en annan inrättning än stat och kommun. Tydligt är i varje fall att de avgifter, som verkligen tillkommo staten men voro destinerade till särskil-

² Lagerroth 1942 s. 116.

³ Herlitz 1934 s. 45.

⁴ Om språkbruket se ytterligare ovan s. 12 f.

da ändamål, föllo under lagrummet. Här var alltså staten mottagaren, och avgifterna få anses ligga i lagstiftarnas direkta syftelinje.

Ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter belyser ytterligare problemet. I § 3 stadgas straff för tillstyrkan av beslut som strider emot RF § 57 eller § 60, »allt sådant till förökande av kronans inkomster». Det får så till vida anses klart, att straff endast kunde inträda för obehöriga avgifter till kronan, icke till annan. Emellertid har citerade passus om vad som är straffbart insatts i § 3 såsom en förtydligande motsats till det undantag från straffbarhet, som samtidigt gjordes i § 3 för avgifter vilka icke voro vinstgivande (nämligen »avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet»). Därför får det anses, att betoningen ligger på »förökande av inkomster» såsom motsats till icke-vinstgivande avgifter. Däremot ligger betoningen icke på »kronan» såsom motsats till annan. Mitt resonemang utmynnar sålunda i den konklusionen, att visserligen omfattas avgifter till annan än staten av strafffrihet, men strafffrihet innebär icke nödvändigtvis grundlagsenlighet, allra minst när strafffriheten vilar på ett ord i straffstadgandet, »kronan», vilket icke framstår som betonat. Att straffstadgandet över huvud kom att begränsas till kronans inkomster, berodde förmodligen på att risken för överträdelser från KM:s sida var störst vid sådana inkomster. Sålunda utgör ansvarighetslagen icke något hinder för att § 60 p. 2 kan tolkas såsom gällande även avgifter, som pålades till förmån för en annan allmän inrättning än stat och kommun.

Dessa resonemang ha icke kunnat leda till någon bestämd slutsats om räckvidden hos § 60 p. 2. Desto väsentligare blir det att undersöka rättsutvecklingen närmast efter 1809 (avd. II).

Huruvida § 73 gällde pålagor som tillkommo annan än stat och kommun, är lättare att besvara.

Litteraturen synes vara ganska enhällig på den punkten. Sålunda har framhållits, att det redan med hänsyn till de förhållanden, som vid regeringsformens tillkomst rådde inom

finansförvaltningen, icke kan ifrågakomma att inskränka tilllämpningsområdet till sådana prestationer, som omedelbart kommo statens finansförvaltning till godo.⁵ Regeringsformens § 73 förbjöd, har det ock sagts, oavsett syftet, införande av nya pålagor utan ständernas medgivande.⁶ I samma riktning har allmänt ansetts, att § 73 tog sikte på varjehanda prestationer, vilkas karaktär av skatt kunde synas omtvistlig, och för dylika fall ville betona att även här riksdagens samtycke vore nödvändigt.⁷ I motsatt riktning har emellertid anförts om en rad prestationer, att de icke kunna betraktas som medel för tillfredsställandet av statens behov och därför icke heller falla in under riksdagens finansmakt.^{7a}

Som stöd för tillämpligheten av § 73 kan tillfogas att denna paragraf, i motsats till § 60 p. 2, har gamla föregångare i våra konstitutionella lagar. Här finns en klar tradition, som tyder på att § 73 gällde även prestationer till annan än staten eller till särskilda statliga ändamål. Något tecken i annan riktning framkom icke heller under lagstiftningsarbetet 1809.

Men det må erinras om att § 73 blott gällde tvångsprestationer. I den mån det kunde ifrågasättas om en prestation var tvungen eller frivillig, blev tillämpligheten av § 73 följaktligen diskutabel. Och därmed blev det diskutabelt, om en sådan halvt tvungen, halvt frivillig prestation till annan än stat och kommun över huvud föll under riksdagen.

§ 57 går, i motsats till § 73, i och för sig förbi frågan om makten att pålägga prestationer till annan än staten. Ty § 57 vilar på adelns protest 1789, vilken icke gällde omfattningen av skattebegreppet utan faran för att riksdagen åsidosattes till förmån för andra representationer. Ingenting vid tillkomsten av § 57 tyder heller på att den här aktuella frågan då uppmärksammades.

Emellertid kom § 57 att under lagstiftningsarbetets gång 1809 framstå som det generella stadgandet om beskattningsmakten, vilket i vissa hänseenden närmare preciserades av

⁵ Herlitz 1930 s. 425, även Herlitz 1948 s. 165 f.

⁶ Sundberg 1927 s. 480.

⁷ Malmgren 1941 s. 297.

^{7a} Lagerroth, StvT 1938 s. 117, jfr även StvT 1927 s. 107.

§§ 60 p. 2 och 73. På så sätt kom § 57 att, åtminstone via § 73, omfatta även prestationer till annan än stat och kommun.

AVD. II. RÄTTSUTVECKLINGEN EFTER 1809

Flera intressanta frågor kommo under debatt i *riksrätts-åtalet 1840*.

En punkt i åtalet gällde, att en *stad* tillerkänts rätt att uppbära tolag, i förment strid mot riksdagens beslut om tullfrihet. De åtalade statsråden invände, att § 3 i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter gör *förhöjande av kronans inkomster* till ett bestämt villkor för den ansvarsföljd, som skulle kunna härledas från RF § 60. Något sådant förhöjande hade icke ägt rum här. Och beträffande § 73 ville statsråden fästa uppmärksamheten på att undantaget i ansvarighetslagen § 3 från § 60 skulle sakna all betydelse, om det icke vore tillämpligt även på § 73.⁸ Riksrätten fann i fråga om §§ 57 och 60, att åtalet icke kunde upptagas till närmare prövning, enär ansvarighetslagen endast stadgade straff vid förökande av »kronans» inkomster. I fråga om § 73 åter ogillade riksrätten åtalet, enär tolagen icke utgjorde en »ny» pålaga, varom § 73 handlar.⁹ Denna tolag hade nämligen utgått även tidigare.

Så långt kan man acceptera resonemangen i målet. Riksrätten tog visserligen icke ståndpunkt till om straffstadgandets begränsning till »kronans» inkomster skulle avse även avsteg från § 73, såsom statsråden hävdade. Men den omständigheten att riksrätten icke åberopade denna begränsning i fråga om § 73, torde icke innebära att domstolen avvisade statsrådets resonemang. Ty begränsningen till »kronans» inkomster hänför sig ju icke uttryckligen till § 73, medan däremot begränsningen till »nya» pålagor, vilken domstolen åberopade, är uttrycklig. Emellertid torde statsråden ha rätt i att ansvarighetslagens begränsning till »kronans» inkomster får anses tillämplig även vid avsteg från § 73. För att ifrågavarande begränsning, uttryckligen hänförd till § 60,

⁸ Riksrätt 1841 s. 292 f (kurs. ej av mig).

⁹ A. a. s. 400 f.

skall få praktisk betydelse kräves en sådan tillämpning dock endast så långt som § 60 och § 73 gälla samma prestationer. Till den del § 73 är vidsträcktare än § 60, nämligen genom att gälla även prestationer i varor och tjänstbarheter, kunde begränsningen till »kronans» inkomster gälla § 60 men icke § 73. Då skulle emellertid skilda tillämpningsområden av § 73 härvidlag behandlas olika, vilket icke är rimligt. Man torde därför, även ur formell synpunkt, böra se saken så, att begränsningen till »kronans» inkomster, som ju gäller även vid avsteg från § 57, därigenom — eftersom § 57 är det generella beskattningsstadgandet — även gäller vid avsteg från § 73.

Hittills har varit fråga om straffstadgandets räckvidd. Emellertid drogo statsråden därav även vissa slutsatser rörande grundlagsparagrafernas räckvidd i och för sig. De anförde, att ansvarighetslagen som tillkommit samtidigt som det nya statsskicket ådagalägger, att avsikten med §§ 57 och 60 ej varit att inskränka KM:ts beslutanderätt i frågor om städernas tolag och andra lokala avgifter, vilka ej bidrogo till förökande av kronans inkomster.¹⁰ I en senare inlaga tilllade statsråden, att § 60, tydligen hänförande sig till den förutgående § 59, endast handlar om beviljningar, som äro avsedda att fylla *statens* behov utöver de ordinarie inkomster-na.¹¹ Rörande § 73 slutligen synas statsråden samtidigt göra gällande, att denna paragraf icke avser andra pålagor och utskrivningar än dem, som äro ämnade att fylla statsbehov och kunna lända till förökande av kronans inkomster.¹² I samma riktning uttalade statsråden i fråga om en annan åtalpunkt, att den därvid klandrade pålagan, en broavgift, lika litet som andra avgifter till städerna kunnat eller behövt vara föremål för rikets ständers gillande.¹³ Riksrätten tog icke ståndpunkt till något av dessa resonemang om grundlagsparagrafernas innebörd, ty domstolen stödde sig, som sagt, bl. a. på själva straffstadgandets begränsning.

Men dessa resonemang av statsråden kunna icke vara rik-

¹⁰ A. a. s. 109 (kurs. ej av mig).

¹¹ A. a. s. 291 (kurs. ej av mig).

¹² A. a. s. 293.

¹³ A. a. s. 111.

tiga.¹⁴ Ehuru straffstadgandets begränsning till »kronans» inkomster får anses gälla även vid avsteg från § 73, kan man icke därav sluta att § 73 själv endast gäller kronans inkomster. Något sådant skulle helt strida emot denna paragrafs urgamla betydelse, vilken icke rubbades under grundlagsstiftningen. Det kan då icke heller vara nödvändigt att av straffstadgandets begränsning sluta sig till en motsvarande begränsning i §§ 57 och 60. Förmodligen har utpekandet av »kronans» inkomster kommit till stånd i straffstadgandet, därför att risken för grundlagsbrott syntes störst vid dessa inkomster, såsom tidigare framhållits. Dessutom är ju § 57 det generella beskattningsstadgandet och torde då icke vara mera begränsat än § 73. Och § 60 ansluter sig visserligen, såsom statsråden anfört, till § 59 rörande bevillningar, men det bör tilläggas att detta gäller blott § 60 p. 1, icke p. 2.

Icke heller torde man kunna läsa ansvarighetslagen på det sättet, att satsen om »kronans» inkomster är — icke i första hand en straffrättslig begränsning, såsom hittills angivits — utan i första hand ett direkt uttalande om innebörden i §§ 57 och 60: dessa paragrafer gälla förökande av »kronans» inkomster. Ty ett sådant uttalande om §§ 57 och 60 skulle icke ha så stor mening i ansvarighetslagen, eftersom uttalandet icke kan gälla § 73, som också nämnes i ansvarighetslagen. För övrigt skulle man icke veta, om ett sådant uttalande rörande §§ 57 och 60 angav hela innebörden i dem, eller blott en del, vilken ansågs böra framhållas i detta straffrättsliga sammanhang.

En annan punkt i riksriksåtalet 1840 gällde avgifterna till *handels- och sjöfartsfonden*, vilka icke underställts rikets ständer. Statsråden åberopade till sitt friande bl. a., att dessa avgifter icke tillhörde någon huvudtitel eller voro i statsregleringen inbegripna utan ingingo till det av KM:t tillsatta konvojkommissariatet.¹⁵ Riksrätten behövde icke yttra sig om detta resonemang. Men justitierådet Stråle anförde i en särskild mening, att då man jämförde §§ 58, 59 och 60, syntes desamma egentligen hava avseende på riksstatens regleran-

¹⁴ Jfr även Herlitz 1934 s. 44.

¹⁵ Riksrätt 1841 s. 309.

de, och den sistnämnde avse bevillningar. Det funnos likväl andra avgifter, vilka ostridigt berodde på rikets ständers beslut, utan att de likväl ingingo i statsregleringen, t. ex. kurhusavgiften. Stråle förklarade sig, några rader senare, anse avgiften till handels- och sjöfartsfonden utgöra en beskattning, varom det jämlikt § 57 tillkom rikets ständer att besluta.¹⁶

Det är svårt att utläsa, om Stråle slutgiltigt ansett att § 60, inklusive p. 2, avsåg allenast bevillningar. Men både lydelsen och syftet med regeln i p. 2 om »allmänna» avgifter gör en begränsning till bevillningar, i motsats till andra allmänna avgifter, svårantaglig. Det kan vidare understrykas att § 57 enligt Stråle var tillämplig, trots ansvarighetslagens begränsning till »kronans» inkomster. I samma riktning har jag resonerat beträffande föregående åtalpunkt, i opposition mot de åtalade statsråden. Att Stråle däremot icke förklarat § 73 tillämplig kan ha berott på att avgiften icke ansetts »ny»; den föregicks av den s. k. konvojavgiften.

Betydelsen av att *städer* voro mottagare av avgifter diskuterades även utanför riksrettsförhandlingarna.

När tolagen under 1800-talet började uppfattas som en allmän skatt, en bevillning enligt § 60 liksom tullen, föreslogs upprepade gånger att tolagen skulle läggas under rikets ständer. Mot detta invändes bl. a., att tolagen endast beräknades efter tullen men utgick till städerna enskilt.¹⁷ Här framfördes alltså resonemang, grundade på att städerna voro mottagare av tolagen. Dessa invändningar synas icke ha varit befogade enligt regeringsformen. Men bevillningssynpunkten slog icke heller igenom; den stred för mycket mot den historiska utvecklingen. I själva verket torde tolagen ha utgjort en beskattning i privilegielagstiftningens form.¹⁸

Rydin anförde principiellt, att riksdagen ägde rätt att deltaga i bestämningen av grunderna för de utskylder, som kunde komma att åläggas enskilda, såsom medlemmar av *kommuner, korporationer eller offentliga samfund*, så vitt

¹⁶ A. a. s. 409.

¹⁷ Se Sundberg 1927 s. 479 f.

¹⁸ A. st.

bidraget skulle vara sådant, att det kunde tvångsvis uttagas. Att denna grundsats varit erkänd av KM:t redan före 1866 års tillägg till § 57 visade sig av det sätt, varpå bestämmelser om dylika skattebidrag tillkommit, såsom i folkskolestadgan, fattigvårdsförordningen och den upphävda sockenstämmoförordningen. Likaså erkändes nämnda grundsats i 1824 års förordning rörande kapitationsavgiften till riddarhuskassan, som ridderskapet och adeln bestämde. I förordningen hade nämligen KM:t uttryckligen förklarat, att enär detta tillskott endast var ett frivilligt bidrag, borde någon exekutiv åtgärd ej användas.¹⁹ Det är i detta sammanhang av intresse att observera, att Rydin icke ifrågasatt att dessa eller andra avgifter skulle ligga utanför riksdagens kompetens på den grund att de tillkommo särskilda subjekt. Det har också stått fast, att t. ex. den kommunala beskattningen likaväl som den statliga principiellt var beroende av riksdagens samtycke. Den lokala anknytningen föranledde emellertid ofta att ständerna överlät den närmare fixeringen av avgifterna åt lokala menigheter.

I stället för frågan om vem som uppbar avgifterna, var enligt Rydin den frågan avgörande, om avgifterna voro tvungna eller frivilliga. Det har också i senare litteratur antagits, att då KM:t i flera fall utan riksdagens medverkan reglerat den kommunala bidragsskyldigheten, han måhända stött sig på kommunmedlemmarnas faktiska eller fingerade samtycke, eventuellt i den formen att han i viss utsträckning godtagit lokala beskattningsorgans medverkan.²⁰ Emellertid må erinras om att det fanns åtskilligt annat än tvång eller frivillighet, som kunde vara avgörande för KM:ts beslutanderätt. Först och främst utgick stundom ett tillräckligt vederlag för avgifterna, vilket kunde göra riksdagens samtycke obehövt. Och när avgifterna voro klart vinstgivande, rådde ofta det förhållandet, att avgifterna utgått sedan långa tider. Sålunda anförde t. ex. de åtalade statsråden 1840 i fråga om städernas inkomster genom de så betydande avgifterna på handeln och sjöfarten följande: Ifrån äldre tider hava dessa avgifter enligt särskilda kungliga privilegier och resolutio-

¹⁹ Rydin 1878 s. 163 (kurs. ej av mig).

²⁰ Herlitz 1934 s. 45 f.

ner utgått under olika benämningar och efter olika grunder, i avseende å både föremål och belopp, i nästan varje stad. Även efter antagandet av 1809 års regeringsform har KM:t vid flera tillfällen förordnat om förändrade regleringar av sådana avgifter till städerna, utan att de på något sätt ansetts inbegripna under RF §§ 57, 60 eller 73.²¹ Här återkommer alltså det stöd i privilegielagstiftningen, som ovan framhållits speciellt för tolagens del. Grund för avgiftsupptagningen söktes dessutom i andra särskilda förhållanden, t. ex. i städernas näringsmonopol.²²

Vad särskilt vederlagssynpunkten beträffar, betonades den särskilt genom en fortgående inskränkning av städernas rätt att förvalta och använda hamninkomsterna till sina olika kommunala behov. Sålunda föreskrev KM:t 1864, att hamnavgifterna »i främsta rummet» skulle användas till det föremål som med deras åläggande egentligen åsyftades. Handels- och sjöfartskommittén påyrkade 1900 den skärpningen, att hamnavgifterna icke skulle få sättas till högre belopp än som erfordrades för anstalter för sjöfartens och handels fromma vid den hamn, där avgifterna upptogos. KM:t meddelade då ock den bestämmelsen, att hamninkomsterna allenast fingo användas »för hamnens direkta behov», där KM:t ej medgav annat.²³

I fråga om somliga avgifter till städerna diskuterade man, om över huvud något statligt organ behövde medverka vid taxesättningen. Så t. ex. beträffande marknadsståndpenningarna. Det framhölls att dessa vanligen voro låga, 5 å 10 riksdaler för varje plats, men att de skulle kunna fordras till ett belopp av 100, 200 eller 500 riksdaler och därutöver.²⁴ Likväl borde det ankomma på varje stad att bestämma hyran för de platser, den upplät, liksom det berodde av varje annan hus- eller tomtägare att utsätta huru stor hyra som helst för de lägenheter, han uthyrde.²⁵ Den, som ej ville besöka marknader för ståndpenningarnas skull, kunde avhålla sig däri-

²¹ Riksrätt 1840 s. 108 f.

²² Herlitz 1924 s. 214 f.

²³ Sundberg 1927 s. 511, 514.

²⁴ Borgarståndets prot. 1823 II s. 1314 (Bagge).

²⁵ A. a. s. 1315 (Lindström).

från.²⁶ Sålunda sökte man på olika sätt, bl. a. genom privaträttsliga analogier, motivera en frihet för städerna. Dessa motiveringar voro icke alltid hållbara. Det intressanta i detta sammanhang är emellertid, att man icke som skäl för att gå vid sidan om §§ 57, 60 och 73 underströk, att avgifterna tillkommo annan än kronan.

I ett uttalande 1886 tog konstitutionsutskottet direkt sikte på innebörden i § 60 p. 2. En motionär hade föreslagit att § 60 p. 2 skulle erhålla följande lydelse: Ej må allmänna avgifter eller pålagor till »staten» av vad namn och beskaffenhet som helst utan riksdagens samtycke kunna förändras.²⁷ Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande, att förslaget innebar en utvidgning av KM:ts makt. Enligt grundlagens nuvarande lydelse hade KM:t icke rätt att, med undantag av spannmålstullen, förhöja några allmänna avgifter, de må ingå till »staten eller kommunen etc.». Motionärens förslag, fortsatte utskottet, innehöll förbud mot dylik förhöjning endast för det fall, att avgiften eller pålagan *ingick till staten*. Härav skulle man kunna sluta att då bevillningen, såsom fallet var med allmänna sjukvårdsavgiften, icke ingick till staten utan användes direkt för ett kommunalt ändamål, KM:t skulle äga att oberoende av riksdagen förändra densamma. Något rimligt skäl för att statsmakternas inbördes rätt att bestämma allmänna avgifter skulle vara beroende av huruvida avgifterna ingingo eller icke ingingo till staten, torde ej kunna uppletas, slutade utskottet.²⁸

Detta torde vara första gången som någon uttryckligen förklarat, att § 60 p. 2 var tillämplig även på avgifter till kommun. Konstitutionsutskottet skrev t. o. m. kommunen »etc.». Därvid gick utskottet emot den uppfattning, som de åtalade statsråden hävdade 1840. Statsråden hade, såsom tidigare visats, icke någon övertygande motivering för sin ståndpunkt. Det hade emellertid icke heller konstitutionsutskottet. Till stöd för att även avgifter till »kommun etc.» inbegrepos under § 60 p. 2 åberopade utskottet egentligen

²⁶ A. a. s. 1316 (Limnелиus).

²⁷ KU 1886. 6 s. 2 (motion av Jansson).

²⁸ A. a. s. 6, 7 (kurs. ej av mig).

blott grundlagens »lydelse». Men uttrycket i § 60 p. 2 »allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst» kan i och för sig förstås på flera olika sätt²⁹ och i varje fall så, att endast avgifter till stat och kommun inbegripas, men icke avgifter till kommunen »etc.».

I en motion 1895 tillskrevs § 60 p. 2 en mycket vid innebörd. Det anfördes, att man vid stiftandet av regeringsformen åsyftat att göra riksdagens självbeskattningsrätt så fullständig, att den omfattade även vissa till »*staten, korporationer eller enskilda*» utgående avgifter för begagnande av anstalter.³⁰ Motionen, som närmare gällde en annan fråga, avslogs. Det synes här endast vara att tillägga, att motionären icke anförde något stöd för sitt påstående om det vidsträckta syftet med § 60 p. 2.

Ur konstitutionell praxis kan, utöver vad tidigare anförts, erinras om att riksdagen deltagit i t. ex. *byggningabalkens* reglering av allmänna besvär, i bestämmandet av avgifter för *tjänstemäns pensionering*, för *ålderdoms- och invaliditetsförsäkring* o. s. v.³¹ I flera av dessa fall har naturligen även § 87 mom. 1 kunnat anses tillämplig, så t. ex. i fråga om byggningabalken.

Ett egenartat undantag förelåg på *lotteriväsendets* område. Från förbudet mot enskilda lotterier beviljade KM:t, utan riksdagens medverkan, dispenser till förmån för företag, som ansågos värda det allmännas stöd. Den omständigheten, att dessa lotterimedel icke tillkommo staten utan i stället andra subjekt, synes ej i och för sig kunna motivera att riksdagen hölls utanför. Men därtill kom att KM:ts ingripande skedde i dispensens form.³² Man kommer då närmast över på frågan om dispensmaktens räckvidd, som icke skall behandlas här. Numera gäller 1939 års lotteriförordning, varigenom frågan kommit i ett annat läge.

²⁹ Ovan s. 12 f.

³⁰ Motion AK 1895. 166 s. 1 f (L j u n g m a n); kurs. av mig.

³¹ Herlitz 1934 s. 44 f, se vidare s. 202 ff.

³² Herlitz 1934 s. 66 f.

Sammanfattning

När man överblickar rättsutvecklingen, frapperas man av huru sällan frågan om betydelsen av vem som *mottog* den enskildes prestation varit aktuell.

De 1840 åtalade statsråden synas ha menat, att §§ 57, 60 p. 2 och 73 endast voro tillämpliga när kronan var mottagare, ja endast när medlen ingingo i statsregleringen. Annan mening hade däremot justitieombudsmannen och, uttryckligen såvitt gäller § 57, justitierådet Stråle. Riksrätten behövde ej taga ställning därtill. Motiven för statsrådets ståndpunkt torde emellertid icke kunna godtagas, och det synes icke heller senare ha hävdats, att dessa paragrafer ha så begränsad innebörd. Tvärtom har t. ex. Rydin anfört flera exempel ur praxis till stöd för att riksdagens kompetens icke är snävare vid utskylder till »kommuner, korporationer och offentliga samfund» än vid utskylder till staten. Man kunde tillägga åtskilliga exempel ur praxis på det. Av särskilt intresse är, att konstitutionsutskottet 1886 direkt uttalade att § 60 p. 2 var tillämplig på avgifter till »staten eller kommunen etc.» Utskottet anförde dock icke någon stark motivering. I en motion 1895 tillskrevs § 60 p. 2 också en mycket vid innebörd.

Sålunda synes det under 1800-talets gång egentligen endast vara de åtalade statsråden, som begränsat paragrafernas tillämplighet till medel som tillkommo kronan. Och statsråden gingo i sitt betryckta läge, i riksrättsmålet, uppenbarligen för långt, t. ex. då de tillerkände även § 73 en så snäv innebörd.

När andra bedömare förklarat paragraferna tillämpliga även på avgifter till kommuner, korporationer och andra, ha tillfälligheterna gjort att i några fall särskilt § 60 p. 2 framhållits. I själva verket är det emellertid främst om räckvidden hos § 60 p. 2, som man med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst kan tveka.

Det knappa material, där frågan om avgifternas mottagare varit aktuell, medger icke några säkra slutsatser men kan ändå sägas peka i viss riktning, nämligen att *paragraferna voro tillämpliga även på avgifter till annan än kronan*. Frå-

gan om mottagare av avgifterna var sålunda i och för sig irrelevant. Själva den omständigheten, att frågan icke oftare diskuterades, synes tyda på detsamma. Man fasthöll sålunda vad som torde ha varit paragrafernas innebörd vid deras tillkomst.

AVD. III. GÄLLANDE RÄTT

Det har icke närmare diskuterats i *litteraturen*, huruvida beskattningsreglernas tillämplighet är beroende av om staten eller annan är mottagare av de enskildas prestationer. Några korta uttalanden finnas dock. De gå ganska mycket isär.

Man har framhållit, att medborgarna ofta förpliktas att prestera icke till staten utan till andra bärare av allmänna intressen. Ingenting i regeringsformen ger vid handen, har det sagts, att icke i sådana fall riksdagens samtycke skulle vara lika erforderligt som eljest.¹ Antagligen är det särskilt § 73 som ansetts tillämplig därvidlag. I överensstämmelse härmed har i annat sammanhang anförts, att när det gäller pålagor som, utan att bestämmas av de kommunala myndigheterna, äro avsedda för »menigheternas behov» eller av andra skäl kunna tyckas ha »kommunal karaktär», äro § 57 st. 1 och § 73 tillämpliga. Att vissa skatter helt eller delvis tillfalla kommunerna har intet att betyda.² Men huruvida § 60 p. 2 är tillämplig på prestationer till annan än kronan, synes ha hållits svävande. Vidare har det ansetts självklart, att riksdagens samtycke erfordras även då en staten tillkommande skatt eller avgift icke tillföres dess allmänna tillgångar och upptages som en inkomst i riksstaten utan destineras till något särskilt ändamål.³

Utmärkande för den huvuduppfattning, som nu återgivits, är att §§ 73 och 57 st. 1 tillerkänts en mycket vid tillämpning, nämligen å prestationer till, förutom staten, även andra bärare av allmänna intressen, vilket givetvis icke avser allenast kommunerna. Specialdestinationer utgöra intet undantag. I

¹ Herlitz 1948 s. 165 f.

² Herlitz 1930 s. 515.

³ Herlitz 1948 s. 166.

allt detta synes nämnda uppfattning harmoniera med tidigare rättsutveckling. Huruvida den även överensstämmer med praxis under senaste tid, är en annan sak.

En avvikande uppfattning torde ligga i följande karakterisering av beskattningsrätten enligt § 57 st. 1: Att beskatta är att bestämma de belopp, varmed medborgarna måste bidra till kostnaderna för »statens» verksamhet i allmänhet.⁴ Det synes som om även § 60 p. 2 ansetts tillämplig endast på avgifter till staten.⁵ Men § 73 har ansetts kräva riksdagens samtycke för påläggande av prestationer, som ha karaktär av besvär eller i varje fall icke äro skatter i egentlig mening.⁶ Sålunda synes endast § 73 ha ansetts tillämplig på avgifter till annan än staten. Detta torde innebära en mera restriktiv ståndpunkt än äldre rätts.

En tredje variation i betraktelsesättet innebär följande resonemang: Regeringsformen medgiver beskattning allenast för bestridande av »statens» utgifter. I följd härav har i § 57 (st. 2) intagits en erinran om den kommunala beskattningsrätten. Avgifter, vilka »en sammanslutning» uppbär av sina medlemmar för sammanslutningens interna behov, beröres icke av grundlagens beskattningsbestämmelser. Härvid gör det icke någon skillnad, om sammanslutningen är privaträttslig eller offentligrättslig, ej ens om i senare fallet medlemskapet beror av statligt tvång. Men skola avgifterna »användas» för andra behov än sammanslutningens »privata», såsom för att bekosta åt sammanslutningen uppdragna »offentliga uppgifter», föreligger även här en skatt, underkastad grundlagens regler.⁷ Detta betraktelsesätt synes utmärkas därav, att beskattningsreglernas tillämplighet principiellt begränsas till statens utgifter. I fråga om särskilda sammanslutningar torde det resonemang, som föres om avgifternas användning, komma ganska nära den fråga om vederlag för avgifterna, som jag tidigare funnit vara relevant. Dock torde en användning för sammanslutningens privata behov icke be-

⁴ Malmgren 1951 s. 58 (oförändrat sedan förra upplagan). Jfr även Hagman 1902 s. 121.

⁵ A. a. s. 63.

⁶ Malmgren 1941 s. 298.

⁷ Sundberg 1947 s. 146 f.

höva innefatta ett godtagbart vederlag till den betalande, och riksdagens medverkan kan då vara erforderlig. Omvänt kan en användning av avgifterna för offentliga uppgifter innefatta ett speciellt vederlag till den betalande, varför riksdagens medverkan icke är erforderlig för avgiftsbeslutet.

En fjärde och sista variant rörande beskattningsreglernas tillämplighet synes en offentlig utredning innehålla. Där anföres, närmast i fråga om clearingavgifter, att KM:ts beslutanderätt delvis beror på att en prisclearing icke nödvändigtvis behöver påverka »statsregleringen». Pålägges däremot handeln med vissa varor avgifter för att finansiera »statsutgifter», torde en sådan avgift vara jämförlig med en accis.⁸ Resonemanget om KM:ts beslutanderätt i fråga om avgifter, som icke påverka statsregleringen, hänföres i utredningen till § 73, men uttalandet om KM:ts beslutanderätt innebär ju en begränsning även av §§ 57 och 60, så att dessa paragrafer icke heller äro tillämpliga på sådana avgifter. Detta är en långtgående begränsning, i huvudsak sammanfallande med den som statsråden hävdade 1840.

Genomgången av *praxis* kan lämpligen börja med de omstridda *clearingavgifterna*.

När fråga om fortsatt uttagande av clearingavgifter underställdes riksdagen i proposition 1941, under återopande av frågans stora ekonomiska vikt och icke på grund av regeringsformens beskattningsparagrafer, hävdades i en motion, att i varje fall någon av §§ 57, 60 p. 2 eller 73 i regeringsformen var tillämplig. En sådan tillämplighet rubbades på intet sätt, anförde motionären, av att vad staten avkrävde vissa personer sedermera skulle utbetalas till andra, så att, om man betraktade en viss näringsgren såsom en enhet, ingen belastning av densamma ägde rum.⁹ Riksdagen synes dock ha godtagit KM:ts förenämnda motivering.¹⁰

Strax därpå kom frågan upp igen. Reservanter i konstitutionsutskottet anmärkte 1941, att 1940 års författning om

⁸ SOU 1952. 45 s. 26.

⁹ FK mot. 1941. 221 (H e r l i t z), Svenskt författningssliv 1947 s. 74.

¹⁰ RSKr 1941. 349 s. 6.

clearingavgifter på koks icke hade underställts riksdagen.¹¹ I dechargedebatten anfördes till KM:ts försvar, att man icke kunde jämföra dessa regleringsavgifter med sådana avgifter, som omförmäldes i regeringsformen och som avsågo bevillningar för täckande av statsverkets behov av medel för statsregleringen.¹² Här kom således den uppfattningen till uttryck, att en avgifts samband med statsregleringen var av relevans med hänsyn till beskattningsmakten.¹³

Emellertid ansåg 1950 års förfoganderättsutredning, att clearingavgifter klart föllo under § 60 eller § 73. Något undantag gjordes icke på den grund, att avgifterna tillfördes särskilda kassor.¹⁴ Statsmakterna togo icke ståndpunkt till frågan om dessa paragrafers tillämplighet, fastän riksdagens nya fullmaktslagstiftning fick omfatta även clearingavgifter.¹⁵ Sålunda kan det knappast sägas, att diskussionen om clearingavgifter gav klart besked om huruvida avgifter till särskilda kassor föllo under någon av beskattningsparagraferna eller icke.

Så mycket blev dock klart, att § 57 icke ansågs tillämplig. Clearingavgifterna voro enligt statsmakterna icke skatter, ty de saknade allt samband med fiskaliska intressen.¹⁶ Det återstår då frågan om §§ 60 p. 2 och 73 voro tillämpliga. Budgetutredningen har, såsom visats i avsnittet om litteraturen, besvarat även denna fråga nekande.¹⁷

Ur konstitutionell synpunkt finnas emellertid starka skäl att anse paragraferna tillämpliga oberoende av vem som var mottagare. Endast i ett fall synes motsatt mening ha hävdats i äldre praxis, nämligen när statsråden i 1840 års riksrättsåtal ansågo paragraferna tillämpliga blott när medlen ingingo i statsregleringen. Den riktiga, vidsträcktare tillämpligheten gällde emellertid förr i tiden såväl § 57 som de andra para-

¹¹ KU 1941. 12 s. 18 (Herlitz m. fl.); i argumenteringen hänvisades till nyssnämnda motion.

¹² AK prot. 1941. 31 s. 38 (Hällgren).

¹³ Jfr även 10 år senare FK prot. 1952. 17 s. 33 (Hällgren).

¹⁴ SOU 1952. 24 s. 63.

¹⁵ KPr 1954. 20 s. 15, 44. LU II 1954. 19 s. 56.

¹⁶ KPr 1954. 20 s. 66 f, LU II 1954. 19 s. 56, 114.

¹⁷ SOU 1952. 45 s. 26.

graferna; snarast var det § 60 p. 2, vars tillämplighet kunde ifrågasättas. Beträffande § 57 måste man dock numera taga ad notam statsmakternas nya, inskränkande praxis i detta ärende om clearingavgifter.

När frågan om mottagare av avgifterna i princip är irrelevant, blir det ej heller av betydelse, att medlen senare skola utbetalas till de presterandes kolleger, en omständighet som stundom tillagts betydelse i fråga om clearingavgifterna. Man får icke betrakta de presterande och de mottagande som en enhet, såsom samma näringsgren eller yrkesgrupp, vilken enhet som sådan icke gör någon utbetalning och alltså icke beskattas, eftersom kollegerna blott understödja varandra. Här kommer man in på frågor som behandlades i förra kapitlet, nämligen att samma person som betalar avgiften skall ha nyttan därav.

Ur praktisk synpunkt skulle det föra mycket långt, om KM:t ansågs äga besluta om avgifter på den grund, att dessa skola användas för särskilda ändamål. En sådan synpunkt kunde då anläggas på olika specialdestinationer, varav det finnes åtskilliga av stor ekonomisk betydelse. Det är en sådan farlig tankegång, man beträtt, när man hävdade att clearingavgifternas frikoppling från statsregleringen är av relevans.

Dessutom måste man ställa sig frågande till satsen, att avgifterna icke skulle tillfalla staten. För vissa kassor föreskrevs från början, att eventuellt överskott vid clearingens upphörande skulle inlevereras till statsverket.¹⁸ Även om det beräknades, att en kassas inkomster och utgifter skulle balansera jämnt, kunde överskott eller underskott lätt uppkomma. Så t. ex. lära clearingkassorna vid 1945 års slut ha utvisat en behållning på mellan 150 och 200 milj. kronor. Senare sjönk behållningen avsevärt. År 1951 tillsattes en utredningsman för frågan om dispositionen av överskottsmedlen i vissa kassor. I direktiven anfördes, att enär underskott i vissa kassor täckts med statsmedel, borde övervägas om icke överskott i andra kassor borde indragas till statsverket. I övrigt borde övervägas, om medel borde användas som stöd åt forskning inom respektive områden av näringslivet. Av bl. a. rent praktiska skäl ansågs återbetalning till de ursprungliga

¹⁸ T. ex. L i n d e r, FT 1942 s. 140.

inbetalarna ej kunna ifrågakomma annat än i undantagsfall.¹⁹ Utredningen fann naturligen, att en direkt återbäring av medel till konsumenterna av respektive varor praktiskt sett var utesluten. Att åter de företagare, som inbetalat medlen, lidit ekonomisk skada genom clearingförfarandena kunde icke uteslutas. Ur praktisk synpunkt saknade emellertid detta spörsmål betydelse, ansåg utredningen, enär ingen enskild företagare torde kunna styrka omfattningen av en eventuell förlust. Slutsatsen måste då enligt utredningens åsikt bli — om frågan betraktades som ett praktiskt problem — att det knappast kunde föreligga några hinder för staten att förfoga över överskottsmedlen, även om statens rätt i sig själv kunde ifrågasättas. Medlen borde användas för något ändamål, som åtminstone »indirekt» kunde sägas tjäna ifrågavarande konsumenters och företagens intressen, förslagsvis teknisk forskning på vissa områden.²⁰

Sålunda ser man, hur kassornas behållningar till sist togos i anspråk för andra ändamål än dem kassorna voro till för. Ja, eftersom medlen användes till ändamål som staten önskade främja, gjorde staten till sist en förtjänst på kassorna. Detta anföres icke som kritik av hur behållningarna användes, utan som kritik mot att man vid inrättandet av kassorna byggde på det i och för sig ovissa argumentet, att avgifterna icke skulle komma staten till godo. Dessutom är detta ovissa argument, såsom tidigare utvecklats, i princip irrelevant.

En speciell clearinganordning förelåg i fråga om den s. k. *kopparskatten*. Industrikommissionen träffade 1942 en överenskommelse med vissa tillverkare av halvfabrikat av koppar om ett tillägg av 15 % på de fastställda priserna för deras produkter. De sålunda influtna medlen skulle halvfabrikattillverkarna enligt överenskommelsen redovisa till statens reservförrådsnämnd. Det var denna inbetalning som man stundom karakteriserade som en kopparskatt. Reservförrådsnämnden skulle mottaga medlen, därför att nämnden inköpte koppar från Bolidens gruvaktiebolag, och detta bolag skulle medgivas höja kopparpriset. I gengäld förband bolaget sig att

¹⁹ Från departement och nämnder 1951 s. 507.

²⁰ Från departement och nämnder 1952 s. 303 ff.

utföra vissa anläggningar för cirka 15 milj. kronor, särskilt en linbana, för att öka produktionen av koppar. Detta ändamål ville nämligen staten i folkförsörjningens intresse tillgodose. Och staten ville samtidigt att den prisförhöjning, som blev nödvändig på grund av denna utvidgning av kopparproduktionen, av praktiska skäl lades å vissa av koppar framställda halvfabrikat, såsom ovan visats, i stället för å själva kopparen.

I anledning av en interpellation rörande frågan om det var riktigt, att staten i den ordning som tillämpats förskaffade sig inkomster utan riksdagens samtycke, svarade folkhushållningsministern följande: Reservförrådsnämnden tjänstgjorde i detta fall som ett statligt clearingorgan. Något hinder skulle icke ha förelegat mot att tillverkarna av halvfabrikat uppburit medlen direkt för Bolidens räkning. Det statsrättsliga läget ändrades icke genom att en statsmyndighet av praktiska skäl infördes i händelseförloppet som förmedlare av in- och utbetalningar, vilka icke tillförde kronan någon ekonomisk vinning.²¹ Interpellanten svarade, att halvfabrikattillverkarna fått böja sig för statens önskan om detta arrangemang, och att det i varje fall gällde en pålaga som drabbade konsumenterna av halvfabrikat, på motsvarande sätt som alla indirekta skatter. En pålaga — såsom regeringsformen uttryckte sig i § 73, fortsatte interpellanten — drabbade det svenska folket, för vilket ändamål staten än ville använda medlen, alltså vare sig staten tog in dem i sina egna kassor och använde dem till sina egna ändamål i allmänhet, eller om det var något speciellt intresse som staten ville tillgodose.²²

Hittills har man icke i denna debatt påstått annat än att medlen utgjorde statsinkomster. Folkhushållningsministern karakteriserade med fog den statliga myndigheten som ett clearingorgan. Denna omständighet, att medlen utbetalades igen av myndigheten — att de på så sätt icke slutligen tillförde kronan någon ekonomisk vinning, vilket statsrådet framhöll till KM:ts försvar — medför enligt regeringsformen icke, att statsinkomster falla utanför riksdagens kompetens.

²¹ FK prot. 1942. 15 s. 8 (Gjöres efter interpellation av Herlitz).

²² A. a. s. 10.

Till stor del passera även klara skatteinkomster genom staten såsom clearingorgan på väg till olika ändamål, som staten vill främja. Med den uppfattningen, att en clearinganordning kan medföra att riksdagen blir inkompetent, skulle KM:t på egen hand främja många penningkrävande ändamål. Nämda uppfattning ligger nära den synpunkten som i fråga om riksdagens kompetens beaktar om en transaktion påverkar statsregleringen eller ej.

Emellertid gick man i debatten ett steg längre till försvar för KM:ts åtgärd. Justitieministern anförde, att staten icke träffat några överenskommelser om prisförhöjning på halvfabrikat av koppar för att staten skulle öka sina intäkter eller för att staten skulle få medel till vissa utgifter. Det var över huvud taget icke fråga om statsinkomster, utan det var endast fråga om att på lämpligt sätt placera den prisförhöjning som visat sig nödvändig.²³ Här gavs emellertid begreppet statsinkomster en mycket snäv innebörd, då man bortsåg från att i detta fall ett statsorgan dock formellt mottog medlen. Inbetalningen till ett statsorgan skedde för att staten sedan skulle kunna främja ett eftersträvat ändamål, liksom staten eljest främjar olika ändamål genom utbetalningar till enskilda.

Men oavsett denna kritik av begreppet statsinkomster är följande synpunkt av intresse. Att riksdagens kompetens skulle vara snävare på den grund, att ej staten utan annat rättssubjekt uppbär medlen, strider mot regeringsformens innebörd, som i detta hänseende icke ändrats genom äldre praxis. Icke endast justitieministern utan även folkhushållningsministern var dock inne på ett sådant felaktigt resonemang, t. ex. då den senare menade, att det uppenbarligen icke skulle ha förelegat något hinder mot att KM:t ordnat det så, att tillverkarna av halvfabrikat betalat direkt till gruvbolaget. I så fall skulle det emellertid bli av relevans vilka åtgärder, som KM:t skulle använda för att uppnå detta syfte; att det icke skulle gå på vanlig affärsmässig grund, omvittnas redan därav att KM:t faktiskt spelade en så aktiv roll i transaktionen. Alltnog, i sina resonemang om betydelsen av att annan än staten var mottagare, kommo statsråden in på sam-

²³ A. a. s. 15 (Bergquist).

ma linje som sina företrädare under 1840 års riksriättsåtal.

Det kan till sist noteras, att interpellantens anspråk på riksdagens medverkan uttryckligen stöddes på § 73. Däremot nämndes icke §§ 57 och 60 p. 2.

I anslutning till diskussionen om kopparskatten är *sockeravgiften*, som omnämndes i föregående kapitel, av intresse. Genom sockeravgifter, som beslutades utan riksdagens hörande, tillfördes statsverket ett avsevärt belopp, som sedan skulle överföras till betodlarna för att befordra sockerbetsodlingen.

En stor minoritet i konstitutionsutskottet framställde anmärkning mot att riksdagen förbigåtts. Att medlen icke skulle behållas av staten utan vidarebefordras till sockerbetsodlarna, ändrade enligt minoriteten ingenting i den konstitutionella bedömningen. I detta fall åberopades emellertid icke § 73, såsom i föregående fall, utan §§ 57 och 60.²⁴ På vilken grund åter, som utskottsmajoriteten och regeringen ansågo riksdagens medverkan obehövlig, nämnde de icke.

Ett slags clearinganordning skapades även för *apoteksavgifterna*.

När KM:t 1936, utan riksdagens hörande, påbjöd sådana avgifter i syfte att bl. a. kunna förbilliga läkemedlen, skulle dessa avgifter tillföras en särskild fond, benämnd fonden för reglering av läkemedelspriserna m. m. Fonden skulle förvaltas av medicinalstyrelsen, och medlen skulle användas till driftsbidrag åt innehavare av mindre bärkraftiga apotek i glest befolkade trakter, varigenom läkemedelspriserna skulle kunna hållas nere.

Ett yrkande vid domstol om restitution av inbetalade avgifter, enär dessa icke beslutits med riksdagens medgivande, bemöttes av kronan med att kronan såsom sådan icke erhöi någon inkomst av apoteksrörelsen. KM:t torde ej, fortsatte kronan, utan riksdagens samtycke kunna höja läkemedelspriserna i syfte att använda överskottet på apoteksrörelsen till finansiering av budgeten, såsom fallet var t. ex. med inkomsterna från postverket. Detta var något helt annat än att på

²⁴ KU 1917. 15 s. 61 ff.

sätt som här skett — i och för främjande av apoteksväsendets huvudsyfte, d. v. s. tillhandahållande av fullgoda läkemedel till skäliga priser — införa bestämmelser av den innebörd varom i målet var fråga. Först då regleringsfondens medel användes till andra ändamål än apoteksväsendets kunde det bli tal om att KM:t överskridit sin befogenhet, slutade kronan. Käranden åter gick icke in på den eventuella betydelsen därav, att avgifterna icke tillföllo statens kassa.²⁵

Samtliga domstolar ogillade enhälligt kärandens talan, men någon motivering gavs icke.²⁶ Den avgörande punkten kan emellertid knappast ha varit någon annan än den, att avgifterna formellt icke tillföllo staten. Om en dylik clearing till apoteksväsendets eller annan yrkesgrens fromma ordnas via en statens kassa, torde riksdagens samtycke till avgifterna erfordras.

Mot den ståndpunkt, som sålunda i detta mål slagit igenom i praxis, synes kritik böra riktas. Regeringsformen avser, att kravet på riksdagens samtycke skall skydda den betalande, och ur den synpunkten är det likgiltigt om staten eller annan mottager avgifterna. Och även om saken icke bedömes med utgångspunkt från betalningen utan från medlens användning — såsom kronan hävdar — är domstolarnas ståndpunkt väl formell. Beslutet om avgifterna och användningen av dem trädde nämligen i stället för statliga anslag till samma ändamål. Statsanslag kräva ju riksdagens medverkan. Dessutom var medlens verkliga användning oviss vid avgifternas påbjudande. Tio år efter apotekavgifternas införande hade regleringsfonden, som då uppgick till ca 35 milj. kronor, ännu icke kommit till användning för det avsedda ändamålet; på senare år har däremot en ganska flitig användning ägt rum till bl. a. löneandelar till farmaceuter. Vem vet i allmänhet vartill avgifter, som fonderas i stora kassor, slutligen användas? Det saknas icke exempel på att fonder brukas till

²⁵ Jfr Jägerskiöld, Tre utlåtanden 1946 t. ex. s. 31: Klart lär dock vara, att en avgift, som är av allmän natur, icke erlägges frivilligt och icke motsvaras av någon prestation från statens sida, är en skatt. Övriga med avgiftsproblemet förknippade spörsmål äro i detta samband utan betydelse.

²⁶ NJA 1948 s. 188, närmare ovan s. 70.

andra ändamål än de avsedda, t. ex. på grund av ändrade omständigheter. Detta visar vådan av att låta reglerna om påbud av avgifter tolkas med hänsyn till den avsedda användningen. En sådan tolkning är som sagt också emot regeringsformens anda. I apoteksmålet hävdade kronan, att »först då regleringsfondens medel användes till andra ändamål än apoteksväsendets kunde det bli tal om att KM:t överskridit sin befogenhet». Men vid den tidpunkten är det för sent att följa regeringsformens regler om riksdagens samtycke vid påläggande av avgifter.

Hittills ha givits exempel på avgifter, som icke underställts riksdagen. Åtskilliga andra slag av avgifter till särskilda fonder ha däremot hänskjutits till riksdagen.

Så t. ex. inhämtades 1945 riksdagens samtycke i fråga om *prisutjämningsavgifterna*, vilkas syfte var att motverka en stegring av priserna på den svenska hemmamarknaden, bl. a. beträffande trävaror. Medlen skulle användas för vissa särskilda ändamål, som delvis voro av intresse för avgiftsbetalarna. KM:t anförde därför, att avgifterna icke borde inflyta till den allmänna budgeten utan fonderas vid sidan därav.²⁷ Bevillningsutskottet underströk, att avgifterna icke borde betraktas som statsmedel i vanlig mening.²⁸ Likväl inhämtades som sagt — med all rätt, enligt min mening — riksdagens samtycke.

Bland andra avgifter för särskilda ändamål, vilka underställts riksdagen, kunna nämnas *mjölkavgifterna* till jordbrukets stöd.²⁹ Avgifterna inbetalades till vederbörande mejerisammanslutning.³⁰ Senare har Svenska mejeriernas riksförening uppburit *utjämningsavgifter*.

²⁷ KPr 1945. 255 s. 4.

²⁸ BevU 1945. 41 s. 9.

²⁹ KPr 1932. 255. Se J ä g e r s k i ö l d, FT 1942 s. 335 f.

³⁰ Om riksdagsdebatten StvT 1932 s. 363 f: Justitieminister Gärde synes ha gjort ett alltför långtgående medgivande, då han anförde, att om det bara vore fråga om att höja priset på en vara till förmån för en grupp medborgare, idkare av en viss näring, där detta vore enda och uteslutande motivet, skulle man väl icke tveka att förklara en sådan åtgärd stridande mot grundlagens anda. I KU 1933. 18 reservation

Pensionsavgifterna enligt folkpensioneringslagen ha beslutats med riksdagens samtycke. Riksdagen uttalade 1916, att pensionsförsäkringsfonden var att betrakta som de försäkrades egendom; under förarbetena till 1935 års lag diskuterades frågan ytterligare.³¹ Skyldigheten att betala *avgifter till sjukvårdsskatterna* grundar sig ock på riksdagsbeslut.

Bland de rättigheter, som kommunerna ha mot enskilda och som berott av riksdagens samtycke, kunna nämnas rätten till *hundskatt, nöjesskatt, bidrag till stads gatukostnad, ersättning för fattigvård och barnavård*, m. fl.

Vidare kunna här nämnas *skogsvårdsavgifter och beviljningsavgifter* för offentliga föreställningar.

I vissa fall äro särskilda subjekt utrustade med befogenhet att själva fastställa sina medlemmars prestationsplikt. Exempelvis må nämnas ridderskapet och adeln, som beslutar om *riddarhuskapitationsavgiften*, vidare de *mosaiska församlingarna* och de *icke territoriella församlingarna* i svenska kyrkan.³² Ytterligare kan erinras om de befogenheter som tillkomma *vägsamfällighet* och *vägförening* enligt lagen om enskilda vägar, samt *vattenregleringsföretag, flottningsföreningar* m. fl.³³

När det gällt den säregna formen för inkomster av *lotteri* och *totalisator*, torde frågan om mottagare av medlen ha spelat en viss roll. Lotterimedlen gingo i sin helhet, utan att passera statskassan, direkt till olika kulturella ändamål, för vilka KM:t beviljade dispenser från lotteriförbudet. Riksdagen medverkade icke. Inkomsten av totalisator däremot inlevererades till statsverket, och riksdagens medverkan ansågs naturlig.³⁴

Till sist må generellt understrykas, att *avtal* om inbetalning av avgifter till särskilda fonder på många områden ingåtts mellan statliga organ, t. ex. kristidskommissioner, och enskilda. Det tidigare nämnda clearingförfarandet utgjorde VIII (Reuterskiöld m. fl.) yrkades senare anmärkning mot vederbörande departementschef, enär dessa »privaträttsliga» anspråk på avgifter icke omgärdats med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

³¹ SOU 1934. 18 s. 333 ff.

³² Se Sundberg 1943 s. 40 f.

³³ Se Herlitz 1948 s. 313.

³⁴ Ovan s. 112 f.

exempel därpå. Enligt ett annat avtal inbetalades konjunkturavgifter av trävaruindustrien till en särskild stiftelse, Trävaruindustriernas konjunkturutjämningsfond. Det ligger utom ramen för detta arbete att undersöka den intressanta frågan, i vad mån dylika avtal verkligen voro frivilliga. Här skall blott framhållas, att den omständigheten i och för sig, att avgifterna erlades till en fristående fond, uteslöt icke att riksdagens samtycke rätteligen krävdes, vare sig fråga var om avtalsmässiga avgifter eller författningsbestämda.

Man kan gå ett steg längre. Det behöver icke vara fråga om avgifter i vanlig mening för att riksdagens samtycke skall vara påkallat. Enligt uppgift skulle t. ex. industrikommissionen i samråd med handelskommissionen någon tid efter krigsslutet ha genomdrivit, att inhemska grossister skulle täcka 40 % av sitt behov av rör från Kooperativa förbundets fabrik i Oxelösund. Priserna överstego med 25 % priserna på importerade rör av motsvarande sort.³⁵ Det förhållandet, att det här var fråga om betalning till ett enskilt företag för köpta varor, utesluter icke att det förelåg en pålaga som rätteligen krävde riksdagens samtycke.

Sammanfattning.

Endast i några fall synes frågan, vem som mottog de enskildas avgifter, ha ansetts relevant för KM:ts beslutanderätt. Dessa fall ha gällt egenartade slag av avgifter på näringslivet. Däremot synes inget fall ha gällt avgifter som s. a. s. kunna erläggas av envar.

I några av fallen rörande näringslivets avgifter har hävdats, att sådana avgifter till staten, som *icke ingingo i statsregleringen*, föllo utanför beskattningsparagraferna. Så i fråga om clearingavgifterna. Resonemanget mötte stark opposition, men någon klar ståndpunkt i tvisten togo statsmakterna icke. Ett annat exempel på att riksdagen hölls utanför erbjöd den speciella clearinganordningen rörande kopparskatten. Även sockeravgifterna, som beslutades utan riksdagens medverkan, användes vid sidan av statsregleringen. Men

³⁵ Munkte11 1952 s. 97.

det finns å andra sidan exempel på avgifter från näringslivet, till vilka riksdagens samtycke inhämtades, ehuru avgifterna fonderades vid sidan av budgeten. Så t. ex. prisutjämningsavgifterna.

En annan tankegång som hävdats är den, att när *icke stat och kommun utan någon annan stätt som mottagare*. har riksdagens medverkan ej varit nödvändig. I den riktningen resonerade tvenne statsråd i samband med kopparskatten. Därvid menade man dessutom, att det egentligen icke förelåg statsinkomster, ehuru ett statsorgan mottog medlen; detta synes dock vara enda exemplet i praxis på ett sådant resonemang. I fråga om apoteksavgifterna, som påbjödos utan riksdagens hörande, ogillade högsta domstolen en restitutions-talan, som grundades på att avgifterna rätteligen krävde riksdagens samtycke. Det torde ha spelat en stor roll för det konstitutionella bedömandet i domen, att avgifterna icke tillföll staten utan en särskild fond.

Å andra sidan kunna åtskilliga exempel ges på att avgifter, som tillkomma annan än stat och kommun, likväl beslutats med riksdagens samtycke. Så t. ex. mjölkavgifterna och utjämningsavgifterna, som tillkommo mejeriföreningarna, vidare pensionsavgifterna till pensionsförsäkringsfonden, sjuk-kasseavgifterna till sjukkassorna m. fl. Ytterligare kunna nämnas avgifter till vägsamfälligheter, flottningsföreningar m. fl., avgifter som dessa sammanslutningar i lag bemyndigats att själva fastställa.

Givetvis kunna åtskilliga exempel ges på att skatter och avgifter till kommun underställts riksdagen; så t. ex. hundskatt, nöjesskatt m. fl. Under 1800-talet hävdades däremot ibland, att om en avgift gick till en kommun, föll avgiften utanför riksdagens kompetensområde.

Slutligen finnas några strödda fall, i vilka ett privilegieförhållande eller en dispensrätt eller över huvud en gammal sedvana medfört att en avgift påbjudits utan riksdagens medverkan. Men av dessa fall kan icke någon generell slutsats dragas.

Sålunda kan sammanfattningsvis sägas, att praxis ger ett *överbäggande stöd för att frågan om mottagare av avgifterna i och för sig är irrelevant*. Men undantagslös är denna princip icke. Det finns en tydlig tendens beträffande avgifter från nä-

ringslivet, att dessa icke underställas riksdagen, när de skola tillföras annan än stat och kommun, t. ex. särskilda fonder och kassor, ja t. o. m. när de skola tillföras statsverket men icke ingå i statsregleringen. Denna tendens beträffande avgifter från näringslivet innebär en påtaglig förändring i förhållande till äldre rätt.³⁶

Man bör fråga sig, om denna rättsförändring är välmotiverad. Mot densamma kan först och främst åberopas att den strider mot hittills gällande rätt. Endast de 1840 åtalade statsråden synas tidigare ha försökt begränsa riksdagens kompetens till statsregleringsinkomster. Deras resonemang fick ingen efterföljd.

Vidare kan ur mera praktisk synpunkt anföras, att det så småningom kan leda till en omfattande begränsning av riksdagens beskattningsmakt, om KM:t anses äga beslutanderätt på den grund, att medlen skola tillkomma annan än stat och kommun, t. ex. fristående kassor och fonder, eller i allt fall icke tillföras statsregleringen. På åtskilliga områden — utrikeshandeln, jordbrukets m. fl. — kan det synas naturligt att inrätta ett system, där avgifter uttagas för särskilda ändamål och fonderas för sig.

En invändning måste också göras mot den tankegången, att avgifter som uttagas i prisregleringssyfte såsom komplement till andra prisregleringsåtgärder ligga utanför riksdagens kompetens på den grund, att KM:t i stället för avgiftsdebiteringen kunde ha använt en annan prisregleringsåtgärd, t. ex. bestämt maximipris. En avgift kan, av vad slag den än är, tänkas påverka prismekanismen, oavsett vilket föremål avgiften användes till, ja även om den över huvud icke användes till någonting, eftersom avgiften i sig själv kan vara prisreglerande. Därtill kommer att resonemang rörande en avgifts prisbildande betydelse principiellt är främmande för regeringsformens syn på gränsen mellan KM:ts och riksdagens kompetens.

Dessutom kan det vara en nästan helt formell omständig-

³⁶ På statsrättens område har man här närmat sig en ståndpunkt som man inom förvaltningsrätten gått alltmera ifrån, nämligen att olika subjekt inom statslivet intaga en särställning (på förvaltningens område i fråga om t. ex. äganderätt, ansvar, kvittningsmöjlighet, jävsförhållanden och partsställning).

het, en bokföringsteknisk åtgärd, att medel fonderas för sig. Så i vart fall när staten fritt kan råda över medlen, men ibland även eljest. Med de fonderade medlen kan staten kanske låta tillgodose ändamål, vartill eljest statsmedel skulle använts. Exempelvis kan nämnas fonderingen av apoteksvavgifterna. Det kan rentav vid en senare tidpunkt befinnas naturligare, att staten tillgodogör sig överskottsmedel eller förfogar över sådana medel för andra ändamål än de ursprungliga. Så t. ex. i fråga om clearingavgifterna. Då visar det sig tydligt, att det varit omotiverat, att KM:t ensam beslutit om avgifternas införande under åberopande av deras fondering för särskilda ändamål.³⁷

Det återstår att precisera *vilken av beskattningsparagraferna*, som är tillämplig på avgifter till annan än stat och kommun.

§ 57 ansågs icke tillämplig när det gällde clearingavgifter. Statsmakterna ansågo, att dessa avgifter icke utgjorde skatter, eftersom de icke hade fiskaliska syften. En sådan begränsning av skattebegreppet — eller närmare bestämt, en anpassning av det konstitutionella skattebegreppet till det finansteoretiska — har gjorts i samband med flera andra avgifter än clearingavgifter, såsom visats i föregående kapitel. Att å andra sidan en minoritet i konstitutionsutskottet 1917, alltså för ganska länge sedan, hänförde avgifter till sockerbetsodlarna även under § 57, kan icke tillmätas så stor betydelse. Man kan följaktligen säga, att avgifter till annan än stat och kommun, ja över huvud avgifter som ej påverka statsregleringen, enligt rådande praxis torde falla utanför § 57, enär sådana avgifter lära sakna fiskaliska syften. Detta betyder, att § 57 numera fått en snävare innebörd än tidigare.

Detsamma kan däremot icke sägas om § 60 eller § 73 — bortsett från tendensen rörande vissa av näringslivets avgifter att helt undandraga den riksdagen. I allmänhet ha avgifter underställts riksdagen utan att det angivits vilken eller vilka paragrafer som tillämpats. Endast när man i en utredning eller oppositionsvis i riksdagen hävdar, att riksdagen äger

³⁷ Frågan, vart pengarna till sist verkligen gå, ställdes redan i KU 1886. 6 s. 12.

medbestämmanderätt, har något lagrum anförts. Sålunda ha t. ex. både § 60 och § 73 åberopats i fråga om clearingavgifterna, § 60 men icke § 73 beträffande sockeravgifterna, och § 73 men icke § 60 i fråga om kopparskatten. Utelämnandet av § 60 kan bero på att denna bestämmelse blott gäller förhöjning av avgifter, ej nya avgifter. Eljest synes tveksamhet icke ha yppats rörande § 60, ehuru denna bestämmelses tillkomst kunnat motivera viss tvekan. I stället är det som sagt § 57, som begränsats i praxis.

I den moderna *litteraturen* ges i några hänseenden en bild av rättsläget, som icke överensstämmer med praxis.

Man har i allmänhet icke principiellt klargjort, att KM:t gör anspråk på beslutanderätt rörande vissa avgifter från näringslivet, vilka tillfalla särskilda fonder. En offentlig utredning har dock tagit upp detta anspråk från KM:t, men utan att visa att det strider mot hittills gällande rätt.

Vidare har man i allmänhet förbisett, att § 57 numera fått en särskild, begränsad innebörd. På något håll har i stället § 60 givits en alltför snäv innebörd.

AVD. IV. LAGFÖRSLAG

Budgeträttskommittén föreslår en bestämmelse som säger, att andra pålagor än skatter ej må påbjudas utan riksdagens samtycke, § 59. Med denna regel åsyfta de sakkunniga hela det område, som för närvarande täckes av § 60 p. 2 och § 73.³⁸ Av kommitténs otryckta handlingar synes framgå, att man bl. a. avser sådana pålagor, som ej tagas i anspråk i statsregleringen, samt även sådana, som över huvud ej komma staten till godo.

Överensstämmer en sådan princip med rådande praxis? I stort sett är svaret jakande. Det finns emellertid vissa pålagor, som gå till särskilda fonder och som ansetts kunna påbjudas utan riksdagens hörande. Exempelvis må nämnas apoteksavgifterna, som av domstolarna ansetts grundlagsenliga. Sockeravgifterna framkallade blott en minoritetsanmärkning i konstitutionsutskottet. Kopparskatten försvara-

³⁸ SOU 1954. 40 s. 59.

des energiskt i riksdagen av tvenne statsråd. Och clearing-avgifterna hänfördes av statsmakterna aldrig under beskattningsparagraferna.

Emellertid utgöra dessa exempel egentligen avsteg från hittills gällande rätt, vilken krävt riksdagens samtycke även vid avgifter till särskilda fonder. Man kan därför icke säga, att kommitténs förslag innebär en utvidgning av riksdagens befogenhet. Snarare kan man säga, att förslaget befäster riksdagens befogenhet i ett numera dunkelt hänseende. Att innebörden i förslaget ur praktisk synpunkt är välmotiverad, har jag sökt utveckla tidigare.³⁹

I fråga om lagtextens formulering synes den lydelse, som jag föreslog i förra kapitlet, lämplig även här: *Inga pålagor må utan riksdagens samtycke påbjudas*. Därunder falla även pålagor, som icke tagas i anspråk i statsregleringen eller som tillkomma annan än stat och kommun.

Bland pålagorna särskiljer budgeträttskommittén skatterna, vilka riksdagen skall fastställa ensam, § 57. Kommittén bibehåller härvid den kända satsen, att »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena».

Det intressanta är här, huruvida prestationer till särskilda fonder kunna inbegripas under skatter. I kommitténs förslag till lagtext beröres icke denna fråga, och så icke heller i betänkandet i övrigt. Av kommitténs otryckta handlingar synes emellertid framgå, att även prestationer, som icke tagas i anspråk genom statsreglering eller som tillkomma annan än stat och kommun, kunna inbegripas under skatter i § 57. Att kommittén sedan i § 58 använder uttrycket vad riksdagen »såsom skatt beslutar» — och därmed skjuter fram en kasuistisk metod, så att avgörande blir om riksdagen i det enskilda fallet beslutar något som skatt eller icke — kan icke undanrycka själva de principer, på vilka kommitténs skattebegrepp vilar.

Emellertid anför kommittén, att bevillningsformen bör användas för alla skatter oberoende av om de skola uppföras å riksstaten eller icke.⁴⁰ Detta får strängt taget till konse-

³⁹ S. 169 f.

⁴⁰ SOU 1954. 40 s. 59.

kvens, att bevillningsformen skulle kunna användas även för prestationer till annan än staten, t. ex. till fristående fonder som äro särskilda rättssubjekt. Denna konsekvens kan dock knappast ha varit åsyftad av kommittén och strider mot modern uppfattning i budgetfrågor. Det är icke ens väl förenligt med nuvarande budgetuppfattning, att bevillningsformen användes för prestationer till staten, vilka icke tagas i anspråk genom statsreglering.

Oavsett nyssnämnda synpunkter rörande bevillningsformen — vilka skulle kunna tillgodoses genom en mera begränsad användning av denna form än kommittén föreslår — kan ifrågasättas, om det är lämpligt att skattebegreppet i § 57 får omfatta prestationer, som icke tagas i anspråk genom statsreglering eller som över huvud tillkomma annan än stat och kommun. Det har sagts i litteraturen, att det numera icke kan bli fråga om nya skatter som ej stå i omedelbart samband med den årliga statsregleringen.⁴¹ Detta synes stämma rätt väl med nuvarande budgetpraxis. Särskilt kan erinras om den ståndpunkten i modern praxis, att en skatt förutsätter ett fiskaliskt syfte, i motsats till t. ex. ett försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte. Men t. ex. prestationer till annan än stat och kommun lära icke ha ett fiskaliskt syfte, utan såsom t. ex. de apoteksavgifter, som gingo till regleringsfonden, ett prispolitiskt syfte. Det innebär sålunda ett avsteg från praxis att utsträcka skattebegreppet till prestationer, som icke tagas i anspråk i statsreglering eller som rentav tillkomma annan än stat och kommun. Ett sådant avsteg, vilket skulle strida även mot den bakomliggande finansteoretiska uppfattningen av skattebegreppet, synes därför icke böra göras.

Resultatet blir följaktligen att man — såvitt gäller frågan om mottagare av de enskildas prestationer — kan bibehålla satsen i § 57, att »*Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena*». Man skall då icke lägga så mycket däri, som kommittén tänkt sig, utan allenast bibehålla regelns nuvarande innebörd. Då falla prestationer, som icke tagas i anspråk genom statsreglering eller som över huvud icke tillkomma staten, utanför § 57 st. 1.

⁴¹ T. ex. Malmgren 1941 s. 298.

KAP. III. PRESTATION I PENNINGAR, VAROR OCH TJÄNSTBARHETER

AVD. I. REGERINGSFORMENS URSPRUNGLIGA INNEBÖRD

R^F § 57 torde vid sin tillkomst ha avsett — förutom givetvis *penningskatter* — även *naturaskatter*. Sådan är också den förhärskande meningen i litteraturen.¹

Huruvida § 57 även gällde *besvär* — d. v. s. sådana tjänstbarheter och varuprestationer, som omedelbart skulle fylla ett visst statsbehov — synes vara mera tveksamt. Det har å ena sidan hävdats att § 57 i princip gällde besvär,² och å andra sidan närmast ansetts att § 57 gällde naturaskatter men icke besvär.³ Denna fråga skall först diskuteras.

Enligt sin *ordalydelse* kunde § 57 gälla bl. a. besvär. I t. ex. diskussionen på riddarhuset 1789 användes »beskattningsrättigheten» eller rätten »att beskatta sig» i en sådan vidsträckt betydelse.⁴ Men dessa ord användes i andra sammanhang i mycket snävare mening.⁵ Ordalydelsen var sålunda i förevarande avseende oklar.

I *förarbetena* förbigicks nästan helt frågan om § 57 skulle gälla besvär. Det var helt andra frågor som voro aktuella.

¹ Lagerroth, t. ex. StvT 1938 s. 31, Herlitz 1934 s. 40, jfr även Malmgren 1941 s. 296 f. P. Fahlbeck har framhållit att de direkta skatterna utom allmänna bevillningen ännu 1809 mestadels utgingo in natura, 1910 s. 155.

² Lagerroth, StvT 1938 s. 31, ds. 1942 s. 112 f (där även undantagen angivas, jfr nedan), och ds., StvT 1953 s. 33. Jfr även Reuterskiöld 1934 s. 89.

³ Malmgren, StvT 1939 s. 45 f, jfr även ds., 1941 s. 297 f.

⁴ Adelns prot. 1789 t. ex. s. 523. Det kan ock nämnas att konstitutionsutskottet föreslog och ständerna godkände 1815 — visserligen några år efter regeringsformens tillkomst — ett tillägg till RO § 75 av orden: samt 73 och 80 §§ i vad dessa tvenne paragrafer röra »beskattnings- och bevillningsfrågor», Strömberg, StvT 1958 s. 333.

⁵ T. ex. Adelns prot. 1809 I s. 498.

Men när frågan om besvär någon gång tangerades i förarbetena, avsågs tydligen att även besvär skulle omfattas av § 57. Så t. ex. i Valerius' resonemang om krigshjälpernas beroende av »rikets allena beskattande ständer».⁶ Sålunda giva förarbetena närmast stöd för att lagstiftarna icke avsett att avskilja besvär från § 57.

För samma ståndpunkt tala ytterligare omständigheter, nämligen den diffusa skillnaden mellan naturaskatter och besvär: använde staten prestationerna som bytesobjekt för anskaffande av sina olika förnödenheter, voro de skatter i inskränkt mening, men använde staten dem omedelbart, voro de besvär.⁷ Vidare kan åberopas den vidsträcktta innebörden i den av adeln 1789 hävdade beskattningsrättigheten, vilken blev modell för § 57.⁸ Och slutligen kan nämnas den sedvanliga syftningen hos äldre beskattningsbestämmelser, vilka avsågo olika slag av besvär.⁹

Emellertid har hävdats att i varje fall vissa väsentliga besvär föllo utanför § 57, nämligen de besvär som upptogs i § 80, rustning och rotering, samt de som redan före 1809 reglerades i vanlig lag, t. ex. skjutsning, gästgiveri, väghållning och byggnadsskyldighet.¹⁰ Mot detta må invändas, att det var förenligt med § 57 att riksens ständers beslut gavs formen av deltagande jämte konungen i lagstiftning. Något däremot stridande innebar icke t. ex. uttrycket »rikens ständer allena» i § 57.¹¹ Med min uppfattning om lagformens ursprungliga användbarhet vid beskattning blir det förklarligt att ifrågakarande besvär, vilka sedan urminnes tid gjorts till fö-

⁶ Akter från 1809 s. 157.

⁷ Lagerroth, StvT 1938 s. 31 f.

⁸ Pfeiffs m. fl:s anförande samt adelns protest, dess prot. 1789 s. 418, 523 (närmare nedan s. 216).

⁹ RF 1772 § 45, KonungaF 1772 § 17 samt äldre sådana urkunder, t. o. m. LL:s konungabalk avd. 4 § 6, som avsåg bl. a. vissa besvär. Särskilda bestämmelser om tjänsteplikt funnos i konungabalken avd. 2 § 2, avd. 5 § 3. Jfr Rydin 1878 s. 89 ff, Lagerroth 1928 s. 23 ff. Jfr även definitionen av beskattningsmakten hos Faggot 1768 s. 161, tolkad av Lagerroth, 1942 s. 111 f, jfr emellertid tidigare ds. i StvT 1938 s. 27.

¹⁰ Lagerroth 1942 s. 112 f, 122 f, ds., StvT 1938 s. 115 och 1940 s. 240 not 1.

¹¹ Nedan i kap. V därom har Lagerroth hävdats annan mening.

remål för lagstiftning av konung och folk,¹² kunde falla under folkets »urgamla» beskattningsrätt. Att tvenne grundlagsstadganden, t. ex. § 57 och § 80 eller 87, kunde vara tillämpliga i samma fall var över huvud icke ovanligt.¹³

Grundlagsstiftarna synas, såvitt framgår av förarbetena, icke ha tänkt att § 57 skulle begränsas, så att just i lag reglerade besvär föllo utanför. Det kan därför icke antagas, att § 57 väl gällde besvär i allmänhet men icke besvär som reglerades i lag. Det riktiga torde å ena sidan vara att § 57, som infördes i regeringsformen med tanke på helt annat än besvärens konstitutionella ställning, icke sköt undan något speciellt slag av besvär, men å andra sidan att besvär, som reglerades i särskild lag, i första hand sågos ur denna lags synvinkel.

Man skilde visserligen i finansteorien 1809 och tidigare skjutsningsbesväret och andra här ifrågakommande besvär från skatter i inskränkt mening.¹⁴ Motsvarande skillnad gjordes efter 1809. Men det kan icke allenast på denna grund hävdas, att § 57 ursprungligen ej gällde skjutsningsbesvär m. fl. besvär. En sådan begränsning av paragrafen har icke heller hävdats med avseende å dess innebörd under 1800-talets lopp.

Huruvida § 60 p. 2 gällde mera än avgifter i penningar, är något tveksamt. I *litteraturen* synes frågan endast ha berörts på ett ställe. Därvid ha bl. a. besvär ansetts falla under termen avgifter.¹⁵

Uttrycket allmänna avgifter tyder emellertid enligt sin *ordalydelse* närmast på att § 60 gällde penningavgifter. Ordet avgifter användes dock stundom även i en vidare betydelse. I t. ex. RF 1772 § 45 förbjödes KM:t att pålägga undersåtarna »några krigshjälper, nya gärder, utskrivningar och andra avgifter» utan ständeras samtycke. Där synes innebörden i ordet avgifter icke ha varit begränsad till penningavgifter. Så ej heller, när begreppet avgifter överfördes

¹² Lagerroth, StvT 1940 s. 240 not 1, jfr även ds. 1928 s. 23.

¹³ Närmare Vidhög 1950 s. 363 ff.

¹⁴ T. ex. Rydin 1882 s. 243 ff, 107 ff, 32 ff.

¹⁵ Lagerroth, StvT 1938 s. 31.

från nyssnämnda bestämmelse till af Håkansons första utkast till regeringsform 1809 § 33, den blivande § 73.¹⁶ Sålunda kan man icke hävda, att § 60 p. 2 enligt sin ordalydelse gällde blott penningprestationer.

Men *syftemålet* med paragrafen synes ha begränsats till att lägga penningavgifter under riksdagen. Mannerheim hade, som tidigare nämnts, föreslagit att ständerna skulle bestämma »inrikes tull —, id äst ock stämplade pappers med flera avgifter».¹⁷ Man skulle därigenom förhindra, att konungen såsom dittills skett skaffade sig inkomster genom avgiftshöjningar. De avgifter som då varit aktuella, bl. a. tull, chartae sigillatae- och postavgifter, utgingo alla i penningar. Med Mannerheims tillägg »med flera avgifter» åsyftades förmodligen avgifter liknande de uppräknade. Det torde bl. a. ha varit den omständigheten, att dessa avgifter gävo kontanta inkomster medan de direkta skatterna ännu till stor del utgingo in natura, som gjort dessa avgifter så farliga i konungens hand och möjliggjort hans olyckliga utrikespolitik. Följaktligen torde Mannerheims förslag ha riktat sig just mot dessa penningavgifter.

Järta, som skapade uttrycket »allmänna avgifter» i § 60 p. 2, torde likaledes ha åsyftat endast penningavgifter. Han använde i sitt koncept till regeringsformen på flera ställen ordet avgifter och till synes alltid i betydelsen penningavgifter.¹⁸ I § 60 p. 1 uppräknas ju ock flera olika slag av avgifter, alla penningavgifter. Och i ansvarighetslagen för statsrådet § 3 göras undantag för flera typer av avgifter, alla likaledes penningavgifter.

Sålunda har man goda skäl att antaga, att RF § 60 p. 2 avsåg enbart penningavgifter.

Därvid bör understrykas, att begreppet »allmänna avgifter» i § 60 p. 2 icke härstammade från begreppet »avgifter» i RF 1772 § 45, som sedan återkom i af Håkansons utkast till den blivande § 73. Detta gamla avgiftsbegrepp från 1772 och äldre regeringsformer synes ha omfattat mycket mera än penningprestationer. De båda avgiftsbegreppen, å ena sidan

¹⁶ Akter från 1809 s. 42.

¹⁷ A. a. s. 97 p. 4.

¹⁸ Akter från 1809 t. ex. s. 178 f.

de gamla regeringsformernas och af Håkansons, å andra sidan Mannerheims, Järtas och 60:de paragrafens voro självständiga i förhållande till varandra.

§ 73 är den klaraste bestämmelsen, såvitt gäller tillämpligheten å penningar, varor och tjänstbarheter. I *litteraturen* har ansetts, att § 73 gällde förmögenhetsprestationer av alla olika slag, penning-, varu- och arbetsprestationer.¹⁹ Någon avvikande mening har icke anförts i detta hänseende.

Det är tillräckligt att här i korthet ange bakgrunden till den vida innebörden hos paragrafen. Det väsentligaste begreppet, i § 73, »pålager», går tillbaka till äldre konungaförsäkningar, nämligen 1772 § 17, 1751 § 17, 1720 § 18, 1611 § 6, och konungaeder, såsom 1617 § 6, ända till landslagens konungabalk avd. 4 § 6 om »ny tunga eller pålaga». Det förekom i äldre tid också exemplifierande uppräknings av pålager, såsom krigshjälper, gårdar m. fl. I förarbetena till 1809 års regeringsform återfinnes emellertid ingenting om syftet med § 73. Denna paragraf upptogs redan i af Håkansons första utkast, såsom nr 33.²⁰ Säkerligen har det därvid synts självklart, att den gamla bestämmelsen om folkets makt över pålager skulle medtagas. Läget i början av 1800-talet var att de enskilda ännu till stor del hade att prestera i varor och arbete, förutom i penningar. En färsk erfarenhet hade man dessutom i konungens påbud om krigsgårdar 1808—09 utan ständernas hörande. Sålunda kan sammanfattningsvis sägas, att såväl ordalydelsen som bakgrunden till stadgandet om pålager ger vid handen att både penning-, varu- och arbetsprestationer avsågos.

Även »utskrivningar», som enligt § 73 äro beroende av ständernas samtycke, hade redan i äldre regeringsformer lagts under ständerna, såsom i RF 1772 § 45, 1720 § 5, 1719 § 5, och likaså i äldre konungaförsäkningar, såsom 1772 § 17, 1751 § 17, 1720 § 18 och 1611 § 6. I RF 1809 § 73 tillades emellertid utskrivningar »av manskap eller av penningar och varor». Detta tillägg stammar från af Håkansons första ut-

¹⁹ Herlitz 1934 s. 41, Malmgren 1952 s. 69 f, Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 83.

²⁰ Akter från 1809 s. 42.

kast.²¹ Antagligen hade icke blott manskap, utan även penningar och varor, rymts under äldre tiders begrepp utskrivningar. I § 73 fastslås en sådan vidsträckt innebörd uttryckligen.²²

Liksom i fråga om § 57 har även beträffande § 73 hävdats, att besvär som redan före 1809 voro reglerade i t. ex. civillag, såsom skjutsning eller väghållning, föllo utanför grundlagsstadgandet i fråga.²³ Denna uppfattning sammanhänger bl. a. med frågan om formen för riksdagens beslut (varom i kap. IV). Här må dock förutskickas att jag preliminärt tagit avstånd från nämnda uppfattning.²⁴

Sammanfattningsvis kan sägas, att både §§ 57 och 73 torde ha gällt prestationer i såväl penningar som varor och tjänstbarheter, medan § 60 p. 2 däremot gällde endast penningprestationer.

AVD. II. RÄTTsutvecklingen efter 1809

Enligt 1800-talets litteratur gällde § 57 både penningar, varor och tjänstbarheter. Sålunda hävdades, att genom det uttryckliga erkännandet av svenska folkets rätt att sig beskatta (§ 57) var den viktiga rättigheten tillförsäkrad folket att icke utgöra andra pålagor till staten, vare sig i penningar, varor eller personliga tjänster, än dem som riksdagen såsom folkets representation beviljat.²⁵ Paragraf 57 ansågs närmare bestämt omfatta två olika slag av statsinkomster, dels personliga tjänster eller naturaprestationer av sådan beskaffenhet att de i det skick, de lämnades, voro omedelbart tjänliga till uppfyllande av något statens behov, allmänna besvär, dels förmögenhetsandelar, skatter, som skilde sig från de förra däri, att de utgingo i ting som hade allmännare bytesvärde,

²¹ A. st.

²² Det lär bero på ett redaktionsfel att § 73 icke fick lydelsen: inga nya pålagor »eller» utskrivningar. Rättelseförslag väcktes 1893 och 1895, Hagman 1902 B s. 99.

²³ Lagerroth, StvT 1938 s. 116.

²⁴ Ovan s. 175 f.

²⁵ Rydin 1878 s. 97.

t. ex. livsförnödenheter, järn, ädla metaller, och till slut i penningar och därigenom voro tjänliga att fylla vilket statsbehov som helst.²⁶ Att beskatta, anförde även en annan författare, var att fastställa pålagor vare sig i penningar, varor (skatter i inskränkt bemärkelse) eller utgående i sådana tjänstbarheter och andra prestationer, som utkrävdes av de enskilda medborgarna och avsåg att omedelbart fylla ett allmänt behov (besvär).²⁷

I praxis tillämpades § 57 ock på sådana skatter (i inskränkt bemärkelse) som utgingo in natura. Grundskatterna utgjorde givetvis en form av beskattning. Dessutom ansågs § 57 i riksdagsförhandlingarna gärna tillämplig, jämte § 73, på andra varu- och arbetsprestationer.²⁸ Konstitutionsutskottet förklarade t. ex. på 1840-talet, att det var oförenligt med andan och betydelsen av § 57 att markegångssättningen, som hade en del av folkets självbeskattning till föremål, skulle vara underkastad prövning av kammarkollegium.²⁹

Att § 57 bibehöll sin ursprungliga, vidsträckta innebörd bör ses mot bakgrund av att skattebegreppet i finansteorien fortfarande, med hänsyn till den tidens förhållanden, tillerkändes en sådan vidsträckt innebörd. Sålunda förklarades i finansteorien t. ex., att skatter kunde utgå dels i penningar eller persedlar, som uppbyros för att levereras i statens kassa eller förråder eller ock direkt till något särskilt statsändamål utan finansförvaltningens mellankomst, dels i tjänstebesvär, som ävenledes utgjordes till något särskilt statsändamål.³⁰

Särskilt § 73 tillerkändes en vidsträckt tillämpning under 1800-talet. Så t. ex. angavs tidigt i litteraturen, att § 73 gällde penningar, varor och arbete.³¹ Det följer av § 73, framhölls

²⁶ A. a. s. 105, jfr även s. 80.

²⁷ Hagman 1902 s. 121, under § 57. Jfr även Herlitz 1934 s. 40, 113. Naumann klargjorde icke sin uppfattning om 57 paragrafens tillämplighet i förevarande hänseenden, 1883—84 s. 12, 14. På annat sätt än det ovannämnda uttryckte sig dock Cederschjöld 1828 s. 99 f, 102.

²⁸ Herlitz 1934 s. 40 f.

²⁹ KU 1840—41. 25 s. 3.

³⁰ Linde 1887 s. 246.

³¹ Cederschjöld 1828 s. 100.

det senare, att något allmänt besvär ej må kunna påbjudas utan att riksdagen därtill givit sitt samtycke.³² Paragraf 73 har alltid, sades det också, haft sin givna tillämpning på sådana pålagor, som ej kunnat betecknas som skatter. Faktiskt har § 73 haft sin största betydelse med avseende på andra än penningprestationer.³³

Praxis ger ett rikt stöd för dessa satser, och det är onödigt att här anföra mera än några exempel. I ingressen till 1878 års stadga ang. skjutsväsendet heter det bl. a., att förslaget till stadga, enär däri förekommit frågor om skyldighet för i detta hänseende hittills undantagna samhällsklasser att deltaga i utgifter för samfärdselns underlättande, blivit till riksdagens prövning och antagande hänskjutet. Vidare kan nämnas 1891 års lag ang. våghållningsbesvärets utgörande på landet, byggningsbalkens reglering av byggnadsskyldighet av skilda slag och 1885 års värnpliktslag.³⁴

Emellertid ha författningar, som innefattat ålägganden för kommunerna, icke lika samvetsgrant underställts riksdagen. Ordningsstadgan för rikets städer 1868 utfärdades utan att frågan förelagts riksdagen, likaså brandstadgan 1874, hälsovårdsstadgan och byggnadsstadgan av samma år. Dock funnos däri bestämmelser om t. ex. stads skyldighet att hålla brandredskap och om begravningsplatsers utdikande och förseende med planteringar. Att riksdagen likväl ej hörts kan ha sammanhängt med att de stadgade åläggandena, såsom vilande å kommunerna, tett sig mindre betungande.

Betraktelsesättet ändrades emellertid sedermera. Detta visade sig särskilt vid behandlingen av 1893 års kungörelse ang. vissa åtgärder till förekommande av kolerans utbredning. Denna författning, varöver riksdagens yttrande icke inhämtats, innehöll bestämmelser om anställande av besiktningsmän i varje kommun på dess bekostnad samt bestämmelser om anordnande av lämpligt sjukhus i varje kommun. Åtskilliga reservanter i konstitutionsutskottet ansågo, att RF § 73 blivit överträdd. Och de uttalade den förhoppningen,

³² Rydin 1878 s. 157, Herlitz 1930 s. 540.

³³ Herlitz 1934 s. 38, 41.

³⁴ A. a. s. 41, Hagman 1902 s. 187 f.

att grundlagsstridigheten i det länge tolererade tillvägagångssättet att med stöd av § 89 utfärda författningar, vilkas bestämmelser icke kunde vinna tillämpning utan skattekrav, skulle för framtiden uppmärksammas av konungens rådgivare. Åtgärderna mot koleran hade enligt reservanterna hunnit föreläggas 1893 års riksdag för godkännande. I annat fall borde endast föreskrifter av mera provisorisk art ha utfärdats, varefter 1894 års riksdag borde ha lämnats tillfälle att pröva mera permanenta anordningar.³⁵ Å andra sidan anförde ett tillfälligt utskott, att det hade funnit stöd för KM:ts rätt i hälsovårdsstadgan 1874 och epidemistadgan 1875. Men andra kammaren beslöt av flera skäl att hos KM:t anhålla om upphävande av 1893 års kungörelse.³⁶

Riksdagen reagerade ock mot KM:ts åtgärder i en annan fråga, nämligen rörande 1902 års lag om fosterbarns vård. KM:t hade i detta ämne förklarat sig vilja inhämta riksdagens yttrande över förslag till förordning, varefter KM:t ville företaga den slutliga prövningen. Som stöd för detta förfarande anförde departementschefen, att förordningen innebar »en utvidgning och närmare bestämning av åligganden», som nu tillkommo hälsovårds- och kommunalnämnderna på grund av hälsovårdsstadgan. Det särskilda utskottet framhöll emellertid, att den ifrågasatta författningen kunde giva upphov till en helt ny kommunal institution och åsyftade att ålägga kommunal myndighet nya förpliktelser, som kunde föranleda kostnader för kommunen, varför utskottet ansåg att författningen borde antagas som lag. Kamrarna följde utan meningsskiljaktighet utskottet, och KM:t böjde sig för riksdagens uppfattning.³⁷

Att det nya betraktelsesättet så småningom kom att gälla även de tidigare nämnda stadsstadgorna, skall framgå av det följande. Allmänt må emellertid understrykas, att frågan om riksdagens medverkan vid författningar rörande ingrepp i frihet och självbestämmanderätt eller rörande ålägganden att vidtaga anstalter av skilda slag ofta avgjorts utan att det

³⁵ KU 1894. 7 s. 51 ff.

³⁶ AK 1894. 26 s. 3 ff.

³⁷ Malmgren 1934 s. 120; närmare i mot. AK 1902. 179 s. 1 ff. (Hedin).

klargjorts om speciellt § 73 var tillämplig. Ofta har det legat nära till hands att även tillämpa § 87.

Sammanfattningsvis synes kunna sägas, att både § 57 och § 73 under 1800-talet i stort sett bibehållit sin ursprungliga tillämpning å såväl penningprestationer som varu- och arbetsprestationer. Vad åter beträffar § 60 p. 2, har något tecken på att den bestämmelsen ansetts tillämplig på prestationer av varor eller arbete icke påträffats.

AVD. III.¹ GÄLLANDE RÄTT.

Huruvida § 57 numera omfattar — förutom prestationer i penningar — även prestationer i varor och tjänstbarheter, är icke så lätt att fastställa.

I litteraturen ges olika besked. I uttalandet att § 57 måste gälla varje avgift, som kan benämnas skatt, synes ligga att § 57 anses gälla endast penningprestationer.¹ Ett annat uttalande innehåller, att beskattningsrätten består i att bestämma de belopp (eller vid beskattning in natura storleken av de persedlar), varmed medborgarna måste bidra till kostnaderna för statens verksamhet.² Däri synes ligga att § 57 skulle gälla penningprestationer och måhända vissa varuprestationer men knappast arbetsprestationer. Ungefär samma uppfattning torde ha omfattats även av en annan författare.³ Ett fjärde uttalande slutligen, som innehåller att beskattning avser anskaffande av nödiga medel genom åtagande av skatter eller besvär (onera),⁴ synes betyda att § 57 kunde gälla även arbetspresta-

¹ SOU 1952.45 s. 24. Jfr även a. a. s. 42, där varor och tjänster nämnas i samband med § 73. Ur terminologisk synpunkt kan nämnas, att ordet »tjänstbarheter» förekommer i nuvarande RF § 74.

² Fahlsbeck & Sundberg 1957 s. 61, under § 57. Jfr även a. a. s. 83 där tjänstbarheter behandlas under § 73. I en tidigare upplaga av Sveriges grundlagar talades under § 57 icke om »belopp» utan om förmögenhetsandelar, vilket är mera obestämt, bl. a. med hänsyn till gränsen mellan beskattning och konfiskation (varom i kap. IV), Malmgren 1947 s. 58.

³ Malmgren 1941 s. 298, ds., StvT 1939 s. 45 f.

⁴ Reuterskiöld 1934 s. 89, under § 57.

tioner.⁵ Sålunda synes litteraturen — vari förevarande fråga förvisso icke närmare penetrerats — erbjuda åtminstone tre olika lösningar.

I finansteorien åter avses numera med skatt vanligen endast penningprestationer, vilket står i samband med att den finansiella utvecklingen lett fram till en utpräglad penninghushållning.⁶ Detta finansiella skattebegrepp uppbär numera rikstatsens rubrik »skatter».⁷ Det torde även ligga bakom allmänhetens föreställning om skatt.

Sistnämnda omständigheter äro emellertid icke avgörande för innebörden i grundlagens skattebegrepp. Men, vilket är viktigt, det finns flera exempel på att man på regerings- och riksdagshåll under senare tid ansett grundlagens skattebegrepp omfatta endast sådant som utgör skatt i finanstoretisk mening. Så t. ex. i fråga om clearingavgifter, prisutjämningsavgifter och införselavgifter.⁸ Det synes däremot icke finnas något fall som visar, att § 57 — ensam eller jämte annat grundlagsstadgande — tillämpats å skyldighet att prestera varor eller tjänster, ehuru mycket betungande sådana plikter, t. ex. att fullgöra tjänstgöring eller att sammanställa upplysningar i det allmännas intresse, beslutits på senare tid. Under sådana förhållanden får man anse, att § 57 numera enligt praxis blott gäller beslut om penningprestationer.

Rättsförändringen är närmare bestämt en följd därav, att medan grundlagsfäderna sågo beskattningen såsom ett betungande av de enskilda, uppfatta nutidens grundlagstillämpare beskattningen — i anslutning till finansteorien — på ett omvänt och snävare sätt, nämligen såsom en åtgärd i fiskaliskt intresse, då givetvis avseende penningprestationer. Enär den nutida faktiska penninghushållningen måste beaktas, bör någon saklig invändning knappast göras mot den sålunda skedda rättsförändringen. Ur formell synpunkt kan emeller-

⁵ Vidare bör nämnas, att riksdagens deltagande i beslut om olika slags ålägganden för kommunerna ansetts rätteligen utgöra en tillämpning av bl. a. § 57 (st. 1), *Herlitz* 1934 s. 113.

⁶ Endast om det särskilt framhålles att skatt i vidsträckt mening (el. dyl.) avses, lära naturaskatter och besvär möjligen kunna inbegripas under skattebegreppet.

⁷ KPr 1911.1 Rikstatsens uppställning s. 7 f.

⁸ Ovan kap. 1 avd. III.

tid framhållas, att begränsningen till penningprestationer icke är väl förenlig med det berömda uttrycket svenska folkets »urgamla» rätt att sig beskatta.

Man kan vid tolkningen av § 57 icke gå den medelvägen att hävda, att § 57 bör gälla, förutom givetvis penningprestationer, även varuprestationer men icke tjänstbarheter. Ty dels kunna prestationer i varor och tjänster ofta svårligen åtskiljas, och dels äro tjänstbarheter numera närmast en viktigare kategori än varuprestationer. Icke heller kan hävdas att § 57 bör gälla, förutom penningskatter, även naturaskatter men icke besvär. Ty skatt in natura (bytesobjekt) spelar numera ingen roll, medan däremot de saker och tjänster, som ha karaktär av besvär, äro betydande.

Att man kan godtaga att varor och tjänstbarheter falla utanför § 57, sammanhänger i sista hand med att § 73 i stället är tillämplig, varom i det följande.

Man har i litteraturen varit ganska ense om att innebörden i § 73 är mycket vidsträckt.

Förbudet i § 73 har sålunda ansetts omfatta alla slag av pålagor i penningar och besvär in natura.⁹ Det har likaledes förklarats vara tydligt, att stadgandet icke allenast avser egentliga skatter, som erläggas i penningar eller varor, utan även arbetsprestationer av förmögenhetsvärde.¹⁰

Emellertid har nyssnämnda uppfattning om § 73 i annat sammanhang försetts med vissa reservationer. Det har sagts, att en prestation för tillgodoseende av »det allmännas behov» innefattar en pålaga. Osäkrare är i vad mån § 73 äger tillämpning även på andra pliktförhållanden: egendomsprestationer som betingas av en fara eller ett otillbörligt förhållningssätt, upplysningsplikter och tjänstgöringsplikter o. s. v.¹¹

En undersökning av konstitutionell praxis skall visa, att nu nämnda reservationer äro ganska befogade.

Först må framhållas, att enskilda personer naturligtvis nu förtiden icke drabbas i samma utsträckning som på natura-

⁹ Reuterskiöld 1924 s. 128.

¹⁰ Herlitz 1930 s. 425, 1948 s. 164 f. Likaså Malmgren 1941 s. 298, 1952 s. 70.

¹¹ Herlitz 1949 s. 295.

skatternas och de gamla besvärens tid av andra krav än dem som avse penningar. Men det förekommer alltjämt, att både fysiska och juridiska personer påläggas betungande plikter att avstå annan egendom än penningar, att fullgöra tjänstgöring eller att sammanställa och lämna upplysningar i det allmännas intresse. Det är befogat att många av de kostnadskrävande bestyr, som sålunda åläggas arbetsgivare, fastighetsägare, näringsidkare m. fl., ses ur synpunkten av pålagor enligt RF § 73.

I fråga om *tjänstgöringsplikter* i det allmännas intresse synes riksdagens samtycke nästan genomgående ha inhämtats.

Här må först och främst erinras om värnpliktslagen och civilförsvarslagen. Lagen om förekommande och släckning av skogseld 1914, som stadgar skyldighet att deltaga i släckning av skogseld, har uttryckligen nämnts i samband med § 73.¹² Enligt lagen om allmänna vägar 1943 föreligger skyldighet att deltaga i arbetslag med uppgift att vid svåra snöfall biträda med vinterväghållningen. O. s. v.

Av ett särskilt slag var tjänstepliktslagen 1939, som tillkom i syfte att dirigera arbetskraften men som ej kom till stor användning; även den har återopats i samband med § 73.¹³ År 1943 tillkom lagen om viss begränsning av legitimation som tandläkare, vilken möjliggjorde att legitimationen kunde begränsas för högst ett år till att avse allenast tjänst inom statlig eller kommunal tandvård. En sådan tjänstgöringsplikt för en viss grupp innebar en nyhet. År 1947 tillkom en lag, enligt vilken polismän kunde förhindras att lämna sina befattningar.

I något fall har frågan om riksdagens medverkan väckt debatt. KM:t utfärdade utan riksdagens hörande dels en förordning 1942 om skyldighet att med lastautomobil utföra vissa transporter av ved, och dels en kungörelse 1942 ang. auktoriserade lastbilscentraler. Enligt den förstnämnda författningen var varje ägare eller innehavare av gengasdriven lastbil skyldig att efter kristidsstyrelses anvisningar verkställa vissa slags transporter av vikt för det allmänna. Genom den

¹² Malmgren 1936 s. 70, jfr även a. a. 1952 s. 70 rörande brandlagen.

¹³ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 84.

senare författningen ålades trafikutövare att vara ansluten till auktoriserad lastbilscentral och att i denna egenskap verkställa transporter i enlighet med föreskrifter som meddelades av centralen. Uraktlåtenhet att fullgöra vad sålunda föreskrivits kunde enligt båda författningarna medföra återkallande av inköpskort rörande smörjmedel. Nio reservanter i konstitutionsutskottet ville senare rikta anmärkning mot vederbörande departementschef. Bilägarna hade, anförde reservanterna, genom dessa författningar pålagts skyldigheter, som gingo långt utöver dem vilka, efter riksdagens hörande, stipulerats i förordningen om yrkesmässig automobiltrafik. Bl. a. gällde 1942 års förordning, till skillnad från förordningen om yrkesmässig automobiltrafik, även andra bilägare än dem som utövade yrkesmässig automobiltrafik. Grunden till att KM:t ansett sig befogad att utan riksdagens medverkan utfärda dessa författningar torde enligt reservanterna få sökas däri, att ingripandena formellt gestaltats såsom led i den smörjmedelsreglering som KM:t ansetts äga företaga med stöd av RF § 89. Men det måste enligt reservanterna hävdas, att det icke kunde vara riktigt att låta handelsregleringar ingripa på ett näringsrättsligt område, där redan en reglering i vanlig ordning ägt rum, för att skärpa det tvång som sålunda blivit etablerat. Här må inskjutas, att reservanterna sålunda särskilt påpekade att det var fråga om ingripanden i näringsfriheten. De åberopade icke direkt RF § 73, men de framhöllo, att då det gällt att ålägga jordbrukare produktionsplikt eller medborgare i allmänhet arbetsplikt, hade man varit ense om att sådant ej kunde ske utan genom lag, stiftad av konung och riksdag samfällt. Det var då icke rimligt att KM:t på andra områden företog lika kännbara ingripanden utan riksdagens medverkan.¹⁴ Någon debatt i kamrarna blev det icke. Reservanternas resonemang synes emellertid vara övertygande.

En uppgiftsskyldighet kan naturligen stå en tjänstgöringsplikt ganska nära, när insamlandet av uppgifter i det allmännas intresse kan anses utgöra en form av tjänstgöring. Men i varje fall utgör uppgiftslämnandet en speciell form av

¹⁴ KU 1943.8 s. 35 ff.

tjänst, vilken ganska ofta ansetts kunna påbjudas utan riksdagens medverkan.

Ju mera stats och kommuns verksamhet vidgas, t. ex. i form av kontroll och ingripanden i fråga om näringslivet, desto större blir behovet av upplysningar från de enskilda. Det behövs uppgifter om varuinnehav, produktion, inköp, leveranser m. m. Särskilt i krislägen måste myndigheterna ha tillgång till uppgifter, som göra det möjligt att beräkna landets förråd av försörjningsviktiga varor och få kännedom om på vilka orter varorna finnas. Ofta kräver upplysningarnas sammanställande ett avsevärt arbete. Uppgiftslämnaren kan då bli nödsakad att anställa särskild, ibland ganska kvalificerad arbetskraft eller att använda en betydande del av sin egen tid. Till bilden hör, att det allmänna sällan lämnar ersättning för sådana kostnader och besvär.

Åtskilliga bestämmelser, som stadga uppgiftsskyldighet, ha tillkommit *under riksdagens medverkan*. Å näringslivet vilar sålunda uppgiftsskyldighet enligt t. ex. allmänna förfogandelagen 1954 §§ 26 ff och allmänna ransoneringslagen 1954 §§ 19 ff. På det sociala området har plikt att inställa sig stadgats i barnavårdslagen 1924 § 24 och nykterhetsvårdslagen 1954 § 13. I politiförvaltningen har, efter riksdagens hörande, skyldighet att lämna uppgifter till polismyndighet om resande stadgats i hotellstadgan 1917 § 35 och skyldighet att deklarerera vapen stadgats i vapenkungörelsen 1934 § 3. Flertalet av dessa exempel avse, liksom många andra, författningar som i andra hänseenden äro så ingripande att riksdagens samtycke redan på den grund erfordrats.

Skyldighet att lämna statistiska uppgifter har, såsom framhållits i litteraturen, ofta stadgats med riksdagen. Så t. ex. 1930 rörande uppgifter för den vart tionde år återkommande allmänna folkräkningen, 1932 angående uppgifter för svinräkning och 1933 rörande uppgifter angående jordbrukets skuldsättning. År 1950 utfärdades efter riksdagens hörande kungörelse ang. avlämnande av vissa företagsstatistiska uppgifter, och 1951 utfärdades kungörelse ang. uppgifter för företagsräkning 1951, sedan riksdagen anmält sitt beslut i anledning av KM:ts proposition angående anslag till kostnader för företagsräkning. Det har ansetts, att det konstitutionellt

sett är tvivelaktigt om uppgiftsskyldighet hade kunnat av KM:t i administrativ väg åläggas enskilda medborgare, vilka icke utöva yrke, som kan av KM:t regleras, enär en dylik skyldighet torde böra anses som ett sådant besvär, varom stadgas i RF § 73.¹⁵ I det följande skall undersökas i vad mån en rätt för KM:t att reglera yrken verkligen innefattar befogenhet att stadga uppgiftsskyldighet, och vidare i vad mån KM:t på andra grunder stadgat uppgiftsskyldighet utan riksdagens medverkan.

I åtskilliga fall har *riksdagen icke hörts*. Näringsidkare ha sålunda ålagts att avlämna fortlöpande statistiska uppgifter avseende bergshantering, industri och hantverk, i vissa fall årligen, i andra fall vart femte år och dessutom efter särskild anmodan, kungörelse 1913. En liknande skyldighet har ålagts handelsidkare enligt kungörelse 1915. KM:t har vidare utan riksdagens medverkan stadgat uppgiftsskyldighet för räkning av levande svin, kungörelser 1917, 1933 och 1953, samt uppgiftsskyldighet rörande galtar, kungörelse 1953. På samma sätt har uppgiftsskyldighet stadgats för inventering av landets förråd av vete och råg, kungörelse 1932. Redare ha ålagts att avgiva uppgifter beträffande fartyg, kungörelse 1932.

Även i de författningar med föreskrifter angående *regleringar* av olika slag, som under senaste världskriget och tiden därefter utfärdats med stöd av KM:ts administrativa lagstiftningsmakt, ha ofta intagits bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Vanligen har föreskrivits, att näringsidkare skall vara skyldig att på anfordran lämna vederbörande försörjningskommission uppgifter angående sin rörelse samt, i den mån kommissionen så föreskriver, även regelbundna sådana uppgifter.¹⁶

I kungörelse 1939 ang. försörjning inom riket med vedbränsle och träkol föreskrevs sålunda, att envar som ägde skog eller tillverkade eller idkade handel med vedbränsle eller träkol var skyldig att, efter anfordran från statens vednämnd, lämna erforderliga uppgifter rörande inneliggande lager av vedbränsle och träkol, möjligheten att frambringa och tillhandahålla sådana förnödenheter samt övriga förhål-

¹⁵ Reuterskiöld 1933 s. 282.

¹⁶ SOU 1952.24 s. 153.

landen, som föllo inom området för vednämndens verksamhet. Det är anmärkningsvärt att en så omfattande uppgiftsplikt ansetts kunna stadgas utan riksdagens medverkan.

Åtskilliga andra exempel kunna nämnas, där riksdagen icke medverkat. På jordbruks- och livsmedelsområdena skulle kvartalsvis ske inventeringar av livsmedel, kungörelse 1943, samt årligen inventeringar rörande åkerarealer och djurbestånd, kungörelse 1948. Vid några tillfällen skedde inventeringar av landets förråd av textilvaror, kungörelse 1947, och metaller, kungörelse 1940. Också på bränsleförsörjningens område ägde ett flertal inventeringar rum, kungörelse 1945. I några fall förordnades om inventering av produktionsmedel såsom kolugnar och anläggningar för framställning av gengasved samt sågverksanläggningar, kungörelse 1944. På livsmedelsområdet föranstaltades vid ett tillfälle om en särskild ransoneringsinventering beträffande handelns innehav av nästan samtliga ransonerade varor, som kunde inköpas på de inköpskort vilka tillhandahöllos allmänheten, samt av inköpsbevis för dylika varor, kungörelse 1947. Åtskilliga av dessa bestyr ha varit mycket betungande för de enskilda.

Under förarbetena till lagen 1948 om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap uppkom fråga, om man i lagen skulle införa möjlighet att generellt infordra uppgifter från hela grupper av företagare. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap anförde, att KM:t tidigare vid olika tillfällen i samband med inventeringar av landets förråd av olika varor utan stöd av uttrycklig lagföreskrift förordnat om sådan allmän uppgiftsskyldighet. Riksnämnden utgick från att KM:t även i fortsättningen hade möjlighet därtill.¹⁷ Departementschefen var av samma uppfattning. Rätten att påbjuda en allmänare uppgiftsskyldighet utan direkt anfordran ansågs böra förbehållas KM:t (ej lägre myndighet). Särskild bestämmelse därom i lagen syntes icke erforderlig, då en dylik rätt torde få anses tillhöra KM:ts ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Såsom hittills torde den i lagen föreskrivna uppgiftsskyldigheten böra vara inskränkt till fall, då anfordran därom lämnades vederbörande näringsidkare direkt av myn-

¹⁷ KPr 1948.96 s. 8.

dighet.¹⁸ Detta resonemang torde icke böra uppfattas så, att en allmän uppgiftsskyldighet ansetts vara i mindre behov av lagstöd än en individuell. Något sådant vore egendomligt, ty den generella skyldigheten medför i allmänhet en större belastning å näringslivet. Utan resonemanget innebär, att KM:t men icke lägre myndighet äger direkt påbjuda uppgiftsskyldighet utan lagstöd. För så vitt gäller lägre myndighet är detta i princip självklart, för så vitt gäller KM:t är detta icke fallet.

Som exempel på uppgiftsskyldighet, som stadgats under senare år utan riksdagens medverkan, kan nämnas 1951 års kungörelse om skyldighet för näringsidkare att till statens handels- och industrikommission avlämna uppgifter om produktionsförhållanden, förbrukning av råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, försäljningar, leveranser m. m., samt vidare 1956 års kungörelse om skyldighet för näringsidkare att till kommerskollegium lämna liknande uppgifter. Synbarligen är det här fråga om ganska ingående uppgifter.

Ett särskilt intresse tilldrager sig frågan om skyldighet att tillhandahålla *handelsböcker* med därtill hörande handlingar. Sådan skyldighet stadgas i flera författningar, som beslutats av KM:t och riksdag gemensamt. Så t. ex. i förordningen 1885 ang. handelsböcker och handelsräkningar, lagen 1925 om undersökning ang. monopolistiska företag och samman slutningar, förordningen 1935 om kontroll över tillverkningen av krigsmaterial, vidare t. ex. i lagen 1911 om bankrörelse, 1917 om försäkringsrörelse och i taxeringsförordningen 1928.

KM:t utfärdade emellertid 1935 utan riksdagens hörande flera kungörelser rörande betalningsskyldighet till utlandet, i vilka enskilda näringsidkare vid vite eller straffansvar ålades skyldighet att för clearingnämnden eller clearingkontoret tillhandahålla sina handelsböcker jämte därtill hörande handlingar. Majoriteten i konstitutionsutskottet riktade senare följande anmärkning mot departementschefen: Inom den gemensamma lagstiftningens område föll konstitutionellt ett till sin principiella innebörd så allvarligt åläggande för den enskilde som att för myndighets granskning vare sig i tvist med

¹⁸ A. a. s. 11 f.

annan eller eljest tillhandahålla sina handelsböcker. Konstitutionell praxis bestyrkte även uppfattningen, att KM:t icke med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt enligt RF § 89 kunde föreskriva skyldighet för enskilda att tillhandahålla myndighet sina handelsböcker.¹⁹

Minoriteten i utskottet, nio ledamöter, förde däremot ett resonemang, som är mycket farligt för riksdagens inflytande. Minoriteten ville icke bestrida riktigheten av majoritetens synpunkter, men dessa synpunkter ansågos icke tillämpliga på här ifrågavarande regeringsbeslut. Genom dessa beslut stadgades nämligen ingen ovillkorlig skyldighet för enskild att tillhandahålla myndighet sina handelsböcker. Skyldigheten inträdde allenast såsom villkor för åtnjutande av den förmån, som ett ordnande av betalningsfrågan vid affärer med utlandet genom clearingavtal innebar.²⁰ Därmed var man inne på de icke ovanliga uppfattningar, som redan i kap. I visats vara felaktiga, nämligen att endast »tvungna» pålagor kräva riksdagens samtycke, samt att ett tillstånd av myndighet utgör ett sådant »vederlag» som gör riksdagens medverkan obehövlig.

I de regleringar av olika slag, som under senaste världskriget utfärdats med stöd av KM:ts administrativa lagstiftningsmakt, har emellertid stundom föreskrivits, att näringsidkare skola föra de anteckningar som erfordras för kontroll av regleringen, och att näringsidkare på anfordran skola tillhandahålla försörjningskommissionen eller dess ombud handelsböcker med därtill hörande handlingar samt sådana anteckningar som nyss sagts.²¹ Och enligt kungörelsen 1943 med vissa bestämmelser ang. handeln med ransonerade varor gällde, att central kristidsmyndighet eller ombud för sådan myndighet ägde verkställa undersökning för att kontrollera efterlevnaden av givna föreskrifter, samt att central kristidsmyndighet ägde förelägga näringsidkare vite, om han vägrade att lämna uppgifter eller tillhandahålla handelsböcker eller anteckningar.

Ibland har avfordrandet av uppgifter uttryckligen satts i

¹⁹ KU 1936.34 s. 14 ff.

²⁰ A. a. s. 30.

²¹ SOU 1952.24 s. 153.

samband med *hemfriden*. Visserligen utfärdades mantals-skrivningsförfordningen 1894, som innehöll föreskrifter om uppgiftsskyldighet, i överensstämmelse med riksdagens beslut. Det innebar att riksdagen, som förklarade sig för sin del hava antagit förslaget ehuru KM:t endast begärt riksdagens yttrande utom beträffande vissa punkter, erkändes hava medbeslutanderätt i ämnet. KM:t utfärdade däremot 1936 utan riksdagens hörande kungörelse med föreskrifter om folkräkning. Däri stadgades, att insamlandet av uppgifter skulle ske vid hembesök och att upplysningar därvid skulle lämnas av de enskilda vid äventyr av vite, §§ 3 och 9. Konstitutionsutskottets majoritet riktade senare anmärkning mot vederbörande departementschef och åberopade därvid särskilt RF § 16, enligt vilken ingen myndighet ägde tilltvinga sig tillträde till den enskildes bostad eller av honom kräva upplysningar annat än med stöd av lag.²² Med hänsyn till att hemfriden berördes samt att upplysningsplikten var ganska begränsad, synes det också ha varit mera naturligt att åberopa § 16 än § 73.

De nämnda fallen motiverar den slutsatsen, att KM:t icke lika lätt ansetts kunna handla utan riksdagens medverkan när det gällt ingripanden från myndighets sida i den enskildes frihet, som när det gällt ålägganden för den enskilde att samla och lämna uppgifter. I förarbetena till 1954 års förfogandelagstiftning anföres ock, att allmänna bestämmelser om uppgiftsskyldighet och kontrollmöjlighet torde — särskilt med hänsyn till att åtgärder för *sistnämnda* ändamål i vissa fall kunna innebära kännbara ingrepp i den enskilde medborgarens *frihet* — böra intagas i fullmaktslagarna.²³ I enlighet därmed ha i 1954 års allmänna förfogandelag §§ 26 ff och allmänna ransoneringslag §§ 19 ff intagits bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter, tillhandahålla handelsböcker och underkasta sig undersökning genom myndighet av kontor m. m.

²² KU 1936.34 s. 10 f. Minoriteten, 9 ledamöter, hävdade icke någon annan principuppfattning men ansåg, att KM:t fått riksdagens bemyndigande bl. a. i ett anslagsärende i saken, a. a. s. 29 f.

²³ SOU 1952.24 s. 156 (kurs. här).

Vid sidan av tjänstgöringsskyldighet och uppgiftsskyldighet förekomma givetvis pålagor av många speciella slag. Frågan huruvida ett åläggande om *deposition* av penningar utgjorde en pålaga enligt § 73 diskuterades på ett intressant sätt i riksdagen 1958. Den 4 febr. 1958 hade, bl. a. i radio, tillkännagivits att överenskommelse träffats mellan de fyra största partierna om införande av sockerskatt. Samma dag avsändes från generaltullstyrelsen till tulldirektionerna och tullkamrarna ett telegram, som meddelade att vid införsel fr. o. m. den 5 febr. av socker och sirap skulle till tullverket erläggas en ny skatt, och att deposition för skatten skulle avkrävas i avvaktan på ikraftträdande av förordning i ämnet. I konselj den 7 febr. beslöts proposition till riksdagen, därvid finansministern anförde, att skatten med hänsyn till spekulations- och hamstringsrisker borde träda i tillämpning redan fr. o. m. dagen efter det överenskommelsen mellan partierna offentliggjorts, d. v. s. från och med den 5 febr., samt att det under tiden till dess frågan behandlats av riksdagen torde få ankomma på tullverket att genom krav på deposition eller på annat lämpligt sätt säkerställa skattens erläggande. Båda kamrarna biföllo propositionen den 11 febr. 1958.

I ett yrkande angående omförmälan för riksdagen anförde senare sju ledamöter av konstitutionsutskottet reservationsvis, att krav å deposition fick anses vara en sådan pålaga, som avsågs i RF § 73. Departementschefens uppmaning till generaltullstyrelsen att föranstalta om dylik åtgärd kunde därför näppeligen ha varit grundlagsenlig.²⁴

I kammardebatten anfördes flera argument till stöd för utskottsmajoritetens åtgärd att avslå yrkandet angående omförmälan. Det påpekades, att saken blott gällde en deposition. Pengarna funnos, och om riksdagen icke hade beslutat skatten, skulle pengarna ha återbetalats. Någon pålaga i vanlig mening kunde då icke föreligga.²⁵ Övriga debattörer synas däremot ha utgått från att depositionen utgjorde en pålaga. Det måste också konstateras, att en deposition i och för sig är en betungande åtgärd. Man kan ju tänka sig svårigheten stundom att deponera ett större belopp. Huruvida pengarna

²⁴ KU 1958 B 1 s. 18 f.

²⁵ FK 1958 B 3 s. 33 (Elmgren).

sedan skulle återbetalas, var ovisst vid depositionen och var i varje fall en annan fråga.

Utskottsmajoriteten åberopade vidare, att det förelegat en form av *force majeure*. Om man avvaktat riksdagens beslut, skulle det nämligen ha blivit en förlust för statsverket av pengar, som skulle ha använts till finansiering av försvarsplanen.²⁶ Häremot må invändas, att med ett dylikt resonemang skulle man i stor omfattning kunna företaga beskattningar utan att vänta på riksdagens beslut. Dessutom fanns, bl. a. för att förhindra hamstring av socker, den möjligheten att snabbbehandla ärendet över en veckohelg, låt vara att denna utväg icke var idealisk.²⁷ Att partiledarna i förväg godkänd skatten, innebar att regeringen i sak icke handlat egenmäktigt, men ett sådant godkännande kunde ändock enligt grundlagen icke ersätta riksdagens beslut.²⁸

Slutligen hävdades med eftertryck, att riksdagen genom sitt *senare godkännande* av propositionen om sockerskatt, vari skulle innefattas ett godkännande också av det sätt på vilket finansministern presenterade sin proposition, redan själv tagit ansvaret. Att efteråt göra en omförmälan mot finansministern vore liktydigt med att försöka frånhända sig detta ansvar.²⁹ Det kan diskuteras huru mycket av absolution som låg i riksdagens senare fattade skattebeslut. En talare anförde kritiskt, att den föregående talaren ville göra gällande, att därför att riksdagen sedan godkänt skatten skulle finansdepartementet ha rätt att redan innan riksdagen fått propositionen kräva ifrågavarande förpliktelser av medborgarna.³⁰ Kritiken i detta yttrande synes befogad. Och oavsett frågan om ett senare godkännande, kvarstår det faktum att pålagen var påbjuden under tiden den 5—11 febr., således under en veckas tid, utan att riksdagen fattat beslut om dess uttagan-
de.³¹ Grundlagsstridigheten däri förringades icke av att frågan fick en något akademisk karaktär i betraktandet därav,

²⁶ AK 1958 B 3 s. 91 (Hallén).

²⁷ FK 1958 B 3 s. 32 (Sveningsson).

²⁸ AK 1958 B 3 s. 91 (Hallén).

²⁹ AK 1958 B 3 s. 92 f, 95 (Sehlstedt).

³⁰ AK 1958 B 3 s. 93 (Braconier).

³¹ Jfr även FK 1958 B 3 s. 32 (Sveningsson).

att tullbehandling av något sockerparti icke torde ha förekommit under de nämnda dagarna.³²

Minoriteten hävdade närmare bestämt, att förfaringssättet stred mot §§ 57 och 73.³³ Även från majoritetshåll medgavs, att dessa paragrafer i och för sig åsidosatts, ehuru till försvar som sagt åberopades bl. a. force majeure.³⁴ Att även § 57 nämndes var befogat med hänsyn till att sockerskatten hade fiskaliska syften.

Även en annan fråga var aktuell i ärendet om sockerskatt. Det hade den 4 febr. meddelats, att Sockerbolaget fr. o. m. den 5 febr. skulle *höja priset* på socker och sirap med belopp, som motsvarade vad som avsågs skola utgå i skatt. Reservanterna i konstitutionsutskottet framhöllo senare, att Sockerbolaget behärskade ensamt den svenska sockermarknaden. Beslutet att höja priset på socker medförde därför, att konsumenterna redan före riksdagens beslut fingo erlægga belopp motsvarande skatten. Riksdagens beskattningsmakt kringgicks härigenom de facto.³⁵

Det kan observeras, att reservanterna därvidlag försiktigtvis icke åberopade § 73 eller annan grundlagsbestämmelse. Man torde också kunna säga, att ingen av beskattningsreglerna tidigare ansetts tillämplig i praxis, då ett bolag höjt priset vid civilrättsligt köp. Rent faktiskt uppnådde emellertid regeringen samma resultat som om skatten höjts. Denna möjlighet att kringgå beskattningsmakten är ett av exemplen på den större obundenhet, som statsverksamhet i bolagsform medför. På denna punkt synes beskattningsreglernas tillämpning kunna behöva vidgas i praxis med hänsyn till bolagsformens ev. ökade utbredning.

I ett annat ärende har förekommit, att föreskrift om avstående av varor till kronan givits i rent *prisregleringssyfte*. Så skedde våren 1947, då landets störste tillverkare av träskruv hotade att nedlägga sin tillverkning som följd av att överenskommelse med priskontrollnämnden icke kunnat uppnås i prisfrågan. Föreskrifter utfärdades då om avstående till kro-

³² FK 1958 B 3 s. 33 (Elmgren).

³³ T. ex. AK 1958 B 3 s. 92 (Braconier).

³⁴ AK 1958 B 3 s. 90 f (Hallén).

³⁵ KU 1958 B 1 s. 19 f.

nan av de partier träskruv som innehades av bolaget samt av de partier som efter delgivningen intill utgången av 1947 tillverkades där. Reservförrådsnämnden erhöll i uppdrag att omhändertaga och försälja de varupartier, som skulle avstås till kronan.³⁶ Även om dessa avståenden till kronan icke ytterst motiverades av något allmänt behov, får dock i den uppkomna situationen RF § 73 anses ha varit tillämplig. Bakom föreskrifterna fanns också ett riksdagens bemyndigande i form av allmänna förfogandelagen 1939 § 2, som ansetts tillämplig.³⁷ Denna tillämpning av just förfogandelagen kan dock i och för sig anses diskutabel, enär ett annat intresse än det allmänna försörjningsintresset var den huvudsakliga anledningen till förordnandena.

Om en myndighet — såsom förekom under kriget — uppställer som villkor för tilldelning av råvaror, att t. ex. *vissa produkter skola tillverkas* därav, är det strängt taget också fråga om pålagor som ytterst kräva riksdagens samtycke.³⁸

Tidigare ha givits exempel på att ett och samma åläggande inneburit att *prestationer av skilda slag* måst utföras. Ytterligare exempel därpå är åläggande för fabriksägare att tillverka förnödenheter av betydelse för det allmänna eller åläggande för fastighetsägare att bygga skyddsrum, vilket tvingar den förpliktade att utföra en mängd delprestationer av skilda slag. I de fall, där sådana allmänna ålägganden givits, ha de grundat sig på riksdagens samtycke.

Icke sällan grunda sig föreskrifter om egendomsprestationer till det allmänna därpå, att egendomen i den enskildes hand medför en *fara*, som det ur allmän synpunkt är angeläget att undanröja genom att den enskilde berövas egendomen. Prestationsskyldighet till det allmänna grundar sig också ibland på att den enskilde gjort sig skyldig till ett *otillbörligt handlingssätt*, mot vilket samhället reagerar genom att kräva avstående av egendom. Dylika prestationer kunna icke alltid skarpt särhållas från dem, som skola tjäna ett allmänt behov, t. ex. genom det allmännas berikande. När det emellertid gäller prestationer som främst betingas av en fara eller ett otill-

³⁶ SOU 1952.24 s. 203 f.

³⁷ KPr 1953.20 s. 49.

³⁸ Jfr även Reuterskiöld, StvT 1943 s. 141.

börligt handlingssätt, blir det svårare att anse RF § 73 tillämplig. Den paragrafen synes icke heller i äldre praxis ha satts i samband med dylika prestationer. Emellertid ifrågakommer att i stället tillämpa andra grundlagsbestämmelser, särskilt §§ 16 och 87. I praxis synas prestationer på grund av fara eller otillbörligt förhållningssätt också regelmässigt ha påbjudits under riksdagens medverkan, åtminstone så att riksdagen hörts och dess uppfattning beaktats. Så t. ex. i vapenkungörelsen 1934 § 10, där det föreskrives att skjutvapen som innehaves utan tillstånd skall avlämnas till myndighet för att, om det ej förklaras förverkat, inlösas av kronan. Det synes knappast vara något praktiskt problem, huruvida § 73 är tillämplig på ovannämnda slag av prestationer.

Stor oklarhet har rått beträffande möjligheten att *ålägga kommunerna prestationsskyldighet*. Kommunerna ålades, såsom tidigare nämnts, genom stadsstadgorna 1868 och 1874 åtskilliga skyldigheter utan riksdagens hörande. Förslaget till 1919 års hälsovårdsstadga förelades däremot riksdagen för yttrande. Departementschefen avböjde att stadgan gavs samfällt stiftad lags karaktär, enär den bl. a. kunde behöva snabbt anpassas efter den hygieniska vetenskapens och den sanitära teknikens framsteg.³⁹ När den gamla brandstadgan ersattes med en ny 1923, inhämtades ock riksdagens yttrande. Lagutskottet hävdade då, att vissa delar bort erhålla lags karaktär: föreskrifter åsyftande att med intrång i den kommunala självbestämmanderätten pålägga kommunerna förpliktelser borde givas i form av allmän lag. Men av praktiska skäl bibehölls den gamla formen.⁴⁰ Även ifrågasatta ändringar i den gamla ordningsstadgan underställdes 1923 och 1932 riksdagen för yttrande. Likaledes förelades byggnadsstadgan 1931 riksdagen för yttrande; dessutom hade lagen om stadsplan och tomtindelning stiftats 1907, bl. a. därför att åtskilliga av den gamla byggnadsstadgans föreskrifter om stads bebyggande icke ansågos exigibla.⁴¹ Det synes icke uteslutet att

³⁹ KPr 1919.152 s. 42 ff.

⁴⁰ FLU 1923.21 s. 4.

⁴¹ Malmgren 1915 s. 162.

anse det krav på riksdagens samtycke, som ligger i § 73, uppfyllt genom sådana yttranden som ovan nämnts.

Att riksdagen numera fått medverka gör det naturligt att resa frågan, om icke de äldre stadgandena delvis inneburit ett överskridande av KM:ts befogenhet. I ett rättsfall 1911 ansågs emellertid, att en stad kunde vid vite förpliktas att jämlikt byggnadsstadgan § 22 och hälsovårdsstadgan § 9 anordna lämplig ledning för avloppsvatten.⁴² Regeringsrätten yttrade sig därvid icke om huruvida ifrågavarande bestämmelser borde ha haft riksdagens medverkan och sålunda, då riksdagen ej hörts, hade tillkommit i oriktig ordning. Domstolen torde ha haft att ex officio pröva bestämmelsernas grundlagsenlighet. Staden bestred icke själv på något sätt grundlagsenligheten hos bestämmelserna.

Kommunerna ha också ålagts att sörja för fattigvård, barnvård, sjukvård, skolväsen, polisväsen o. s. v. Det har påpekats, att § 73 i sådana fall är tillämplig, helt naturligt, då det som i första hand drabbar kommunerna i andra hand, på kommunalbeskattningens väg, blir en påлага för de enskilda. Med hänsyn därtill böra även lagar, som tillåta, ej förplikta, kommunerna att vara verksamma på nya områden, räknas som pålagor.⁴³ Som exempel på det sistnämnda kunna nämnas lagarna om köttbesiktning och slakthus 1897, om kommunala pensionstillskott 1918 och om lindring i mindre bemedlades kostnader för vård av sinnessjuka 1919.

Av intresse är här uttalandet, att makten att pålägga kommun statliga förvaltningsuppgifter, vilka därigenom bliva kommunala självförvaltningsuppgifter, tillhör KM:t, såvida uppgifterna kunna fyllas utan beskattning, men att denna makt i motsatt fall måste betraktas som en form av beskattningsmakt enligt § 73.⁴⁴ Detta resonemang ger en för snäv bild av riksdagens rätt till medbestämmande. Principen om medbestämmanderätt har ansetts böra gälla även då, som förhållandet i enstaka fall är, någon som helst uttaxering icke

⁴² RÅ 1911 ref. 145.

⁴³ Herlitz 1948 s. 165, 1930 s. 517 f. Jfr även Sundberg, StvT 1953 s. 337 f. Vidare Malmgren 1952 s. 70, Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 84.

⁴⁴ Reuterskiöld 1924 s. 75.

förekommer i kommunen och dess inkomster skulle möjliggöra fyllandet av en ny uppgift utan anlitan­de av den kommu­nala uttaxeringen. När uppgiften medför utgifter för kommu­nen, fordras riksdagens samtycke.⁴⁵ Ja så snart det erfordras utgifter, betungas kommunen såsom sådan, även om kom­munmedlemmerna icke behöva drabbas av ny beskattning. Men man synes böra gå ett steg längre. Även om någon synlig utgift icke blir följden, enär uppgiften kan utföras med till­gänglig arbetskraft, bör strängt taget riksdagens samtycke fordras, därest uppgiften kräver någon större arbetsinsats.

Frågan belyses något i förarbetena till 1928 års sjukhuslag. De sakkunniga hade föreslagit, att de »grundläggande» be­stämmelserna angående landstingens och kommunernas skyl­digheter skulle upptagas i själva lagen. De sakkunniga hade funnit det mindre lämpligt att göra uppdelningen mellan lag och stadga avhängig allenast därav, om de olika bestämmel­serna föranledde eller icke föranledde utgifter. Departements­chefen anförde emellertid, att i stadgeförslaget återfunnos bestämmelser i ett stort antal viktiga och för dem, som drevo sjukhusen, ekonomiskt betydelsefulla frågor, vilka icke lämp­ligen torde kunna avgöras utan riksdagens medverkan. Han ansåg därför att i lagen skulle upptagas alla »mera principi­ella» regler.⁴⁶ Detta synes gå väl långt. Jämförelsevis kan framhållas, att 1929 års sinnessjuklag utgår från principen att allenast sådana regler, som kunde medföra inskränkningar i allmänna medborgerliga rättigheter eller innefatta förpliktel­ser för kommun, borde erhålla lags karaktär.⁴⁷ Gentemot yr­kanden i annan riktning framhöll departementschefen i detta fall, att en bestämmelses mer eller mindre »centrala karak­itär» icke i och för sig kunde tilläggas avgörande betydelse.⁴⁸

Det speciella resonemanget har ock förts, att KM:t skall äga en obeskuren rätt att utfärda ordningsföreskrifter, i all syn­nerhet sådana föreskrifter som äro avsedda att skydda med­borgares liv och hälsa, även om detta skulle påtvinga en kom-

⁴⁵ Sundberg 1927 s. 426.

⁴⁶ KPr 1928.101 s. 17, 40 f.

⁴⁷ ALU 1929.35 s. 2.

⁴⁸ KPr 1929.87 s. 23, 77 f.

mun utgifter. Nämnda rätt skulle i själva verket eljest komma att på väsentliga punkter förlamas.⁴⁹ Emellertid kunna mycket långtgående pålagor rymmas under syftet att skydda medborgarnas liv och hälsa. Exempelvis må erinras om de 1893 utfärdade föreskrifterna mot kolera (ovan). Det synes icke finnas fog för att undantaga just dylika pålagor från riksdagens inflytande.

Såvitt särskilt gäller kristidsförvaltning kan framhållas, att beslut angående kommunernas medverkan vid fullgörandet av kristidsförsörjningsuppgifter under första världskriget genomgående utfärdades i administrativ ordning utan att riksdagens godkännande någon gång inhämtades.⁵⁰ Denna praxis bröts genom 1939 års kommunala tjänstepliktslag, enligt vilken kommunerna bl. a. kunde åläggas att fullgöra sådana uppgifter, som voro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter.

Till sist skall beröras en fråga som för några år sedan föranledde en anmärkning från konstitutionsutskottet. Det gällde kommuns skyldighet att tillhandahålla bostad åt läroverksvaktmästare. Sedan gammalt erhöll vaktmästarpersonalen i flertalet fall fri bostad i läroverksbyggnaden eller i annan kommunens fastighet. År 1939 genomfördes en lönereglering för vaktmästarpersonalen, innebärande att denna personal anställdes i statens tjänst. Därvid berördes icke frågan om bostadsförmåner uttryckligen, men meningen var icke att kommunerna skulle befrias från att hålla bostäder. Vid ett 60-tal av de cirka 200 läroverken saknades emellertid formligt åtagande från kommunerna att tillhandahålla bostäder. Riksdagen fick 1941 anledning uttala, att riksdagen ansåg att staten framdeles vid ändringar i läroverksorganisationen borde uppställa villkor om formliga åtaganden från kommunernas sida att tillhandahålla bostad åt vaktmästarpersonalen. KM:t beslöt senare, 1954, utan riksdagens hörande en ändring av 1933 års läroverkstadga, vilken i § 215 st. 2 fick följande lydelse: Kommun »skall . . . såvida icke annorlunda i särskilt fall är föreskrivet», anskaffa bostäder åt vaktmästarpersonalen. Stadgandet trädde i kraft den 1 jan. 1955. Någon före-

⁴⁹ Malmgren 1915 s. 163.

⁵⁰ Sundén, FT 1939 s. 282.

skrift om undantag från stadgandet (»såvida . . .») hade då icke utfärdats.

Konstitutionsutskottets majoritet påpekade, att det fanns ett flertal kommuner som icke åtagit sig sådan skyldighet, varom nu var fråga. KM:t kunde icke i administrativ ordning ålägga dessa kommuner den i förevarande stadgande angivna skyldigheten. Sådant åläggande kunde endast meddelas efter samtycke från riksdagen. Något beslut av dylik innebörd från riksdagens sida förelåg icke.⁵¹

Minoriteten i utskottet, liksom statsrådssidan i kammardebatten, hävdade att undantagsbestämmelsen »såvida icke annorlunda i särskilt fall är föreskrivet» skulle tillämpas på de kommuner, som icke redan åtagit sig ifrågavarande skyldighet. Utredning om vilka undantag som skulle göras hade emellertid blivit fördröjd, så att den icke blivit klar till huvudbestämmelsens ikraftträdande den 1 jan. 1955.⁵²

Från något håll hävdades även, att riksdagens uttalande 1941 innefattade ett bemyndigande för KM:t att handla som skedde.⁵³ Men i det nämnda riksdagsuttalandet framhölls endast, att »vid ändringar i läroverksorganisationen» borde framdeles »uppställas villkor om formliga åtaganden» från kommunernas sida. I den nya § 215 däremot stadgades en generell skyldighet, alldeles oberoende av en sådan nyorganisation.

Debattens principiella resultat, vilket icke bestreds av någon, blev att KM:t icke i administrativ ordning ägde ge ett

⁵¹ KU 1955.16 s. 5.

⁵² KU 1955.16 s. 8 f, FK 1955.17 s. 4 f, AK 1955.17 s. 4 f. Tidsschemat var också olämpligt. Huvudbestämmelsen utfärdades den 19 nov. 1954 och skulle träda i kraft den 1 jan. 1955. Först den 22 nov. 1954, således efter utfärdandet av huvudbestämmelsen, anmodade departementschefen riksräkenskapsverket att inkomma med förslag till undantagsföreskrifter före den 1 jan., alltså själva dagen för huvudbestämmelsens ikraftträdande. Verkets förslag inkom den 10 jan. Påföljande dag remitterades förslaget till skolöverstyrelsen, som avgav sitt utlåtande den 26 april. Den 29 april meddelades undantagsföreskrifter, gällande retroaktivt från den 1 jan. Departementschefens uttalande i kammardebatten, att han räknat med att undantagsföreskrifterna skulle kunna meddelas omkring den 1 jan., ter sig mot bakgrund av det sagda som ganska optimistiskt.

⁵³ Jfr FK 1955.17 s. 5 f.

sådant åläggande som att kommuner skulle hålla vaktmästarbostäder.⁵⁴ Något sådant utgjorde en ny pålaga på de kommuner, som icke redan åtagit sig detsamma. Denna pålaga åvilade dem i detta fall under fyra månader, innan undantagsföreskrifterna utkommo. I vad mån pålagan under tiden föranledde prestationer från kommunernas sida, i form av penningutgifter eller i form av planering eller annat arbete, är icke principiellt avgörande. RF § 73 åberopades icke uttryckligen av konstitutionsutskottet, men den måste anses tillämplig.

Sammanfattning.

Skattebegreppet i § 57 st. 1 har i konstitutionell praxis under senare tid ansetts omfatta endast sådant som utgör skatt i finasteoretisk mening. Denna uppfattning kom till uttryck vid behandlingen av t. ex. clearingavgifterna, prisutjämningsavgifterna och införselavgifterna. Däri ligger att § 57 st. 1 numera blott gäller penningprestationer. Lagrummet synes under senare tid icke någon gång ha ansetts tillämpligt på skyldighet att prestera varor, tjänster, upplysningar eller annat dylikt. De vanliga uttalandena i litteraturen om att § 57 fortfarande skulle gälla varuprestationer och arbetsprestationer torde sålunda icke vara hållbara.

I fråga om § 60 p. 2 kan diskuteras, om den ursprungligen gällde även avgifter i annat än penningar. I senare praxis synes lagrummet emellertid aldrig ha ansetts tillämpligt på annat än penningprestationer.

Det är sålunda endast § 73, som nu för tiden gäller även prestationer i tjänster och varor.

I fråga om *tjänstgöringsplikter* i det allmännas intresse har riksdagens samtycke regelbundet inhämtats. Ett undantag utgjorde 1942 års författningar om transportskyldighet, varvid dock en stor minoritet i konstitutionsutskottet reagerade mot riksdagens åsidosättande.

Uppgiftsskyldighet har ofta påbjudits med, ofta utan riksdagens medverkan. Det senare har varit fallet beträffande åtskilliga skyldigheter att lämna uppgifter för statistiska ändamål.

⁵⁴ T. ex. AK 1955.17 s. 4 (statsrådet Persson).

mål, uppgifter i samband med försörjningsregleringar i näringslivet och i samband med inventeringar av landets förråd av olika varor. Departementschefen har ock principiellt uttalat 1948, att en allmän uppgiftsskyldighet kunde påbjudas utan riksdagens hörande. Emellertid bör framhållas, att insamling och sammanställning av uppgifter kan vara mycket betungande och dyrbart för den enskilde. Det är en form av tjänst i allmänt intresse, lika mycket innefattande en pålaga som många andra tjänstgöringsplikter. Rätteligen borde därför § 73 ha ansetts tillämplig i mycket större utsträckning än som varit fallet.

I fråga om föreskrifter att tillhandahålla *handelsböcker* för myndighet har riksdagen ofta medverkat. Ett undantag gjordes i 1935 års kungörelser angående betalningsskyldighet till utlandet, varefter dock majoriteten i konstitutionsutskottet riktade anmärkning mot att riksdagen förbigåtts. Men KM:t har likväl i ett flertal försörjningsregleringar under senaste kriget utan riksdagens hörande stadgat skyldighet att tillhandahålla handelsböcker. Principiellt är detta en så allvarlig pålaga att riksdagens samtycke synes ha krävts.

Insamlande av uppgifter i enskildas hem har stundom ansetts utgöra ingrepp i *hemfriden* och därmed kräva riksdagens samtycke, så t. ex. i en majoritetsanmärkning från konstitutionsutskottet 1936 rörande föreskrifter om folkräkning. Det var ock främst på den grund, att myndigheternas kontrollåtgärder kunde medföra kännbara ingrepp i enskildas frihet, som man i förfogandelagstiftningen ansåg sig böra reglera skyldigheten att lämna uppgifter, tillhandahålla handelsböcker och tåla undersökningar. Denna hänsyn till enskildas frihet borde visas även ifråga om dessas uppgiftsskyldighet i övrigt, enär uppgiftsskyldigheten kan vara långt mer betungande för näringslivet än vissa mera formella ingrepp i hemfriden äro i andra fall.

Andra slag av pålagor än tjänstgörings- och uppgiftsskyldighet ha ibland väckt debatt. Så t. ex. den skyldighet att *deponera penningar*, som 1958 påbjöds utan riksdagens hörande och som en stor minoritet i konstitutionsutskottet sedan reagerade emot. Därvid diskuterades även fråga om force majeure för KM:t att handla snabbt, betydelsen av partile-

darnas godkännande i förväg samt skattereglernas kringgående genom att ett statsägt bolag höjde priserna. Däremot synas egendomsprestationer, som betingas av *en fara* eller *ett otillbörligt handlingssätt*, icke ha satts i samband med § 73, utan riksdagens medverkan har i stället påkallats av andra grundlagsbestämmelser.

I fråga om pålagor på *kommunerna* ha stadsstadgorna under 1900-talet, i motsats till tidigare, underställts riksdagen, så t. ex. hälsovårdsstadgan, brandstadgan och byggnadsstadgan. Även ett flertal andra pålagor på kommunerna i socialt eller polisiärt syfte ha beslutats under riksdagens medverkan, så t. ex. i fråga om fattigvård, sjukvård, skolväsen och polisväsen. Man har dock i litteraturen och under lagstiftningsarbeten haft ganska delade meningar om vilka slag av förpliktelser som böra underställas riksdagen. Särskilt märkligt är, att ålägganden att fullgöra kristidsförsörjningsuppgifter under första världskriget genomgående utfärdades i administrativ ordning. Från senare år kan nämnas anmärkningen i konstitutionsutskottet 1955 mot att KM:t i administrativ ordning ålagt kommuner att hålla vaktmästarbostäder.

Till sist skall framhållas att en jämförelse i sak mellan praxis och litteratur ger vid handen, att man i *litteraturen* alltför oreserverat förklarat § 73 tillämplig på besvär. Man har i stort sett icke klargjort att särskilt en mångfald, mycket betungande uppgiftsskyldigheter å näringslivet beslutats utan tillämpning av § 73. Att denna praxis icke går fri från kritik, är en annan sak.

Ett spørsmål, som hittills berörts i skilda sammanhang, är om riksdagens medverkan erfordras även om *den enskildes prestation är av ringa beskaffenhet*: prestation av ett obetydligt penningbelopp eller en liten arbetsinsats.

Det är tydligt att den prestation, som avkräves en enskild, i det ena fallet kan betyda en helt annan personlig uppoffring än i det andra fallet. Visserligen är det blott fråga om en gradskillnad, men denna kan vara högst betydlig.

En tillbakablick visar, att vissa gamla konungaförsäkringar innehöllo ett uttalande som berörde denna frågeställning. Sedan konungen lovat att icke införa några pålagor utan stän-

dernas samtycke, tillfogades, att en landshövding så mycket mindre skulle äga pålägga landet »någon gärd eller hjälp, stor eller liten, skjutsningar och slikt» utan överhetens befallning och riksens ständers beslut.⁵⁵ Principiellt borde väl denna regel, som gavs för myndigheternas vidkommande, även ha gällt konungen själv. En alltför obetydlig prestation torde emellertid icke ha uppfattats som en »gärd eller hjälp». I 1809 års regeringsform finns ingenting som berör förevarande fråga. Ej heller synes något uttalande i saken ha gjorts under grundlagsarbetet.

I praxis har uppskattningen av vad som skall anses utgöra väsentliga och mindre väsentliga ingrepp varierat från tid till annan. Det har givetvis varit mycket skönsmässiga uppskattningar.

Tidigare var man i vissa hänseenden mera restriktiv i sin uppskattning än nu förtiden. Såvitt gällde arbetsprestationer, tillmättes det stor betydelse, om prestationerna betydde en förmögenhetsförlust för de enskilda eller de kommuner, som utförde prestationerna. Själva det förmögenhetsvärde, som kunde ligga i arbetsprestationerna, beaktade man däremot mindre. Kommunerna drabbades, som nämnts, av stadsstadgorna 1868 och 1874 utan riksdagens hörande. I fråga om penningprestationer åter kan erinras om konstitutionsutskottets kritik 1857 av avgiften till förmyndarkammarens förvaltningskostnader. Utskottet anförde, att avgiften var, »dess belopp må vara stort eller litet», en verklig beskattning.⁵⁶

För *gällande rätts* del kan frågan formuleras så: vilka skyldigheter äro av den räckvidd, att de böra räknas som skatter, allmänna avgifter eller pålagor? I *litteraturen* har allmänt anförts, att §§ 57, 60 p. 2 och 73 äro tillämpliga under förutsättning att den enskildes prestation icke kräver blott små uppoffringar.⁵⁷ Likaså har i betänkandet om förfogandelagstiftning anförts, att undantag från kravet på riksdagens medverkan måste göras för ingripanden, som äro av mindre betydelse; sådana ingripanden bör KM:t även i fortsättningen få

⁵⁵ Konungaförsäkran 1720 p. 18. Liknande redan i konungaförsäkran 1611 p. 6.

⁵⁶ KU 1857.11 s. 19.

⁵⁷ Herlitz 1948 s. 165.

göra med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt.⁵⁸ Ja, uppenbarligen kan det icke bli tal om att fordra riksdagens samtycke för varje prestation.

Såvitt gäller *penningar*, har KM:t i flera fall utan riksdagens medverkan stadgat skyldighet för enskilda att erlægga penningavgifter till förhållandevis ringa belopp. Exempelvis må nämnas den ännu gällande förordningen om expeditionslösen 1883 med senare ändringar samt kungörelsen om allmänt exportförbud 1941, enligt vilken författning licensavgift kunde uttagas med högst 40 kr. Det synes emellertid icke förhålla sig så, att KM:t ansetts äga beslutanderätt på den grund, att avgifterna voro ringa i och för sig. Det torde i stället ha spelat en stor roll, att avgifterna icke voro stora i förhållande till vederlaget från det allmänna, eller m. a. o. att avgifterna icke gävo överskott. Dylika fall ge därför icke stöd för att KM:t skulle äga på egen hand pålägga ens smärre avgifter, när tillräckligt vederlag saknas. I fråga om penningar synes i stället ett mycket ringa belopp kunna utgöra en allmän avgift eller pålaga. Däremot torde ett sådant ringa belopp icke utgöra en skatt enligt § 57, eftersom skattebegreppet numera förutsätter ett fiskaliskt syfte.

Varuprov och liknande *varuartiklar* skola enligt åtskilliga författningar kostnadsfritt avstås i kontrollsyfte. Flera av dessa författningar ha tillkommit under riksdagens medverkan, t. ex. hälsovårdsstadgan 1919 och varuskatteförordningen 1941; grunden till riksdagens medverkan har dock varit en annan än bestämmelserna om varuprov. KM:t får ock anses befogad att på egen hand ålägga enskilda att avstå prover av t. ex. mjölk, fisk etc; ett exempel därpå erbjuder mejeristadgan 1936 § 13. En sådan skyldighet för de enskilda är ett naturligt led i tillverkningskontrollen. Mera tveksamt synes det vara om KM:t ensam kan tvinga de enskilda att jämväl betala kostnaderna för undersökningen. Även detta har skett i nyssnämnda mejeristadga. Emellertid kan sägas att kontrollanordningar, åtminstone i vissa fall, äro till fördel även för de kontrollerade och sålunda innefatta ett visst vederlag för avgifterna.

I fråga om *arbetsprestationer* har man nu med rätta en

⁵⁸ SOU 1952.24 s. 64.

större benägenhet än förr att taxera arbetet efter dess ekonomiska värde. Därmed har följt att arbetsprestationer i större omfattning än tidigare anses så väsentliga, att riksdagens medverkan erfordras. En underskattning av arbetets värde synes dock fortfarande råda ifråga om upplysningsplikterna. Enskilda personer ha som nämnts i åtskilliga fall utan riksdagens medverkan ålagts att lämna uppgifter för t. ex. statistiska ändamål. Antagligen ha dessa skyldigheter ansetts vara ganska lindriga, beträffande flera av dem icke utan fog. KM:t har emellertid på egen hand gått längre — när det väl funnits precedensfall på att han i vissa fall ansetts kunna ålägga uppgiftsskyldighet — och påbjudit sådan skyldighet i samband med försörjningsregleringar och inventeringar inom olika näringsgrenar. Dessa skyldigheter ha ofta varit mycket arbets- och kostnadskrävande. Den omständigheten att det icke är något substantiellt som skall presteras, varken penningar, varor eller tjänstgöring i allmän tjänst, får icke undanskymma, att insamlingen av uppgifter ofta är mycket betungande. Det framstår som inkonsekvent, att skyldighet att prestera ett ringa penningbelopp kräver riksdagens medverkan, medan däremot en omfattande arbetsskyldighet icke gör det. En ändring i praxis är önskvärd såvitt gäller arbetsskyldighet, särskilt uppgiftsskyldighet. Dock skall man givetvis icke sträcka sig därhän, att varje krav mot enskilda, vilket nödgär dem att offra något arbete, anses fordra riksdagens samtycke.

Särskilt beträffande *kommuns skyldigheter* har man på senare tid varit angelägen om riksdagens medverkan. Kommunernas självbestämmanderätt har ansetts hindra att även förhållandevis lindriga bördor pålagts av KM:t ensam.

I stort sett torde de olika prestationer, som berörts i det föregående, representera ett ekonomiskt värde, måhända ibland ringa. Man har sålunda erlagt penningar, presterat egna varor eller köpt varor, använt egen arbetskraft eller betald arbetskraft eller nödgats minska sin egendoms värde. Huruvida prestationen *över huvud har ekonomiskt värde*, torde emellertid icke vara avgörande för tillämpligheten av § 73. Även om prestationen är av sådant slag eller gives i en sådan situation, att den mottagande eller den presterande anser den sakna förmögenhetsvärde, bör detta icke i och för

sig utesluta att § 73 kan vara tillämplig. Det kommer an på huru betungande prestationen är, såsom anförts i det föregående.

Även om pålagan knappast har något ekonomiskt värde och knappast är betungande för den förpliktade, kan den vara av så *principiellt allvarlig art*, att riksdagens medverkan bör krävas. Som exempel kan nämnas skyldighet att tillhandahålla handelsböcker för myndighet. Då KM:t i flera fall under senare tid, med avvikelse från äldre praxis, stadgat sådan skyldighet utan riksdagens hörande, har detta näppeligen varit grundlagsenligt och icke heller undgått kritik.

AVD. IV. LAGFÖRSLAG

Satsen att »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» vill budgeträttskommittén, som nämnts, bibehålla i § 57. Huruvida med skatter skola avses endast penningprestationer, synes kommittén icke direkt ut säga. Men då kommittén i samband med den nya § 59, som skall motsvara den nuvarande § 73, säger att § 59 skall utgöra grundvalen för riksdagens inflytande i avseende på t. ex. besvär,⁵⁹ synes därav framgå att § 57 icke skall gälla besvär. Av kommitténs otryckta handlingar framgår även, att § 57 blott tänkes gälla penningprestationer. Därvidlag överensstämmer kommitténs förslag med vad som får anses vara gällande rätt enligt praxis. Tidigare gällde § 57 däremot, såsom nämnts, även prestationer i varor och tjänster.

Det synes även mig rimligt, att skattebegreppet numera skall avse endast penningprestationer, i anslutning till praxis och allmänt språkbruk. Med en sådan innebörd i § 57 kommer emellertid paragrafen att innehålla skönhetsfel i två hänseenden. Dels regleras svenska folkets »urgamla» rätt att sig beskatta, och den historiskt givna beskattningsrätten omfattade ej endast penningprestationer utan pålagor över huvud. Dels utsäger § 57 vem som i egenskap av svenska folkets representant skall utöva beskattningsrätten i vidsträckt bemärkelse; det skall vara riksdagen och ingen an-

⁵⁹ SOU 1954. 40 s. 60.

nan representant för folket. Även i detta hänseende utsäger paragrafen något, som gäller pålagor över huvud och ej endast pålagor i penningar. Men det torde sakna praktisk betydelse, att § 57 i dessa båda hänseenden skall gälla endast penningprestationer. Det bör icke för dessa formella omständigheters skull ifrågakomma att rubba den berömda formuleringen i § 57.

Prestationer i varor och tjänstbarheter regleras av budgeträttskommittén i § 59: »Andra pålagor än i 57 och 58 §§ sägs (d. v. s. än skatter och bevillningar), vare sig de utgå i penningar, varor eller tjänstbarheter, må ej utan riksdagens samtycke påbjudas.» Som exempel på besvär, vilka falla under § 59, nämner kommittén väghållning, fattigvård, byggnadsskyldighet, tjänsteplikt m. m.⁶⁰

Det må i förbigående understrykas, att § 59 enligt kommittén skall gälla sådana penningprestationer, som förutsätta att vederlag gives åt de enskilda för deras avgifter. Om vederlag däremot icke utgår för en penningprestation, kan det vara fråga om en skatt, varvid § 57 blir tillämplig. Såvitt emellertid gäller pålagor i varor och tjänstbarheter, skall enligt kommittén § 59 vara tillämplig oberoende av om vederlag gives eller icke. Mot denna olika behandling i lagtekniskt hänseende av penningprestationer och andra prestationer synes mig dock icke vara något att invända.

En viktig fråga är däremot, om uttrycket »penningar, varor eller tjänstbarheter» i den nya § 59 kan anses täcka alla de skilda prestationer, som böra falla under paragrafen. Om staten kräver ett sådant resultat av enskildas eller kommuners verksamhet, vilket i sin tur tvingar dessa att uppföra penningar, varor eller arbetskraft, torde § 59 kunna anses tillämplig, ehuru ett sådant åläggande från statens sida icke direkt tager sikte på prestationer av penningar, varor eller arbete; dessutom torde ibland § 87 vara tillämplig. Om staten åter kräver, att de enskilda skola insamla och lämna uppgifter till det allmänna i icke alltför obetydlig omfattning, torde detta kunna anses som en »tjänstbarhet» i 59 paragrafens mening.

⁶⁰ SOU 1954. 40 s. 60.

Ordet »tjänstbarheter» förekommer icke i nuvarande § 73, där det i stället talas om »utskrivningar av manskap». Sistnämnda uttryck har en långt mera begränsad innebörd än »tjänstbarheter», som kan uppfattas såsom mycket vittomfattande.⁶¹ Redan i nuvarande § 74 talas om »förnödenheter och tjänstbarheter» i samband med rekvisition, men där torde »tjänstbarheter» främst avse former av tjänstgöring. Detta kan emellertid icke medföra någon särskild begränsning i den föreslagna § 59.

Skall § 59 anses tillämplig även om kommunerna bemyndigas, icke åläggas, att sörja för anordningar av något slag? Om bemyndigandet ej faller inom ramen för kommunens allmänna kompetens enligt kommunallagen, medför bemyndigandet att kommunmedlemmarna kunna drabbas av pålagor i form av ökad kommunalskatt. Det är visserligen rimligt, att KM:t icke bör utan riksdagens samtycke kunna möjliggöra ökad belastning av kommunmedlemmarna. Men när KM:ts beslut utgör ett bemyndigande, icke ett åläggande, vore det ganska långsökt att tillämpa § 59, som dock handlar om pålagor. Närmare till hands synes ligga att uppfatta KM:ts bemyndigande som en komplettering av kompetensbestämmelsen för kommun. Bemyndigandet kräver på sådan grund riksdagens samtycke. Vill man likväl, att KM:ts bemyndigande i framtiden skall falla under bestämmelsen om pålagor, torde lydelsen i denna bestämmelse få utvidgas.

Det kan framhållas, att den föreslagna § 59 icke gör något undantag från kravet på riksdagens samtycke med hänsyn till ålägganden under kristid, t. ex. rörande uppgiftsskyldighet. Eljest har i praxis icke sällan förekommit, att KM:t under kristid beslutat på egen hand i större omfattning än under normalare tider. Kristidens speciella behov synas emellertid i stället böra tillgodoses genom särskilda fullmaktslagar, såsom ock skett genom allmänna förfogandelagen m. fl.

Till sist må påpekas, att den föreslagna lagtexten och dess motivering icke beröra frågan, när en prestation på grund av sin obetydlighet skall falla utanför kravet på riksdagens samtycke. Följande riktlinjer kunna övervägas. I frå-

⁶¹ Jfr SOU 1954. 40 s. 59.

ga om penningprestationer utgör även det minsta belopp en pålaga, under förutsättning bl. a. att intet vederlag ges av det allmänna (varom i kap. I). Denna princip ser extrem ut men har den fördelen, att den knappast möter några svårigheter i praktiken. I fråga om prestationer av varor och arbete kan däremot icke varje obetydlig prestation få utgöra en sådan pålaga, som kräver riksdagens samtycke. I annat fall skulle lagstiftningsarbetet, med hänsyn till den rika förekomsten av obetydliga varu- och arbetsprestationer, bli onödigt tyngande. Riksdagens samtycke bör fordras endast om prestationen kräver mer än ringa varor eller arbete. Det kan då icke undvikas, att här uppkommer en gränsfråga. I det sagda ligger emellertid bl. a., att sådana upplysningsplikter, som näringslivet med mycket arbete fullgjorde under det senaste kriget, kräva riksdagens samtycke. Vad för det tredje gäller förpliktelser att åstadkomma sådana resultat, som i sin tur kräva uppoffring av penningar, varor eller arbetskraft, bör riksdagens samtycke fordras om föranstaltningen drager mer än ringa kostnad, varor eller arbete. Nu nämnda riktlinjer för olika slag av prestationer torde emellertid icke behöva angivas i den nya lagtexten.

Formuleringen av förevarande sats i § 59 bör då — när hänsyn även tages till vad som anförts i föregående kapitel — bli följande: *Inga pålagor i penningar, varor eller tjänstbarheter må utan riksdagens samtycke påbjudas.*

KAP. IV. BEVILLNINGSFORMENS OCH ANDRA BESLUT- FORMERS TILLÄMPLIGHET

AVD. I. REGERINGSFORMENS URSPRUNGLIGA INNEBÖRD

Av väsentlig betydelse för förståelsen av 1809 års lagstiftning är frågan, huruvida § 57 ursprungligen gällde endast bevillningar. I litteraturen har å ena sidan hävdats att § 57 antagligen avsåg endast bevillningar i 60 paragrafens mening,¹ och å andra sidan att § 57 i främsta rummet avsåg sådana skatter som icke voro bevillningar och icke heller spelade någon roll som statsfyllnadssumma.²

Enligt *språkbruket* 1809 kunde uttrycket »sig beskatta» givetvis hänföra sig till annat än bevillning, men ofta hänförde det sig just till bevillning.³ Detsamma gällde orden »beskattning», »skatt» etc. Språkbruket var t. o. m. så växlande att nämnda ord ibland rentav ställdes i motsats till bevillning,⁴ och ibland användes om bevillning. Det språkliga innehållet i § 57 var alltså oklart i förevarande avseende liksom i de avseenden som behandlats i tidigare kapitel.

I *förarbetena* till regeringsformen angavs icke uttryckligen, om § 57 avsågs gälla endast bevillningar. Man diskuterade eller berörde emellertid på flera ställen i förarbetena »beskattningen», »beskattningsrätten», makten att »beskat-
ta» o. s. v. Därvid åsyftades ofta endast bevillningsrätten, vilken i ett eller annat avseende ansågs hotad. Men ofta — och däribland i de mest principiella uttalandena, bl. a. av Järta — avsågs icke någon begränsning till bevillningsrät-

¹ Kaijser, StvT 1939 s. 361 f. Även P. Fahlbeck 1910 s. 145.

² Lagerroth, StvT 1940 s. 155.

³ T. ex. Adelsn prot. 1809 I s. 498.

⁴ T. ex. BevU prot. 1809 s. 343.

ten.⁵ Detta stämmer med Järtas uttalande, dock så sent som 1834, att det icke låg någon begränsning i § 57 till bevillningsrätten; Järta skulle i den 1834 aktuella tvisten haft fördel av att hävda en sådan begränsning.⁶ Förarbetena giva således närmast stöd för att lagstiftarna icke avsågo endast bevillningar.

I samma riktning peka andra omständigheter, som kunna framhållas i korthet. 1809 års män voro ganska bevandrade i beskattningens problematik, t. ex. såvitt gällde olika tänkbara former av beskattning.⁷ De torde därför icke ha haft endast bevillningsformen för ögonen. De använde icke heller i sin allmänna diskussion orden »skatt», »beskattning» etc. i någon snävt fixerad betydelse, utan ofta avsågs därmed t. ex. ordinarie skatter. Därtill kommer att både den riksstat som gällde för 1809, och den nya som skapades, upptog »skatter» som icke utgjorde bevillning.⁸ Dessa skatter voro icke blott sådana som funnos sedan gammalt. Det hade även nyligen förekommit att sådana skatter införts eller höjts.⁹ Grundlagsstiftarna ansågo icke heller uteslutet att även i framtiden vissa slag av ordinarie skatter infördes eller höjdes. Av intresse därvidlag är t. ex. diskussionen i statsutskottet angående mantalspenningarne; endast bondeståndets ledamöter hävdade vid detta tillfälle, särskilt under åberopande av RF § 59, att varje utvidgning av ifrågavarande skatt var inkonstitutionell.¹⁰ Vidare kunde varjehanda krigskontributioner förekomma, utgående även in natura.¹¹ Det må ock nämnas att t. ex. Järta i sitt senare författarskap utgick från att ordinarie skatter kunde höjas.¹²

⁵ Akter från 1809 t. ex. s. 16 (Poppius), s. 97 p. 4 (Mannerheim, jfr ovan s. 14 f), s. 146 och 160 (Järta, jfr Kaijser, StvT 1939 s. 360), s. 157 (Valerius, jfr även Lagerroth 1942 s. 112). Jfr Adels prot. 1809 I s. 569 (Stjernstedt).

⁶ Naumann 1883—84 s. 27 ff. Jfr även Wallengren 1906 s. 216 ff.

⁷ T. ex. Thomson 1923 s. 127 f.

⁸ Rydin 1875 s. 31 ff, och ds. 1882 s. 271.

⁹ T. ex. Rydin 1882 s. 191. Om grundskatterna se emellertid Thomson 1923 s. 40 f, 47 f, Herlitz 1924 s. 246.

¹⁰ Adels prot. 1809 III. 2 s. 4287 ff, 4295 f.

¹¹ Jfr även Fahlbeck 1934 s. 12, 32 f.

¹² Naumann 1883—84 s. 28, 29, Wallengren 1906 s. 217 f.

Grundlagstiftningen skedde dessutom under ytterst brådskande och pressande förhållanden,¹³ vilka måste ha gjort det naturligt att — när praktiska skäl icke talade däremot — låta ett så svårbestämbart begrepp som skattebegreppet bibehålla sin dittillsvarande innebörd. Lagstiftarna använde ock i § 57 det vittomfattande »beskatta», icke det precisrande, likaså vanliga »bevillning», vilket de kunde ha använt om de avsett att paragrafen skulle gälla endast bevillningar. Och dock lade 1809 års män, i opposition mot tendensen under t. ex. den gustavianska tiden att utsudda distinktionen mellan bevillningar och ordinarie skatter, eljest stor vikt vid att bestämma bevillningsbegreppet, t. ex. genom 5-årsregeln i § 61. Desto naturligare hade det varit att bevillningsbegreppet använts även i § 57, om just det avsetts.

Placeringen av § 57 — i begynnelsen av en lång serie paragrafer rörande finansmakten men utan något direkt samband med de närmast följande — stöder ytterligare förmodan, att § 57 avsågs fastslå en allmän princip rörande beskattningen.¹⁴ Först i § 59 nämnas bevillningarna för att sedan närmare bestämmas i följande paragrafer. Om trots detta även § 57 avsågs gälla endast bevillningar, skulle förbudet mot andra nya skatter än bevillningar komma först i § 73, långt efter förbudet mot höjning av sådana skatter i § 60 p. 2.

Hittills har varit fråga om omständigheterna kring § 57 själv. Det fanns en äldre förebild för § 57, nämligen *adelns protest 1789* mot förenings- och säkerhetsakten § 5. Denna protest hade följande lydelse: »Att beskatta sig själv har varit svenska nationens urgamla rätt, så mycket angelägnare att hädanefter som hittills skett vid riksdagar allena utövas, som bevillningar aldrig kunna tillbörligen jämkas emellan undersåtarna utom vid riksens ständers allmänna möten.»¹⁵ Här nämndes sålunda särskilt bevillningar. Men fråga är om för den skull hela protesten gällde endast bevillningsrätten.

¹³ Nilsson-Stjernquist 1946 s. 62 f.

¹⁴ Jfr även t. ex. Prestståndets prot. 1809 III s. 494.

¹⁵ Adels prot. 1789 s. 524.

De till grund för protesten liggande anförandena på ridarhuset synas visa, att självbeskattningsrätten icke förutsattes vara begränsad till bevillningsrätt i egentlig mening. Så t. ex. då man underströk »bevillnings- och beskattningsrättigheten» såsom »svenska folkets urgamla rätt», bevarad i RF 1772 § 45.¹⁶ Detta lagrum gällde icke blott bevillningar. Vidare kan framhållas, att på ett annat ställe i själva protesten användes uttrycket »rättighet att beskatta sig själva» om RF 1772 § 45 och med tanke på krigskontributioner av skilda slag.¹⁷

Mot bakgrund av det sagda synes protesten kunna läsas på det sättet, att det i inledningsorden berörda skattebegreppet senare exemplifieras i det viktigaste hänseendet, bevillningarna. Skattebegreppet bör då icke anses täckt av bevillningsbegreppet.

Man kan emellertid också läsa protesten på det sättet, att bevillningsbegreppet i protesten visserligen får anses täcka skattebegreppet, men att detta bevillningsbegrepp samtidigt har en vidsträcktare och obestämdare innebörd än bevillning i egentlig mening.¹⁸ I vad mån denna tolkning är trolig, beror bl. a. på om de båda begreppen rimligen kan ha använts i så obestämd betydelse. Därvid bör beaktas, att protesten riktade sig mot det 1789 befarade sättet för beskattning — med kringgående av riksdagen — men icke mot något föreslaget skattebegrepp. Själva begreppen kunna därför ha lämnats ganska obestämda. Och såvitt gäller begreppens användning icke blott i själva protesten utan under den gustavianska tiden över huvud bör framhållas, att uttrycket »sig (själv) beskatta» visserligen i allmänhet användes om s. k. bevillning men också användes om annan beskattning. Exempelvis må erinras om von Asps projekt 1789 rörande »Beskattning och bevillning», där dessa begrepp näppeligen äro synonyma.¹⁹ Framför allt bör framhållas, att just »be-

¹⁶ Pfeiff a. a. s. 418.

¹⁷ A. a. s. 523.

¹⁸ Jfr även Kaijser, StvT 1939 s. 355, 361.

¹⁹ Hos Stavenow 1919 s. 43, 54, samt von Asp, Politisk dröm s. 76—79. Något tidigare, 1768, formulerade Faggot, s. 161, sin definition av »beskattningsmakten», jfr även Lagerroth 1942 s. 111

villning» betecknade företeelser av olika slag, icke blott bevillning i egentlig mening utan ofta mycket mera.²⁰ Som bevillningsfråga kunde varje skattefråga rubriceras. Till detta förhållande medverkade bl. a., att distinktionen mellan bevillningar och ordinarie skatter under denna tid hade avtonats genom bevillningens givande på obestämd tid.²¹

Slutsatsen av denna undersökning kring adelns protest 1789 synes böra bli den, att dess skattebegrepp icke torde ha innefattat endast bevillningar i egentlig mening. Om denna tolkning är riktig, stöder sambandet mellan adelns protest och § 57 den satsen, att grundlagsstiftarna med § 57 troligen icke avsett endast bevillningar i 60 paragrafens mening.²²

Ingen tvekan synes råda om att § 60 p. 2 gällde icke blott bevillning utan även annan skatt.

Uttrycket »allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst» anger icke någon begränsning till bevillningar.²³ Och bakom stadgandet låg en reaktion mot att konungen skaffat sig inkomster genom höjningar av avgifter, som då icke varit bevillningar, t. ex. chartae sigillatae och postavgifter.²⁴

Vad beträffar § 73 med dess krav på ständernas samtycke »i den ordning förut nämnt är», har den bestämmelsen ibland i *litteraturen* förklarats gälla allenast bevillningar. Därvid har den motiveringen åberopats, att i och med indel-

f. Ordet »skatt» (med sammansättningar), använt i vid betydelse, kan följas tillbaka i hela den svenska författningshistorien till t. ex. LL:s konungabalk avd. 5 och 30, som avsågo bl. a. ständiga skatter.

²⁰ T. ex. Landberg 1932 s. 82 om ständig bevillning. Även under grundlagsriksdagen förekommo liknande beskrivningar, t. ex. Mörner, Adels prot. 1809 III, 2 s. 4301 om en »bevillning, ehuru han i detta fall finge egenskapen av att vara beständig».

²¹ Jfr även t. ex. Landgren 1890 s. 25 f. Tidigare användes »bevillning» t. o. m. i författningstext ungefärligen om samtycke över huvud, additamentet 1660 § 17, ingressen till konungaförsäkran 1654 och efterskriften till konungaförsäkran 1644.

²² Se även nedan s. 222 f.

²³ Jfr även Kaijsers, StvT 1939 s. 366.

²⁴ Akter från 1809 s. 97 p. 4 (Mannerheim).

ningsverkets inrättande och jordnaturernas i samband därmed skeende fixering på Karl XI:s tid blev det slut på alla ändringar i fråga om de ordinarie skatterna.²⁵ En annan författare har likaledes hävdad, att riksdagens samtycke enligt § 73 skulle ges i samma ordning som samtycket till bevillningar. Huruvida pålagorna även i övrigt skulle anses som bevillningar, var däremot enligt denne författare — i motsats till den nyssnämnde — icke sagt, utan detta berodde av riksdagen själv att bestämma. Om sålunda riksdagen ville tillskapa en ny ordinarie skatt, fordrades dels att skattebeslutet tillkom under iakttagande av de former som gällde för bevillningsbeslut, dels att riksdagen uttryckligen i samma ordning bestämde att denna skatt icke skulle utgå blott för budgetåret, utan såsom stående. Även om beslutet fick formen av en skatteförfattning och t. o. m. skulle kallas för lag, blev det rättsligen sett icke lag i konstitutionell mening, oaktat KM:t därtill samtyckt. KM:ts samtycke innebar blott ett mottagande av skatten.²⁶ En tredje författare har hävdad, att orden »i den ordning redan nämnt är» i § 73 otvunget låta sig tolkas så, att de avsågo icke blott former som gällde för åtagande av bevillning, utan ock — vilket nyssnämnde författare bestritt — tiden för bevillnings utgående.²⁷ En fjärde författare har förklarat, att man från början synes ha tänkt sig frågor om pålagor behandlade i samma ordning som skulle iakttagas vid de beskattningsfrågor som stodo i samband med budgeten. Därpå tyda orden »i den ordning förut nämnt är» i § 73. I de föregående paragraferna har det icke talats om någon särskild »ordning» för andra fall än bevillningars åtagande, men för dessa fanns det föreskrifter om frågornas beredande i utskott och om förfarandet vid yppade betänkligheter att antaga vad vederbörande utskott föreslagit.²⁸

Emellertid har även en ståndpunkt rakt motsatt de ovan-

²⁵ P. Fahlbeck 1910 s. 144 f; jfr däremot ovan s. 2 (ej ren.)

²⁶ Reuterskiöld 1924 s. 128, även 1934 s. 134 f.

²⁷ Lagerroth, StVT 1927 s. 100. Senare har Lagerroth ändrat mening, se nedan. De argument, han anfört 1927, ha emellertid sitt intresse och granskas i det följande.

²⁸ Malmgren 1941 s. 298.

nämnda hävdats, nämligen att § 73 handlade om alla pålagor, vare sig de voro bevillningar eller ordinarie skatter.²⁹ Likaså har anförts, att grundlagsstiftarna i § 73 avsett att reglera kompetensen även vid annan beskattning än bevillning, därvid som motivering hänvisats till ordalagen i paragrafen.³⁰ Även andra författare ha ansett både bevillningsformen och lagformen användbara enligt § 73.³¹

Det synes mig tveksamt, om själva *ordalydelsen* i § 73 ger vid handen, att paragrafen gällde även annat än bevillning. Ordet »pålagor» användes ofta om just bevillningar.³²

Men fråga är om icke den allmänna bakgrunden till paragrafen får anses utvisa att den hade en vid *syftning*, omfattande både bevillningar och andra skatter. Paragrafen är, såsom tidigare nämnts, utformad på grundval av äldre föregångare, såsom dels RF 1772 § 45 och äldre regeringsformer om att »pålägga... utskrivningar» m. m., dels KonungaF 1772 § 17 och äldre försäkringar om »tullar eller andra pålagor, utskrivningar» m. m., och dels konungaeden 1617 § 6 och landslagens konungabalk avd. 4 § 6 om »ny tunga eller pålaga». Sistnämnda bestämmelse avsåg måhända blott den tidens bevillningar.³³ Men det väsentliga är, att RF 1809 § 73 är den enda av våra nuvarande §§ 57, 60 och 73, som fullföljde de regler som gällde 1772 och tidigare. Detta tyder på att § 73 liksom sina föregångare omfattade både bevillningar och andra pålagor. Det var fråga om pålagor av mycket olika slag, icke blott prestationer av penningar utan även t. ex. byggnadsskyldighet beträffande kungliga slott, vägar och prästgårdar, utskrivningar, skyldigheter beträffande skjutsning, inkvartering och fattigas vård m. m. Den gamla bestämmelse, som krävde riksdagens medverkan till dylika pålagor, hade icke lämpligen kunnat kräva bevillningsformens användning i alla situationer. När von Asp i sitt Projekt till en förenings- och säkerhetsakt 1789 p. 5 reglerade

²⁹ Lagerroth, StvT 1938 s. 112.

³⁰ Kaijser, StvT 1939 s. 366.

³¹ Enär dessa författare huvudsakligen åsyftat rättsläget under 1800-talets lopp, åberopande den tidens konstitutionella praxis, skola de närmare behandlas i nästa avdelning.

³² T. ex. Akter från 1809 s. 96 (Mannerheim).

³³ Rydin 1875 s. 12, Landgren 1890 s. 1 f.

beskattningsrätten, krävde han ock riksdagens samtycke till »pålagor, vare sig under namn av bevillning eller annat».³⁴

Förarbetena till 1809 års regeringsform berörde icke uttryckligen syftemålet med § 73. Detta kan närmast tagas som ett tecken på att paragrafen icke ansetts avvika radikalt från sina äldre föregångare. Emellertid har den uppfattningen, att § 73 krävde bevillningsform, dock motiverats i litteraturen med en viss bestämmelse i Håkansonska förslaget, såsom nedan skall visas. I en bestämmelse i förslaget (II § 12), vilken sedan kom att motsvara RF § 62, föreskrevs att riksens ständer ägde att »i den ordning här nedanföre utstakas» fastställa och anslå de summor som funnos nödvändiga till varje utgifts huvudtitel. Mellan denna paragraf och den (II § 25), vilken kom att motsvara RF § 73, måste alltså den »ordning» finnas utstakad som § 73 syftade till, har det hävdats. Att det då var till den där angivna ordningen för avgörande av stridigheter mellan stånden som § 73 hänvisade, har ansetts obestridligt.³⁵

Detta resonemang har kompletterats på följande sätt: när orden »i den ordning här nedanföre utstakas» borttogos (vilket skedde i den slutliga regeringsformen), öppnades möjlighet för att hänvisningen i § 73 också kunde avse tidigare paragrafer, i den mån dessa innehöllo något som kunde rubriceras som ordning, men att hänvisningen i varje fall avsåg §§ 69—71 (rörande stridigheter mellan stånden), måste anses höjt över all diskussion.³⁶

Emellertid må häremot invändas, att § 57 föreskrev att beskattningsmakten utövades »vid allmän riksdag», i motsats till förenings- och säkerhetsaktens oklarhet på den punkten, vidare att § 60 p. 2 krävde ständernas samtycke till allmänna avgifter och detta samtycke behövde icke ges i bevillningsform, o. s. v. Det finns sålunda flera formella bestämmelser före § 73, till vilka den sistnämnda kunde an-

³⁴ Hos Stavenow 1919 s. 54. Om projektets betydelse 1809 se Thermanius StvT 1950 s. 224 not. Jfr Lagerroth, StvT 1940 s. 240 not 1.

³⁵ Lagerroth, StvT 1927 s. 95 f. Jfr emellertid Herlitz 1930 s. 426 not 2 ang. Håkansons första utkast till regeringsform.

³⁶ Lagerroth a. a. s. 96.

tagas hänvisa. Ja, man kunde knappast i § 73 ha en bestämmelse om ständernas samtycke till pålagor, utan att samtidigt insätta en hänvisning till t. ex. kravet på »allmän riksdag» i § 57. Eljest skulle kanske § 73 kunnat missbrukas, så att samtycket till pålagor ansetts kunna begäras hos ständerna även utanför riksdagen, såsom förenings- och säkerhetsakten möjliggjorde.³⁷ I några hänseenden medgav emellertid såväl § 57 som andra bestämmelser alternativa tillvägagångssätt, t. ex. i fråga om användning av bevillningsformen eller annan beslutsform. I sådana hänseenden kan § 73 endast anses innebära att någon av de alternativa formerna skulle användas och ingen annan. Att däremot, såsom det påståtts, hänvisningen i § 73 skulle ha avsett allenast utrymmet mellan §§ 62 och 73 på den grund att en »ordning» uttryckligen omnämndes i båda dessa paragrafers motsvarigheter i Håkansonska förslaget, synes vara att bygga allt för mycket på ordvalet i förslaget.

Med det sagda har ock ståndpunkt tagits till det resonemanget, att hänvisningen i § 73 även skulle avse tiden för bevillnings utgående.³⁸ Hänvisningen avsåg icke nödvändigtvis ifrågavarande del av bevillningsformen, lika litet som någon annan del därav.

Andra skäl ha anförts för att hänvisningen i § 73 icke var begränsad till bevillningsformen. Sålunda har särskilt erinrats om de formföreskrifter, vilka lämnats i §§ 49—56 rörande ständernas verksamhet i gemen och på vilka hänvisningen i § 73 kunde syfta. Och vidare har anförts, att lagstiftaren i § 73 valt formen »nämnt är» i stället för »nämnd är», vilken senare skulle givit anledning till »ordningens» sökande i en enda grundlagsparagraf.³⁹ Man torde dock icke kunna tillägga sistnämnda subtila omständighet allt för stor betydelse.

Emellertid får det hittills sagda tillsammans anses ge tillräckligt stöd för åsikten, att § 73 icke begränsats vare sig till enbart bevillningar eller enbart andra pålagor, reglerade t. ex. i lag.

³⁷ Jfr även Herlitz 1930 s. 426 med hänv. till Ryd in.

³⁸ Lagerroth, StvT 1927 s. 100.

³⁹ Lagerroth, StvT 1938 s. 113, ds. 1942 s. 122, 124.

Visserligen har jämväl hävdats, att vissa besvär voro undanryckta § 73, enär de redan före 1809 gjorts till föremål för civillagstiftning. Sålunda voro t. ex. skjutsning, väghållning och byggnadsskyldighet reglerade i byggningabalken. Ändring av sådana besvär skulle, även om ändringen innebar ökning av besvären, äga rum i den ordning som stadgats i § 87.⁴⁰ Här skall icke bestridas, att ändring bör äga rum enligt § 87 på grund av den formella lagkraften. Men därav följer icke, att sådana besvär föllo utanför § 73. Sistnämnda paragraf torde, såsom ovan visats, ha gällt även pålagor som reglerades i lag. Både § 73 och § 87 voro här på olika grunder tillämpliga. Däri låg icke någon motsägelse.⁴¹

Sedan innebörden i §§ 60 p. 2 och 73 klargjorts, bör undersökas, om man av dessa paragrafer kan draga några slutsatser rörande § 57. Det har hävdats, att enär §§ 60 p. 2 och 73 gällde även annan beskattning än bevillning, föreligger »ej något tvång» att utsträcka 57 paragrafens kompetensområde utöver bevillningarna.⁴² Ja, det har även något bestämdare sagts, att innebörden i §§ 60 p. 2 och 73 »talar mot» ett vidare skattebegrepp i § 57 än bevillningarnas.⁴³

Emellertid är det icke något starkt argument, att det skulle föreligga en upprepning i lagtexten, därest såväl § 57 som §§ 60 p. 2 och 73 gällde andra skatter än bevillningar. Ty § 57 riktade sig speciellt mot faran för ständernas åsidosättande till förmån för andra medborgerliga organ (§ 57: »riksens ständer allena vid allmän riksdag»). I fråga om omfatt-

⁴⁰ Lagerroth, StvT 1938 s. 116. Jfr även Lagerroth, StvT 1940 s. 239 f: Att göra beskattningen till en form av lagstiftning hade legat nära till hands för 1809 års män, om utländska mönster för dem spelat någon roll. Så gjorde Montesquieu i teorien och både England och Frankrike i praxis. Helt annorlunda ligga förhållandena till i 1809 års regeringsform. Tryggast blir att betrakta byggningabalkens nämnda partier som civilrätt, fallande utanför § 57 (jfr ovan s. 175) och § 73.

⁴¹ Att begränsningen till »nya» pålagor i § 73 icke uteslöt att paragrafen tillämpades vid ökning av redan reglerade pålagor, se nedan kap. V.

⁴² Kaijser, StvT 1939 s. 366.

⁴³ A. a. s. 362. Jfr om denne författares uppfattning rörande § 57 även ovan s. 213.

ningen av skattebegreppet byggde § 57 däremot på de andra paragraferna.⁴⁴ Sålunda utgör den omständigheten, att §§ 60 p. 2 och 73 gällde även annat än bevillningar, närmast ett stöd för att även § 57 tillerkännes samma stora räckvidd.

Dessutom tillskapades § 60 p. 2 icke för att utgöra ett komplement till § 57 genom att reglera ordinarie skatter, utan för att precisera det skattebegrepp som förutsattes ligga i § 57. Mannerheims förslag, som sedan resulterade i § 60 p. 2, vände sig ju mot nya »beskattningar», vilket begrepp användes redan i § 57.⁴⁵ Det har också medgivits, att Mannerheims förslag icke hade »någon principiell karaktär».⁴⁶

Den uppfattningen att § 57 gällde endast bevillningar, har i litteraturen kritiserats även på den grund, att § 57 då icke ens skulle göra det möjligt för folkets representation att fastställa ett maximum, varöver konungen ej fick beskatta folket; först genom förbudet i § 60 skulle detta omöjliggöras.⁴⁷ Denna grund för kritiken synes mig emellertid icke övertygande. Eftersom bevillningarna utgjorde den viktigaste, aktuella skatteformen, synes det i och för sig icke otroligt att bevillningarna reglerades först. Alla beskattningsförbud för konungen behövde väl icke sättas i samma paragraf.

AVD. II. RÄTTSUTVECKLINGEN EFTER 1809

§ 57 synes under 1800-talet ha bibehållit sin ursprungliga tillämplighet på både ordinarie skatter och bevillningar.

Sålunda uttalades i mitten av seklet i anslutning till an-

⁴⁴ Detta har visat sig vara fallet i fråga om skattebegreppets utsträckning i de hänseenden som behandlats i kap. I (tvång eller frivillighet, samt vederlag för prestationen), liksom enligt övriga kapitel ovan.

⁴⁵ Ovan s. 10, 14.

⁴⁶ Kaijser, a. a. s. 360. — Kaijser har även anfört, att tesen att § 57 endast bestämde bevillningsrätten styrkes av en jämförelse med § 3 i ansvarighetslagen för statsråden och av en rad uttalanden vid 1809—10 års riksdag, a. a. s. 366 med hänv. Jag har icke kunnat finna detta riktigt. Bl. a. förstår jag icke att ansvarighetslagens straffbestämmelse för statsrådsledamot, som åsidosatte »§ 57 rörande riksens ständers beskattningsrätt», kan ge stöd för att § 57 gällde endast bevillningar. Däremot talar ansvarighetslagen när det gäller § 60 uttryckligen om »bevillning».

⁴⁷ Lagerroth, StvT 1940 s. 155.

svarighetslagen § 3, att all slags beskattning såväl ordinarie skatt som bevillning måste anses innefattad under § 57.⁴⁸ Något senare anfördes likaledes, att konungen jämlikt § 57 icke fick pålägga svenska folket några slags skattebördor utan att folkets lagliga representation därtill lämnat sitt bifall, vare sig i lagstiftningsväg eller i form av bevillning.⁴⁹ Det anfördes också, att om riksdagen beviljat en skatt såsom ordinarie inkomst, hade riksdagen i detta avseende utövat den rätt honom tillerkändes i § 57.⁵⁰ Slutligen påpekades vid sekelskiftet, att uti riksdagens beskattningsrätt inbegreps rätt för densamma att deltaga i lagstiftningen om de ordinarie inkomsterna.⁵¹ Möjligen framskymtade en enda gång en annan uppfattning, när § 57 i en äldre systematisk framställning av grundlagarna nämndes endast under rubriken »bevillningens fördelning».⁵² Sammanfattningsvis kan sålunda understrykas, att man i litteraturen i stort sett utgick från att skatter enligt § 57 kunde beslutas i annan form än bevillningarnas.

Praxis rörande formerna för nya skatter ger stöd för huvuduppfattningen i litteraturen men ger samtidigt en mera nyanserad bild. Beträffande skatter som togos i anspråk genom statsreglering, användes bevillningsformen i allmänhet, men icke alltid. Nämligen dels i allmänhet icke i fråga om ökning av bestående ordinarie inkomster, dels någon gång icke heller i fråga om andra skatter, t. ex. sockerskatten 1869. Beträffande åter skatter som icke togos i anspråk genom statsreglering, synes bevillningsformen icke ens ha tillerkänts något företräde framför andra former. Den stundom i riksdagen hävdade meningen att § 57, vars formulering tycktes utesluta konungen från medbestämmanderätt (»allena»), gjorde bevillningsformen obligatorisk för alla skatter, trängde således icke igenom i praxis. I överensstämmelse därmed står, att när bevillningsformen användes, torde den

⁴⁸ Svedelius 1856 s. 557 f.

⁴⁹ Rydin 1878 s. 171 f; jfr även Rydin, SvenskT 1873 s. 52, 54 f, 69.

⁵⁰ Naumann 1883—84 s. 19, även angående indragning av ordinarie inkomster; jfr även a. a. s. 84.

⁵¹ Hagman 1902 s. 121 i kommentaren till § 57.

⁵² Cederschjöld 1828 s. 102, jfr s. 118.

i allmänhet blott ha ansetts möjlig och lämplig, icke obligatorisk.⁵³

Ikke blott tillkomsten av nya skatter utan även formen för minskning och avskaffande av ordinarie skatter debatterades livligt i riksdagen under 1800-talet. Bevillningsformen användes emellertid icke.⁵⁴

Förutom i riksdagspraxis kom frågan om § 57 att beröras under riksrättsförhandlingarna 1841. Såväl justitieombudsmannen som de åtalade statsråden ansågo, att bestämmandet av bevillningen »hörer» till eller »ingår» i beskattningsrätten enligt § 57.⁵⁵ Man synes ha utgått från att bestämmande av bevillning icke utgjorde hela innehållet i § 57. Domstolen behövde icke uttala sig därom.

I fråga om § 60 p. 2 — som 1809 torde ha avsett såväl bevillning som annan skatt — synas endast få uttalanden ha gjorts i praxis och litteratur under 1800-talet. Därvid ha just bevillningarna framhållits falla under § 60.

Sålunda har § 60 i en systematisk översikt från början av seklet upptagits endast under rubriken »bevillningens fördelning».⁵⁶ Senare, under riksrättsåtalet 1841 i anledning av att KM:t medgivit en stad att uppbära viss tolag (som icke utgjorde bevillning), hävdade statsråden till sitt friande, att § 60, tydligen hänförande sig till den förutgående § 59, endast handlade om bevillningar.⁵⁷ Mot detta må emellertid invändas, att det är p. 1, icke p. 2 i § 60, som ansluter sig till § 59. Riksrätten behövde icke taga ståndpunkt i frågan. I en samtidig åtalspunkt rörande de av KM:t beslutade avgifterna till handels- och sjöfartsfonden uttalade en domstolsledamot, att då man jämförde §§ 58, 59 och 60 syntes desamma egentligen hava avseende på riksstatens reglerande, och den sistnämnda avse bevillningar.⁵⁸ Huruvida detta var hans definitiva uppfattning, även rörande p. 2 i § 60, framgår ej klart.

⁵³ Herlitz 1934 s. 97 ff.

⁵⁴ Särskilt Landgren 1890 s. 17 ff, samt nedan kap. V.

⁵⁵ Riksrätt 1841 t. ex. s. 194, 292. Likaså konstitutionsutskottets uttalanden om § 57, mem. 1840—41. 25 s. 3 f.

⁵⁶ Cederschjöld 1828 s. 104.

⁵⁷ Riksrätt 1841 s. 291.

⁵⁸ Riksrätt 1841 s. 409 (Stråle).

Avgifterna till handels- och sjöfartsfonden behandlades emellertid samma år i ständerna. Därvid ansåg statsutskottet att avgiften utgjorde en bevillningsavgift, medan två stånd ansågo att avgiften icke var bevillning.⁵⁹ Emellertid behöver avgiften, ehuru den behandlades i ständerna, icke ha ansetts falla under § 60 p. 2; den kan ha ansetts falla under § 57. Slutligen må nämnas en motion 1895 om att begreppet »allmänna avgifter» i § 60 skulle uppdelas på bevillningsavgifter, anstaltsavgifter m. m., vilket allt skulle — liksom meningen ansågs ha varit 1809 — fastställas av riksdagen. Förslaget var alltför vittsyftande och avslogs.⁶⁰ Men det visar, att mycket mera än bevillningar ansågs falla under § 60.

Dessa spridda uttalanden rörande § 60 p. 2 möjliggöra icke någon bestämd uppfattning rörande stadgandets innebörd under tidens gång. Det synes sålunda icke föreligga tillräckligt stöd för att anse stadgandet, med dess vida uttryck »allmänna avgifter», begränsat till endast bevillningar.

I fråga om § 73 ha som nämnts rätt ganska delade meningar, huruvida den från början avsåg allenast bevillningar eller även andra pålagor; för min del har jag i det föregående anslutit mig till det sistnämnda alternativet. Beträffande paragrafens innebörd under den därefter kommande tiden har i litteraturen någon gång hävdats, att riksdagens samtycke skulle ges i samma ordning som samtycket till bevillningar.⁶¹

Men motsatt mening har hävdats med större framgång. Sålunda har i ett uttalande från 1800-talet, som vunnit anslutning på flera håll, anförts följande: orden »i den ordning förut nämnt är» i § 73 behöva ej hänföras blott till de paragrafer, som röra bevillningen, utan synas innebära en ytterligare inskärpning av den grundsats, som genomgår grundlagen i fråga om beskattning, nämligen att riksdagen

⁵⁹ A l i n 1893 s. 243, 245.

⁶⁰ K U 1895. 16 s. 4 f; H a g m a n 1902 s. B 92 f.

⁶¹ R e u t e r s k i ö l d 1934 s. 134 f. Jfr även C e d e r s c h j ö l d 1828 s. 100, som ansåg bevillningsformen avsedd för pålagor i penningar och varor, jfr s. 99.

aldrig kan anses förpliktad att åtaga sig nya skatter eller avgöra frågor om skattelagars ändrande, förrän KM:ts proposition om statsverket blivit överlämnad och tillfälle blivit riksdagen berett att pröva statsverkets behov, § 62, samt tillika att dessa frågor, omständigheterna må vara huru tvingande som helst, ej må kunna till omedelbart avgörande upptagas i riksdagens plena, jfr § 56, förrän de blivit i utskott utredda.⁶² I en utskottsreservation från 1890 har samma författare i stället för § 62 uttryckligen nämnt § 57, i det han förklarat uttrycket »i den ordning förut nämnt är» rikta sig emot den makt, konungen ägde enligt 1789 års förenings- och säkerhetsakt § 5 att överenskomma med ständerna ståndvis även utom riksdagen.⁶³ Även en annan samtida författare har ansett, att riksdagen kunde för beständigt åtaga sig sådana avgifter, som ej tillhörde dem som uppräknades i § 60. Konung och riksdag bundo då varandra ömsesidigt, liksom vid den övriga lagstiftningen.⁶⁴ Slutligen kan nämnas, att en nutida författare förklarat en uppfattning hos 1889 års lagutskott, som gick ut på att riksdagen enligt § 73 ej skulle kunna besluta andra pålagor än årliga bevillningar, för näppeligen ovedersäglig.⁶⁵

Vad beträffar konstitutionell praxis under 1800-talet, föreligga ganska växlande yttringar. Konstitutionsutskottet gjorde 1810 några uttalanden som äro ganska dunkla men synas innebära följande: § 73 föreskriver ovillkorligen, att inga nya pålagor må påbjudas, uppbäras och fordras, utan i den ordning förut nämnt är. Denna ordning igenfinnes i föregående §§ 57, 59, 61, 62, 64, 65, 69, 70 och 71, ej annorstädes. De i § 73 nämnda artiklarna innefatta ovedersägligen i vissa delar egenskap av bevillning. Men icke allt vad § 73 innehåller skall i hela dess omfattning hanteras som bevillningsmål. Ty frågan om själva tillvaron av en inrättning är ett allmänt mål, till vars avgörande fordras allenast tre stånds pluralitet och konungens sanktion. Frågan om omfång eller förändring av inrättningen är ett beskatt-

⁶² Rydin 1878 s. 25 f. 156 f.

⁶³ I KU 1890. 7 s. 4 ff, hos Hagman 1902 s. B 100.

⁶⁴ Thulin 1890 s. 116. Även Hagman 1902 s. 190.

⁶⁵ Sundberg, FT 1945 s. 331.

ningsmål, som måste hanteras efter § 69. Till sist kommer fördelningen av skyldigheterna, då 71 paragrafens föreskrift om bl. a. förstärkt statsutskott vid alla tillfällen bör tjäna till efterrättelse.⁶⁶ Sålunda hänvisade konstitutionsutskottet, genom sin konstlade uppdelning av frågorna, till bevillningsformen såvitt gällde de båda senare leden. KM:t underkände emellertid 1815 den tolkning som konstitutionsutskottet gjort.⁶⁷ Och utskottet frångick självt några dagar efter sitt nyssnämnda utlåtande sin egen tolkning. Utskottet förklarade nämligen då, att frågan om bl. a. grunderna för förstärkningsmanskapets uttagande var avgjord genom tre stånds beslut; man tillämpade således icke § 71 som krävde omröstning i förstärkt statsutskott.⁶⁸

Formen för värnpliktsfrågornas behandling bör även eljest noteras. Värnplikten reglerades under 1800-talet upprepade gånger i lagstiftningsform, icke i bevillningsform.⁶⁹ Hithörande frågor ha aldrig blivit föremål för beredning i bevillningsutskottet.⁷⁰ Frågorna ansågos kunna avgöras genom tre stånds beslut; efter 1866 ha sammanstående beslut av båda kamrarna krävts.⁷¹

Emellertid bör ock nämnas ett uppmärksammat uttalande i annan riktning. År 1875 hävdades i första kammaren, att ingen ny utskrivning av manskap fick ske enligt § 73 utan riksdagens fria vilja och samtycke och i den ordning, som angående bevillningsfrågor vore stadgad. Lag om värnplikts fullgörande ansågs därför ej kunna antagas för längre tid än en statsreglerings- eller bevillningsperiod. För att hindra denna begränsning ansågs det erforderligt med ett tillägg till § 80, gående ut på att lagen om grunderna för krigsmaktens ordnande ej finge ändras utan av konungen och riksdagen samfällt.⁷² Mot detta resonemang stod den uppfattningen, att ingen grundlagsändring var nödvändig

⁶⁶ KU 27 april 1810, i Adelsn. prot. 1810 s. 1019. Naumann 1866 s. 373.

⁶⁷ Rydin 1878 s. 25, Kaijser, StvT 1940 s. 161.

⁶⁸ KU 30 april 1810, se Strömberg, StvT 1958 s. 354.

⁶⁹ Thulin 1890 s. 116 f om författningarnas ingresser.

⁷⁰ Strömberg, StvT 1958 s. 350 ff.

⁷¹ A. a. s. 353 ff.

⁷² FK prot. 3 mars 1875 s. 15 f. (Louis de Geer).

för att en dylik lag skulle bli konstitutionellt lovlig och bindande.⁷³ Riksdagen samtyckte dock till grundlagsändringen. Bakom denna grundlagsändring kan ha legat en mera allmän uppfattning, att § 73 egentligen icke tillät användning av den samfälliga lagstiftningens form. Ett viktigare motiv var måhända att det ansågs erforderligt att genom grundlagsändringen lägga band på riksdagens anslagsbeviljande makt, så att den nya försvarsorganisationen erhöll tillräcklig stabilitet.⁷⁴ Man kan således icke av detta något oklara och enstaka lagstiftningsärende draga slutsatsen, att § 73 på värnpliktens område ansetts lägga hinder i vägen för lagstiftningsformens användning.

Ett sådant hinder ansåg emellertid lagutskottet 1889 föreligga på rekvisitionslagstiftningens område. När KM:t framlade förslag till rekvisitionslagar, yttrade lagutskottet, att bestämmelsen i § 73 icke allenast avsåg att konungen ej må utan riksdagens samtycke utkräva några pålagor eller gärder, utan jämväl att sådant riksdagens samtycke ej finge utsträckas längre än riksdagens bevillningsrätt i allmänhet tillät. Förslaget till rekvisitionslagar kunde därför enligt utskottets mening icke antagas av riksdagen utan föregående grundlagsändring, varför utskottet hemställde, att propositionen icke måtte bifallas av riksdagen.⁷⁵ Till stöd för denna tolkning åberopades konstitutionsutskottets utlåtande den 27 april 1810.⁷⁶ Lagutskottets hemställan gillades av andra kammaren, men i första kammaren ansågs att grundlagen icke lade hinder i vägen för lagförslagens antagande.⁷⁷ Justitieministern anförde året därpå, att såvitt han kunnat finna, hade lagförslagen icke upptagit några pålagor eller gärder, hänförliga till de i § 60 uppräknade titlarna. Vid sådant förhållande hade det icke genom vad lagutskottet anfört

⁷³ KU 1874. 2 (reservation av Rydin), hos Hagman 1902 s. B 103 f.

⁷⁴ Strömberg, StvT 1958 s. 359.

⁷⁵ LU 1889. 35 s. 14 ff.

⁷⁶ Ovan s. 227 f. Jfr även Naumanns yttrande i högsta domstolen 9 dec. 1879, i KPr 1889. 11 s. 38 ff. Se vidare Myrberg, StvT 1944 s. 12 ff.

⁷⁷ I andra kammaren hävdade Rydin den, emot lagutskottet stridande uppfattning som angivits ovan s. 27 f.

blivit ådagalagt, att hinder för lagförslagens antagande mött i grundlag. Då departementschefen emellertid ville undanröja de formella betänkligheter som till äventyrs fortfarande kunde göra sig gällande inom riksdagen, föreslog KM:t en ändring av § 74 vilken slutligen antogs 1894.⁷⁸ Enligt min mening hade lagutskottet icke tillräckligt stöd för sin tolkning av § 73, vare sig i stadgandets ursprungliga syftning eller dess senare tillämpning.

Härmed ha de kanske mest auktoritativa uttalandena i praxis berörts. De göra ett splittrat intryck. Jämväl i övrigt föreligga en mängd oförenliga debattinlägg i riksdagen rörande bevillningsformens tillämpning i ett eller annat hänseende vid det ena eller andra slaget av pålagor. Man kan emellertid konstatera, att uppfattningen om bevillningsformens nödvändighet för alla pålagor enligt § 73 icke blivit förhärskande, allra minst när det gällt andra pålagor än riksstatsinkomster. Av stor betydelse har varit, att t. ex. åtskilliga fastighetsbesvär av ålder varit reglerade i lag.⁷⁹

En *sammanfattning* rörande §§ 57, 60 p. 2 och 73 kan i korthet gå ut på att samtliga paragrafer under 1800-talet synas ha bibehållit sin ursprungliga tillämplighet å såväl bevillningar som andra skatter, avgifter och pålagor. Strid har emellertid ofta stått i riksdagen, särskilt rörande § 73, som med uttrycket »i den ordning förut nämnt är» ibland ansetts åsyfta allenast bevillningsformen.

AVD. III. GÄLLANDE RÄTT

Frågan, huruvida skatter enligt § 57 fortfarande kunna beslutas såväl i bevillningsform som i annan form, måste ses mot bakgrund av vissa förhållanden i budgetsystemet.

Med 1911 års budgetreform genomfördes en ny gruppering av inkomsterna, vilken bättre än den gamla uppställningen i ordinarie inkomster och bevillningar skulle lämna en över-

⁷⁸ KPr 1890. 24, hos Hagman 1902 s. B 99 f.

⁷⁹ Översikter av praxis hos Rydin 1878 s. 25, Herlitz 1934 s. 105 f.

sikt över inkomsternas natur ur *finansiell* synpunkt och närmare sammanföra inkomster av närbesläktad art.¹ Därvid uppställdes en gemensam rubrik för »skatter som staten pålägger för fyllande af statsverkets behof», vare sig det var ordinarie skatter eller bevillningar.² Under denna skatterubrik har riksdagen sedan i princip uppfört det, som ur finanstoretisk synpunkt framstått som skatt (några undantag i det följande). Detta finanstoretiska skattebegrepp uppbär således riksstatens rubrik »skatter».³

Därmed är ännu icke något sagt om innebörden i 57 paragrafens skattebegrepp. Huruvida § 57 tillämpats när riksdagen beslutit om olika ekonomiska prestationer, kan i allmänhet icke direkt utläsas ur handlingarna. Men det finns vissa hithörande uttalanden från regerings- och riksdagshåll. Dessa visa särskilt, att § 57 ansetts gälla endast sådant som utgör skatt i finanstoretisk mening. Denna uppfattning har framkommit vid diskussionen om t. ex. clearingavgifter, prisutjämningsavgifter och införselavgifter.⁴ Således har det finanstoretiska skattebegreppet fått ge innehåll icke blott åt riksstatens skatterubrik utan även åt grundlagens skattebegrepp. Det har varit ganska naturligt att det 150 år gamla, för flertalet oklara skattebegreppet i § 57 alltmera fått sin innebörd

¹ Förslag rörande riksstatens uppställning 1910 s. 14.

² A. a. s. 132. KPr 1911.1 Riksstatens uppställning s. 7 f.

³ Riksstatskommittén hade även övervägt att i riksstaten indela skatterna i *direkta* och *indirekta*, i anslutning till bruket i det politiska livet. Tanken förkastades, bl. a. enär termerna direkt och indirekt skatt användes i skiftande betydelser, a. a. 1910 s. 132 f. Så har i ännu högre grad än hos oss varit fallet i kontinental doktrin. Konjunkturinstitutet förordade emellertid 1949, att skatterna skulle uppdelas i direkta och indirekta, varvid i princip alla skatter som hänförde sig till inkomst eller förmögenhet (taxerade) skulle anses som direkta, medan skatter som verkade på inkomsterna via priserna skulle betraktas som indirekta. Enligt denna uppdelning skulle samtliga skatter på inkomst, förmögenhet och rörelse utom en mindre del av stämpelmedlen bli direkta skatter. Indirekta skulle samtliga de skatter bli, som nu redovisas under rubrikerna automobilskattemedel samt tullar och acciser, ävensom spelkortsstämpeln. Huruvida denna terminologi kan sägas vara gängse, såsom hävdas i SOU 1952.45 s. 146, synes ovisst, jfr t. ex. Sunt förnuft 1954.2 s. 18.

⁴ Ovan kap. I avd. III,

bestämd av finansteoriens skattebegrepp, vilket till yttermera visso auktoriserats i riksstatens rubrik skatter.

Därmed är man framme vid den slutsatsen, att innebörden i skattebegreppet i § 57 enligt nutida praxis i stort sett framgår av vad som uppförts under riksstatens rubrik skatter. Man kan därefter ställa den frågan, om bevillningsformen använts för skatterna under denna rubrik.

Ikke allt, som sedan budgetreformen 1911 upptagits under rubriken skatter, har uppförts såsom bevillning. 1915 års värnsskatt uppfördes, med hänsyn till dess engångskaraktär, icke som bevillning.⁵ Mantalspenningarna, som upphörde 1939, voro icke bevillning.⁶ Och prästerskapets till statsverket indragna tionde, som 1939 överfördes från skatter till övriga diverse inkomster på grund av dels uppbördens ringa storlek och dels skattens avveckling, var icke heller bevillning.⁷ Däremot är allt, som numera finnes uppfört under skatterubriken, betecknat såsom bevillning.⁸

Man kan emellertid icke helt inskränka sig till att beakta de skatter som uppförts under skatterubriken. Ty undantagsvis ha, som nämnts, skatter i finansteoretisk mening — och därmed, vågar man säga, enligt grundlagens nuvarande innebörd — beslutits utan att uppföras under skatterubriken. Man måste då ställa frågan om dessa skatter beslutits såsom bevillning. Automobilskatten, som vid sin tillkomst 1922 över huvud icke upptogs på riksstaten, var ursprungligen icke bevillning.⁹ Skatten på oljekakor, kli m. fl. avgifter för prisreglering på jordbrukets område under 1930-talet upptogs icke heller såsom bevillning.¹⁰ Bland nuvarande prestationer böra

⁵ SU 1914.113 B s. 5. Herlitz 1934 s. 104, SOU 1952.45 s. 25, 145.

⁶ KPr 1938.258 s. 70. Malmgren 1941 s. 299.

⁷ KPr 1939.1 RRV:s ink. beräkning s. 7. Malmgren a. st., SOU 1952.45 s. 145, 150.

⁸ Tobaksskatten har dock beslutits genom lag, 1943 års lag om tobaksmonopolet § 16, jfr även 1952 års lag. Förhållandet torde närmast ha berott på ett förbiseende vid 1943 års beslut och bör egentligen rättas genom att skattesatserna utbrytas ur lagen. Jfr även Malmgren 1934 s. 162 f.

⁹ Malmgren 1934 s. 164, SOU 1952.45 s. 145.

¹⁰ SOU 1952.45 s. 24, 25, 31, jfr Herlitz 1934 s. 105.

åtminstone folkpensionsavgifterna anses såsom skatt, sedan sambandet mellan avgifterna och pensionerna upphört 1946, men avgifterna ha dock beslutits genom lag. Emellertid observerade riksdagen vid sitt beslut icke att avgifterna fingo anses utgöra skatt, varför lagformens användning i detta fall knappast kan tilläggas principiell betydelse.¹¹

Slutsatsen blir, att det endast är vid ett fåtal skatter som bevillningsformen, på grund av särskilda omständigheter, icke använts. Numera har det blivit en fast princip, att bevillningsformen skall användas för allt som anses utgöra skatt. Denna princip bör ses mot bakgrund av att grundlagens skattebegrepp numera begränsats i vissa hänseenden: endast penningprestationer, endast prestationer till staten, endast prestationer med fiskalisk syftning, o. s. v., falla under skattebegreppet i § 57 st. 1. Principen om bevillningsformens användning för dessa skatter har utbildats i praxis och är icke en nödvändig följd av § 57.¹²

Denna princip om bevillningsformens användning vid skatter får flera konsekvenser. En hänför sig till konungens resp. riksdagens bundenhet av skattebesluten, såvitt gäller möjligheten att sänka eller avskaffa en skatt. I det hänseendet gälla andra principer vid bevillningsformen än vid lagformen (nedan kap. V).

En annan konsekvens hänför sig till möjligheten att använda gemensam votering.

För det tredje kan sägas, att om mot förmodan en skatt i finansteoretisk och därmed i konstitutionell mening icke skulle tagas i anspråk genom statsreglering, borde icke desto mindre bevillningsformen användas enligt principen om dess användning för alla skatter. Detta skulle emellertid innefatta en utvidgning av bevillningsformens användningsområde, så-

¹¹ Sedan detta skrevs ha folkpensionsavgifterna fr. o. m. budgetåret 1954/55 upptagits under skatt å inkomst och förmögenhet. Avgifterna ha utbrutits ur folkpensioneringslagen.

¹² Det kan tillfogas att nämnda princip icke heller är nödvändig enligt bestämmelserna om bevillning i §§ 59 ff, Herlitz 1934 s. 100 ff och 1948 s. 161. Med hänsyn till att det sålunda endast är fråga om en utveckling i praxis framstår Malmgrens uttalande, att det icke längre kan bli fråga om nya skatter som icke ha bevillningskaraktär, 1941 s. 298, 299, såsom väl kategoriskt.

dant detta numera uppfattas. Något liknande kan sägas därest en skatt, som tages i anspråk genom statsreglering, mot förmodan icke skulle redovisas under skatter utan på uppbördstitel. Bevillningsformen borde följdriktigast användas, men detta skulle innebära något numera nytt. När den ovannämnda skatten på oljekakor m. m. överfördes från skatter till uppbördstitel, fränkandes densamma karaktär av bevillning. Detta hade icke varit nödvändigt och utgjorde som nämnts ett undantag från principen om bevillningsnamnets användning å alla skatter. I detta fall gick man rentav så långt att redovisningen i budgeten fick vara avgörande. I allmänhet harmonierar emellertid egenskapen av skatt i finansteoretisk och konstitutionell mening med inplaceringen i budgeten: placering sker under rubriken skatter.

För det fjärde följer av principen om bevillningsformens användning för alla skatter, att de nuvarande skatter som beslutits i annan form, t. ex. i lagform såsom de ovannämnda folkpensionsavgifterna, egentligen böra utbrytas ur lagarna.

I fråga om § 60 p. 2 — som tidigare torde ha gällt såväl bevillningar som andra avgifter — synes icke finnas mycket nytt att tillägga.

Budgetutredningen har framhållit, att med allmänna avgifter i första hand torde avses bevillningar. Men man har tillfogat, att vissa avgifter, som närmast kunna anses ha karaktär av allmänna avgifter, utgå med belopp som äro fastställda i eller bestämmas enligt grunder angivna i av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, t. ex. vattendomstolsavgifter, avgifter för registrering i föreningsregister och andra register, vissa avgifter för rätt till jakt och fiske, m. fl.¹³

I konstitutionell praxis har § 60 p. 2 i allmänhet icke diskuterats eller ens åberopats i samband med beslut om bevillningar och andra avgifter. Detta utgör dock icke skäl att bestrida att stadgandet, liksom tidigare, medgiver användning av såväl bevillningsform som annan beslutsform. Exempel på det sistnämnda alternativet utgöra clearingavgifterna, vilka ansetts falla under § 60 p. 2, liksom andra avgifter med

¹³ SOU 1952.45 s. 31.

försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte.¹⁴ Även avgifter, vilka förhöjts i syfte att skapa större rättvisa mellan olika kategorier av avgiftsbetalare, såsom t. ex. exportlicensavgifterna, ha ansetts falla under § 60 p. 2.¹⁵ Exempel på andra avgifter, som icke utgöra bevillning men dock torde falla under § 60 p. 2, äro lotterimedlen.

Sålunda får anses, att § 60 p. 2 liksom tidigare gäller icke blott bevillningar utan även andra avgifter.

Även § 73 torde tidigare ha gällt såväl bevillningar som andra pålagor. Det har dock icke saknats röster för att paragrafen tidigare skulle ha krävt bevillningsform, såsom ovan angivits.

För gällande rätts del har någon gång hävdats, att riksdagens samtycke skall ges i samma ordning som samtycket till bevillningar. Även om beslutet skulle kallas för lag, blir det icke lag i konstitutionell mening. Detsamma gäller om besvär, som åtagas utan att betecknas som bevillningar.¹⁶

Den motsatta meningen, nämligen att § 73 icke kräver bevillningsform, är emellertid vanligare. Sålunda anför en författare, att bestämmelser om besvär och andra prestationer, som icke äro skatter i egentlig mening, finnas i varjehanda lagar och författningar och att det i § 73 uppställda kravet på riksdagens samtycke då blir ett krav på samfällad lagstiftning. Att de för bevillning stadgade formerna därvid skulle kunna komma till användning är naturligtvis uteslutet.¹⁷ Likaså har en annan författare uttalat, att den praxis synes välgrundad, enligt vilken det ansetts möjligt att fatta beslut enligt § 73 på ett sådant sätt — genom lag — att beslutet ej kan rubbas genom gemensam votering.¹⁸

Ur den praxis, som torde ha åsyftats med det sagda, kan nämnas t. ex. lagliga förpliktelser för kommuner rörande fattigvården, skolväsendet, barnavården, pensionsförsäkringen, sjukvården och polisväsendet. Stundom har man i

¹⁴ SOU 1952.24 s. 63.

¹⁵ A. st.

¹⁶ Reuterskiöld 1934 s. 134 f.

¹⁷ Malmgren 1941 s. 298.

¹⁸ Herlitz 1930 s. 426. Jfr även Herlitz 1948 s. 163.

beslut därom sett en tillämpning av § 57 st. 2 rörande kommunallag. Men det har ansetts riktigare att se förhållandet såsom en tillämpning av § 57 st. 1 och § 73.¹⁹ Emellertid har § 73 i allmänhet icke uttryckligen åberopats av statsmakterna, då de sålunda lagstiftat om pålagor för kommuner och enskilda. Däremot har § 87 ibland åberopats.²⁰ Det skulle därför kunna anses ovisst, om § 73 verkligen tillämpats i dessa fall. Men det förhållandet, att § 73 icke uttryckligen åberopats, utgör dock inget avgörande argument emot att paragrafen varit tillämplig å dessa i lag reglerade pålagor.

Vidare kan framhållas, att § 73 ansetts tillämplig på vissa avgifter med försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte, vilka icke äro bevillningar, t. ex. clearingavgifter²¹ och prisutjämningsavgifter.²² Andra slag av avgifter, på vilka paragrafen ansetts tillämplig, äro t. ex. exportlicensavgifterna.²³

Ytterligare bör erinras om att det numera endast är § 73, icke § 57 eller 60 p. 2, som gäller prestationer i tjänster och varor. Paragraf 73 har regelbundet tillämpats i fråga om t. ex. tjänstgöringsplikter i det allmännas intresse. Därvid har bevillningsformen givetvis icke använts.²⁴ Även förfogandelagstiftningen har haft stöd i § 73 men icke tillkommit i bevillningsväg.²⁵

Å andra sidan har det naturligtvis ofta förekommit att pålagor — icke blott sådana som ingå i statsregleringen utan även andra — behandlats som bevillning i ett eller flera hänseenden. Exempelvis kan nämnas sjukvårdsavgiften, folkskoleavgiften, hundskatten och skogsaccisen.²⁶

En *sammanfattning* rörande gällande rätt ger vid handen, att bevillningsformen numera i princip användes för allt som anses utgöra skatt enligt § 57.

Sådana skatter äro samtidigt allmänna avgifter och påla-

¹⁹ Herlitz 1934 s. 113, Malmgren 1952 s. 70.

²⁰ Jfr även Lagerroth, StvT 1938 s. 118 ff.

²¹ SOU 1952.24 s. 63.

²² KPr 1954.20 s. 66 f.

²³ SOU 1952.24 s. 63.

²⁴ Ovan s. 180 f.

²⁵ Jfr även Lagerroth, StvT 1927 s. 107.

²⁶ Herlitz 1930 s. 516, ds. 1934 s. 106.

gor enligt §§ 60 p. 2 och 73. Däri ligger att bevillningsformen användes även enligt dessa båda lagrum. I det hänseendet betyda §§ 60 p. 2 och 73 dock icke något utöver § 57.

För andra prestationer, som icke anses utgöra skatt, t. ex. avgifter med försörjningspolitiskt eller prispolitiskt syfte eller tjänstgöring i allmänt intresse, tillämpas enligt §§ 60 p. 2 och 73 i princip andra beslutsformer än bevillningens. Sålunda inrymma dessa båda lagrum, i motsats till § 57, fortfarande användning av såväl bevillningsform som annan beslutsform.

Särskilt om konfiskation

I samband med beslutsformerna är det av intresse att undersöka, i vad mån makten över »skatter», »allmänna avgifter» och »pålagor» är underkastad en gräns i förhållande till konfiskation.

Därest den enskildes prestation bör anses utgöra konfiskation och icke skatt, följer därav att prestationen icke kan påbjudas genom en *skatteförfattning* (I). Huruvida prestationsskyldigheten kan införas genom *allmän civillag* är delvis en annan fråga. I detta sammanhang skall emellertid även denna senare fråga ställas, således frågan huruvida en konfiskation kan påbjudas genom allmän civillag eller om den i stället skall anses helt förbjuden enligt RF § 16 (II).

I. Det bör påpekas att redan frågan, huruvida formen av skattelag kan användas, är långt ifrån betydelselös. Vid stiftande av skattelag behöver ju lagrådet icke höras, vilket däremot skall ske vid allmän civillag. Och en skattelag kan, i händelse av skiljaktiga beslut i kamrarna, tänkas bli antagen efter gemensam votering, något som icke är möjligt vid civillag. Därtill kommer att det icke torde vara utan psykologisk betydelse, om ett lagförslag erhåller formen av civilrättslig indragning av egendom eller om det döljes bakom det mångtydiga ordet skatt. Det är måhända svårare att få politiskt stöd för en civilrättslig indragning än för en skatt.

Föreställningar om en gräns mellan konfiskation och skatt

framträdde ofta i riksdagsdebatterna efter regeringsformens antagande 1809. Man uttalade sig gärna om beskattningens väsen, om statens rätt att beskatta o. s. v. Sådana allmänna föreställningar, med växlande innehåll, ha även senare framförts under tidens gång. En fastare grund i metodiskt hänseende ha emellertid de uttalanden från senare tid, som direkt bygga på en statsrättslig analys av grundlagsbuden. Under senaste tid har dock även den förkastliga metoden floreat, att man på fri hand uppställt en definition av begreppet skatt, resp. av konfiskation, och sedan förklarat att »av denna definition följer», att en skatt ej får medföra förmögenhetsindragning, att den skall var rättvis etc.²⁷ Sådana resonemang äro givetvis icke ägnade att klargöra gällande rätt.

Även 1950 års budgeträttskommitté har förklarat, att det går en gräns mellan beskattning och konfiskation, varom stadgas i RF § 16.²⁸ Var går då den gränsen? Kommittén säger att den icke ansett sig böra behandla det problemet. Emellertid har eljest åtskilliga synpunkter hävdats i den statsrättsliga och finansrättsliga diskussionen, vilka äro väl värda en analys.

En omständighet, som man ofta tagit fasta på, är *syftet* med pålagan. År 1923 uttalade inkomstskattesakkunniga, att då beskattningens ändamål, enligt den allmänt gängse uppfattningen, uteslutande var att bereda medel till täckande av nödvändiga samhällsbehov, borde det ligga i sakens natur, att staten icke fick uttaga skatter för andra ändamål.²⁹ Bevillningsutskottet ansåg likaledes 1928, att under begreppet skatt endast föll uttagande av vad som erfordrades för täckande av statens behov av medel för sina utgifter, varför utskottet avstyrkte motioner om beskattning i syfte att åstadkomma en jämnare egendomsfördelning.³⁰ En sådan begränsning av skattebegreppet gjorde också bl. a. Svea hovrätt

²⁷ T. ex. Myrberg 1948 s. 25 ff.

²⁸ SOU 1954.40 s. 58.

²⁹ Betänkande om inkomst- och förmögenhetsskatt, Stockholm 1923 s. 75.

³⁰ BevU 1928.32.

i sitt remissyttrande rörande förslaget om kvarlåtenskaps-skatt; i motsats till skatt förelåg konfiskation, enligt hov-rätten, om medborgaren berövades något av sin egendom för helt annat syfte än täckande av statens utgifter.³¹

Förutom utrednings- och remissorgan ha även rättsvetenskapliga författare omfattat nyssnämnda betraktelsesätt. Sålunda har hävdats, att det får anses oförenligt med regeringsformen att i bevillningsväg besluta en skatt, som anses önskvärd för att på visst sätt påverka förmögenhetsfördelningen, men som ur statsfinansiell synpunkt är överflödig och därför ej tages i beräkning i riksstaten.³² I samma riktning har hävdats, att en beskattning för annat ändamål än statsutgifternas bestridande — exempelvis i förmögenhetsutjämnande eller socialt eller valutapolitiskt syfte — icke låter förena sig med grundlagen.³³ På liknande sätt har gjorts gällande, att ett projekt som främst avser att åstadkomma ekonomisk utjämnning mellan medborgarna säkert icke kan genomföras med stöd av riksdagens beskattningsmakt utan att en konflikt med grundlagen uppstår.³⁴

Man kan först stanna vid satsen, att riksdagens beskattningsrätt endast får användas för att täcka statens utgifter. Härvidlag bör framhållas, att omfattningen av beskattningsmakten bestämmes av §§ 57 st. 1, 60 p. 2 och 73. Det kan nu icke anses framgå av regeringsformen, att denna beskattningsmakt skulle få användas endast och allenast för att täcka statsutgifter.³⁵ Tvärtom får det anses framgå av omständigheterna vid tillkomsten av §§ 73 och 57, att åtminstone dessa paragrafer ursprungligen omfattade även prestationer

³¹ SvJT 1947 s. 191 f, Myrberg 1948 s. 33.

³² Herlitz 1934 s. 117.

³³ Sundberg 1947 s. 144. Likaså Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 65, där dock endast förmögenhetsutjämnande syfte medtages som exempel på otillåtet syfte.

³⁴ Eek, SvJT 1947 s. 433.

³⁵ Något sådant följer icke heller av de stundom åberopade §§ 59, 62 och 64. Den förstnämnda föreskriver sålunda blott: 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. Jfr Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 65.

till annan än staten, såsom t. ex. till särskilda kassor och fonder.³⁶ I rättsutvecklingen under 1800-talet synas alla tre paragraferna ha ansetts tillämpliga även på avgifter till annan än kronan; frågan om mottagare av avgifterna var i och för sig irrelevant. Även modern praxis ger ett övervägande stöd för att frågan om mottagare av avgifterna är irrelevant, ehuru denna princip icke är undantagslös. Det är §§ 60 p. 2 och 73, som fortfarande anses tillämpliga även på avgifter till annan än staten. Däremot är § 57 enligt rådande praxis icke tillämplig på avgifter utanför statsregleringen, enär sådana avgifter sakna fiskaliska syften.

Att riksdagens beskattningsmakt sålunda omfattar även prestationer till annan än staten, har fastslagits av riksdagsoppositionen i fall, där KM:t pretenderat på att ensam, utan riksdagens medverkan, kunna påbjuda sådana prestationer. Det är då föga konsekvent av oppositionen att i fall, där fråga är om gränsen mellan skatt och konfiskation, i stället hävda att beskattningsrätten endast får användas för att täcka statsutgifter.

Exempelvis kan man erinra om clearingavgifterna. Vissa importörer ålades att erlægga avgifter till clearingkassor — icke till staten — och dessa kassor skulle å andra sidan utgiva ersättningar till andra importörer, varigenom prisutjämnningar skulle åstadkommas. Huvudsyftet med clearingarna var allmänt prispolitiskt eller försörjningspolitiskt. En av de faktiska verkningarna, som kunde framträda mer eller mindre tydligt, var att vissa importörer nödgades understödja andra importörer. KM:t gjorde anspråk på att ensam kunna påbjuda dessa avgifter, men riksdagsoppositionen hävdade — enligt min mening med fog — att avgifterna voro allmänna avgifter eller pålagor enligt §§ 60 p. 2 och 73. På denna grund ansågos dessa avgifter falla under riksdagens beskattningsmakt. Därvid begränsades beskattningsmakten alltså icke till att omfatta endast täckande av statsutgifter. Utan att bestrida beskattningsreglernas tillämpning anfördes någon gång, att detta avgiftsuttag innefattade en halvt konfiskatorisk åtgärd som regeringsformen knappast räknat med.³⁷

³⁶ Ovan s. 145 f; till det följande se ovan s. 154 f, 168 f, 170.

³⁷ Herlitz 1947 s. 73 f; å s. 81 karakteriseras clearingavgifterna

När man hävdar att beskattningsmakten icke får användas för andra ändamål än statsutgifter, har särskilt tillagts att beskattning icke får ske i syfte att åstadkomma en jämnare egendomsfördelning eller i socialt eller valutapolitiskt syfte. De nyssnämnda clearingavgifterna, vilka föllo under riksdagens beskattningsmakt, hade prispolitiska och försörjningspolitiska syften. Prisutjämningsavgifterna å export av trävaror åsyftade att motverka att hemmamarknadspriserna, som lågo under exportpriserna, stego i höjden. Icke heller prisutjämningsavgifterna hade sålunda fiskaliska syften, utan i stället prispolitiska. Riksdagens samtycke till uttagande av prisutjämningsavgifter inhämtades dock, troligen enär riksdagens beskattningsmakt ansågs berörd. Närmare bestämt torde § 73 ha ansetts tillämplig. Däremot synes § 57 icke ha ansetts tillämplig, varken i fråga om clearingavgifter eller prisutjämningsavgifter. Ty dessa avgifter saknade allt samband med fiskaliska intressen, medan praxis börjat kräva fiskaliskt syfte för tillämpning av § 57. När man emellertid har att undersöka gränsen mellan beskattning och konfiskation, får det för beskattningsmaktens del anses tillräckligt att konstatera, att en avgift faller under § 60 p. 2 eller § 73, även om den ej faller under § 57.

Även om man sålunda får säga, att prispolitiska och försörjningspolitiska syften rymmas inom §§ 60 p. 2 och 73, gäller detsamma icke om varje annat tänkbart syfte. Så t. ex. kunna böter och viten, som avse att utgöra samhällets reaktion mot rättsstridighet, icke anses falla under § 60 p. 2 eller 73; i stället finnas därvidlag andra tillämpliga grundlagsparagrafer, t. ex. § 87. Men vad skall anses gälla om avgifter med det mest omstridda syftet: ekonomisk och social utjämning?

När inkomstskattesakkunniga 1923 anförde att beskattningens ändamål, »enligt den allmänt gängse uppfattningen», var att tillgodose samhällsbehov och att skatter följaktligen icke fingo uttagas för andra ändamål, gäller detta resonemang över huvud endast så länge den allmänt gängse uppfattningen är den nämnda.³⁸ Därmed har en viktig omständighet förts in i

på ett liknande sätt såsom en beskattning av ovanligt slag, en beskattning som till sitt väsen närmar sig konfiskation.

³⁸ Eberstein 1929 s. 67 not 3.

resonemanget: uppfattningens förskjutningar med tiden. Man kan icke utan vidare hävda, att beskattning i senare tid endast får användas i samma begränsade syfte, vari den användes vid beskattningsreglernas tillkomst 1809. En sådan ståndpunkt påkallas icke av reglernas lydelse och är i själva verket för länge sedan kullkastad av konstitutionell praxis. Vad närmare beträffar den allmänna uppfattningen i våra dagar, ha t. ex. åtskilliga myndigheter förklarat, att beskattningsmakten enligt deras uppfattning icke fick användas för sådana syften som kvarlåtenskapsskattens. Men mot detta måste ställas att KM:t jämte riksdagsmajoriteten, som närmast representerar folket, haft motsatt uppfattning. Dessutom ha andra beskattningsåtgärder redan vidtagits, vilka bl. a. varit avsedda att ingripa i förmögenhetsfördelningen. Om KM:t och riksdag besluta en skatt, som bl. a. åsyftar förmögenhetsutjämning, synes det icke på grund av detta syfte kunna hävdas att statsmakterna överskridit beskattningsmaktens gränser.

Och även om det skulle hävdas, att beskattning endast får ske i syfte att täcka statens medelsbehov, blir betydelsen av denna sats begränsad därav, att riksdagen fritt bedömer statens behov. Att genom beskattning anskaffa medel för att t. ex. avbetala statsskulden har sedan länge ansetts förenligt med grundlagen.³⁹ Detta fastän uttagande av skattemedel för att stödja sådana företag som t. ex. statens affärsdrivande verk, vilka förränta sig själva, eller för att gälda för dylika ändamål upptagna lån till sin egentliga natur ansetts vara en förtäckt indragning.⁴⁰ Dessutom har sedan en tid ganska allmänt ansetts, att budgeten kan och bör användas i strävan att påverka den samhällsekonomiska balansen, och att skatter därför kunna upptagas som icke äro nödvändiga för att täcka just löpande utgifter.

Ja, rörande det vidsträckta begreppet statens behov nödgas man t. o. m. ställa följande fråga. Om statsmakterna förklara sig vilja uttaga en skatt för ett statens behov, är det då över huvud tänkbart att påvisa, att skatten i verkligheten icke åsyftar statens behov utan t. ex. förmögenhetsutjämning? I fråga om kvarlåtenskapsskatten anförde bevillningsutskottet, att

³⁹ Även Zetterberg, *Tiden* 1947 s. 157, Eek, *SvJT* 1947 s. 433. Jfr även Welinder 1957 s. 74.

⁴⁰ Eberstein 1929 s. 71.

statsmakterna icke kunde underlåta att genom utnyttjande av förefintliga skattekällor anskaffa medel till täckande av statsverkets — under senare tid kraftigt stegrade men i huvudsakligt samförstånd mellan alla politiska partier beslutade — utgifter. Enligt utskottets åsikt var det nödvändigt att för anskaffande av erforderliga statsinkomster genomföra en skärpning av bl. a. arvsbeskattningen. Syftet med en beskattning av den oskiftade kvarlåtenskapen var icke att skattevägen genomföra en förmögenhetsutjämning.⁴¹ Från statsrådshåll anfördes ock, att förslaget om skatteökningar, särskilt på större förmögenheter, varit behövt för att möjliggöra de föreslagna skattelättnaderna för mindre och medelstora arbetsinkomster.⁴² Ett sådant syfte måste anses ligga inom beskattningsmaktens gränser. Emot dylika uttalanden från statsmakternas sida hävdades av flera remissorgan och andra, att det väsentliga syftet med förslaget i själva verket var att åstadkomma en förmögenhetsindragning, en konfiskation. Att syftet hade en sådan inriktning gav man dock icke några bevis på. Redan det faktiska läget utesluter väl ock i detta och liknande fall, att tillräcklig bevisning om ett annat syfte än det uppgivna kan föras.

En annan sak är, att t. ex. kvarlåtenskapsskatten har en biverkan som innebär förmögenhetsutjämning.⁴³ Det är en följd av att beskattningen är progressiv. Samma slags effekt ha i viss mån även äldre skatter. Men denna bieffekt är något annat än huvudsyftet med beskattningen.

En annan omständighet — vid sidan av syftet med pålagan — som ofta beaktats vid gränsdragningen mellan beskattning och konfiskation, är pålagans *relativa storlek*. Snävt begränsas kanske skattebegreppet i följande resonemang: I begreppet skatt ligger, att den skall kunna gäldas ur medborgarens årliga inkomster så att kvar står för hans »normala livsföring» oundgängliga medel. Med normal livsföring bör rimligen betecknas det levnadssätt, som med hänsyn till »den

⁴¹ BevU 1947.50 s. 79, 80.

⁴² Zetterberg, Tiden 1947 s. 158 f med åberopande av finansminister Wigfors s.

⁴³ BevU 1947.50 s. 80.

enskildes ställning efter opartisk prövning» kan anses vara skäligt. Fiskaliska åtgärder, som tvinga till »rubbnings» av livsföringen, böra ej betecknas såsom beskattning i egentlig mening utan såsom konfiskatoriska ingrepp.⁴⁴

När den »normala livsföringen rubbas» skulle alltså konfiskation föreligga. Men man har icke något stöd i lag eller praxis för att hänföra en sådan beskattning till otillåten konfiskation. Tvärtom tillämpas en sådan beskattning sedan länge.⁴⁵

Eljest har man i litteraturen nöjt sig med att taga fasta på huruvida beskattningen drabbar själva förmögenheten. Såsom konfiskatorisk är att beteckna varje beskattning, har det sagts, som är avsedd att innebära en, fullständig eller partiell, indragning av medborgarens förmögenhet till staten.⁴⁶ En annan författare anför likaså, att indragning av förmögenhet, däri inbegripen kvarlåtenskapsskatten, bör såsom varande av konfiskatorisk natur anses inkonstitutionell.⁴⁷ Dessa synpunkter fullfölja ett gammalt betraktelsesätt. Det har ofta hävdats att en beskattning inneburit ett otillåtet ingrepp i äganderätten. Så t. ex. redan på 1820-talet, då grundskatter skulle läggas på frälsejorden liksom förut på annan jord. Senare ha liknande invändningar gjorts beträffande t. ex. progressiv beskattning, arvsbeskattning o. s. v.⁴⁸

Emellertid visa å andra sidan nu antydda exempel, att skatter som riksdagen vid olika tillfällen beslutat ofta måst tagas just ur förmögenheterna. Under diskussionen om kvar-

⁴⁴ Fahlbeck 1948 s. 3, 6.

⁴⁵ Man kan taga ett schematiskt exempel. En änka, som har 2 milj. kr i förmögenhet men ingen arbetsinkomst får i avkastning 100 000 kr per år efter 5 %, varav hon erlägger 80 000 kr i skatt enligt 80 %-regeln, och därefter återstår 20 000 kr. Det synes tveksamt om denna behållning räcker till normal livsföring för henne och hennes eventuella barn.

⁴⁶ Sundberg 1947 s. 146. Jfr även a. st.: Som konfiskation är att anse varje beskattning som, i följd av sin relativa storlek, icke rimligen kan av genomsnittsmedborgaren utgöras utan förmögenhetsminskning. — Att beskattningsmakten icke innebär makt till konfiskation av medborgarnas förmögenhet ligger i sakens natur, heter det hos Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 61.

⁴⁷ Myrberg 1948 s. 25.

⁴⁸ Herlitz 1934 s. 118.

låtenkapsskatten underströks ock från regeringshåll, att även de hittillsvarande arvsskatterna voro i den mening, som ovan extraherats ur litteraturen, konfiskatoriska. Så snart ett arv uppgick till mera betydande storlek, var skatteprocenten för närvarande så hög, att blott sådana arvtagare som hade ganska stora inkomster kunde tänkas betala arvsskatten utan att tillgripa kapitalet. Detsamma gällde i fråga om den nuvarande gåvoskatten, som ju var uppbyggd parallellt med arvsskatten. Det fanns också andra, redan tillämpade skatter, som svårligen kunde betalas med de löpande inkomsterna, när den skattskyldige hade en större förmögenhet.⁴⁹ Bevillningsutskottet tillade, att det såvitt angick den föreslagna statliga förmögenhetsskatten icke hade framkommit påståenden om att denna årliga skatt, som dock i vissa fall kunde överstiga avkastningen av förmögenheten, stred mot svensk lag.⁵⁰

Ett något annat betraktelsesätt framskyntade rörande vissa clearingavgifter. Priskontrollnämnden anförde i ett remissyttrande, att i de fall ett utjämningsförfarande förutsatte att clearingavgift uttogs på redan inom landet befintliga förråd, detta innebar en konfiskering av hela eller en del av den vinst på inneliggande lager, som skulle utgöra importörernas riskpremie med hänsyn till den ökning av förlustrisken, som uppstod genom import av relativt dyra varor. Ett sådant förfarande kunde därför medföra berättigade krav från importörernas sida med avseende på garanti för den framtida prisutvecklingen.⁵¹ Från regeringen närstående håll framhölls också, att clearingen understundom, särskilt i sådana fall då de i landet redan befintliga lagren av varan varit mera betydande i förhållande till importen, bringats att omfatta även nämnda inneliggande lager. Då avräkningspriset härvid som regel överstigit det tidigare inhemska marknadspriset, har lagerinnehavaren haft att inbetala en mot skillnaden svarande clearingavgift. Åtgärden har därigenom fått en i viss mån konfiskatorisk karaktär.⁵² Även i andra situa-

⁴⁹ Zetterberg, Tiden 1947 s. 156. Jfr även Welinder 1957 s. 74.

⁵⁰ BevU 1947.50 s. 79.

⁵¹ KPr 1941.191 s. 7.

⁵² Lindell, FT 1944 s. 22. Jfr även Staedler 1945 s. 327.

tioner ha clearingavgifterna tett sig säregna. Sålunda har i ett juridiskt responsum anförts, att den konfiskatoriska effekten blir uppenbar i de fall, där en importör köpt kol för t. ex. 70 kronor per ton och vidare sålt den för ett pris, som ligger under avräkningspriset. I dylikt fall nödgas han ej blott avstå sin vinst, utan han tvingas att vidkännas en ren kapitalförlust i den mån vinsten ej täcker clearingavgiften; teoretiskt kan därigenom hela clearingavgiften få konfiskatorisk natur.⁵³

Sålunda synes det vanligen vara den omständigheten, att clearingavgifterna — såsom utgående å t. ex. inneliggande lager — drabba själva förmögenheten, som ansetts konfiskatorisk. Men man synes icke någonsin ha hävdats — t. ex. icke vid domstol — att clearingavgifterna såsom konfiskatoriska skulle vara oförenliga med grundlagen, även när riksdagen medverkat i avgiftsbesluten.⁵⁴

Redan med stöd av nämnda exempel rörande bl. a. arvsskatter, förmögenhetsskatter och clearingavgifter måste konstateras, att konstitutionell praxis ger stöd för att skatter kunna medföra förmögenhetsminskning. Något förbud däremot kan icke heller anses följa av grundlagsreglernas lydelse eller innebörd i övrigt. Det går m. a. o. icke en fixerad gräns — en gräns vid förmögenheterna — i grundlagens beskattningsregler. Man måste instämma i följande uttalande: att det skulle tillhöra begreppet skatt, att denna icke finge utgå ur en medborgares förmögenhet utan allenast ur dennas avkastning eller annan hans inkomst, lär vara svårt att belägga.⁵⁵

Emellertid måste man dessutom ställa frågan, om en beskattning kan stiga över varje gräns utan att få karaktären av konfiskation. Det kan givetvis fastslås, att den efter hand alltmer stegrade progressiviteten, i förening med skattesatsernas höjning, givit de högre beskattade en skatteplikt långt utöver vad tidigare ansågs tänkbart. Men man kan likväl icke anse, att dessa höga skatter äro rättsstridiga. Skatter-

⁵³ Professor H. G. F. Sundberg.

⁵⁴ I NJA 1952 s. 248 var fråga om domstols behörighet i en clearingfråga, men clearingförfattningarnas giltighet synes över huvud icke ha bestritts.

⁵⁵ Eek, SvJT 1947 s. 433.

nas höjd måste bedömas mot bakgrund av huru omfattande anordningar till folkets bästa, som staten åstadkommer med skatterna; därvid faller i ögonen — för att bara nämna ett exempel — att försvaret numera är långt dyrare än förr. Bevillningsutskottet har i detta hänseende anført, att vad i fråga om beskattningens omfattning är rimligt och rättvist givetvis växlar efter tidsförhållandena. Politiska synpunkter äro härvidlag icke utan betydelse. Sedan lång tid tillbaka har en progressiv beskattning varit en invändningsfri metod för anskaffande av statsinkomster, och efter nutida uppfattning anses en mycket stark skatteprogression både tillåtlig och ändamålsenlig.⁵⁶

Man ledes till slutsatsen, att någon som helst fixerad gräns, över vilken en skatt ej kan stiga utan att övergå till konfiskation, icke finnes. Men i stället för en fixerad gräns måste det anses ligga en immanent och flytande begränsning i själva beskattningsmakten, beroende på beskattningsmaktens utformning i 1809 års regeringsform och beroende framför allt på hur den uppfattats och utövats sedan dess. Det kan tänkas, att en ny skatt genom sin höjd och utformning så starkt avviker från beskattningsmaktens dittillsvarande användning — utan att den nya skatten påkallas av något katastrof-läge — att den får anses överskrida gränsen för beskattningsmakten och bli en konfiskation. Här kan inskjutas, att till försvar för kvarlåtenskapsskatten också åberopades vad som ansågs vara skattens jämförelsevis begränsade ekonomiska verkningar. Ehuru KM:t och riksdag äro de organ, som främst kunna giva uttryck åt förskjutningen i uppfattningen om beskattningsmaktens gränser, kunna icke ens dessa organ tillsammans anses äga utvidga beskattningsmaktens område explosionsartat.

En tredje fråga, som tillmätts betydelse för gränsen mellan skatt och konfiskation, är huruvida pålagan drabbar *likformigt*.

Det må först framhållas, att regeringsformen icke inrymmer någon motsvarighet till de regler om »likhet» i beskattningen, som förekomma i vissa länders författningar. Denna

⁵⁶ BevU 1947.50 s. 79.

saknad kan emellertid icke vara principiellt avgörande. Till beskattningens begrepp har sedan gammalt hört en viss grad av allmänlighet och likformighet. Principiellt kan regeringsformen ej sägas tillåta, att t. ex. en enskild medborgare utsättes för en särbeskattning.⁵⁷ I enlighet därmed har det ansetts vara lätt nog att urskilja den form av konfiskation, som består i att en eller annan person blir utsatt för krav, som gå långt utöver vad som avkräves andra. Men långt svårare anses bedömningen bli, så snart kraven grunda sig på generella normer. Sådana synpunkter ha anförts från regeringshåll i debatten om kvarlåtenskapsskatten, där det förklarats vara stor skillnad mellan å ena sidan ingripanden in casu från regeringsmaktens sida gentemot enskilda medborgare — vilket § 16 förhindrar (varom närmare nedan) — och å andra sidan generella lagstiftningsåtgärder som tillkommit genom samfälliga beslut av regering och riksdag.⁵⁸ Från förfoganderättslagstiftningens område kan nämnas, att det ansetts vara påtagligt att ett frånhändande av egendom från vissa individuellt bestämda medborgare icke kan betecknas som en pålaga enligt § 73, d. v. s. som ett slags skatt. En dylik pålaga skulle stå i strid med den princip om likformig behandling av medborgarna, som kommer till uttryck i inledningsorden i § 16, liksom med den generella natur som tillhör skattebegreppet.⁵⁹

Det är — såsom dessa uttalanden angiva — säkerligen befogat att göra en viss distinktion mellan individuella pålagor och normer. En sådan distinktion bidrager emellertid icke mycket till lösningen av problemet. Ty den praktiska frågan är om normmässigt bestämda pålagor i vissa fall utgöra konfiskation.

Situationen kan därvid vara den att en lag, trots sin generella form, i verkligheten blott tager sikte på något enstaka fall. 1947 års lag om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruks-egendom tillkom ursprungligen i syfte att i statens hand överföra en bestämd egendom. I ett sådant fall är det de facto

⁵⁷ Herlitz 1934 s. 118.

⁵⁸ Zetterberg, Tiden 1947 s. 153.

⁵⁹ Sundberg, FT 1945 s. 331.

klent beställt med normmässigheten.⁶⁰ Men då ingreppet likväl formellt hade en korrekt normmässig grund, torde det icke med framgång kunna hävdas att det utgjorde konfiskation.

Den vanliga situationen är emellertid den, att själva normen gör en stor åtskillnad mellan personer i olika ekonomisk ställning, t. ex. genom stark progressiv beskattning. Såsom ovan nämnts anses numera en stark progressivitet tillåten. Frågan kan då ställas, huru stark progressiviteten får vara utan att skatten därigenom blir konfiskatorisk.⁶¹ När det gäller frågor om vad som skall anses utgöra tillräcklig likformighet, variera uppfattningarna med tidsandan. För att nämna ett gammalt exempel, så ansåg konstitutionsutskottet 1886, att KM:t och riksdag i regel icke ens gemensamt fingo belasta näringar med speciella skatter eller avgifter, ej ens för bekostandet av anstalter till deras egen förkovran.⁶² Detta var en mycket restriktiv ståndpunkt, och uppfattningen har ändrats sedan dess. En rättslig standard, sådan som principen om viss likformighet i beskattningen, måste sättas i relation till rättåskådningens omvandlingar. Dessa förskjutningar ske i olika grad inom olika samhällselement. I fråga om t. ex. kvarlåtenskapsskatten uttalade åtskilliga myndigheter och organisationer, att skatten drabbade alltför ojämnt och att den därför måste betraktas som konfiskation. Men KM:t och riksdag stodo politiskt bakom skatten. Olika bedömningar äro givetvis över huvud lätt tänkbara, när det gäller frågan huru stora olikheter i beskattningen, som olika skatteunderlag få föranleda, utan att likhetsprincipen övergives. När meningarna äro så delade som i fråga om kvarlåtenskapsskatten, måste man vara mycket restriktiv med påståenden om att det standardkrav rörande likformighet, som numera kan inläggas i beskattningsbegreppet åsidosatts. Detta innebär i sin tur, att så snart en skatt framträder i korrekt normmässig gestalt, beslutad av riksdagen och godkänd av KM:t, blir det svårt att hävda att den likväl icke är en skatt utan en konfiskation. Att det i varje fall är ogörligt för rättsvetenskapen att draga en be-

⁶⁰ T. ex. Herlitz 1949 s. 290.

⁶¹ Myrberg 1948 s. 32.

⁶² KU 1886.6 s. 3.

stämd gräns mellan beskattning och konfiskation, är tydligt.

Det sagda kan exemplifieras med ett resonemang rörande propositionen om prisutjämningsavgifter å export. I en riksdagsmotion anfördes, att denna pålaga skulle komma att, i strid med den strävan efter normmässighet som av ålder utmärkt beskattningen, drabba på ett ytterst oberäkneligt, tillfälligt och godtyckligt sätt.⁶³ Ur statsrättslig synpunkt kunde måhända tvekan uppkomma, tillades det, huru avgifterna rätteligen borde rubriceras. De hade nämligen ett konfiskatoriskt drag, som var helt främmande för vår statsrätt. Men denna tvekan kunde icke leda till eftergivande av de krav på medverkan från riksdagens sida, som kunde härledas ur regeringsformen, utan var snarare ägnad att accentuera dessa.⁶⁴ Man kan observera, att det påtalade konfiskatoriska draget sålunda icke ansågs medföra grundlagsstridighet, därest blott riksdagen medverkade i beslutet om avgifterna. Detta berodde säkerligen på den flytande gränsen mellan skatt och konfiskation.^{64a}

II. Hittills har varit fråga om huruvida beskattningsreglerna i regeringsformen draga en gräns mellan skatt och konfiskation. Framställningen bör av praktiska skäl kompletteras med frågan, om *RF* § 16 drager en klarare gräns runt konfiskationen. Den härvid aktuella passusen i § 16 föreskriver, att »konungen bör . . . ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakan och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva».

En omstridd punkt i diskussionen om § 16 har varit, huruvida ifrågavarande förbud binder blott *KM:t* eller även *KM:t och riksdag*. Enligt det förstnämnda alternativet skulle paragrafen över huvud icke vara tillämplig på åtgärder beslutade av *KM:t* och riksdag. Rörande denna omstridda fråga vill jag säga, att den enligt min uppfattning i stort sett saknar betydelse, enär § 16 innehåller vissa andra begränsningar som bli avgörande (nedan). Eljest vill jag blott i korthet deklarera, att jag ansluter mig till den förhärskande uppfattningen, att

⁶³ Mot. FK 1945.374 s. 5 (Herlitz).

⁶⁴ A. a. s. 6. Herlitz 1947 s. 100.

^{64a} Se vidare särskilt Welinder 1957 s. 74 f.

paragrafen binder KM:t även om KM:t skulle få riksdagen med sig i beslutet.

I § 16 stadgas, att avhändelse icke får ske »utan rannsakan och dom». Konfiskation efter rannsakan och dom förbjödes icke. Man har ansett, att det påtagligen förutsattes att konfiskationen inträder såsom påföljd av ett otillåtet görande eller låtande från medborgarens sida. Grundlagen godkänner m. a. o. en konfiskation, vilken av domstol beslutes såsom påföljd i anledning av begånget brott.⁶⁵ Detta torde ock vara den föreställning, som paragrafens ordalydelse numera gärna — ehuru icke nödvändigtvis — inger. Emellertid användes orden »rannsakan» och »dom» förr i tiden i den vanliga, enkla betydelsen av undersökning och beslut; man talade t. ex. om att hälsovårdsmyndigheter rannsakade och dömde. Ordalydelsen i § 16 kräver alltså i själva verket icke mera än att avhändelsen sker på grundval av ett vederbörligen reglerat utrednings- och beslutsförfarande.⁶⁶ Den inställningen har man även haft i konstitutionell praxis. Sålunda må erinras om all den avhändelse som sker enligt skattelagarna. Därom har ock sagts, att man på goda grunder kan göra gällande, att den enskildes möjlighet att låta sin sak bli prövad av kammarrätten och regeringsrätten tillgodoser regeringsformens krav på »rannsakan och dom».⁶⁷ Ja, det har även kunnat erinras om den sociala och polisiära lagstiftning, som tillåter eller påbjuder att enskilda berövas sin personliga frihet i former, som stundom är mindre tillfredsställande än skatteprocessens.⁶⁸

För det andra stadgas i § 16, att avhändelse icke får ske utan »i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva». Med hänsyn till den ringa betydelse som kunnat inläggas i kravet på rannsakan och dom, har kravet på en lagenlig ordning gärna framstått som huvudsaken i § 16. Sålunda har anförts, att paragrafens största betydelse ligger i grundsatsen

⁶⁵ Sundberg 1947 s. 145. Med hänsyn till kravet på »rannsakan och dom» har ock rättsgiltigheten av konfiskatoriska bestämmelser i valutalagen 1939 och i lagen 1945 om återställande av viss från ockuperat land härrörande egendom ifrågasatts, Sundberg, FT 1945 s. 334 f.

⁶⁶ Jfr även Herlitz, Svensk tidskrift 1947 s. 97.

⁶⁷ Eek, SvJT 1947 s. 434.

⁶⁸ A. a. f.

om normbundenhet och rättfärdig likformighet vid ingrepp i enskild rätt och frihet.⁶⁹ Från annat håll har likaledes framhållits, att § 16 vill inskräpa att intet ingrepp i äganderätten från myndighets sida får äga rum utan stöd av lag och iakttagande av det processuella förfarande som lagen föreskriver.⁷⁰ Man skulle kunna säga, att § 16 kräver en viss standard i fråga om normmässig och likformig behandling av enskilda.

Men vad ligger närmare bestämt i detta krav på normmässig och likformig behandling av enskilda? Härmed är man tillbaka till den frågeställning, som redan själva skattebegreppet i regeringsformen givit upphov till. Även likformighetskravet i § 16 måste sättas i relation till rättsåskådningens omvandlingar. Det räcker icke att ådagalägga, att en viss avhändelse, t. ex. kvarlåtenskapsskatten, är orättfärdig enligt den uppfattning som rådde 1809. Visserligen bära flera remissyttranden rörande kvarlåtenskapsskatten vittnesbörd om en nutida rättsåskådning, enligt vilken denna skatt är otillåten. Men däremot stå som sagt uppfattningen i regering och riksdag. Och normalt sett utgör just en av riksdagen antagen författning en sådan laga grundval för de konkreta ingreppen, som § 16 ford-
rar. Man kommer därför till det resultatet, att när en skatt fastställts i en norm i laga ordning, kan skatten svårigen sägas strida mot den moderna uppfattning rörande normmässighet, som kan inläggas i § 16. Att förordningen om kvarlåtenskapsskatt, trots sin normmässiga form och sitt ganska vida tillämpningsområde, skulle strida mot normmässighetskravet i § 16, vore ett mycket djärvt påstående.

Med hänsyn till att normmässiga pålagor sålunda i princip falla utanför § 16, har jag tidigare förklarat den frågan vara av föga betydelse, huruvida § 16 binder allenast regering eller även regering och riksdag. Ty även om regering och riksdag i och för sig bli bundna, få riksdagens skattebeslut vanligen normmässig form, och dessa beslut falla på den grund utanför § 16.⁷¹

⁶⁹ Herlitz, Svensk tidskrift 1947 s. 99, 101.

⁷⁰ Fahlbeck & Sundberg 1951 s. 22. Jfr a. a. 1957 s. 23 där åberopade passus fått utgå.

⁷¹ Svea hovrätt säger i sitt remissyttrande rörande kvarlåtenskapsskatten, att hovrätten icke ingår på själva tolkningsfrågan huruvida

Ehuru en normmässigt beslutad skatt enligt hittills diskuterade synpunkter, tagna var för sig, svårigen kan klassificeras som konfiskation, kan man fråga sig om *helhetsbilden* av skatten kan ge ett annat resultat.

Även härvidlag utgör kvarlåtenskapsskatten ett gott exempel. Det hävdades rörande denna skatt, att ett flertal olika drag tillsammans konstituerade skatten såsom en konfiskation. Man framhöll sålunda skattens förmögenhetsutjämnande syfte, skattskyldighetens hänförande till ett begränsat samhällsskikt, skattesatsernas stora höjd i vissa lägen, vissa skatters uttagande direkt ur förmögenheten, överbalanseringen av budgeten m. m.⁷²

För ett så allvarligt steg som att förklara en i laga ordning beslutad skatt ogiltig såsom konfiskation, bör emellertid fordras, att skatten innehåller speciella, i och för sig avgörande drag. När de speciella dragen anses otillräckliga i detta hänseende, kan knappast den vaga *helhetsbilden* anses avgörande. En sådan *helhetsbild* torde snarare vara mera beroende av förskjutning i rättsuppfattning, än konkreta drag hos skatten äro.

Domstolspraxis i fråga om gränsen mellan skatt och konfiskation är icke rikhaltig. Innan det parlamentariska genombrottet skedde, torde politiska maktförhållanden ha medfört att alltför extrema skatter ej gärna beslötos. Icke heller senare synes detta grundlagsproblem ha blivit satt på sin spets inför domstol, före målen om kvarlåtenskapsskatten. I dessa mål har emellertid högsta domstolen tagit ståndpunkt till frågan om grundlagsenligheten av förordningen.⁷³

Sedan rådhusrätten i det ena målet fastställt kvarlåtenskapsskatten till visst belopp, besvärade sig dödsboet i Svea hovrätt under yrkande att rådhusrättens beslut måtte undanröjas. Till stöd härför anfördes, att förordningen om kvarlåtenskapsskatten § 16 binder även riksdagen, men hovrätten anför dock att stadgandet, tolkat såsom icke innefattande skydd även mot riksdagen, helt strider mot grundlagens anda, SvJT 1947 s. 192. Detta synes just vara att på ett ganska kortfattat sätt ingå på den ifrågasatta tolkningen av stadgandet.

⁷² Herlitz, Svensk tidskrift 1947 s. 94, Myrberg 1948 s. 9.

⁷³ NJA 1951 s. 39.

tenskapsskatt stod, såsom i verkligheten innebärande konfiskation och icke beskattning, i strid med RF § 16. Dessutom hade förordningen tillkommit i grundlagsstridiga former, i det att icke den i RF § 87 för stiftande av allmän civillag stadgade ordningen tillämpats såsom vederbort. En lagstiftning som utkrävde »skatter» av kvarlåtenskapsskattens karaktär kunde rätteligen icke betecknas såsom »skattelagstiftning». Det var här fråga om ingrepp i den enskildes rätt, vilka i och för sig endast kunde sanktioneras genom en i enlighet med § 87 stiftad civillag.

Advokatfiskalsämbetet bestred bifall till besvären och anförde, att förordningen om kvarlåtenskapsskatt kunde, med hänsyn till denna skatts jämförelsevis begränsade ekonomiska verkningar, icke betraktas på annat sätt än såsom en av riksdagen i vanlig ordning beslutad skatteförfattning.

Svea hovrätt yttrade: I remissyttranden över det förslag till förordning om kvarlåtenskapsskatt, som låg till grund för propositionen i ämnet, uttalade åtskilliga myndigheter och organisationer, att förslaget såsom åsyftande konfiskation och icke skatt stred mot RF § 16, och att det i varje fall måste behandlas i den ordning som gäller för stiftande av allmän civillag och icke som skatteförfattning. Jämväl i riksdagen var frågan om den i propositionen föreslagna kvarlåtenskapsskattens grundlagsenlighet under debatt. Emellertid antog riksdagen förslaget, varefter KM:t i överensstämmelse med riksdagens beslut utfärdade förordningen om kvarlåtenskapsskatt. Vid överbägande av förordningens innehåll och vad förekommit i samband med dess tillkomst kan hovrätten icke finna uppenbart, att riksdagen med antagandet av förordningen överskridit sin enligt RF § 57 tillkommande beskattningsrätt. Hovrätten lämnar alltså besvären utan bifall.

Här må påpekas, att då hovrätten sålunda icke fann uppenbart att riksdagen överskridit sin beskattningsrätt, intog domstolen en annan ståndpunkt än i sitt remissyttrande över lagförslaget. I remissyttrandet hade domstolen nämligen mycket bestämt hävdad, att förslaget stred mot regeringsformens anda. Denna ändring av hovrättens ståndpunkt sammanhänger måhända med frågan om domstols befogenhet att åsidosätta författningar såsom grundlagsstridiga — varpå jag

icke skall ingå — samt måhända även med den olika sammansättningen av domstolen vid de skilda tillfällena. Emellertid kan även hovrättens uttalande, att den icke kunde finna *uppenbart* att riksdagen överskridit beskattningsrätten, innehålla en antydning om att kvarlåtenskapsskatteförordningen — om den skulle vägas på guldväg, vilket domstolen icke ansåg sig äga göra i målet — kunde befinnas grundlagsstridig. Detta är i så fall en onödig antydning, eftersom domstolens prövning resulterade i att förordningen godtogs.

Högsta domstolen meddelade den 4 jan. 1951 följande beslut: Förordningen om kvarlåtenskapsskatt har tillkommit i den ordning grundlagarna stadga beträffande statlig beskattning. Kvarlåtenskapsskatten kan ej anses annorlunda än såsom en skatt. Vid angivna förhållanden kan vad dödsboet anfört till erhållande av befrielse från skatten icke vinna avseende. På grund härav prövar KM:t lagligt fastställa det slut vartill hovrätten kommit.

Förmodligen har högsta domstolen reagerat mot hovrättens uttalande, att det icke är uppenbart att riksdagen överskridit sin beskattningsrätt. Högsta domstolen har, frångående hovrättens tveksamhet, direkt uttalat att kvarlåtenskapsskatten ej kan anses annorlunda än såsom en skatt.

Från det andra rättsfallet är av intresse att anteckna att Göta hovrätt den 7 mars 1950, alltså innan högsta domstolen meddelade sitt beslut i ovannämnda mål, yttrade följande: Förordningen om kvarlåtenskapsskatt har utfärdats i överensstämmelse med riksdagens beslut och således tillkommit i den ordning regeringsformen stadgar i fråga om statlig beskattning. Kvarlåtenskapsskatten får anses utgöra en statlig beskattning. Här kan påpekas, att Göta hovrätt med sistnämnda sats uttalat sig långt mindre tveksamt än Svea hovrätt i det tidigare målet. Högsta domstolen uttalade sig därefter på samma sätt som i det tidigare målet.

Det kan förtjäna påpekas, att samtliga domstolar i båda målen enhälligt ogillat yrkandena att kvarlåtenskapsskatteförordningen skulle underkännas. Detta belyser, särskilt mot bakgrund av resonemangen om konfiskation under remissbehandlingen, vilken starkt restriktiv inställning till sådana resonemang, som en domstolsmässig lagtolkning leder till.

Man kan därför icke längre upprätthålla uttalandet, att de distinktioner, som finansrätten gör mellan beskattning å ena sidan och konfiskation å den andra, alltjämt måste få avsevärd statsrättslig betydelse.⁷⁴ Det synes knappast heller vara så, att finansrätten numera upprätthåller sådana distinktioner.

AVD. IV. LAGFÖRSLAG

Såsom tidigare nämnts skiljer budgeträttskommittén i sitt lagförslag mellan skatter, § 57, och andra pålagor, § 59. Mellan dessa paragrafer har inskjutits ett stadgande, § 58, som handlar om bevillningar: »Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, stämpelmedlen samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar.» I motiven anföres, att enligt kommitténs förslag skola alla skatter räknas som bevillningar. Därifrån göres givetvis undantag för de skatter som avses i andra stycket av § 57, d. v. s. de kommunala skatterna, vilka enligt kommitténs förslag skola beslutas i lagform.⁷⁵

Ur formell synpunkt kan sägas att regeln i § 58, att vad riksdagen såsom skatt beslutar räknas till bevillningar, icke nödvändigtvis måste uppfattas så som kommittén avser, nämligen att alla skatter skola beslutas av riksdagen ensam och därigenom bli bevillningar.⁷⁶

Ett sakligt bedömande av kommitténs sats, att alla skatter skola räknas som bevillningar, förutsätter klarhet om vad kommittén inbegriper under skatter. Därom sägs i motiven, att bevillningsformens nödvändighet skall gälla ej endast för skatter, som tagas i anspråk genom statsreglering, utan även för övriga skatter.⁷⁷ Häremot måste göras två invändningar. Dels är det icke väl förenligt med nutida uppfattning om bevillningsformens användningsområde, att den användes för prestationer till staten utanför riksstaten eller för prestatio-

⁷⁴ Herlitz 1934 s. 116.

⁷⁵ SOU 1954. 40 s. 51.

⁷⁶ Jfr nedan kap. V. avd. IV.

⁷⁷ A. st. s. 59.

ner till annan än staten, t. ex. fristående fonder. Dels och framför allt omfattar skattebegreppet i § 57 st. 1 enligt rådande konstitutionell praxis blott prestationer med fiskaliskt syfte, och sådana prestationer uppföras enligt budgetpraxis i riksstaten under skatterubriken. Sålunda falla prestationer, som icke tagas i anspråk genom statsreglering, regelmässigt utanför skattebegreppet. Denna avgränsning bör bibehållas.⁷⁸ Följaktligen bör budgeträttskommitténs sats, att alla skatter skola räknas som bevilningar, ses mot bakgrund av principen att alla skatter numera upptagas på riksstaten.

Från den utgångspunkten överensstämmer kommitténs sats om bevilningsformens nödvändighet för alla skatter med rådande praxis. Ty det har som nämnts redan blivit en fast princip, att bevilningsformen skall användas för allt som anses utgöra skatt. Så vitt hittills berörts sammanfalla skattebegreppet och bevilningsbegreppet.

Emellertid uppräknar kommittén dessutom i § 58 st. 1 vissa särskilda bevilningar: »tull- och accismedlen, stämpelmedlen». Däremot ha postmedlen med fog utesluts. I anledning av den gjorda uppräknningen fogar kommittén ett st. 2 till § 58: »Beträffande bevilningar, som ej äro skatter, äger vad i första stycket av § 57 sägs (d. v. s. att det är riksdagen ensam som beslutar om beskattning) motsvarande tillämpning.» I motiven anför kommittén, att då uppräknningen i st. 1 delvis innesluter vad som ej är skatt, har kommittén i st. 2 föreslagit ett stadgande, som gör § 57 tillämplig även på sådan bevilning.⁷⁹ Är det riktigt att bevilningsbegreppet på grund av den gjorda uppräknningen blir vidsträcktare än skattebegreppet?

I ett expertyttrande i betänkandet besvaras denna fråga nekande med följande motivering. Då samtliga i § 58 st. 1 särskilt angivna inkomstmedel av riksdagen i riksstaten upptagas såsom skatter, blir innebörden av kommitténs förslag, att alla under skatterubriken uppförda inkomstitlar men inga andra över riksstaten redovisade inkomstitlar

⁷⁸ Skattebegreppets innebörd i detta hänseende har närmare behandlats i kap. II.

⁷⁹ SOU 1954. 40 s. 59.

skulle räknas till bevillningar. Vid sådant förhållande blir det av kommittén föreslagna stadgandet i st. 2 av § 58 utan betydelse och bör följaktligen utgå.⁸⁰ I denna slutsats synes man böra instämma. Dock bör kanske som motivering anföras, icke så mycket att de uppräknade inkomsterna upptagits som skatter i riksstaten, utan att de till sin karaktär på grund av fiskalisk syftning m. m. synas vara skatter, vilket inplaceringen under skatterubriken är ett uttryck för. Därest det emellertid skulle anses, att någon av de uppräknade inkomsterna egentligen icke utgör skatt — här ifrågakomma vissa av stämpelmedlen — synes en sådan inkomst icke böra upptagas som bevillning och behandlas som skatt.

Måhända beror kommitténs tanke, att bevillningsbegreppet kan bli vidare än skattebegreppet, också på regeln i § 58 st. 1, att till bevillningar räknas vad riksdagen »såsom skatt beslutar». Riksdagen kanske åtager sig något som skatt, som egentligen icke är det — alltså något som utan att vara skatt dock blir bevillning. Denna möjlighet för riksdagen att utvidga sin makt har jag för min del kritiserat och utbytt formuleringen »såsom skatt beslutar» mot »övriga skatter».⁸¹ Därmed bortfaller ifrågavarande diskrepans mellan skattebegreppet och bevillningsbegreppet.

Även om nämnda båda begrepp sålunda skulle sammanfalla, är icke sagt att varje inkomst för närvarande är inplacerad i riksstaten på rätta stället. Sålunda upptagas under skatterubriken och med beteckningen bevillning rusdrycksförsäljningsmedel av partihandelsbolag och av detaljhandelsbolag. Dessa medel äro egentligen icke skatter⁸² och böra icke upptagas som bevillning. Å andra sidan upptagas totalisatormedel, tipsmedel och lotterimedel icke under Skatter utan under Diverse inkomster, enär den enskilde anses erhålla ett vederlag för sin avgift, nämligen en vinstchans. Dessa inkomster utgöra dock egentligen skatter⁸³ och borde betecknas som bevillningar. I nu nämnda hänseenden borde specifikationen i riksstaten justeras.

⁸⁰ SOU 1954. 40 s. 82 (Runemark).

⁸¹ Ovan s. 139.

⁸² SOU 1952. 45 s. 29, 157 ff, Stridsberg, StvT 1935 s. 477 f.

⁸³ Ovan s. 113 f.

Eftersom skatte- och bevillningsbegreppen sammanfalla, måste man fråga sig om båda begreppen, eller rättare sagt termerna, över huvud behövas i lagtexten. I det ovannämnda expertyttrandet besvaras denna fråga nekande, och i valet mellan de båda termerna utmönstras den ålderdomliga termen bevillning. Det skulle sålunda i lagtexten icke heta »till bevillningar räknas . . .» utan »till skatter räknas . . .». Dessutom skulle enligt expertyttrandet uppräkningsen av skatter omfatta skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse, automobilskattemedel samt tullar och acciser, i stället för av kommittén föreslagna tull- och accismedlen samt stämpelmedlen. Uppräkningsen skulle sålunda enligt experten sammanfalla med underrubrikerna till skatterubriken i budgeten.⁸⁴

Det synes mig riktigt att utmönstra termen bevillning, som icke längre fyller någon funktion. Bevillningsbegreppet hade sin stora betydelse på den tid, då man hade dels skatter som voro ordinarie, dels skatter som voro bevillningar. Utgallringen av ifrågavarande dubbelbeteckning påkallas numera av önskemålet om begriplighet och reda i grundlagen. Det är ganska sällan som det pågår översyn av grundlagen och ett sådant tillfälle bör icke försittas. Om termen bevillning sålunda utmönstras i § 58, bör bevillning utbytas mot skatt även i några andra paragrafer, nämligen RF §§ 63 och 75 samt RO §§ 39 och 40.

Däremot synes det mig tveksamt om man, såsom föreslås, bör uppräknas skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse m. m. såsom hörande till skatterna. Om någon uppräkningsen över huvud skall göras, bör den visserligen omfatta dessa inkomster, som äro de viktigaste. Att anknyta uppräkningsen till budgetens underrubriker synes emellertid i och för sig onödigt, och indelningen i budgeten kanske ändras rätt snart, medan regeringsformen så vitt möjligt bör lämnas orubbad. En sådan exemplifierande uppräkningsen av skatterna säger dessutom endast det självklara, att dessa inkomster tillhöra skatterna, och är därför obehövlig. En sådan uppräkningsen bör därför över huvud icke göras.

Resultatet blir då ett synbarligen enkelt och redigt förslag, som i § 57 handlar om skatter, för vilka skatteformen

⁸⁴ SOU 1954. 40 s. 82 f (R u n e m a r k).

(förut vanligen kallad bevillningsformen) skall användas, och som i § 58 handlar om andra pålagor än skatter.

Rörande andra pålagor än skatter föreslår budgeträttskommittén den regeln, att de ej må »utan riksdagens samtycke påbjudas». I motiven anföres, att lagtexten åsyftar att alltjämt samstämmighet mellan konung och riksdag skall ford-ras. Texten åsyftar vidare, att riksdagens samtycke skall lik-som hittills kunna ges i vilka former som helst (utom givet-vis skatteformen, där riksdagen beslutar ensam). Formen får sålunda väljas efter omständigheterna.⁸⁵

Vad sålunda anförts synes ge ett korrekt uttryck för gäl-lande rätt. Något önskemål om ändring däri synes icke kun-na anföras. Det är t. ex. naturligt, att då ett visst vederlag gives av det allmänna för den enskildes prestation, KM:t del-tager i beslutet om vad det allmänna sålunda skall prestera.

Lagtexten i fråga skulle då bli följande. I § 57 kvarstår satsen, att »*Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena*». Paragraf 58 i kommitténs för-slag utgår, och i stället framskjutes till detta nummer regeln från § 59, att »*Inga pålagor i penningar, varor eller tjänst-barheter må utan riksdagens samtycke påbjudas.*»⁸⁶

⁸⁵ SOU 1954. 40 s. 61.

⁸⁶ Ehuru skatterna utgöra ett slag av pålagor, får såsom tidigare sagts ändå anses formellt klart, att skatterna skola falla under den särskilda regeln i § 57 och icke under reststadgandet i § 58.

KAP. V. BEFOGENHET ATT SÄNKA OCH AVSKAFFA SKATTER OCH ANDRA PÅLAGOR

AVD. I. REGERINGSFORMENS URSPRUNGLIGA INNEBÖRD

§ 57

Frågor om skattesänkning ha diskuterats mycket i äldre tid och bli, trots allt, stundom aktuella även i våra dagar. Frågorna gällde 1809 dels KM:ts befogenhet att på egen hand nedsätta eller avstå från en av ständerna beslutad bevillning, och dels ständernas befogenhet att ensamma sänka eller avskaffa en ordinarie skatt.

Innan jag ingår på dessa frågor var för sig, är det av intresse att beröra vissa begrepp i § 57, vilka ansetts ge en helhetsbild av konungens och riksdagens inbördes befogenheter i nu ifrågavarande hänseende. Man har sålunda tagit fasta på att rätten att sig »*beskatta*» enligt § 57 utövades av ständerna. Å ena sidan har hävdats, att »beskattningsmakten» i och för sig blott innebar makt att samtycka till viss pålaga, varemot upphävande helt eller delvis därav icke var beskattning.¹ Sålunda skulle t. ex. konungen ha kunnat delvis avstå från en beslutad skatt, ehuru beskattningsmakten tillkom ständerna. Å andra sidan har däremot hävdats, att begreppet »beskatta» i § 57 icke lämnade rum för konstruktionen av ett skattebemyndigande, i motsats till t. ex. begreppet bevilja.² Konungen skulle sålunda icke ha kunnat nedsätta en beslutad skatt.

När det gäller att finna hur man 1809 kan ha sett på detta problem, torde tillkomsten av § 57 kunna giva någon ledning. Förenings- och säkerhetsakten 1789 § 5 hade följande lydelse: »Som den rätta friheten består uti att fritt giva till rikets un-

¹ Naumann 1883—84 s. 18 f. Reuterskiöld 1924 s. 75. Jfr även KU 1874.7 s. 8.

² Lagerroth, StvT 1940 s. 154. Jfr även Rydin 1855 s. 82.

derhåll vad finnes nödigt, så äger svenska folket därom en ostridig rätt att med konungen rådslå, jämka, avslå och överenskomma.» Denna paragraf hade väckt stark opposition på riddarhuset, enär den i flera avseenden var otydlig och försåtlig. Möjlighet öppnades nämligen för andra myndigheter än ständerna att i beskattningsfrågor föra svenska folkets talan, och den myndighet som konungen vände sig till fick ej fritt bestämma utan tänktes överenskomma med honom.³ I adelns protest mot ifrågavarande paragraf framhölls därför som nämnts följande: »Att beskatta sig själv har varit svenska nationens urgamla rätt, så mycket angelägnare att hädanefter som hittills skett, vid riksdagar allena utövas, som bevillningar aldrig kunna tillbörligen jämkas mellan undersåtar utom vid rikets allmänna möten.»⁴ Denna adelns protest blev som synes förebild för § 57. Bl. a. uttrycket »sig beskatta» i § 57 har hämtats från protesten.

Avsåg då uttrycket »att beskatta sig själv» i protesten blott ett krav på samtycke till en påлага, så att konungen t. ex. kunde nedsätta en beslutad skatt, *eller* var riksdagens skattebeslut tvärtom definitivt bindande? Detta belyses av några samtida uttalanden på riddarhuset, bl. a. av följande passus: Beskattningsrättigheten ankom icke mer på ständernas fria vilja och samtycke efter försäkringsaktens antagande. Denna svenska folkets urgamla rätt och frihet var däremot bevarad i 1772 års RF.⁵ Här åsyftade beskattningsrätten, denna urgamla rätt, blott ett krav på samtycke till pålagorna. Beskattningsrätten var sålunda blott en immunitet. Även under de andra riksdagarna i slutet av 1700-talet användes flitigt uttrycket »sig själv beskatta». Det synes alltid ha haft denna betydelse av en immunitet.

Är det troligt att man 1809 inlade något annat i begreppet beskatta, nämligen att beskattningen icke heller fick nedsättas av konungen? Knappast, såvitt följer av hur 1809 års män i olika uttalanden använde begreppet beskatta. Mannerheim anförde att »riksens ständer äga efter 1772 års regeringsform rättighet att beskatta sig själva», och RF 1772 § 45 krävde

³ Lagerroth 1942 s. 107.

⁴ Adels prot. 1789 s. 524.

⁵ Adels prot. 1789 s. 418 (Pfeiff). Vidare Almén 1940 s. 390.

blott »samtycke».⁶ G. A. Silverstolpe använde ordet »beskattning» som synonymt med förenings- och säkerhetsaktens uttryck »giva till rikets underhåll».⁷ På liknande sätt uttalade sig Poppius och Mörner.⁸ Hos ingen synes begreppet »beskatta» ha avsett mera än ett krav på samtycke till en påлага. Långt senare, 1834, yttrade även Järta rörande begreppet »beskatta», att »detta ord har väl hittills aldrig varit använt i betydelsen av att upphäva den beskattning, som av ålder utgjort statsverkets ständiga inkomst och varförutan hela den samhällsordning, som regeringsformen förutsätter, icke kunde upprätthållas».⁹

Till stöd för motsatt uppfattning, nämligen att beskattningsmakten i § 57 innebar mera än ett krav på samtycke, har anförts följande: »Beskatta» betydde enligt Svenska akademis ordbok »lägga skatt på, med objekt, som betecknar den person eller institution, som skall betala skatten». Det var tydligen synonymt med »pålägga gärdar» i tidigare regeringsformer. I dessa var konungen sagda ords subjekt, undersåtarna dess objekt. 1809 blev svenska folket både dess subjekt och objekt.¹⁰ Detta resonemang ger rum för flera frågor. Uttrycket »pålägga gärdar», som var synonymt med »beskatta», synes ha avsett att de enskilda belastades, icke att pålagorna minskades. Innebörden av denna makt, som sålunda låg i de synonyma uttrycken, förändrades väl icke genom byte av subjekt. Man kan jämföra med Mannerheims uttalande att »riksens ständer äga efter 1772 års regeringsform rättighet att beskatta sig själva». Där ha »riksens ständer» insatts som subjekt i stället för konungen, som dock var subjekt i RF 1772 § 45 och som icke fick pålägga gärdar utan ständernas samtycke. Säkerligen betydde Mannerheims byte av subjekt icke, att han i ordet »beskatta» felaktigt inlade mera än ett krav på samtycke till pålagorna. Paragraf 45 och dåtida praxis gåvo ju fullt tydligt vid handen att det blott krävdes samtycke. När Faggot tidigare talat om att »rik-

⁶ Akter från 1809 s. 96.

⁷ Silverstolpe 1809 s. 92.

⁸ Akter från 1809 s. 16 f, 115.

⁹ Landgren 1890 s. 62.

¹⁰ Lagerroth 1942 s. 108, StvT 1939 s. 60.

sens ständer ålägga landet och därunder sig själva »alla nödvändiga utskylder¹¹, hade han ock insatt ständerna både som subjekt och objekt, men likväl krävdes blott ständernas samtycke under frihetstiden. Dessutom må erinras om att 1809 års män allmänt använde begreppet »beskatta» när de avsågo kravet på ständernas samtycke till pålagor. Deras språkbruk är här en ganska god källa.

Resultatet av det hittills sagda synes bli, att § 57 krävde ständernas samtycke till belastning av de enskilda — därvid riksdagen ägde göra önskade begränsningar — men icke sade någonting om minskning av skatter. Detta innebar dock icke, att konungen ägde nedsätta skatter på ett sådant sätt, att det beskattningssystem, till vilket ständerna samtyckt, sönderbröts.

En annan punkt i § 57, som tolkats på olika sätt, är att paragrafen gällde svenska folkets »urgamla» rätt att sig beskatta.

Å ena sidan har ordet »urgamla» ansetts innebära folkets återinträdande i de rättigheter, varav det var i besittning innan någon inskränkning däri skedde. Ständerna skulle då vara berättigade att jämväl fritt reglera, t. ex. indraga ordinarie inkomster. Intet annat grundlagsstadgande skulle förbjuda detta. Ifrågavarande åsikt skulle ock ha hysts av 1809 års grundlagsstiftare själva.¹² Sålunda skulle beskattningsrätten frigöras från bl. a. den gustavianska tidens inskränkningar.¹³ En annan författare förklarade likaledes, att § 57 icke gällde någon annan beskattningsrätt än den som svenska folket av urgammal tid haft, men denna i hela dess vidd.¹⁴ I samma riktning har en tredje forskare hävdadt, att den »urgamla» rätten är konstaterbar först efter ingående författningshistorisk forskning.¹⁵ Med bibehållande av ifrågavarande rättshistoriska inriktning kunde man emellertid komma till

¹¹ Faggot 1768 s. 161.

¹² Rydin 1855 s. 76 f. Det ställe i ständerprotokollen, som skulle bevisa detta, synes dock ha feltolkats, se Landgren 1890 s. 13 f.

¹³ Rydin 1878 s. 173.

¹⁴ Svedelius 1856 s. 557.

¹⁵ Landgren 1890 s. 11.

ett annat konkret resultat än ovan relaterats, såsom då det anfördes, att ordet »urgamla» lär oss att folkets beskattningsrätt hade gränser, ty redan gamla landslagen band allmogen vid plikten att utgöra laga, årliga utskylder.¹⁶ I varje fall kan enligt min mening anföras, att om ordet »urgamla» över huvud skall anses utgöra en egentlig rättshistorisk bestämning, blir den »urgamla» rätten snarast den, som låg i kravet på samtycke till pålagor i äldre författningar, medan uttrycket »sig beskatta», vilket uppfattats på olika sätt (ovan), var en nyhet i § 57.

Å andra sidan har emellertid hävdats, att ordet »urgamla» över huvud icke må uppfattas, som om det begränsade giltigheten av § 57 till blott en del av beskattningsrätten, nämligen den som folket skulle innehaft av ålder.¹⁷ Det kan icke ha varit 1809 års mäns mening, att några forskningar i tidigare rätt skulle vara påkallade för att få klarhet i den folkliga beskattningens vidd.¹⁸ Man har i stället velat utsäga att folkets beskattningsrätt över huvud var urgammal.¹⁹ Man har understrukt värdet av beskattningsrätten med en hänvisning till dess ålder.²⁰ Slutsatsen blir, att »urgamla» närmast må betraktas som synonymt med »naturlig».²¹

Dessa synpunkter, som innebära att »urgamla» icke hade någon preciserande betydelse, synas mig mycket antagliga. I förarbetena till § 57 finner man ingenstans att »urgamla» skulle utgöra en grundläggande bestämning till beskattningsrätten. I stället var »urgammal» vid den tiden ett ofta använt epitet för friheter eller rättigheter, som man ville stödja.²² På ett sådant sätt användes »urgamla» i adelns protest 1789, varifrån det överflyttades till § 57.

Emellertid har, märkligt nog, den författare som främst

¹⁶ Kjellén 1897 s. 51, Naumann 1883—84 s. 16 f, Herlitz 1934 s. 38. Jfr även reservanter i KU 1874.7 s. 8.

¹⁷ Lagerroth, StvT 1938 s. 27, 1953 s. 28. Även Kaijser, StvT 1940 s. 160. Jfr även Naumann 1883—84 s. 6 f, 16 f.

¹⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 28.

¹⁹ Lagerroth, StvT 1938 s. 28.

²⁰ Kaijser, StvT 1939 s. 345 ff, 1940 s. 160.

²¹ Lagerroth, StvT 1953 s. 36.

²² T. ex. Adelns prot. 1810. VI 2 s. 68 om konungens »urgamla rätt» att ge dispens från lag (Mörner).

klargjort nyssnämnda, begränsade betydelse hos »urgamla», i ett annat hänseende givit »urgamla» en mycket stor betydelse. Sålunda har anförts följande²³: Ej ens inför enligt äldre rättsordning tillkomna skatter låter folkets beskattningsmakt sig hejdas, ty den erkänner icke en sådan rättsordning, så vitt den kunde påstås avvika från § 57. Detta är den radikala verkan av ordet »urgamla». Genom detta ord ge 1809 års män hela paragrafen s. a. s. retroaktiv verkan. Beträffande skatter äldre än 1809 innebär detta, att de äro skapelser av folket ensamt och igen kunna hävas av dem, som nu och sedan lång tid tillbaka representerar det, nämligen riksens ständer.

Flera invändningar måste göras här. Att låta den beskattningsrätt, som lagfästes 1809 i § 57, även förskjutas bakåt i tiden på grund av ordet »urgamla», synes icke förenligt med att »urgamla» var ett honnörssord för vördnadsvärd, omistlig, naturlig. Ingenting i förarbetena till § 57 ge heller minsta antydning om att »urgamla» skulle ha en radikal, retroaktiv verkan till ständernas förmån. »Urgamla» fanns t. ex. med redan i af Håkansons första, ganska kungavänliga förslag, avd. II § 7. Och även om man gav § 57 retroaktiv verkan, blir likväl avgörande vad som låg i rätten att sig »beskatta», som skulle tillskrivas äldre tid. På den punkten får man erinra sig vad tidigare sagts, nämligen att beskattningsrätten i § 57 innebar krav på ständernas samtycke till pålagor, men icke angav någonting om minskning av dem.

Mindre intresse än »urgamla» har bestämmningen »*svenska folkets*» beskattningsrätt tilldragit sig.

Man skulle kunna ställa den frågan, om § 57 bara avsåg utövandet av »svenska folkets» rätt, eller om paragrafen avsåg utövandet — i egenskap av svenska folkets representant — av »all» beskattningsrätt.

Det är icke säkert, att det förelåg någon reell skillnad mellan dessa båda alternativ. Ty även här blir avgörande, vad som låg i rätten att sig »beskatta». Om »beskatta» blott betydde — såsom ovan hävdats — krav på samtycke till skatter och icke sade någonting om rätt att minska skatter, så synes även alternativet »all» beskattningsrätt få detta begränsade

²³ Lagerroth, StvT 1938 s. 33, 273.

innehåll. Samma innehåll torde alternativet »svenska folkets» beskattningsrätt få.

Detta sistnämnda alternativ synes dock innefatta den naturligare läsarten. Genom framhållandet av »svenska folkets» rätt gavs då intryck av att beskattningsrätten blott avsåg ett krav på samtycke, enär svenska folket traditionellt hade en sådan rätt men icke t. ex. en rätt att sänka ordinarie skatter.

Stor möda har nedlagts på tolkningen av den passusen i § 57, att beskattningsrätten skulle utövas av »riksens ständer *allena* vid allmän riksdag». Den första frågan är om »allena» betydde ensamma och hörde till »riksens ständer», *eller* om »allena» betydde endast och hörde till »allmän riksdag».

I adelns protest 1789 underströks att beskattningsrätten borde »vid riksdagar *allena* utövas». Här kan »allena» sannolikt utbytas mot endast.²⁴ Håkansonsska förslaget åter använde frasen »riksens ständer vid allmän riksdag», utan att över huvud använda ordet »allena». Men i Adlerbeths och Gahns exemplar av detta förslag tillskrevs i brädden »endast».²⁵ Även här synes detta ord hänföra sig till »riksdag». Hittills hade man sålunda använt betydelsen endast — om än icke alltid ordet endast — och denna bestämning hade hänförts till allmän riksdag. Men vid den slutliga redigeringen av § 57 hämtades ordet »allena» från 1789 års protest och insattes på en annan plats än i protesten.

Å ena sidan har då hävdats, att »allena» i § 57 insatts på en sådan plats — beskattningsrätten utövas »av riksens ständer *allena* vid allmän riksdag» — att det med all säkerhet betydde ensamma och hörde till ständerna.²⁶ Vidare kan framhållas, att i alla andra grundlagsparagrafer, vari ordet »allena» förekom — t. ex. § 4 som stadgade att »konungen äger att *allena* styra riket» — synes »allena» likaledes betyda ensam. Och går man till förarbetena till § 57, finner man i Järntas promemoria följande fråga rörande beskattningsmakten: »Tillkommer den ovillkorligen riksens ständer *allena*?»²⁷ Där

²⁴ Lagerroth 1942 s. 107.

²⁵ Akter från 1809 s. 63.

²⁶ Lagerroth 1942 s. 107. Se vidare a. a. s. 111, ds., StvT 1938 s. 22 ff, 28 ff, 1940 s. 153.

²⁷ Akter från 1809 s. 146.

är betydelsen ensam uppenbar, hänförd till ständerna. Likaså då Valerius i konstitutionsutskottets memorial talade om »riksens allena beskattande ständer».²⁸ Men i några andra sammanhang i memorialet användes »allena» i betydelsen endast.²⁹ Slutligen kan från ständerdebatterna efter regeringsformens antagande nämnas t. ex. följande uttalande: »uti § 57 riksens ständer allena tillkommer vid allmän riksdag beskatta svenska folket»³⁰, samt följande: »efter Sveriges nuvarande statsförfattning, av riksens ständer allena, utan all konungens medverkan fastställd, tillkommer lagstiftningsmakten konungen och ständerna samfällt, beskattningsmakten ständerna och styrande makten konungen allena.»³¹ Även här har man betydelsen ensam, hänförd till ständerna (eller konungen). Sammanfattningsvis kan sägas att mycket sålunda talar för en sådan tolkning.

Å andra sidan har som stöd för att »allena» i § 57 betydde endast och var att hänföra till allmän riksdag, anförts bl. a., att § 57 eljest skulle innehålla en tautologi.³²

Fråga är emellertid, om det här verkligen behöver göras en skillnad mellan de två tolkningarna. Visserligen har menats, att man i § 57 försmått ordet »endast» — vilket föreslagits av Adlerbeth och Gahn — och att »allena» därför icke var lika med »endast».³³ Men ingenting i förarbetena visar att det här förelåg en avsiktlig motsättning. Tvärtom innehöll adelns protest 1789, som låg till grund för § 57, ordet »allena» i betydelsen endast och, vilket är viktigast, hänförligt till riksdag. Med »riksdagar allena» 1789 åsyftades riksens ständer vid riksdag, således båda begreppen under ett.³⁴ Uttrycket »riksens ständer» var under ståndstiden beteckningen för folkrepresentationen, medan »allmän riksdag» avsåg själva

²⁸ Akter från 1809 s. 157.

²⁹ Akter från 1809 s. 151, 155.

³⁰ Adelns prot. 1809 III. 1 s. 1089 f (Printzschöld).

³¹ Borgarståndets prot. 1809 II s. 558 (rådman Korsbergers av Järta författade memorial). Jfr även Cederskjöld 1828 s. 102.

³² Kaijser, StvT 1939 s. 350.

³³ Jfr Rydin, Kamrarne och beskattningsfrågan s. 54, ds. 1878 s. 175. Lagerroth, StvT 1927 s. 92.

³⁴ Jfr även von Asps uttalande 1789 att beskattningsrätten tillhörde »nationens deputerade ensamt», hos Stavenow 1919 s. 23.

sammankomsten, riksens ständer i verksamhet. Det behöver därför icke bli någon skillnad mellan att låta »allena» hänföra sig till riksens ständer och till allmän riksdag. Detta betraktelsesätt överensstämmer därmed, att det verkar som en tillfällighet att syftningen hos »allena» formellt torde ha blivit en annan i § 57 än i 1789 års protest, i samband med att några förtydligande ord tillskrevos 1809. Ordföranden i 1809 års konstitutionsutskott synes också ha låtit »allena» bestämma både riksens ständer och allmän riksdag, då han anförde att § 57 förmådde att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövades allena av riksens ständer vid allmän riksdag.³⁵

Den andra frågan i samband med ordet »allena» är följande: mot vem riktade sig detta ord? Allmänt har ansetts, att »allena» hade en ganska tydlig adress till Gustav III:s försök att återuppliva äldre tiders praxis med provinsmöten och utskottsriksdagar m. m. Man ville 1809 förebygga en upprepning av sådana försök att på andra, lättare framkomliga, vägar skaffa sig folkets samtycke till en önskad beskattning.³⁶

Men huruvida »allena» riktade sig, icke blott mot provinsmöten m. m., utan även mot konungen har varit omstritt. Å ena sidan har följande resonemang förts: Betonandet av riksdagens befogenhet att »allena» beskatta får anses rikta sig även mot konungen. Visserligen har det redan sagts i paragrafen att folket var självbeskattande. Det skulle sålunda föreligga en tautologi. Men det var ett centralt intresse 1809 att utestänga konungen från beskattningen. Och § 60 reglerade blott höjande av allmän avgift, varför påläggande av en helt ny avgift torde vara reglerat redan i § 57.³⁷ Det har också

³⁵ Adelns prot. 1809 IV. 2 s. 1140 (Mannerheim). Jfr även Järtas uttalande 1834 rörande § 57, att svenska folkets beskattningsrätt »endast må utövas av riksens ständer vid allmän riksdag, följaktligen icke av provincialständer eller sockneombud vid sammankomster inom länen», Landgren 1890 s. 14. Jfr vidare utkastet till 1812 års regeringsform: »uniquement par les états à une diète générale», Andgren 1933 s. 323.

³⁶ Malmgren 1934 s. 146, 1941 s. 293. Jfr även Silverstolpe 1812 s. 88, Rydin 1878 s. 173 f, Naumann 1883—84 s. 17, Alin 1890 s. 3 f, Landgren 1890 s. 7 ff, Landberg 1932 s. 92 f, 101, Lagerroth 1942 s. 110.

³⁷ Malmgren 1941 s. 293 f (annan mening tidigare hos Malm-

anförts den motiveringen, att enär »allena» uteslöt alla andra än riksens ständer, riktade det sig även mot konungen.³⁸

Å andra sidan har emellertid hävdats, att »allena» förvisso riktade sig mot att något annat representativt folkorgan eller någon menighet skulle äga beskattningsmakt. Men det riktade sig ej mot konungen. Ty konungen kunde ändock ej konkurrera om beskattningen, enär han icke representerade svenska folket, och § 57 endast reglerade frågan vem som utövade detta folks självbeskattningsrätt.³⁹

Här bör man erinra sig, att förenings- och säkerhetsakten hade talat om att folket ägde »överenskomma» med konungen om beskattningen. Konungen hade också personligen lett det hemliga utskott, som ägde besluta med ständernas rätt. Och det Håkansoniska förslaget lät beskattningen i vissa fall avgöras vid gemensamma sammanträden med ständerna under konungens ordförandeskap.⁴⁰ Det synes sålunda ha funnits god anledning att genom ordet »allena» rikta en udd även mot konungens deltagande i beskattningen.

Även om denna läsning förefaller naturligast, kan man emellertid fråga sig, om det egentligen hade någon betydelse mot vem »allena» riktade sig. Om det föreskrevs att beskattningsrätten utövades av »riksens ständer vid allmän riksdag», synes därav följa att ingenting som föll inom beskattningsrätten tillkom någon annan — givetvis under förutsättning att inget annat grundlagsbud modifierade § 57. Huruvida »allena» över huvud fanns insatt i § 57 eller icke, synes vara utan betydelse för innebörden i paragrafen. »Allena» torde blott fylla funktionen av en kursivering.⁴¹ Mot en sådan bakgrund ter det sig sällsamt, att man i rättsutvecklingen under 1800-talet stridit så mycket om innebörden i »allena».

Resultatet av den hittillsvarande undersökningen av de olika leden i § 57 blir, att innebörden i paragrafen främst gren i StvT 1939 s. 43). Jfr även Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 61 och 67.

³⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 22 ff, 28 ff, 1940 s. 153.

³⁹ Reuterskiöld, StvT 1938 s. 265 f, 423. Jfr även Thulin 1890 s. 169.

⁴⁰ Hessler, StvT 1950 s. 478.

⁴¹ Jfr Lagerroth, StvT 1938 s. 426, Malmgren 1941 s. 294.

blir beroende av begreppet »beskatta». Såvitt framgår av språkbruk och förarbeten låg i beskattningsrätten ett krav på ständernas samtycke till belastning av de enskilda, men icke någonting rörande minskning av skatter. Därmed befäste § 57 en gammal svensk rättsåskådning.

Den motsatta helhetsuppfattningen går ut på att ständerna icke längre tänktes förskansade bakom immuniteter utan som utöfvare jämte konungen av själva statsmakten.⁴² Det var en stor principiell förändring, som då skulle ha skett 1809. Innebörden skulle vara, att ständernas makt var fullkomlig även såvitt gällde nedsättning av skatter.

Emellertid kan mot detta anföras vissa generella synpunkter — förutom vad redan sagts om de speciella begreppen i § 57. Regeringsformen innehöll icke någon klar regel som gav uttryck åt den ifrågavarande, stora förändringen. Den omdiskuterade § 57 härstammade från af Håkansons första utkast, och denne kungavänlige författare kan svårligen mistänkas för att in dubio ha skjutit över högst betydande befoheter, såsom t. ex. rätten att sänka ordinarie skatter, till ständerna ensamma. Över huvud tillkom regeringsformen mycket hastigt, under brinnande krig, och det är naturligt att den fullföljde äldre rätt när den icke uttryckligen utsade annat.

Nedsättning av bevillning

Efter den nu gjorda allmänna analysen av § 57 uppkommer den speciella frågan, huruvida konungen enligt § 57 på egen hand ägde nedsätta eller avstå från en av ständerna beslutad bevillning.

I *litteraturen* har ansetts att det, om man bortser från gäldsbevillningen, principiellt sett måste ha varit konungens sak att avgöra, om han skulle mottaga bevillningen och påbjuda prestationer i överensstämmelse med densamma eller — helt eller delvis — avstå från den.⁴³ Detta har gärna uttryckts så, att ständerna genom sitt skattebeslut gävo konungen ett be-

⁴² Lagerroth, StvT 1938 s. 10.

⁴³ Herlitz 1934 s. 73.

myndigande, vilket han begagnade sig av om han fann rikets väl fordra det.⁴⁴

Motsatt mening har emellertid också hävdats. Det har ansetts, att en konsekvens av ständernas rätt att allena beskatta blev att konungen icke kunde hindra en skatt att utgå, som de beslutat. Konungen kunde således icke vägra mottaga en beviljning eller senare sänka den.⁴⁵

Huru 1809 års män själva sågo på denna fråga ha de icke uttryckligen klargjort. Men de synas städse ha använt begreppet »beskatta» såsom innebärande endast ett krav på samtycke.⁴⁶ Mannerheim betecknade vidare riksdagen såsom »den givande».⁴⁷ Silverstolpe talade om ständerna såsom beviljande, medgivande.⁴⁸ Icke någonstädes synas de ha karakteriserat ständernas verksamhet på ett sådant sätt, att det beviljade beloppet icke borde få underskridas. Det må också påpekas att frihetstidens maktägande ständer enligt då gällande konstitution icke kunde beskattas utan sitt »samtycke». Det är svårt att tänka sig, att detta frihetstidens krav på samtycke skulle ha syntts otillräckligt 1809 och att det sålunda skulle ligga något mera i § 57 i detta hänseende.

Icke heller tillägget att ständerna »allena» beskattade kan anses medföra, att begreppet beskatta i och för sig fick en annan innebörd än nyss sagts.⁴⁹ Silverstolpe talade t. ex. om att ständerna »allena» avgjorde sådana ärenden som bemyndigande för konungen att upptaga lån.⁵⁰ Ordet »allena» användes här om det som blott var ett bemyndigande. Bakom en bevillningsförfattning låg också ett åtagande som givetvis

⁴⁴ Reuterskiöld 1924 s. 74, Malmgren 1952 s. 80, 1941 s. 296, jfr även Kjellén 1897 s. 51 f.

⁴⁵ Lagerroth, StvT 1938 s. 36, ds. 1942 s. 114, ds. StvT 1953 s. 29 f. Jfr även Stridsberg, StvT 1935 s. 477. Men någon gång använder Lagerroth ett uttryckssätt som erinrar om den av honom bekämpade uppfattningen, såsom då han anför att taxering och debitering avsåg verkställighet av »utfästelser» som gjorts till KM:t, StvT 1938 s. 123.

⁴⁶ Ovan s. 262 f.

⁴⁷ Akter från 1809 s. 97.

⁴⁸ Akter från 1809 s. 135.

⁴⁹ Ovan s. 270.

⁵⁰ Silverstolpe 1812 s. 60 f.

ankom på ständerna ensamma. I denna mening var det med fog man sade, att ständerna ensamma beslutade om bevillningarna.

Ur *praxis* kan nämnas, att KM:t både under frihetstiden och den gustavianska tiden ansett sig kunna efterskänka skatter. Exempelvis må nämnas den avgift som ständerna för finansieringen av amiralitetsstatens inkvartering 1731 pålade både inhemska och utländska fartyg, men som KM:t efter protester från främmande makter före ständernas nästa sammankomst efterskänkte för de utländska fartygens vidkommande.⁵¹ Och den minskning i bevillningen, som bränningsavgiftens slopande under den gustavianska tiden innebar, ansågs kunna vidtagas av konungen ensam och betraktades väl närmast som en naturlig eftergift från kronan.⁵² Konungen lät också i hemliga utskottet förklara, att han var beredd att så snart som möjligt nedsätta och lindra bevillningen, där bördan hårdast tryckte.⁵³ Som exempel från 1809 kan nämnas ett uttalande i bevillningsutskottet: »däremot har jag den underdåniga förtröstan till Kungl. Maj:ts nåd, att så snart postgången åter kan etableras på gamla sättet genom Danmark och Hamburg, Kungl. Maj:t i förhållande till vad den kan bli för postverket lindrigare mot den över Stralsund täcks förordna om nedsättning av denna avgift».⁵⁴

Som ytterligare ett argument när det gäller frågan om konungen ägde sänka en bevillning enligt § 57, kan hänvisas till innehållet i § 60 p. 2. Sistnämnda lagrum förbjöd höjandet av allmänna avgifter, under vilket begrepp bl. a. bevillningar föll. Sänkandet därav förbjöds icke och får därför anses ha varit tillåtet.⁵⁵ Mot detta resonemang står den uppfattningen, att konungens rätt att sänka avgifter blott behövde avse de finanstekniska avgifterna, icke skatterna.⁵⁶ Emellertid må gentemot denna distinktion mellan skatter och finanstekniska

⁵¹ Lagerroth 1934 s. 304.

⁵² Landberg 1932 s. 67.

⁵³ Landberg 1932 s. 142, jfr även s. 153. Även Herlitz 1934 s. 73.

⁵⁴ BevU prot. 15 sept. 1809 (Santesson). Andgren 1933 s. 108 f, Kaijser, StvT 1939 s. 371 not 85.

⁵⁵ T. ex. Kaijser, StvT 1939 s. 371.

⁵⁶ Lagerroth, StvT 1938 s. 40, ds. 1942 s. 114.

avgifter göras två invändningar. Dels att finanstekniska avgifter icke ingingo såsom en särskild grupp i begreppet allmänna avgifter.⁵⁷ Och dels att man — även om ifrågavarande distinktion hade inrymts under begreppet allmänna avgifter — icke kan utan stöd i lagrummets ordalydelse eller förarbeten hävda, att sänkning blott kunde ske beträffande den ena typen men icke beträffande den andra.

Vidare kan en hänvisning göras till § 60 p. 2 även i det hänseendet, att förbudet mot höjning gjorde undantag för spannmålstullen, vilken sålunda fick höjas av konungen. Sänkande av spannmålstullen nämndes över huvud icke, säkerligen därför att det icke ansågs som något ingrepp i folkets självbeskattningsrätt.⁵⁸ Häremot har invänts att förhållandet i stället skall uppfattas så, att spannmålstullen icke fick sänkas, ehuru den fick höjas av konungen. Finge den även sänkas, vore den ett regale och borde ha upptagits som ett undantag från de i § 60 p. 1 som bevillningar presenterade tullarna.⁵⁹ Emellertid kan den omständigheten, att något undantag icke gjorts i p. 1, förklaras med att p. 1 innehöll en uppräknig av flera olika slags bevillningar, där det hade varit språkligt osmidigt att utforma ett undantag från en av bevillningarna.⁶⁰ Det synes alltså icke finnas något stöd i 60 paragrafens ordalydelse eller förarbeten för en så irrationell ståndpunkt, som att konungen skulle ägt höja spannmålstullen men ej sänka den. Konungen torde, som sagt, även ha ägt sänka spannmålstullen, och en sänkingsrätt torde lagstiftaren icke ha sett som något speciellt just för spannmålstullen.

Även § 61, som föreskrev att bevillningar »skola utgå i fem år», kunde tänkas tala emot att konungen ägde sänka en bevillning under den angivna tiden. Emellertid bör observeras att adressaten i § 61 var ständerna.⁶¹ Paragrafen gjorde genom sin tidsbestämmelse en begränsning i ständernas utöv-

⁵⁷ Ovan s. 11, 28.

⁵⁸ Malmgren, StvT 1939 s. 47, Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 68.

⁵⁹ Lagerroth, StvT 1939 s. 61.

⁶⁰ Jfr Lagerroth, StvT 1938 s. 41 not 2.

⁶¹ Kaijser, StvT 1939 s. 372 not 86.

ning av deras bevillningsmakt.⁶² De fingo t. ex. icke ge bevillning på kortare tid. Men frågan huruvida konungen ägde avstå från en bevillning låg utanför bevillningsmaktens utövning, såsom detta begrepp uppfattades (ovan), och nämnda fråga inbegreps därför icke heller i § 61.

Slutligen kunna några *allmänna synpunkter* anföras till stöd för att konungen ägde nedsätta en bevillning. Regeringsformen byggde i sina olika delar på den gamla tanken, att konung och folk utgjorde två skilda rättssubjekt. I enlighet med detta betraktelsesätt ingingo ständerna på beskattningens område i folkets namn en förbindelse gentemot konungen. Syftet i 1809 års memorial krävde icke heller mera än att ständernas samtycke inhämtades, däremot icke att ständernas beslut skulle innebära att skatten verkligen uttogs, t. ex. om den till följd av ändrade förhållanden icke behövdes. Det låg över huvud icke något konstitutionellt intresse i att en åtagen skatt ovillkorligen skulle utgå.⁶³

Å andra sidan synes konungens rätt att sänka en skatt icke kunna motiveras med att beskattningens ändamål var rikets styrelse och att dennas utövning tillerkänts konungen.⁶⁴ Styrelsens utövning kunde ock kräva högre skatter än ständerna beslutit och sådana ägde konungen givetvis icke uttaga. Men en rimlig synpunkt synes vara, att det med den dåvarande långa tiden mellan riksmötena skulle ha varit påfallande opraktiskt, om man betagit konungen möjligheten att i de sällsynta fall, som kunde ifrågakomma, utöva denna sänk-ningsrätt, som var till folkets fördel. Nu nämnda synpunkter bli icke betydelselösa, därest man 1809 över huvud icke tänkt på om konungen skulle kunna sänka en bevillning.

Sänkning av ordinarie skatt

Den andra fråga, som var aktuell enligt § 57, var huruvida ständerna på egen hand ägde nedsätta eller avskaffa ordinarie skatter.

I *litteraturen* har frågan stundom ansetts tveksam, såsom

⁶² Reuterskiöld, StvT 1938 s. 268.

⁶³ Malmgren 1934 s. 147, 1941 s. 296, 1952 s. 80.

⁶⁴ Reuterskiöld, StvT 1938 s. 268.

då det i mitten på 1800-talet anfördes, att i denna fråga kunde grundligen tvistas med skäl både för och emot.⁶⁵

Men i allmänhet har ansetts, att det icke stod i ständernas makt att undandraga konungen ordinarie inkomster.⁶⁶ Till den kategorien hörde bl. a. grundskatterna. Man har t. o. m. använt den definitionen, att med ordinarie inkomster för statsverket förstodas de medel, som icke kunde utan KM:ts samtycke undandragas statens fortsatta förfoganden genom KM:t.⁶⁷

I dessa uttalanden har icke givits någon motivering för att ordinarie skatter icke kunde indragas av ständerna.

En sådan motivering ligger däremot i påståendet, att den i § 57 omnämnda beskattningsrätten, vilken riksdagen ensam utövade, icke avsåg de fasta s. k. ordinarie skatterna, utan blott bevillningarna.⁶⁸ Samma begränsning av beskattningsrätten till bevillningarna ligger i resonemanget, att grundskatter och övriga ordinarie inkomster hade undandragits beskattningsförfarandet, varav ock följde att deras upphävande icke kunde ske å ena sidan utan konungens beslut och å den andra, eftersom deras upphävande medförde behov av ökade bevillningar, icke heller utan riksdagens medverkan.⁶⁹ Emellertid är detta slag av motivering icke hållbar, enär beskattningsrätten enligt § 57 måste anses ha omfattat även ordinarie skatter, ej blott bevillningar.⁷⁰ I stället synes en träffande motivering vara, att begreppet »beskatta» i § 57 blott avsåg belastning med skatter, ej minskning av skatter.⁷¹ För den skull kunde § 57 icke giva ständerna rätt att indraga ordinarie skatter.

Men denna tolkning av begreppet »beskatta» är icke obe-

⁶⁵ Svedelius 1856 s. 558.

⁶⁶ Naumann 1883—84 s. 16 f, Thulin 1890 s. 171, Kjellén 1897 s. 51 (ang. inkomster av lags natur), Varenius, StvT 1928 s. 117 (ang. ändring i grunderna för ordinarie inkomster), Kaijser, StvT 1940 s. 163 (ang. ändring i rättsförhållandena rörande ordinarie inkomster).

⁶⁷ Reuterskiöld 1924 s. 76.

⁶⁸ Fahlbeck 1910 s. 145.

⁶⁹ Reuterskiöld, StvT 1938 s. 267 f.

⁷⁰ Ovan kap. IV avd. I.

⁷¹ Ovan s. 264.

stridd. Det har sålunda hävdats att begreppet »beskatta» även täckte frågor om nedsättning av skatter.⁷² Detta uttalande skall sammanställas med att »urgamla» påståtts giva beskattningsrätten en »retroaktiv» verkan.⁷³ Konsekvensen av att § 57 gällde även äldre skatter blir då, har det sagts, att grundskatterna och andra ordinarie skatter kunde avskaffas av ständerna ensamma.⁷⁴ När som helst kunde ständerna besluta att t. ex. besvär skulle upphöra.⁷⁵ Ständerna kunde icke överföra skatter till kretsen av ordinarie inkomster i den mening- en att konungens medverkan till deras avskaffande skulle fordras.⁷⁶

Nu nämnda ståndpunkt strider, som sagt, mot den tolkning av »beskatta» och »urgamla» som jag tidigare gjort (och som har betydelse även för t. ex. frågan om konungens rätt att nedsätta bevillning). Ytterligare några synpunkter, som särskilt taga sikte på ordinarie skatter, må här anföras.

I *föarbetena* 1809 gavs icke ens en antydning om att beskattningsmakten skulle förändras därhän, att däri även skulle innefattas rätt för ständerna att upphäva ordinarie skatter.⁷⁷ Men hade konstitutionsutskottet velat vidtaga en så stor och genomgripande förändring i vårt statsskicks uråldriga grundformer, som att ständerna ensamma skulle äga indraga de ordinarie inkomsterna, hade väl utskottet klart sagt ifrån detta.⁷⁸ Att saken icke alls berördes, berodde förmodligen på att frågan om bördornas lindring icke var den aktuella 1809. Desto naturligare är det att icke anse någon viktig rättsförändring ha ägt rum på denna punkt.

Några uttalanden i *praxis* 1809 utgå från samma syn. Så- lunda uttalades i bevillningsutskottet, att konstitutionen nämnde väl bränneriavgiften men icke såsom en ordinarie skatt, som ej fick ändras, utan som en bevillning.⁷⁹ Och utskottets ordförande yttrade i fråga om mantalspenningarna, som utgjorde en ordinarie inkomst, att han ej förstod hur

⁷² Lagerroth, ovan s. 261.

⁷³ Ds., ovan s. 266.

⁷⁴ Lagerroth, StvT 1938 s. 34.

⁷⁵ A. a. s. 32.

⁷⁶ A. st.

⁷⁷ Landgren 1890 s. 11.

⁷⁸ A. a. s. 13 f, 69 f.

⁷⁹ BevU 1809 s. 1398 (Lindeström).

riksens ständer skulle kunna besluta om deras minskning eller förhöjning. Adelns beslut gick i samma riktning, och någon opposition däremot märktes ej.⁸⁰

Det har diskuterats om det *faktiska maktläget* vid rege- ringsformens tillkomst över huvud var sådant, att ständerna kunde tillvälla sig en rätt att sänka ordinarie inkomster.⁸¹ Men det synes mig både osäkert och onödigt att bygga på sådana omständigheter.

Däremot synes man böra taga direkt avstånd från följande motivering: på grund av RF § 64, som ställde statens ordinarie inkomster under konungens disposition, ägde riksdagen ej under sin bevillnings- eller statsregleringsrätt draga bestämmelser om grunderna för dessa inkomsters bildande eller ordnande, ej heller nedsätta eller upphäva desamma.⁸² Min invändning mot detta resonemang bottnar i att § 64 blott gick ut på att de inkomster, som verkligen funnos, stodo till konungens disposition. Paragrafen utsade ingenting om rätten att öka eller minska inkomsterna. Att medlen stodo till konungens disposition utsades icke blott om de ordinarie inkomsterna utan även om bevillningarna.

I det föregående har motiveringen för att ständerna 1809 saknade rätt att indraga ordinarie skatter bl. a. grundats på en hänvisning till *en gammal rättstradition*. Denna må något klargöras. Redan i landslagens konungabalk fastslogs, att den tidens ordinarie inkomster oantastliga stodo till konungens disposition. Hithörande ständiga skatter ägde folket ej undandraga sig.⁸³ Även rörande frihetstiden har sagts, att den var alldeles främmande för den tanken att folket skulle beröva kronan de ordinarie skatterna.⁸⁴ Intet tyder heller på att den beskattningsmakt, som Faggot 1768 tillade frihetstidens ständer, skulle ha innefattat en rätt att avhända kronan dess ständiga inkomster.⁸⁵ Och 1772 fastslogs konungens

⁸⁰ Adelns prot. 1809 IV. 1 s. 49, 58; Kaijser, StvT 1940 s. 162 f.

⁸¹ Reuterskiöld, StvT 1938 s. 263, å andra sidan Lagerroth, a. a. s. 271.

⁸² Rydin 1878 s. 114 f. Jfr även Landgren 1890 s. 70.

⁸³ Landgren 1890 s. 1 f.

⁸⁴ Lagerroth 1934 s. 301, Landgren 1890 s. 3 f. Jfr dock Rydin 1855 s. 52.

⁸⁵ Kaijser, StvT 1939 s. 358.

rätt enligt landslagen att, utan avseende på vad ständerna skulle kunna i motsatt riktning besluta, fortfarande uppbära kronans räntor och ordinarie inkomster.⁸⁶

Om ständerna 1809 skulle ha fått rätt att ensamma indraga ordinarie skatter, skulle ständerna ha fått större makt beträffande sådana skatter än beträffande bevillningar. Ty bevillningar skulle jämlikt § 61 utgå i fem år, och denna tid fingo ständerna icke förkorta.

Emellertid har under 1800-talets lopp likväl den uppfattningen hävdats med eftertryck, att riksdagen ensam ägde besluta om indragning av ordinarie skatter, såsom skall visas i avd. II.

§ 60 p. 2

I allmänhet har ansetts, att § 60 p. 2 uppenbarligen förutsatte att *konungen skulle kunna sänka en bevillning*, eftersom endast höjning av allmänna avgifter uttryckligen förbjöds i lagrummet.⁸⁷ Man har vidare påpekat, att höjning krävde ständernas »samtycke». Detta har ansetts tyda på att ständernas beslut innefattade ett åt konungen givet bemyndigande, som han kunde begagna eller avböja på samma sätt som ett beviljat anslag.⁸⁸

En väsentlig begränsning har gjorts i konungens möjlighet att sänka en bevillning, då det hävdats, att han med stöd av § 60 p. 2 kunde minska bevillningarna »med undantag av den allmänna».⁸⁹ Någon motivering för detta undantag har icke

⁸⁶ Ryd in 1855 s. 61, Naumann 1879 s. 381.

⁸⁷ Ovan s. 273 samt Ryd in, Svensk tidskrift 1873 s. 49, Naumann, 1883—84 s. 34, Varenius, StvT 1928 s. 118, Reuterskiöld 1924 s. 80, Malmgren 1941 s. 295.

⁸⁸ T. ex. Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 68. I detta sammanhang kan tilläggas, att i § 60 p. 1 hänfördes till bevillningarna vad ständerna såsom bevillning sig »åtaga». Efter sistnämnda ord följde i Järtas koncept orden »och fastställa», vilka senare ströks i konceptet. Strykningen kan ha berott på att »åtaga» och »fastställa» här ansetts synonyma eller på att »fastställa» ansetts innebära något utöver »åtaga», mot vilket man reagerat.

⁸⁹ Thulin 1890 s. 172. A. a. s. 237 anföres likaledes, att konungen kunde minska, upphäva eller dispensera från de särskilda bevillningarna.

givits, men möjligen låg motiveringen i följande betraktelsesätt. Förbudet i p. 2 att höja allmänna avgifter, varav *e contrario* följde att sänkning var tillåten, avsåg endast de särskilda bevillningsavgifterna, varav en del uppräknades i den omedelbart föregående p. 1, men detta förbud avsåg i och för sig ej den allmänna bevillningen. Följaktligen skulle man icke ha något stöd för att konungen fick sänka den allmänna bevillningen.⁹⁰ En på så sätt utformad distinktion mellan särskild och allmän bevillning saknade emellertid helt stöd i lagrummets ordalydelse och syfte och synes även ha saknat praktisk mening.

Hittills förda resonemang ha byggt på § 60 p. 2 *e contrario*. Mot dessa resonemang står den uppfattningen, att sänkning av allmänna avgifter icke intresserade ständerna i § 60 p. 2. Frågan var där lämnad helt öppen. Och efter § 60 följde § 61 med dess uttryck att bevillningar »skola utgå». Resultatet av § 61 blev, att konungen icke kunde sänka bevillningar utan blott andra avgifter.⁹¹

Emellertid har jag tidigare givit skäl för att §§ 60 p. 2 och 61 icke kunna tolkas på sistnämnda sätt.⁹² Ur förarbetena kan här tilläggas, att ständernas makt över avgifter föreslogs och motiverades av Mannerheim med den retoriska frågan »vad äro deras förhöjningar annat än nya beskattningar».⁹³ Det var sålunda endast mot höjningar genom konungen, ej mot sänkningar, som lagstiftarna reagerade 1809. Och ur praxis kan erinras om att man i ständerna vid diskussion om postavgifterna 1809 utgick från att KM:t ägde nedsätta dessa avgifter.⁹⁴ Eljest var det givetvis sällsynt att man 1809 hade anledning ifrågasätta sänkning av avgifter.

Följaktligen synes mig slutsatsen rörande § 60 p. 2 bli den vanligen vedertagna, nämligen att § 60 p. 2 gav vid handen att konungen ägde sänka eller avskaffa en bevillning.

⁹⁰ Jfr a. a. s. 237. Jfr även Ryd in 1878 s. 121, 126, 151.

⁹¹ Lagerroth 1942 s. 116.

⁹² Ovan s. 273 ff vid diskussion av dessa paragrafers betydelse för tolkningen av § 57.

⁹³ Akter från 1809 s. 97.

⁹⁴ Ovan s. 273. Jfr vidare Kaijs er, StvT 1939 s. 363.

§ 73

Den vanliga uppfattningen rörande § 73 torde vara att denna paragraf, som förbjöd nya pålagor utan ständernas »samtycke», genom sitt ordval visade, att *konungen kunde underlåta att begagna sig av ständernas bemyndigande*.

Motsatt mening har emellertid hävdats då det anförts, att av § 73 omöjligen följde att konungens medverkan skulle ha varit erforderlig eller ens lovlig, när ständerna ville besluta nya skatter. En sådan medverkan var utesluten redan genom § 57.⁹⁵ Detta resonemang innehåller som synes icke något nytt argument utan blott en hänvisning till § 57. Enligt min tolkning av § 57 ägde emellertid konungen nedsätta en bevillning.⁹⁶ Ett nytt argument rörande § 73 ligger däremot i följande uttalande: Då det 1809 blev ständerna, som pålade skatterna, har det verb, till vilket konungen var tankesubjekt, i stället för »pålägg» (såsom i RF 1772 § 45) blivit »påbjuda» (i RF 1809 § 73). De skatteförfattningar, som han utfärdade — så var meningen — måste ge ett troget uttryck för vad ständerna beslutat.⁹⁷ Emellertid synes mig föga troligt, att användningen av »påbjuda» i stället för »pålägg» hade en så djuptänkt bakgrund. Ingenting i förarbetena 1809 antydde det. Den enkla förklaringen kan i stället vara, att man 1809 införde som subjekt ordet »pålagor» och därför ej gärna kunde som predikat använda »pålägg» utan i stället valde »påbjuda». Tanken att valet av »påbjuda» innebar en saklig förändring till konungens nackdel försvåras ock av att »påbjudas» upptogs redan i af Håkansons första utkast, avd. II § 33, och denne kungavänlige författare berövade knappast i smyg konungen några befogenheter.

Som invändning mot den vanliga uppfattningen att ett »samtycke» enligt § 73 innefattade ett bemyndigande, som konungen icke var skyldig att använda, har särskilt anförts följande resonemang: när man i den kungliga ingressen till regeringsformen finner orden »av riksens ständer samtyckta regeringsform», kan man tryggt låta uttrycket »riksens ständers samtycke» i § 73 inrymma av ständerna ensamma fat-

⁹⁵ Lagerroth, StvT 1938 s. 110, 1953 s. 33.

⁹⁶ Ovan s. 271 ff.

⁹⁷ Lagerroth 1942 s. 121.

tade beslut.⁹⁸ En sådan innebörd av ensambeslut hade emellertid icke begreppet »samtycke», då det förekom i förarbetena till regeringsformen i skilda sammanhang. Och vad beträffar »samtycket» i ingressen till regeringsformen, beslöt ständerna icke heller formellt, knappast ens reellt, ensamma om regeringsformen.

Slutligen må framhållas att § 73 använde tre verb för att angiva vad som förbjöds — pålagorna fingo icke »påbjudas, uppbäras eller fordras» — men paragrafen nämnde ingenting om nedsättning av pålagorna. Såväl på grund därav som av sådana praktiska skäl, som att ständerna knappast hade något emot om pålagorna kunde minskas, får man närmast antaga, att § 73 förutsatte en rätt för konungen att minska pålagorna, när statsfinanserna så medgåvo. En annan sak är att när pålagorna voro stadgade i lag, medförde den formella lagkraften att de icke kunde minskas utan medverkan av ständerna.

Den andra frågan rörande § 73 var, *huruvida existerande ordinarie skatter kunde avskaffas utan konungens medverkan*. Man skulle knappast ha trott att § 73, som blott förbjöd att »nya» pålagor uppburos utan ständernas samtycke, kunde säga någonting om avskaffande av gamla pålagor. Men så har likväl ansetts vara fallet, beroende på den vidsträckta innebörd som tillskrivits ordet »nya».

Sålunda har hävdats, att med »nya» pålagor har man överlag avsett icke blivande pålagor (tillkomna efter regeringsformen) utan alla pålagor, som icke voro urgamla (äldre än landslagen). Mantalsräntan t. ex., som regeringen under mitten av 1600-talet avtvingat folket och sedan infört i jordeböckerna som stående skatter, tänkte man sig tydligen — har det hävdats — att folket skulle kunna domstolsvägen slippa ifrån såsom en produkt av usurpation. Dock skulle folket icke kunna återfå redan olagligen inbetald skatt. Det i sista stund i lagtexten inskjutna »hädanefter» betydde, att dylika restitutionskrav voro preskriberade.⁹⁹

⁹⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 112, ds. 1942 s. 123 f.

⁹⁹ Lagerroth, StvT 1938 s. 113 f.

Det naturliga synes emellertid vara, att förbudet i § 73 mot »nya» pålagor utan ständernas samtycke avsåg pålagor som tillkommo efter 1809. Pålagor från 1600- och 1700-talen voro måhända nya vid sin tillkomst men ej längre 1809. Därför drabbades dessa äldre pålagor icke av förbudet i § 73. Tvärtom kan § 73 sägas ge vid handen, att dessa äldre pålagor sanktionerades och fingo uppbäras, oavsett om de tillkommit med ständernas samtycke eller ej.¹⁰⁰

När dessa äldre pålagor en gång i tiden tillkommit, hade detta delvis skett så, att de pålagts utan ständernas samtycke. Något sådant skulle icke få ske med de pålagor som tillkommo efter 1809. Detta motsatsförhållande synes förklara formuleringen, att nya pålagor icke »hädanefter» fingo påbjudas utan ständernas samtycke.

I och för sig utgjorde det en tautologi att föreskriva, att inga »nya» pålagor fingo »hädanefter» påbjudas. »Hädanefter» var därför juridiskt irrelevant. Förklaringen till tautologien har emellertid nyss påpekats. Man behöver icke ge paragrafen en sådan innebörd, att tautologien försvinner genom att »nya» avsåg även pålagor tillkomna före 1809.¹⁰¹

Man kan ock fråga sig vad ordet »nya» hade för innebörd i de författningar som föregingo 1809 års regeringsform. När RF 1772 § 45 förbjöd konungen att »påläggga» undersåtarna några »nya» gårdar, synes av verbet »påläggga» framgå, att man avsåg nytillkommande pålagor, icke gamla pålagor.¹⁰² Det är då föga troligt att »nya» pålagor i 1809 års regeringsform tvärtom skulle ha innefattat pålagor från 1600- och 1700-talen. Visserligen insatte man 1809 verben »påbjuda, uppbära eller fordra» i stället för »påläggga», och de förstnämnda torde i och för sig kunna gälla även äldre pålagor, men detta utgör intet skäl att antaga att innebörden i »nya» förändrats från 1772 till 1809. Och även när man eljest från tiden närmast före 1809 påträffar uttrycket »nya» skatter, synes därmed ha avsetts nytillkommande skatter.¹⁰³ De när-

¹⁰⁰ Jfr även Kaijser, StvT 1939 s. 364.

¹⁰¹ Lagerroth, StvT 1938 s. 113.

¹⁰² Jfr även Rydin 1855 s. 61, Landgren 1890 s. 6.

¹⁰³ T. ex. riksdagsberättelsen 1786 och v. Engeströms rättighetsförklaring, se Kaijser, StvT 1939 s. 352, 369 not 81.

maste förarbetena till § 73 synas icke ha förlänat någon annan innebörd åt begreppet »nya».¹⁰⁴

I övrigt må framhållas, att kronans rätt att uppbära ordinarie skatter oavbrutet hade existerat i många hundra år, och att man näppeligen 1809 bröt med denna tradition utan att ens klargöra förändringen.

Resultatet blir sålunda, att § 73 blott synes ha gällt pålagor som tillkommo efter 1809. Äldre pålagor däremot kunde, även om de tillkommit utan ständernas samtycke, fortfarande utkrävas efter 1809 utan att beröras av § 73.

Med denna skillnad mellan gamla och nya pålagor var det av betydelse, huruvida *ökning av en gammal pålaga skulle betraktas som en ny pålaga eller icke*. Visserligen har ansetts rimligast, att blott nya inkomstitlar avsågos i § 73 och ej tillika utökningar av gamla.¹⁰⁵ Samma uppfattning har hävdats av andra. Men mot en sådan uppfattning kunna vägande skäl anföras. Om § 73 icke gällde ökning av gamla pålagor, vore utrymme lämnat för en utveckling, som gjorde stadgandet i § 73 fullkomligt betydelselöst.¹⁰⁶ Som en ny pålaga måste därför räknas varje omreglering av en förut bestående pålaga, därest omregleringen innebar en något så när väsentlig ökning av pålagan eller dess överflyttning på andra än de förut förpliktade.¹⁰⁷

Det är t. ex. klart att när RF § 76 förbjöd konungen att belasta riket med »ny gäld», föll även ökning av redan bestående gäld under förbudet. I § 80 användes emellertid uttrycket, att ingen »ny eller tillökad» rotering fick tillkomma utom genom konungs och ständers sammanstämmande beslut. Det citerade uttrycket går tillbaka till af Håkansons

¹⁰⁴ Den avvikande lydelse, som stadgandet hade i af Håkansons första utkast, Akter från 1809 s. 42, och som slutligen ströks i konstitutionsutskottet, antagligen såsom onödig, synes icke ge någon hållpunkt för tolkning av stadgandet, jfr däremot Lagerroth, StvT 1938 s. 113, 114.

¹⁰⁵ Lagerroth, StvT 1927 s. 103 ff. Senare kom Lagerroth, såsom ovan visats, i stället till uppfattningen att nya pålagor voro sådana, som icke voro urgamla.

¹⁰⁶ Herlitz 1934 s. 69. Jfr även Svedelius 1856 s. 558.

¹⁰⁷ Herlitz 1930 s. 538.

första utkast, där orden »eller tillökad» utgjorde ett tillägg till den ursprungliga texten.¹⁰⁸ Det är möjligt att orden »eller tillökad» blott avsetts som ett förtydligande av vad som egentligen redan låg i »ny». I annat sammanhang talades allenast om »ny» utskrivning av lantvärn.¹⁰⁹ Viktigare är emellertid, att just i fråga om beskattningsområdet tog Mannerheim ett avgörande initiativ genom den sålunda formulerade, retoriska frågan: Vad äro deras (vissa avgifters) »förhöjningar» annat än »nya» beskattningar?¹¹⁰ Han utgick alltså från att en höjning utgjorde en ny påлага.

Regeringsformen får anses bygga på en sådan uppfattning. Men den reservationen bör göras, att ett redan lämnat samtycke från ständerna kunde genom en viss obestämdhet till sin utsträckning ge konungen en möjlighet att senare utöka pålagan inom den angivna ramen utan att det därför blev en »ny» påлага.

Sammanfattning

Frågorna i denna avdelning ha främst gällt dels konungens befogenhet att på egen hand nedsätta eller avstå från en av ständerna beslutad bevillning, och dels ständernas befogenhet att ensamma sänka eller avskaffa en ordinarie skatt.

Innan dessa frågor kunna besvaras, måste de olika begreppen i § 57 preciseras. Det avgörande begreppet var rätten att sig »beskatta». I detta beskattningsbegrepp låg, att § 57 krävde ständernas samtycke till belastning av de enskilda men icke sade någonting om minskning av skatter. Vad åter beträffar den »urgamla» rätten att sig beskatta, torde »urgamla» blott ha varit synonymt med gammal och vördnadsvärd, omistlig och naturlig, men icke ha haft någon preciserande, rättshistorisk betydelse. »Svenska folkets» urgamla beskattningsrätt åter utgjordes traditionellt av ett krav på samtycke till pålagor, icke av t. ex. en rätt att sänka ordinarie skatter. Denna beskattningsrätt skulle utövas av »riksens ständer allena vid allmän riksdag». »Allena» bör därvid icke anses hän-

¹⁰⁸ Akter från 1809 s. 38.

¹⁰⁹ Akter från 1809 s. 110 (M ö r n e r).

¹¹⁰ Akter från 1809 s. 97.

förligt enbart till »riksens ständer» och ej heller enbart till »allmän riksdag», utan bör uppfattas som en precisering till dem båda. Att beskattningsrätten sålunda utövades »allena» av ständerna vid allmän riksdag riktade sin udd mot varje annat representativt folkorgan och förmodligen även mot konungens deltagande i beskattningen. Sålunda innebar »allena» en kursivering av § 57. Men »allena» innefattade icke något sakligt tillägg till paragrafen. Denna skulle ha haft samma innebörd om »allena» saknats.

Vad härefter beträffar frågan om nedsättning av en bevillning, innehöll § 57, särskilt med hänsyn till den begränsade innebörden i begreppet »beskatta», icke något hinder för att konungen på egen hand avstod från en bevillning. Tvärtom gävo förarbeten och praxis, och särskilt en sammanställning med § 60 p. 2, stöd för att en sådan rätt för konungen förutsattes i § 57. Att även § 60 p. 2 och § 73 förutsatte en rätt för konungen att nedsätta en bevillning eller annan pålaga måste anses framgå av paragrafernas egna ordalydelser. Ständerna däremot ägde icke nedsätta en bevillning under löpande period, enär de enligt § 61 voro bundna av att bevillningar »skola utgå i fem år».

Vad åter beträffar frågan om rätt att sänka en ordinarie skatt, gav § 57 icke ständerna ensamrätt därtill. Även detta berodde särskilt därpå, att ständernas rätt att »beskatta» icke avsåg rätt att minska skatter utan avsåg ett krav på samtycke till påläggande av skatter. Det har också varit en gammal, fast rättstradition att ordinarie skatter icke kunde avhändas konungen. Inget uttalande vid tillkomsten av § 57 tydde på att en brytning med denna huvudprincip avsågs. Och § 73 förutsatte t. o. m., att äldre pålagor — från tiden före 1809 — fortfarande fingo uppbäras även om de tillkommit utan ständernas samtycke. Endast »nya» pålagor utan sådant samtycke förbjödos. Såsom en »ny» pålaga måste emellertid även ökning av en gammal pålaga betraktas.

AVD. II. RÄTTSUTVECKLINGEN EFTER 1809

A. Nedsättning av bevillning

Regeringsformen måste vid sin tillkomst anses ha tillerkänt KM:t en rätt att på egen hand nedsätta eller avstå från en av ständerna beslutad bevillning, såsom påvisats i föregående avdelning. Under 1800-talets lopp blev emellertid denna befogenhet för KM:t bestridd i ständerna under mycket lidelsefulla debatter. Dessa gällde särskilt KM:ts rätt att nedsätta *tullavgifter*. Med denna fråga börjar den följande framställningen, som får inskränka sig till huvudpunkterna i striden.

I ett riksdagsbeslut 1810 yttrade ständerna, att enär stora sjötullsavgifterna, såsom av bevillnings egenskap, enligt RF § 60 ej kunde utan ständernas bifall ökas, hade ständerna till KM:ts gottfinnande överlämnat att intill nästa riksdag efter omständigheterna förhöja sjötullsavgiften, samt att även, då sådant funnes med rikets bästa förenligt, »tillåta en motsvarande nedsättning» av sjötullsavgifterna å sådana varor, som borde vinna en billig minskning.¹ Detta riksdagsbeslut har senare åberopats gentemot en rätt för KM:t att nedsätta tullar, enär det hade varit överflödigt att lämna detta »bemyndigande», om grundlagen redan tillerkände KM:t att nedsätta tulltaxan.² Denna tolkning är emellertid oriktig, enär det av ständerförhandlingarna 1810 framgår att riksdagsbeslutet skall läsas så, att »KM:t måtte enligt sin grundlagsenliga rätt» tillåta en motsvarande nedsättning av tullen å andra varor. Ständerna gjorde i själva verket en tullhöjning beroende av ett slags förbehåll om nedsättning rörande andra varor.³ Sålunda utgingo ständerna från att KM:t ägde nedsätta tullen rörande vissa varor i fall då detta var förenligt med rikets bästa.

1812 gingo ständerna vidare på 1810 års linje, nämligen så att de överlämnade till KM:t att intill nästa riksdag efter

¹ Riksdagsbeslutet 2 maj 1810 § 27.

² Adelns prot. 1865—66 IV s. 517 (Klinckowström).

³ Jfr även Alin 1890 s. 10 ff, Granfelt 1929 s. 110 ff.

förekommande behov stadga de ytterligare förhöjningar å vissa och nedsättning å andra artiklar, som KM:t kunde anse nyttiga.⁴

Och 1814 åberopade KM:t den rätt, som ständerna sålunda tidigare uppdragit åt honom, till stöd för att på andra varor överflytta den tull som dittills legat på järntillverkningen. Till undvikande av missförstånd (varom senare) bör observeras, att det icke var tullbefrielsen för järnet, som ansågs behöva ständernas stöd, utan tullförhöjningen på andra varor.⁵

I konstitutionell praxis, rätt tolkad, synes man således icke dittills ha bestritt eller ens yppat tvekan rörande KM:ts befogenhet att företaga sänkning.

En viss förändring kom 1823. Ständerna uttalade visserligen då en »underdånig anhållan» att KM:t måtte vidtaga nedsättning i stora sjötullen, och en sådan naken anhållan brukade ej utgöra en delegation. Men bevillningsutskottet hade ifrågasatt, huruvida till KM:t skulle »uppdragas» att nedsätta tullen. Här tyder ordvalet på en delegation. Utskottet byggde emellertid i sin tur bl. a. på följande uttalande hos adeln, att även om det var KM:ts rätt att nedsätta tullen, kunde det ej vara överflödigt att ständerna önskade att han måtte utöva den. Slutsatsen får bli, att 1823 års bevillningsutskott får anses ha varit ovisst om huruvida KM:t enligt grundlagen ägde nedsätta tullen eller icke. Ständerna däremot ha i varje fall icke yppat en sådan tvekan.⁶

Vid samma riksdag, 1823, uttalade konstitutionsutskottet sig i följande klara ord: enär nuvarande ordalydelse i § 60 p. 2, enligt vilken tullen för spannmål väl kunde ökas av konungen, »men ej minskas»(!), innebar en otjänlig och troligen aldrig åsyftad inskränkning i konungamakten, borde p. 2 omredigeras. Ständerna godtogo dock icke förslaget, därvid flera talare på riddarhuset hävdade att KM:t redan förut ägde grundlagsenlig rätt att nedsätta tullavgifter.⁷ I detta ärende hade man för första gången ett klart bestridande från

⁴ Jfr även Andgren 1933 s. 296 f.

⁵ Jfr även Alin 1890 s. 18, Österberg, StvT 1919 s. 31.

⁶ BevU 1823. 49 s. 9. Jfr Alin 1890 s. 21 ff.

⁷ KU 1823. 16 s. 99. Alin 1890 s. 24.

ett riksdagsorgan, konstitutionsutskottet, rörande KM:ts befogenhet att sänka.

Tveksamheten om KM:ts befogenhet fortsatte. I en skrivelse till KM:t 1830 anförde ständerna, att de till KM:t »överlåta rättigheten att, efter vederbörandes hörande, minska eller nedsätta den i tullbevillningstaxan utsatta tull». Bakom detta uttalande, som stammade från bevillningsutskottet, synes ha legat den meningen att grundlagens otydlighet gjorde ett sådant uttalande behövt. Flera talare, särskilt på riddarhuset, ansågo dock att KM:t ägde en klar grundlagsenlig rätt att sänka. Så t. ex. yttrade en av 1809 års män, Cederström, att man 1809 icke tänkt sig möjligheten av den tydning, att riksens ständer, om styrelsen funne skatterna kunna nedsättas, icke skulle tillåta det, till allmän nytta för samhället. Emellertid hade ifrågavarande spörsmål icke så stor vikt i sammanhanget att frågan om skrivsättet drevs till votering. Sammanfattningsvis synes därför blott kunna sägas, att ständerna röjt ovisshet rörande KM:ts rätt. Däremot har KM:t för sin del även i detta ärende utgått från att KM:t ägde grundlagsenlig rätt att nedsätta tullen, vilket bl. a. framgår därav att KM:t blott begärt bemyndigande att förhöja tullen.⁸

Meningsbrytningen inom ständerna fortsatte. Vid 1834—35 års riksdag beslöt ständerna att »anhålla» att KM:t måtte minska tullen, därvid ständerna frångingo bevillningsutskottets förslag att »överlåta» en sådan rätt till KM:t, eftersom sistnämnda ord kunde missförstås.⁹ Sålunda hade bevillningsutskottet åtminstone vidhållit, måhända skärpt, sin attityd från 1823 och 1830 att KM:ts befogenhet att sänka var tvivelaktig, medan ständerna däremot skingrade sina tvivel från 1830 och nu erkände KM:ts befogenhet.

1840 kom frågan under riksrättsåtal, sedan KM:t beviljat bolaget för valfiskfångst tullfrihet för hemkommande produkter. Justitieombudsmannen åberopade i sitt åtal, som utfördes på uppdrag av konstitutionsutskottet, RF § 61 om att alla fastställda bevillningsavgifter skulle utgöras intill slutet av det år, under vars lopp den nya bevillningen fastställdes av rikets ständer. De åtalade statsråden genmälde, att § 61

⁸ A l i n 1890 s. 5, 25 ff.

⁹ Bih. till Riksst. prot. 1834—35. 10. 308 s. 34. A l i n 1890 s. 27 ff.

uppenbarligen hade avseende endast på tiden, ifrån vilken en ny beskattning skulle taga sin början, och ej innebar något hinder för KM:t att medgiva minskning i tull eller befrielse därifrån, när sådant ledde till allmän och enskild fördel. KM:ts rätt därvidlag grundade sig enligt statsråden på § 60, som förbjöd förhöjning men ej nedsättning av allmänna avgifter. Många förändringar i tulltaxan, ledande till avgifternas nedsättning, hade också vidtagits av KM:t sedan 1809, utan att dessa förändringar föranlett anmärkning eller åtal, slutade statsråden. Senare tillade de särskilt, att KM:t så sent som i april 1840 avsevärt nedsatt tullen å utgående stångjärn, vilken förändring efter granskning i konstitutionsutskottet lämnats utan all anmärkning. Justitieombudsmannen invände, att inget grundlagsstadgande uttryckligen förmådde, att KM:t ägde för särskilt fall eller i allmänhet »nedsätta eller höja» bevillningen, »härifrån» dock jämlikt § 60 stora sjö-tullen å spannmål allena undantagen. Här må jag inskjuta, att denna justitieombudsmannens redogörelse för § 60 i och för sig var vilseledande. Ty i § 60 förbjöds endast höjning av allmänna avgifter, och det var från detta förbud som tullen å spannmål undantogs. Justitieombudsmannen anförde emellertid vidare, att eftersom § 61 uttryckligen gällde »alla» bevillningsavgifter, måste denna paragraf efter ordaförståndet anses i sig innefatta den mening, att varje sålunda fastställd avgift måste utgöras vid varje tillfälle, som ej blivit uttryckligen undantaget av den, vilken varit behörig att stifta själva beskattningslagen.

Åtalet blev tyvärr icke föremål för saklig prövning i riks-rätten, detta på grund av den begränsade innebörden i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter.¹⁰ Men man kan fastslå, att när konstitutionsutskottet och justitieombudsmannen så bestämt bestredo KM:ts rätt att medgiva tullbefrielse, hade de endast ett klart precedensfall, nämligen konstitutionsutskottets uttalande 1823; dessutom hade bevillningsutskottet vid några tillfällen yppat tvekan. Statsråden å andra sidan hade såväl KM:ts som ständernas obrutna uppfattning och praxis alltifrån 1809 bakom sig, låt vara att ständerna vid något tillfälle uttalat sig oklart i frågan. Emellertid gällde

¹⁰ Riksrätt 1841 s. 17, 114, 199, 295, 400 f.

1840 års tullbefrielse till förmån för en enda importör, ej generellt, vilket förhållande ytterligare skall beröras senare.

Nedsättningar i tullavgifter genom ensidiga beslut av KM:t ägde ofta rum även efter riksrättsåtalet 1840. Och vid 1853—54 års riksdag framhöll konstitutionsutskottet uttryckligen, att KM:t hade en obestridd makt att nedsätta tullavgifter.¹¹ Därmed tog detta utskott avstånd från 1840 års konstitutionsutskotts uppfattning.

Men vid 1865—66 års riksdag riktades, under inflytande av starka protektionistiska strömningar, flera angrepp mot den frihandelsvänliga regeringens rätt att nedsätta tullavgifter. Statsråden blevo sålunda föremål för flera anmärkningar på grund av tullnedsättningar. Samtliga anmärkningar underkändes dock av konstitutionsutskottet.¹² Bevillningsutskottet däremot ville i sitt utlåtande om bevillningen bestrida KM:ts rätt att sänka tullar. Detta gav upphov till livliga debatter i ständerna, därvid de Geer i ett berömt anförande på riddarhuset hävdade, att »beskatta» icke är att upphäva »skatter», varför ett upphävande ej kunde anses stå i strid med § 57. Han menade ock, att det icke var tänkbart att grundlagen velat betaga KM:t rättigheten att nedsätta spannmålstullen. Grundlagsstiftarna hade ansett KM:t äga denna rätt i fråga om alla bevillningsavgifter, slutade de Geer. Emellertid stannade två stånd emot två, och man enades slutligen om att anse frågan om KM:ts åtgärd rörande tulltaxan såsom förfallen.¹³ Sammanfattningsvis kan här sägas, att ständerna nu för första gången sedan 1809 voro klart splittrade i fråga om KM:ts rätt, vidare att bevillningsutskottet gått emot KM:t i likhet med dess föregångare 1834, men att konstitutionsutskottet gått på den traditionella, motsatta linjen. Oklarheten i frågan hade alltså blivit stor.

Vid 1886 års riksdag gjordes ett nytt, ganska framgångsrikt angrepp mot KM:ts befogenhet. Motion väcktes om sådan

¹¹ KU 1853—54. 3 s. 2. Den tullen näraliggande tolagen däremot var icke underkastad samma regler som tullen, enär den i själva verket var en kommunal beskattning, pålagd i privilegielagstiftningens form, Sundberg 1927 s. 480, 484, 488 ff.

¹² Österberg, StvT 1919 s. 33 ff.

¹³ Alin 1890 s. 33 f, Lagerroth, StvT 1938 s. 37.

ändring av § 60, att allmänna avgifter icke skulle kunna »förändras» utan riksdagens samtycke. Konstitutionsutskottet framhöll, att KM:t enligt förslaget således icke skulle kunna nedsätta dylika avgifter i något fall utan riksdagens samtycke. Utskottet avstyrkte detta förslag, enär den makt som konungen för närvarande ägde i nämnda avseende var av behovet påkallad för att sätta honom i stånd att reglera ojämnheter, som kunnat insmyga sig vid bevillningarnas fastställande, samt att uppfylla statens traktatsenliga förpliktelser och förekomma, att den av riksdagen utövade beskattningsrätten kränkte samhällsintressen, vilka det var konungens grundlagsenliga rätt och plikt att skydda.¹⁴ Första kammaren biföll utan diskussion utskottets utlåtande. I andra kammaren däremot hävdades, att läran om konungens makt att nedsätta av riksdagen beslutade tullsätser varit »okänd för grundlagsstiftarna, för riksdagen under de första decennierna efter 1809 och att den förmenta rätten den tiden icke heller togs i anspråk av KM:t». Det hävdades vidare, att den dittills icke utdragna konsekvensen av en förment sådan rätt skulle bli följande. Riksdagen beslutade t. ex. att bevillningen för inkomst av kapital eller arbete skulle utgå med en procent, men KM:t kunde besluta att den skulle utgå med en promille eller nedsätta eller avskaffa den för en viss klass och därigenom upphäva grundvalen för den politiska och kommunala rösträtten. KM:t skulle också kunna påtvinga riksdagen, som ju icke kunde lämna landets statsförvaltning utan några tillgångar, ett skattesystem, vars grundsätser riksdagen helt och hållet ogillade. Detta anförande slutade med ett förslag, att kammaren, med ogillande av de i konstitutionsutskottets betänkande uttalade åsikterna om riksdagens beskattningsmakt, måtte låta vid utskottets hemställan bero. Detta blev ock kammarens beslut.¹⁵

Det nyss citerade uttalandet i kammaren, att KM:ts rätt att sänka tullar varit okänd för konung och riksdag under decennierna efter 1809, byggde emellertid delvis på feltolkning och delvis på förbiseende av 1810, —12, —14, —23, —30 och 35-års beslut (ovan). En sådan rätt för KM:t hade därvid

¹⁴ KU 1886. 6 s. 6.

¹⁵ AK prot. 1886. 44 s. 3 ff (Hedin), s. 8.

tvärtom både erkänts och använts. Bakom 1886 års felaktiga uttalande, vilket förnekade KM:ts rätt, stod samme man, Hedin, som även felaktigt och utan större framgång hade hävdats att höjning av järnvägs- och telegrafavgifter, ja avgifter i allmänhet, oberoende av om de betraktades som frivilliga eller tvungna, gävo vinst eller ej, rätteligen föllo under riksdagens beslutanderätt.¹⁶ Denne bedömare byggde sina olika angrepp mot KM:ts befogenheter rörande finansmakten på en, enligt min mening, i grunden oriktig statsrättslig uppfattning. Men han har icke helt saknat sentida meningsfränder, såsom då det ganska nyligen förklarats, att Hedin envist hållit fast vid riksdagens konstitutionella rättigheter.¹⁷

I motioner 1893 och 1895 föreslogs, i likhet med 1886, att § 60 skulle omredigeras på följande sätt: Ej må några allmänna avgifter (1895: bevillning) av vad namn och beskaffenhet som helst utan riksdagens samtycke kunna »förändras», tullen å inkommande spannmål allena undantagen, »vilken må kunna nedsättas». Således skulle endast importtullen å spannmål kunna sänkas av KM:t. Konstitutionsutskottet hemställde om avslag, och detta bifölls i båda kamrarna.¹⁸ Med dessa ställningstaganden, som överensstämde med den dominerande, traditionella uppfattningen, kan denna översikt avslutas.

En precisering av innebörden i rättsutvecklingen — vilken huvudsakligen rört tullar (ovan) och endast i ringa mån andra bevillningar (nedan) — kan börja med att *sammanfattningsvis* ange några fakta ur den föregående översikten.

KM:t har vid flera tillfällen, alltifrån åren närmast efter 1809, begagnat sin rätt att nedsätta tullavgifter. Icke vid något tillfälle har KM:t själv uppgivit eller ens ifrågasatt denna rätt. *Ständerna* ha nästan undantagslöst alltifrån 1810 utgått från att KM:t haft ifrågavarande rätt. Då densamma bestritts eller ifrågasatts av något utskott ha ständerna reagerat däremot, t. ex. 1835. Icke vid något tillfälle ha ständerna fattat

¹⁶ Ovan s. 47.

¹⁷ Lagerroth, StvT 1938 s. 145.

¹⁸ KU 1893. 13 och 1895. 16.

beslut, som bestritt denna rätt för KM:t. Men 1866, för första gången, gick något stånd klart emot KM:t, nämligen prästerna och bönderna, och 1886 gjorde andra kammaren detsamma. Dessutom ha ständerna vid något tillfälle, t. ex. 1830, uttalat sig oklart i frågan. *Konstitutionsutskottet* har nästan genomgående alltifrån 1810 utan reaktion accepterat en rätt för KM:t till sänkning. Vid några tillfällen, t. ex. 1854 och 1886, underströk konstitutionsutskottet uttryckligen KM:ts rätt. Endast två gånger har utskottet bestritt KM:ts rätt, nämligen 1823 och 1840. *Bevillningsutskottet* slutligen har också med få undantag alltifrån 1810 utgått från att KM:t ägt rätt till tullsänkning. Möjligen äro dock undantagen hos bevillningsutskottet flera än hos andra riksdagsorgan. Sålunda har detta utskott ifrågasatt KM:ts rätt 1823 — första gången så över huvud skedde efter 1809 — vidare 1830 och 1835. Först 1866 bestred utskottet klart KM:ts rätt.

Den hos KM:t och riksdag dominerande uppfattningen — med vissa undantag hos riksdagsorganen, sammanhängande bl. a. med växlande politiska förhållanden och sammansättningar — har sålunda varit, att KM:t haft principiell rätt att sänka tullbevillningar. Det gäller nu att närmare precisera, hur långt den rätten sträckte sig i olika hänseenden.

Man kan först ställa frågan, om KM:t ägde sänka *vilket slag av bevillning som helst*. Förutom de många tullsänkningar som förekommo icke många skattesänkningar. Dock inträffade t. ex. 1835 och 1841, att KM:t nedsatte den av ständerna bestämda stämpelavgiften för adelsbrev, ordensutnämningar m. m.¹⁹ 1845 befriades den värvade personalen vid armén och flottan av KM:t från folkskoleavgiften, vilken vid nästföregående riksdag blivit fastställd som en särskild personlig bevillning. KM:ts beslut motiverades med att ifrågavarande personals avlöning endast var beräknad för det dagliga underhållet. Konstitutionsutskottets majoritet riktade anmärkning däremot, enär »rubbningar av ett noga avvägt bevillningssystem enskilda bestämningar menligt kunde inverka ej mindre å påräknade stats- eller kommunalinkomsters tillräcklighet,

¹⁹ Herlitz 1934 s. 73, Granfelt 1929 s. 114.

än i följd därav på de skattskyldiga själva».²⁰ Detta slag av motivering för en anmärkning var i princip hållbart.²¹ I den allmänna bevillningen torde emellertid aldrig någon nedsättning ha ägt rum. Förmodligen ligger detta förhållande bakom det uttalandet i litteraturen 1855, att KM:t ägde nedsätta tullavgifter eller bevilja tullfrihet och sänka chartae sigillatae-avgifter men ej gärna ändra grunderna för husbehovsbrännerimедlen eller göra ändring i sättet och grunderna för den allmänna bevillningen.²² Och när en talare i riksdagen 1886 sökte demonstrera det orimliga i en sänkingsrätt för KM:t, tog han bevillningen för inkomst av kapital eller arbete som exempel.²³

Emellertid synes regeringsformens lydelse eller syfte icke ha gjort någon skillnad mellan å ena sidan tull-, stämpel- och postavgifter, vilka sistnämnda f. ö. redan enligt ett uttalande i bevillningsutskottet 1809 kunde sänkas av KM:t²⁴, och å andra sidan husbehovsbrännerimедlen och allmänna bevillningen, såvitt gällde själva principen om rätt för KM:t att sänka. En av 1809 års män talade ock senare om tillåtligheten att nedsätta »skatterna».²⁵ Framför allt talade 1886 års konstitutionsutskott utförligt om KM:ts rätt att nedsätta bevillningarna utan begränsning till visst slag därav. Ej heller synes något praktiskt skäl ha funnits för en sådan principiell skillnad, som ovan nämnts. Däremot kunde den närmare möjligheten att sänka ställa sig olika vid olika skatter på grund av dessas skilda utformning och betydelse, varom i det följande.

Huru *mycket* en bevillning kunde sänkas av KM:t, eller huruvida den kunde *helt* borttagas, synes knappast ha varit något problem i fråga om tullarna. I praxis förekommo såväl mindre som större nedsättningar och även helt avskaffande av tull för vissa varor, t. ex. 1840. I litteraturen har ock an-

²⁰ KU 1847—48. 4 s. 13 ff, Rydin 1878 s. 152, Herlitz 1930 s. 516, ds. 1934 s. 73.

²¹ Nedan s. 298.

²² Rydin 1855 s. 83 f, ds. 1878 s. 121, 126, 151, jfr även Naumann 1883—84 s. 43, Thulin 1890 s. 172 (ovan s. 279). Adelsn prot. 1866 II s. 408 (Gripénstedt).

²³ AK prot. 1886. 44 s. 3 ff (Hedin).

²⁴ BevU prot. 15 sept. 1809 (Santesson).

²⁵ Ovan s. 289.

förts, att KM:t ansågs på grund av den honom tillhörande ekonomiska lagstiftningsmakten berättigad att, då han fann en av riksdagen beslutad tullsats menligt inverka på landets näringar, nedsätta, ja alldeles borttaga denna.²⁶ I fråga om den allmänna bevillningen åter kunde av finansiella skäl givetvis icke avskaffande ske. Men i fråga om t. ex. stämpelavgiften för visst slag av handlingar torde däremot ett avskaffande ha varit möjligt. I litteraturen har ock ansetts, att KM:t ägde »nedsätta eller borttaga av riksdagen beslutade bevillningsavgifter».²⁷

En annan fråga gäller vid vilken *tidpunkt* i beskattningsförfarandet, KM:t kunde ingripa. KM:t kunde antingen underlåta att begagna sig av en erbjuden bevillning, så att densamma över huvud aldrig påbjöds. Eller ock kunde han — närmast såsom en följd av nyssnämnda befogenhet — låta en redan påbjuden bevillning upphöra, vilket synes ha varit den vanliga åtgärden, eller eljest eftergiva ett existerande krav. Men denna befogenhet torde åtminstone ha haft sin begränsning i förhållande till ett skattekrav, som tagit form i ett lagakraftvunnet beslut. Ty det fanns särskilda bestämmelser om förutsättningar för avkortning av skatt.

Vidare frågar man sig, om nedsättningen måste ske *generellt* eller även fick ske för *ett särskilt fall*. Nedsättning av tull skedde ofta till förmån för allenast visst eller vissa slag av varor, t. ex. 1814 och 1840, och nedsättning av stämpelavgift skedde beträffande allenast några få typer av handlingar, t. ex. 1835. Ett steg längre gick KM:t, då allenast ett särskilt bolag, bolaget för valfiskfångst, erhöll tullbefrielse 1840, vilket fall ock ledde till riksrättsåtal. Man kunde emellertid knappast med stöd av regeringsformen uppställa en sådan princip, att befrielse för särskilda personer eller bolag skulle ha varit otillåten. Av bevillningsbeslutens karaktär av ett erbjudande till KM:t har man tvärtom i tidigare doktrin dragit den slutsatsen, att KM:t skulle haft rätt att även i enskilda fall medgiva skattebefrielse åtminstone i fråga om de s. k. speciella bevillningarna.²⁸ För övrigt kunde, särskilt förr i

²⁶ Ryd in 1878 s. 135.

²⁷ Alin 1890 s. 9 f.

²⁸ Strömberg 1957 s. 108 med hänv.

tiden, även en tullbefrielse för ett visst varuslag komma en enda importör eller exportör till godo, om han var ensam i sin bransch. Man kunde knappast heller säga att regeringsformen alltid uteslöt skattesänkning genom KM:t för en viss klass av enskilda, bestämd ur ekonomisk eller annan synpunkt, vilken fråga tangerades i debatten 1886. Såväl detta problem om generell och individuell skattesänkning, som de tidigare berörda frågorna om sänkning av olika slags skatter och om sänkningens storlek, måste bedömas i förhållande till de motiv som framkallat sänkningen.

Den *motivering*, som ständerna tidigt angåvo som tillräcklig grund för tullnedsättning genom KM:t, innehöll blott att nedsättningen var »med rikets bästa förenlig», 1810, eller »nyttig», 1812. Lika obestämt anförde statsråden i 1840 års riksrättsåtal, att nedsättning var tillåten när den ledde »till allmän och enskild fördel». Med större utförlighet angav däremot 1886 års konstitutionsutskott motiven för en sänkning: att »reglera ojämnheter» i bevillningarna, att »uppfylla statens traktatsenliga förpliktelser», och att förekomma att beskattningen »kränkte samhällsintressen, vilka det var konungens grundlagsenliga rätt och plikt att skydda». I den tidens litteratur angavs ock utan reservation, att sänkning var tillåten då en tullsats ansågs »menligt inverka på landets näringar».²⁹

Emellertid synes en viss kritik av dessa reservationslösa uttalanden erforderlig. Enligt dem skulle KM:t kunna gå så långt, att han avsevärt rubbade det system för en rättvis och ändamålsenlig beskattning, som ständerna beslutat. Fördelningen av bördorna kunde sålunda bli en annan än ständerna bestämt. Vid 1847—48 års riksdag reagerade konstitutionsutskottet mot avgiftsbefrielser genom KM:t, som inneburo »rubbningar av ett noga avvägt bevillningssystems enskilda bestämningar».³⁰ Vid 1865—66 års riksdag anfördes, att en

²⁹ Ryd in 1878 s. 135.

³⁰ KU 1847—48. 4 s. 13 ff. Åtskilliga reservanter i utskottet ansågo, att avgiftsbefrielsen var tillåten enligt § 60 p. 2, eller påpekade att den var rättvis och lämplig. I senare litteratur har Lagerroth framställt riksdagens kritik såsom stöd för att all nedsättning av bevilling genom KM:t vore otillåten, StvT 1938 s. 39, och Malmgren har ansett riksdagens kritik i detta speciella fall befogad enär KM:t

konsekvent tillämpning av principen om regeringens rätt att nedsätta tullarna skulle slutligen kunna medföra en mångdubbel förhöjning av den direkta beskattningen.³¹ I en kritik mot KM:t 1886 utmålades, att KM:t genom skattesänkningar skulle kunna påtvinga riksdagen ett skattesystem, vars grundsatser riksdagen helt och hållet ogillade, eller rentav upphäva grundvalen för den politiska och kommunala rösträtten. Det synes också mig givet, att riksdagens rätt att pålägga skatter innefattade en rätt att bestämma systemet för beskattningen, och att KM:t följaktligen icke fick sänka skatter på sådant sätt att *själva systemet eller principen* rubbades. Det var t. ex. riksdagen som skulle bestämma om landet skulle ha protektionism eller frihandel. Och när ständerna 1810 utformat den allmänna bevillningen så, att avgiften för behållen inkomst skulle vara progressiv från 1 % för inkomst av 50 rdr, $1\frac{1}{2}$ % för 100 rdr, $3\frac{1}{2}$ % för 1 000 rdr o. s. v.³², ägde KM:t icke genom skattesänkningar sönderbryta detta system. Här fanns alltså en betydelsefull, men principiellt oklar begränsning av KM:ts sänkingsrätt. Att den gränsen skulle ha överskridits under 1800-talet har knappast belagts.

Även på mera speciella grunder har hävdats en gräns eller snarare ett förbud för skattesänkning genom KM:t. Därvid har bestämmelsen i § 60 p. 2 om KM:ts rätt att höja spannmålstullen, tolkad e contrario så att sänkning icke skulle få ske, åberopats av konstitutionsutskottet 1823 och justitieombudsmannen 1840, varvid den sistnämnde dock läste stadgandets ordalydelse fel. Även § 61 om viss tid för bevillningars utgående åberopades av justitieombudsmannen 1840 till stöd för att sänkning icke skulle få ske under den angivna tiden. Nu nämnda bestämmelser kunna emellertid, såsom påvisats i avd. I, icke tilläggas betydelsen av hinder för KM:t att sänka en bevillning. Lägges härtill att oppositionen 1886 påstod, att sänkning av tull ej förekommit i äldre konstitutionell praxis — något som i själva verket ofta hade skett — är den svaga

oberättigat skulle ha givit dispens, StvT 1939 s. 52. Som framgår av min undersökning kan jag icke ansluta mig till något av dessa betraktelsesätt.

³¹ Österberg, StvT 1919 s. 36 (anförande av Ramsay).

³² Rydin 1882 s. 304.

statsrättsliga argumenteringen emot KM:ts rätt i huvudsak angiven.

Å andra sidan åberopade statsråden 1840 till försvar för sin skattesänkning § 60 p. 2, som förbjöd höjning av allmänna avgifter, tolkad *e contrario* så att nedsättning fick ske. Och 1866 åberopade de Geer, att ständernas rätt enligt § 57 att sig »beskatta» icke innefattade rätt att »upphäva skatter». Båda dessa synpunkter voro befogade enligt regeringsformens ursprungliga innebörd.

Med dessa statsrättsliga argument blandade sig *politiska*. Motståndet mot KM:ts rätt att sänka tullar var delvis protektionistiskt motiverat, så t. ex. 1866 års angrepp mot den frihandelsvänliga regeringen. Å andra sidan förklarade konstitutionsutskottet att en inskränkning i KM:ts rätt i detta hänseende var »otjänlig», 1823, eller att KM:ts rätt var »av behovet påkallad», 1886. Dessa uttalanden avsåg även frågan huruvida grundlagsändringar borde vidtagas. Det har ganska nyligen hävdats, att de konservativa, vilkas kärna utgjordes av dem som behärskade konstitutionsutskottet 1809, av politiska skäl sökt tolka beskattningsparagraferna så mycket som möjligt till konungens förmån.³³ Enligt min uppfattning gävo dock beskattningsparagraferna enligt sin ursprungliga innebörd KM:t rätt att sänka bevillningar (ovan avd. I). Det är knappast heller troligt, att 1809 års män, några år efter sitt lagstiftningsarbets slut, skulle ha feltolkat grundlagen av rent politiska skäl.

Resultatet av denna undersökning blir, att KM:t hade rätt att sänka eller avskaffa en bevillning, men att denna rätt måste anses begränsad så att av riksdagen uppgjorda beskattningssystem eller beskattningsprinciper icke rubbades. Det måste då anses ganska oklart var gränsen för KM:ts rätt verkligen gick. Man synes t. o. m. kunna säga, att mellan å ena sidan riksdagens rätt att utforma beskattningssystem — vilka kunde göras allt mera fullständiga — och å andra sidan KM:ts rätt att sänka bevillningar rådde ett motsatsförhållande. Det var två, i sina vidare konsekvenser oförenliga befogenheter. Eftersom riksdagens beskattningsmakt var den uttryckligen grundlagsfästa, dominerande befogenheten, låg en viss lös-

³³ Lagerroth, StvT 1938 s. 140.

ning av dilemmat i konstitutionsutskottets uttalande 1818 angående nödvändigheten av att »inga andra än högst nödiga och outhärliga dispenser» från tullförfattningarna meddelades.³⁴ Men strängt taget kunde även en »outhärlig» nedsättning av en bevillning ingripa i själva beskattningssystemet och förty vara otillåten.

Avslutningsvis må nämnas, att i samband med representationsreformen 1865—66 omredigerades § 57. Det mycket diskuterade uttrycket »riksens ständer allena vid allmän riksdag» ersattes med uttrycket »riksdagen allena». Någon ändring av beskattningsrätten avsågs icke med denna omredigering.

Mycket enkel är frågan, huruvida *riksdagen* ensidigt ägde nedsätta en bevillning under den tid, för vilken den åtagits. Bestämmelsen i RF § 61 att bevillningarna »skola utgå i fem år» har i praxis lagt hinder i vägen för en sådan nedsättning eller för en ensidig förkortning av tiden, en ståndpunkt som även omfattats i litteraturen.³⁵ Detta stämmer ock med att ifrågavarande bestämmelse ursprungligen avsåg att begränsa ständernas bevillningsmakt.³⁶

Stadgandet erhöll 1815 den lydelsen, att bevillningarna »skola utgöras intill slutet av det år, under vars lopp den nya bevillningen av riksens ständer fastställd bliver». Denna förändring rubbade icke principen om ständernas bundenhet under den löpande perioden.

B. Sänkning av ordinarie skatt

Regeringsformen gav icke vid sin tillkomst *ständerna* någon ensamrätt att sänka ordinarie skatter, såsom påvisats i föregående avdelning. Emellertid kom denna fråga om ständernas rätt att under 1800-talet höra till de mest omdiskuterade konstitutionella spörsmålen. I det följande skola huvudpunkterna i rättsutvecklingen preciseras.

³⁴ KU 1817—18. 38 s. 109.

³⁵ Rydin 1878 s. 127, Naumann 1883—84 s. 45, Lagerroth, StvT 1938 s. 32.

³⁶ Jfr även ovan s. 274 f.

Vid riksdagarna närmast efter 1809 synes någon annan åsikt än den, att KM:t ägde sanktionsrätt, icke ha framträtt, ehuru tillfälle att hävda motsatt ståndpunkt icke saknades.

Men vid 1823 års riksdag bifölls i konstitutionsutskottet ett anmälningssyrkande i anledning av att en medlem av statsrådet i kammarärendeprotokollen hade bestritt ständernas rätt att på egen hand upphäva grundskatt. Anmälningen återtog emellertid senare av förslagsställaren, »enär *ordinarie räntor* (kurs. av mig) äro indelta och riksens ständer sålunda ej kunna omedelbarligen bestämma huru därmed förhållas bör». ³⁷ Detta synes ha varit första gången KM:ts sanktionsrätt bestritts, och detta bestridande vidhölls alltså icke.

Oppositionen mot KM:ts sanktionsrätt ökade emellertid. Vid följande riksdagar väcktes flera frågor i ständerna om dessas oinskränkta rätt rörande ordinarie inkomster. Talmanen vägrade emellertid proposition på förslag i den riktningen, och konstitutionsutskottet gillade talmannens vägran. ³⁸ Särskilt bör nämnas 1828—30 års riksdag, den sjunde efter 1809, då i bondeståndet väckts förslag att avskaffa *salpetergården*. Konstitutionsutskottet framhöll att intet särskilt föreskrevs i grundlagen om sättet för ordinarie statsinkomsters förändring. Då måste enligt utskottets mening förändringen åvägbringas genom sammanstämmande beslut av konung och ständer. ³⁹ Detta uppfattades vid denna tid såsom ett viktigt prejudikat. Vid 1834—35 års riksdag ansåg visserligen borgarståndet, att KM:ts sanktion icke behövdes för nedsättning av *mantalspenningarna*. Men talmannen vägrade proposition, och konstitutionsutskottet åberopade sitt nyssnämnda uttalande samt tillade, att en fortsatt likstämmighet i grundlagarnas tillämpning med skäl borde väntas hos utskottet. ⁴⁰ Så-

³⁷ KU 1823 s. 142 f, s. 357. Kaijser, StvT 1939 s. 370, Herlitz 1934 s. 122.

³⁸ Rydin 1855 s. 79.

³⁹ KU 1828—30. 27 s. 4. Adeln hade ock funnit, att konungens bifall var nödvändigt vid upphävande av statens ordinarie inkomster, men att något särskilt framhållande därav i beslutet om salpetergården icke var behöfvligt. I präste- och borgarstånden berördes ej den konstitutionella frågan, Landgren 1890 s. 17 ff. Naumann 1883—84 s. 22.

⁴⁰ KU 1834—35. 5 s. 2. Emellertid uttalade konstitutionsutskottet

lunda dominerade fortfarande den ursprungliga rättsuppfattningen att KM:t ägde sanktionsrätt, ehuru nu för första gången ett stånd gått däremot.

Även Järta uttalade sig 1834 i en berömd tidningsartikel till förmån för KM:ts sanktionsrätt: riksens ständer fingo »icke allena upphäva eller förändra, vare sig genom förhöjning eller nedsättning, de ständiga och såsom sådana i grundlagen erkända (skatterna)».⁴¹

Under 1840 års riksdag fasthöll man under fortsatta strider vid KM:ts sanktionsrätt. Vissa motioner på riddarhuset om *mantalsröntans* avskaffande oberoende av konungens sanktion förklarades under riddarhusdebatten olagliga. Statsutskottet anförde därom att jordägarna icke lagligen kunde undandra sig att utgöra ifrågavarande ränta, varefter motionerna avslogos.⁴² Men i fråga om *nummerlotteriets* avskaffande vid samma riksdag föreslog statsutskottet, att ständernas beslut därom blott skulle »anmälas» hos KM:t. Tre stånd ansågo emellertid att KM:ts sanktion erfordrades — bondeståndet vidhöll sin motsatta mening från föregående riksdagar. Statsutskottet slog därefter till reträtt.⁴³ Detta synes ha varit första gången statsutskottet varit inne på linjen att bestrida KM:ts sanktionsrätt.

Även i riksretten 1840 ingick en fråga om ständernas allena beslutanderätt. I tulltaxan 1835 hade föreskrivits, att *tolag* icke vidare fick beräknas å ull, som från utrikes ort anlände till Sverige. KM:t tillerkände emellertid 1836 Norrköpings stad rättighet att fortfarande uppbära s. k. inkvarteringstolag för den till staden från utrikes ort inkommande ullen. Justisig på ett annat sätt vid samma riksdag, när det gällde avskaffandet av *matlagsavgiften* för invånarna i Stockholm och Göteborg och dess ersättande med en annan större avgift, *stärbhusavgiften*. Konstitutionsutskottet fann, att bl. a. enär frågan icke gällde ökande eller minskande av en för hela riket gällande beskattning, utan blott upphävande av ett undantag för tvenne städer ifrån allmän beskattningsgrund, kunde frågan avgöras definitivt av ständerna. Någon principiell innebörd tillmättes icke detta beslut, som grundades även på andra speciella omständigheter. KM:t gav uttryck åt att han ansåg sig äga sanktionsrätt, Landgren 1890 s. 33 ff.

⁴¹ Naumann 1883—84 s. 29, Landgren 1890 s. 15.

⁴² Landgren 1890 s. 39 f, jfr Lagerroth, StvT 1938 s. 114.

⁴³ StatsU 1840—41. 28 s. 5. Landgren 1890 s. 41 ff.

tieombudsmannen hävdade sedan, att KM:ts åtgärd innebar ett upphävande av ständernas beslut i en fråga av beskattningsnatur. De åtalade statsråden underströko i sin förklaring, att deras åtgärd gällt fortvaron av en existerande avgift. Justitieombudsmannen anförde däremot, att sedan tolag å ull blivit i allmänhet i grundlagsenlig ordning avskaffad, måste dess påbudande ånyo till förmån för en viss stad betraktas såsom en ny pålaga. Riksrätten förklarade emellertid, att inkvarteringstolagen icke var att hänföra till »nya» pålagor enligt RF § 73.⁴⁴ Innebörden av detta utslag torde vara den, att ständerna icke på egen hand kunde avskaffa tolagen, utan därtill krävdes KM:ts medverkan. När KM:t i stället beslöt att låta tolagen fortvara i viss omfattning, blev ifrågavarande tolag icke därigenom en »ny» pålaga.⁴⁵

Sin största bredd nådde oppositionen mot KM:ts sanktionsrätt först med 1872 års riksdag. Statsutskottet tillstyrkte då, att riksdagen måtte »besluta» att *mantalspengarna* skulle upphöra och således inkomstiteln mantalspenningar ur riksstaten uteslutas. Med denna formulering avsåg man att framhålla riksdagens allena beslutanderätt. Denna inställning vann andra kammarens majoritet. I första kammaren ogillade man emellertid den ovanliga formen i utskottets hemställan. Även vid 1884 års riksdag ansåg andra kammaren att riksdagen ägde en definitiv beslutanderätt.⁴⁶ Detta ställningstagande utgör en karakteristisk avslutning på rättsutvecklingen under 1800-talet, enär det visar hur den ursprungliga enigheten i frågan splittrats.

En *sammanfattning* ger vid handen, att läran om riksdagens ensamrätt rönt kraftig anslutning åtskilliga gånger: särskilt av bondeståndet 1828—30 rörande salpetergården och 1840 rörande nummerlotteriets avskaffande, av borgarståndet 1834—35 rörande mantalspenningarna, och av andra kammaren 1872 likaledes rörande mantalspengarna. Anmärkningsvärt är dock, att denna lära icke framträdde första gången förrän

⁴⁴ Riksrätt 1841 s. 12 f, 109, 194, 400. Av här ovidkommande skäl upptogs talan om åsidosättande av §§ 57 och 60 icke till prövning.

⁴⁵ Om tolagens egenart ovan s. 291 not 11.

⁴⁶ StatsU 1872. 17 s. 11. Landgren 1890 s. 48 ff, Naumann 1883—84 s. 22.

1823, nämligen inom konstitutionsutskottet rörande ordinarie räntor.

Emot denna lära har stått en dominerande uppfattning i utskott, särskilt i konstitutionsutskottet vid 1828—30 och 1834—35 års riksdagar rörande salpetergården resp. mantalspenningarna, samt i ständer och kamrar. Sålunda torde aldrig något riksdagsbeslut ha stötts på läran om riksdagens ensamrätt. Än mindre har det inträffat, att den godtagits av båda statsmakterna.⁴⁷

De *motiveringar* som anförts i striden om de ordinarie skatterna ha främst anknutit till begreppet »beskatta» i § 57. Å ena sidan har hävdats att ständernas rätt att »beskatta» även innefattade rätt att minska skatter — en uppfattning som dock stred emot paragrafens innebörd 1809. Å andra sidan har med fog framhållits att det aldrig varit avsikten att ge ständerna ensamrätt rörande indragning av ordinarie skatter, utan att dessas fortvaro sedan gammalt ansetts bero även av konungen.

Sistnämnda synpunkter ledde till en ståndpunkt som torde ha uttryckts något för generellt. Konstitutionsutskottet anförde sålunda vid 1828—30 års riksdag, att enär grundlagen icke föreskrev något särskilt om sättet för ordinarie statsinkomsters förändring, måste förändringen åvägbringas genom sammanstämmande beslut av konung och ständer. I samma riktning uttalades i litteraturen, att de ordinarie inkomsterna voro en åt kronan en gång för alla upplåten egen-

⁴⁷Jfr även Herlitz 1934 s. 122. Missvisande är däremot den karakteristiken hos L i n d e 1887 s. 15, att den praxis »slutligen» har gjort sig gällande att för upphävande av ordinarie inkomster fordras konungens sanktion. W i d e l l vill grunda ensamrätt för riksdagen rörande arrendemedlen och skogsmedlen på RF § 77 om grunderna för förvaltningen av statens domäner, StvT 1902 s. 319 f.

Ofta har frågan om konungens sanktionsrätt och frågan om omröstning i förstärkt statsutskott (senare gemensam votering) beträffande förändringar av ordinarie inkomster sammankopplats med varandra, så t. ex. vid riksdagarna 1817, 1828, 1834, 1840, 1847, 1850, 1872 m. fl. Därvid får bl. a. anses ha fastslagits, att förändring av statsverkets ordinarie inkomster ej fick betraktas som en statsregleringsfråga. Men detta var icke avgörande för frågan om konungens sanktionsrätt, L a n d g r e n 1890 s. 53 ff.

dom, som ej utan dess eget medgivande kunde avhändas densamma.⁴⁸

Riktigare torde emellertid vara att säga, att enär grundlagen icke gav någon regel om rätt att nedsätta en ordinarie skatt, skulle frågan i första hand bero av vad vid skattens tillkomst bestämts eller förutsatts om dess varaktighet. Samma tanke torde ligga i uttalandet att en inkomst kunde, till följd av det samband den ägde med en lag eller en allmän inrättning, ej ändras eller borttagas, förrän i samma lag eller inrättning skett ändring i laga ordning, och sättet för dylika frågors avgörande måste således bero av lagens eller inrättningens natur.⁴⁹ En sådan inställning ledde i allmänhet till att de gamla ordinarie skatterna icke kunde minskas utan KM:ts samtycke, t. ex. ordinarie räntor, mantalspengar, salpetergård och tionde. Men tvivel kunde dock uppkomma om vad vid en skatts tillkomst skulle anses bestämt rörande dess varaktighet, särskilt i fråga om gamla skatter. I fråga om nyare skatter torde det i allmänhet vara lättare att utläsa riksdagens mening ur dess handlingar. Särskilt bör framhållas, att när en skatt eller pålaga beslutits genom lag, medförde den formella lagkraften i princip att den icke kunde minskas utan samfällt beslut av konung och riksdag.⁵⁰

⁴⁸ Ryd in 1855 s. 74 ff. Jfr även Ryd in, Svensk Tidskrift 1873 s. 48: lagar om ordinarie skatter tillhörde dem, som av regering och riksdag gemensamt stiftades. Naumann 1883—84 s. 16.

⁴⁹ Ryd in a. a. 1873 s. 46.

⁵⁰ Här må tillfogas, att Ryd in i a. a. 1873 s. 55 f fört ett ganska missvisande resonemang rörande betydelsen av § 57. Ryd in framhöll visserligen riktigt, att indelta räntor och tionde samt frälseräntor ej kunde utan konungens samtycke från sina ändamål förryckas och således ej heller minskas eller borttagas (§ 80). Han framhöll ävenledes (vilket ej gällde nedsättning av skatter), att grundränta, tionde och mantalspenningar ej kunde förhöjas i annan ordning än som för privilegiers ändring var bestämd (§ 114) och således ej utan konungens samtycke. Men sedan tillade han, att då således riksdagen varken hade rätt att efter behag höja eller sänka de viktigaste av de ordinarie skatterna, kunde i § 57 ej inläggas en sådan betydelse som om riksdagen fått oinskränkt besluta över dessa skatter. Ryd in har här icke klargjort vad som verkligen låg i § 57. Höjning av ordinarie skatt föll rätteligen under riksdagens beskattningsrätt i § 57; att § 114 dessutom kunde kräva konungens samtycke till höjningen ändrade icke nyssnämnda förhållande. Däremot föll nedsättning av skatt ej under § 57,

Vid sidan av dessa statsrättsliga argument existerade även politiska. Särskilt var konungens medbestämmanderätt över de ordinarie inkomsterna under den tid grundskatteavskrivningen stod på dagordningen ett konservativt intresse.⁵¹ Men det vore obefogat att påstå, att detta konservativa intresse saknade statsrättslig täckning.

Någon gång har även den frågan varit aktuell, om *KM:t* på egen hand kunde nedsätta en ordinarie skatt eller påлага.

När *KM:t* 1839 beviljat viss nedsättning i den Riddarhytte kopparverk åliggande kronoavraden, anmärkte justitieombudsmannen i sitt riksrättsåtal, att för kronans ordinarie inkomster gällande bestämmelser numera icke fingo räknas bland dem, vilka konungen ägde att enligt RF § 89 stifta eller förändra. De åtalade statsråden förklarade sig fullkomligt instämma med justitieombudsmannen däri, att de för kronans ordinarie inkomster gällande grunderna icke fingo av *KM:t* utan rikets ständers medverkan förändras eller upphävas. Men statsråden förklarade vidare, att någon ändring av allmän grund för ordinarie räntas utgörande icke här skett, utan endast i ett speciellt fall nedsättning blivit medgiven i en avrad, som till sitt belopp årligen växlade beroende på tillverkningskvantiteten. Riksrätten kom av här ovidkommande skäl icke att taga ståndpunkt till sakfrågan.⁵²

1873 medgav *KM:t*, att Åtvidabergs kopparverk under fem år befriades från erläggande av bergverkstionde. Konstitutionsutskottets majoritet anmärkte följande år, att genom nämnda beslut hade en av inkomstittlarna i den av riksdagen uppgjorda statsregleringen blivit med ett betydligt belopp icke allenast utan riksdagens medgivande utan till och med i strid mot dess kort förut uttalade åsikter nedsatt. Här må inskjutas, att *KM:t* i proposition 1872 föreslagit att bergverkstionden skulle upphöra för flertalet verk, vilket riksdagen dock icke bifallit. Konstitutionsutskottet fortsatte, att behörigheten av *KM:ts* beslut 1873 om nedsättning vågade utskottet

men detta berodde icke på § 80 utan på den begränsade innebörden i begreppet »beskatta» i § 57, såsom tidigare klargjorts.

⁵¹ Lagerroth, StvT 1938 s. 145.

⁵² Riksrätt 1841 s. 16, 112.

för sin del betvivla. I våra grundlagar var beskattningsrätten över svenska folket uttryckligen tillerkänd riksdagen. Med en dylik rätt för riksdagen kunde svårligen anses vara för- enad rättighet för KM:t att utan riksdagens medgivande för- minska eller upphäva av riksdagen fastställda ordinarie in- komster, enär dessas minskande uppenbarligen föranledde en på annat håll ökad beskattning och sålunda rubbade det av riksdagen fastställda beskattningssystemet. En stor minoritet i utskottet ville däremot icke framställa anmärkning, därvid som motivering åberopades, att ordet »beskatta» enligt all- mänt språkbruk betydde att pålägga, icke att borttaga skatt, vidare att beskattningsrättigheten kallades »urgammal» och regeringen utövade i äldre tid ofta rättigheten att lindra skat- ter, att § 60 blott förbjöd förhöjning, icke nedsättning, av all- männa avgifter, samt att den omständigheten, att av sänk- ningsrättens begagnande möjligen kunde följa att nya skatter blevo behövlige, icke i och för sig torde vara ett bevis emot rättighetens tillvaro. Minoriteten påvisade till sist, att KM:t tidigare flera gånger nedsatt tionden och att ständerna även erkänt denna KM:ts rätt.⁵³ Enligt min mening voro minorite- tens argument statsrättsligt hållbara, dock att ordet »urgam- la» pressades för hårt.

Svaret på frågan om KM:ts ensamrätt får, utöver vad som följer av det sagda, anses bero på i vilken form pålagan stad- gats. Lagformen t. ex. band i princip även KM:t. Nu nämnda frågeställning ledde över till spörsmålet om efterskänkande av fordringsrätt, något som icke skall behandlas här.

I och med grundskatteavskrivningen i slutet av 1800-talet förlorade frågan om konungens sanktionsrätt vid minskning av de gamla ordinarie skatterna nästan all praktisk betydelse. Frågans nutida fortsättning, nämligen under vilka förutsätt- ningar nya pålagor enligt § 73 kunna nedsättas eller avskaf- fas, tillhör nästa avdelning.

⁵³ KU 1874. 7 s. 5, 8. Dessutom stod i ärendet strid om tillämplig- heten av ett äldre bemyndigande från ständerna, a. st. Andra kam- maren beslöt skrivelse enligt RF § 107.

AVD. III. GÄLLANDE RÄTT

A. Nedsättning av bevillning

I rättsutvecklingen under 1800-talet, som nyss behandlats, fasthöll man den ursprungliga principen, att KM:t hade rätt att sänka eller avskaffa en bevillning. Det saknades emellertid icke opposition mot denna princip. Mot slutet av 1800-talet närmast ökade oklarheten om hur långt KM:ts rätt verkligt sträckte sig. Från 1900-talet finnes ytterligare material till belysning av frågan.

I *litteraturen* är man, såvitt gäller själva principen om KM:ts sänkingsrätt, i stort sett enig om dess förhandenvaro.

Vissa undantag föreligga dock. De finnas, framhåller sålunda budgeträttskommittén, som anse bevillningsformen innebära, att riksdagen ensam beslutar, varefter det är konungens sak att sörja för verkställighet. Konungen kan sålunda icke vägra att mottaga en bevillning eller senare sänka den eller meddela undantag.¹ Nämnda uppfattning har även jag mött på flera håll, bl. a. inom statsdepartementen.

En obestämd uppfattning hyser en författare, som säger, att frågan om KM:ts rätt i fråga om tullavgifternas nedsättning eller borttagande kan anses som ett olöst konstitutionellt problem. Å ena sidan ha mera omfattande förändringar i tulltaxan i samband med avslutande av handelstraktater med främmande makter underställts riksdagens prövning med en nog så svävande formulering av propositionen i fråga om statsmakternas ömsesidiga befogenheter. Å andra sidan synes KM:ts rätt ifråga om borttagande för viss tid av enstaka tullsatser ha vunnit erkännande såsom en konstitutionell praxis med stöd av RF § 60.²

En klarare principuppfattning hyser emellertid budgeträttskommittén för egen del, nämligen den uppfattningen, att det i grundlagen §§ 60 och 73 använda uttrycket »ej . . . utan riksdagens samtycke» tyder på, att riksdagens beslut innefattar

¹ SOU 1954.40 s. 52.

² Österberg, StvT 1919 s. 38.

ett åt konungen givet bemyndigande, som han kan begagna eller avböja.³ Även budgetutredningen anförde, att grundlagen ej lägger hinder i vägen för KM:t att underlåta att utnyttja en av riksdagen beslutad bevillning.⁴

Statsrättslärarna ha likaså tillerkänt KM:t en principiell sänkingsrätt.⁵ Därvid ha de främst stött sig på § 60 p. 2. Bestämmelsen att i § 60 p. 2 avsedda avgifter ej kunna förhöjas utan riksdagens samtycke anses innebära, att dessa avgifter och skatter stå till KM:ts förfogande med högst de av riksdagen bestämda avgiftsbeloppen. Dessutom har man varit angelägen framhålla, att § 61 — vari stadgas, att bevillningarna skola utgöras intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya bevillningen av riksdagen fastställd bliver — icke innebär hinder för KM:t att under löpande period avstå från eller sänka en bevillning.⁶ De motiveringar, som sålunda anförts rörande KM:ts sänkingsrätt, äro befogade enligt regeringsformens hittillsvarande innebörd, såsom tidigare visats. Som ytterligare motivering kunde anföras, att det avgörande begreppet i § 57, nämligen folkets rätt att sig »beskatta», sedan gammalt haft en så begränsad innebörd, att § 57 väl kräver riksdagens samtycke till belastning av enskilda men icke säger någonting om minskning av skatter.

Det väsentliga blir att fastställa, i vad mån även *praxis* under 1900-talet ger stöd för en sänkingsrätt för KM:t. Sedan en kronologisk genomgång skett av *praxis*, därvid det till en början blir fråga om tullärenden, skall avslutningsvis det nuvarande rättsläget preciseras i olika hänseenden.

Först kan nämnas, att KM:t i fråga om 1906 och 1911 års svensk-tyska handelstraktater begärde riksdagens godkännande av, som det hette, de bestämmelser i traktaterna med tillhörande tariffer och slutprotokoll, vilka sådant krävde. Härom uttalade 1906 års bevillningsutskott, att de bestämmelser, som sålunda blivit riksdagen underställda, tydligen

³ SOU 1954.40 s. 52 f.

⁴ SOU 1952.45 s. 25.

⁵ Reuterskiöld 1924 s. 80, 83, Herlitz 1948 s. 146. Jfr även P. Fahlbeck 1910 s. 155, Hagman 1902 s. 142.

⁶ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 69, Hagman 1902 s. 148.

voro de, vilka föllö inom tullbeskattningens och den övriga beskattningslagstiftningens områden.⁷ Här underställdes sålunda mera omfattande tullnedsättningar riksdagens prövning.

Under första världskriget och den närmast följande tiden förekom emellertid vid åtskilliga tillfällen, att KM:t för kortare eller längre tid upphävde i tulltaxan stadgade tullar.⁸ Så t. ex. inträffade det 1914, visserligen under helt extraordinära omständigheter, att KM:t beslöt en tullnedsättning av spannmål. Denna möttes i kamrarna av allmänt gillande av att KM:t begagnat sin »rätt enligt 60 § RF».⁹ Den tidens fall av tullfrihet genom beslut av KM:t utan riksdagens hörande stodo i allmänhet i samband med den särskilda kristiden.

Den första konstitutionella debatten under 1900-talet kom 1922. Riksdagen hade 1919 bifallit ett förslag från KM:t angående s. k. glidande tullsatser för spannmål. Rörande den konkreta fastställelsen av tullsatserna stadgades därvid i en författning, utfärdad jämlikt riksdagens hos KM:t anmälda beslut, att under perioden 1 juni 1920—31 maj 1922 skulle visst inhemskt normalpris för vete »för ett år i sänder av den ifrågavarande tiden» uträknas av lantbruksstyrelsen (alltså dels för tiden 1 juni 1920—31 maj 1921, dels 1 juni 1921—31 maj 1922). Vederbörande departementschef anförde i maj 1921 till statsrådsprotokollet, att därest normalpriset å 1921 års skörd användes till jämförelse med importpriset, medförde detta en viss förhöjning av tullen. Men denna förhöjning vore icke sakligt berättigad, förrän 1921 års spannmålsskörd kom i marknaden, d. v. s. tidigast i augusti 1921. Att tidigare använda detta pris för uträkning av tullsatser skulle strida mot själva principen för glidtullar. På grund därav hemställde departementschefen, att vid beräkning av tullsats för juni och juli 1921 skulle normalpriset för 1920 års skörd användas till jämförelse med importpriset. I enlighet därmed ut-

⁷ Österberg, StvT 1919 s. 37. Jfr redan 1881 års franska handels- och sjöfartstraktat och 1883 års spanska handels- och sjöfartstraktat, vilka förelades riksdagen för dess godkännande av de bestämmelser, som krävde sådant godkännande.

⁸ KPr 1933.261 s. 3.

⁹ KK 1914.430. Herlitz 1934 s. 74.

färdade KM:t på egen hand kungörelser ang. tullsatser för juni och juli månader 1921.

Sju ledamöter av konstitutionsutskottet framställde reservationsvis anmärkningsyrkande mot departementschefen med följande motivering. Riksdagens beslut av 1919 avsåg det inhemska normalprisets fixering »~~för ett år i sänder av den ifrågavarande tiden~~», d. v. s. 1 juni 1920—31 maj 1922, och någon ändring häri hade varken KM:t föreslagit eller riksdagen senare godkänt. Frågan huruvida den höjning av tullen, som med utgångspunkt i det sålunda uträknade inhemska normalpriset skulle av KM:t bestämmas, vore »sakligt berättigad innan 1921 års spannmålsskörd kommit i marknaden», d. v. s. tidigast i augusti 1921, kunde tydligen av KM:t upptagas till prövning och avgörande vid här ifrågavarande tidpunkt endast under den förutsättningen, att KM:t tillerkände sig grundlagsenlig rätt att under sittande riksdag ensam fatta beslut om ändring av spannmålstullar i strid med riksdagens i dess beslut uttalade vilja. Att en dylik befogenhet icke tillkom KM:t var enligt reservanternas mening tydligt. I sitt här anmärkta rådslag hade emellertid föredraganden t. o. m. gått ett steg längre och tillrätt KM:t att ändra de grunder, vilka enligt riksdagens kungjorda beslut skulle tillämpas vid tullsaternas bestämmande.¹⁰

Det bör observeras, att kritiken i konstitutionsutskottet sålunda riktade sig både mot ändringen av grunderna för tullberäkningen och mot den speciella tullsänkningen. Till stöd för kritiken framdrogs icke någon viss grundlagssparagraf. Kritiken grundades emellertid icke på politiska överbäganden, utan man bestred KM:ts »grundlagsenliga» rätt. Man bestred rätten att ändra spannmålstullar, ehuru § 60 p. 2 gör visst undantag just för spannmålstullar. Man hävdade, att KM:t icke fick besluta sådan ändring under sittande riksdag.

Bland dessa motiveringar skulle väl i och för sig den, som kritiserade ändringen av grunderna för tullarna, kunna vara konstitutionellt befogad. Departementschefen hade emellertid motiverat denna ändring just med att man eljest kom i strid

¹⁰ KU 1922.22 s. 137 ff; bland reservanterna var Reuterskiöld, som i sin grundlagskommentar däremot principiellt tillerkänt KM:t rätt till tullsänkning (ovan).

med själva principen för glidttullar. Han ansåg sig, antagligen med fog, förverkliga det av riksdagen beslutade systemet med glidttullar bättre i det aktuella hänseendet än riksdagen gjort.

Tullfrihet beviljades av KM:t även under den följande tiden. I ett remissyttrande 1924 angående viss tullfrihet för melass förordade kommerskollegium och lantbruksstyrelsen gemensamt, att KM:t med begagnande av den befogenhet, som jämlikt grundlagen torde tillkomma KM:t, medgåve suspension av då gällande tull å melass. Sådant medgivande lämnades genom beslut av KM:t följande år.¹¹ Och genom kungörelse 1928 medgav KM:t tullfri införsel av betmelass för utfodringsändamål utan hinder av vad i då gällande tulltaxa fanns stadgat rörande tull å denna vara.¹²

I ett vidare sammanhang behandlades frågan om KM:ts rätt att sänka tullar vid 1933 års riksdag. I samband med förlängning av förordningen 1932 angående rätt för KM:t att åsätta särskild tullavgift, upptogs i proposition frågan huruvida man i förordningen jämväl borde intaga bestämmelse om rätt för KM:t att upphäva eller sänka gällande tullar.

Traktatberedningen anförde i infordrat yttrande följande: Den omständigheten, att KM:t i RF § 60 uttryckligen tillerkänts rätt att höja spannmålstullen, utan att den i tullpolitiskt avseende minst lika viktiga och välmotiverade befogenheten att sänka samma tull samtidigt omförmäles, har ansetts icke gärna kunna förklaras på annat sätt, än att ett särskilt grundlagsstadgande om rätten att sänka bevillning ansetts överflödigt. Denna mening har visserligen icke alltid lämnats obestridd men synes vara omfattad av vårt lands rättslärda grundlagstolkare och kan därjämte stödjas på precedensfall från äldre och senare tid. Vad den nu aktuella saken angår finner beredningen det ur handelspolitisk synpunkt under förevarande omständigheter uppenbarligen vara nödigt, att KM:t har i sin hand ej blott att vidtaga tullförhöjningar utan även, såsom ett handelspolitiskt komplement till denna rätt, att borttaga och sänka tullar. Med hänsyn till vad sålunda anförts får traktatberedningen såsom sin mening uttala, att, därest KM:t skulle anse sig icke redan äga rätt

¹¹ KPr 1933.261 s. 4.

¹² A. a. s. 3.

att upphäva eller nedsätta tullar, det i nuvarande handelspolitiska läge synes angeläget, att åtgärd vidtages i syfte att säkerställa KM:ts befogenhet i sådant hänseende.¹³

Kommerskollegium anförde i sitt yttrande, att något stadgande om rätt för KM:t att upphäva eller sänka gällande tullar icke syntes erforderligt. KM:t torde jämlikt grundlagen ha en sådan befogenhet.¹⁴

Generaltullstyrelsen slutligen anförde följande: Intagande i förordningen av bestämmelse om rätt för KM:t att upphäva eller nedsätta tullar synes innebära en sådan tolkning av § 60 regeringsformen, att under tid, då riksdagen icke är samlad, upphävande eller nedsättning av tullar icke under några förhållanden skulle kunna ske utan föregående bemyndigande av riksdagen, en tolkning som, på sätt traktatberedningen framhållit, icke överensstämmer med tidigare tillämpad praxis och knappast synes vara förenlig med åberopade paragrafs ordalydelse. Styrelsen anser sig därför böra avstyrka, att bestämmelse i nu ifrågavarande hänseende intages i förordningen.¹⁵

Sålunda ansågo alla tre remissorganen, att KM:t redan enligt regeringsformen ägde rätt att upphäva eller sänka tullar.

Departementschefen gick på samma linje i följande anförande: I likhet med traktatberedningen finner jag det vara av vikt att KM:t, såsom ett handelspolitiskt komplement till rätten att vidtaga tullförhöjningar, i nuvarande läge har i sin hand att borttaga eller sänka tullar. Såsom framgår av vad de i ämnet hörda myndigheterna anfört, har en sådan befogenhet ansetts utan särskilt bemyndigande tillkomma KM:t i viss utsträckning. I enlighet med vad fallet varit på senare tid, då denna befogenhet av KM:t utövats, torde det få förutsättas, att även framdeles beslut, som på detta område kunna komma att fattas av KM:t, komma att allenast avse begränsad tid eller eljest vara av begränsad räckvidd.¹⁶ Vad

¹³ Traktatberedningens yttrande den 22 maj 1933, i KPr 1933.261 s. 3 f.

¹⁴ Kommerskollegii yttrande den 24 maj 1933, i KPr 1933.261 s. 4.

¹⁵ Generaltullstyrelsens yttrande den 24 maj 1933, i KPr a. st.

¹⁶ KPr 1933.261 s. 4 f.

departementschefen sålunda anförde gav ej riksdagen anledning till erinran.

Sammanfattningsvis kan sägas, att som stöd för KM:ts sänkingsrätt åberopades bemyndigandet för honom i § 60 att höja spannmålstullen. Ex analogia, eller närmare bestämt a fortiore, ansågs en rätt att även sänka spannmålstullen, ja över huvud bevillning, tillkomma KM:t. Detta resonemang synes mig befogat med hänsyn till kännedomen om syftet med § 60 p. 2. Dessutom åberopades, likaledes med fog, dittillsvarande praxis och litteratur. Från en myndighet, generaltullstyrelsen, antyddes måhända jämväl att det vore särskilt opraktiskt om KM:t saknade sänkingsrätt under tid, då riksdagen icke var samlad.

När myndigheterna gingo över från den principiella frågan om sänkingsrätt till det aktuella fallet, blev dock försiktigheten i bedömningen större. Den aktuella sänkingsrätten motiverades särskilt med att den var nödvändig ur handelspolitisk synpunkt i dåvarande läge, och dessutom framställdes sänkingsrätten som ett handelspolitiskt komplement till KM:ts rätt enligt särskilt bemyndigande att vidtaga tullförhöjningar. Det synes ovisst om traktatberedningen och departementschefen med sistnämnda påpekande menat, att sänkingsrätten principiellt kunde godtagas endast och allenast som ett komplement till den medgivna höjningsrätten. Antagligen ha de icke lagt så mycket i sitt resonemang. Men kvar står, att i detta fall var det som ett sådant komplement, som sänkingsrätten godtogs. Och eftersom bemyndigandet för KM:t att höja tullen gällde endast då riksdagen icke var samlad, torde även sänkning ha förutsatts ske endast under samma tid.

Dessutom förutsatte departementschefen, att KM:ts sänkingsbeslut skulle komma att avse allenast begränsad tid eller eljest vara av begränsad räckvidd. Det synes mig härvid vara av intresse, att det uttryckliga bemyndigandet för KM:t att höja tullen gällde varor från varje land och till ett belopp av ända till tre gånger den vanliga tullavgiften. När bemyndigandet att höja var så omfattande, borde även rätten att sänka ha kunnat förutsättas vara ganska omfattande. Att departementschefen likväl starkt underströk begränsningarna

i sänkingsrätten synes visa, hur försiktigt denna rätt ansågs böra framställas inför riksdagen.

Ganska snart, 1937, togs frågan om KM:ts sänkingsrätt ånyo upp på ett principiellt plan. Då anförde chefen för finansdepartementet, i anslutning till en inom departementet upprättad promemoria och under hänvisning till RF § 60, följande: På det handelspolitiska området synes grundlagsenlig rätt få anses tillkomma KM:t att sänka och borttaga tullar. Riksdagens ståndpunktstagande 1933 avsåg visserligen ett utnyttjande av denna rätt av handelspolitiska skäl och med viss begränsning. Det torde emellertid få förutsättas att KM:t utan särskilt medgivande av riksdagen skall äga temporärt utnyttja rätten att nedsätta tullavgifter även i penningpolitiskt syfte och i den vidare omfattning som kan komma att visa sig påkallad med hänsyn till konjunkturlägets utveckling.¹⁷

Bevillningsutskottet fann angeläget understryka vikten av att KM:t vid utnyttjandet av sagda befogenhet måtte beakta, att de avvägningar mellan olika intressen, som genom beslut av riksdagen åstadkommits vid bestämmandet av de skilda tullsatsernas storlek, i möjligaste mån lämnades orubbade. Om tullnedsättningar eventuellt skulle komma att beslutas av KM:t och dessa tullnedsättningar sedermera skulle befinnas icke längre påkallade för tillgodoseende av det penningpolitiska syftet, förutsatte utskottet, att KM:t i detta ändrade läge vidtog åtgärder för återinförande av tidigare gällande tullsatser.¹⁸

Här har sålunda sänkingsrätten erkänts även av riksdagen i vidare omfattning än 1933; sänkingsrätten är nu icke allenast komplement till en höjningsrätt, vidare får sänkingsrätten användas icke blott av handelspolitiska utan även av penningpolitiska skäl, den angives icke ha särskilt begränsad räckvidd utan tvärtom få utnyttjas i en vidare omfattning, den tänkes icke inskränkt till tid då riksdagen ej är samlad ehuru den angives skola utnyttjas blott temporärt. I alla dessa hänseenden synas mig de nya uttalandena förenliga med regeringsformen. Lika välgrundad är emellertid

¹⁷ KPr 1937.318 s. 46, jfr s. 28.

¹⁸ BevU 1937.26 s. 4.

riksdagens synpunkt, att av riksdagen gjorda avvägningar mellan olika intressen i tullpolitiken lämnas orubbade i möjligaste mån. Det är samma synpunkt, som vi mött under 1800-talet, nämligen att riksdagens beskattningssystem icke får rubbas, att fördelningen av bördorna icke får bli en annan än riksdagen bestämt.

Det har även senare förekommit att KM:t för viss kortare tid befriat från tull. Sålunda beslöt KM:t genom kungörelse 1946, att utan hinder av vad i gällande tulltaxa fanns stadgat korn och malt skulle fr. o. m. den 1 juli 1946 tills vidare t. o. m. den 30 juni 1947 vara tullfria.¹⁹

Det har ock förekommit, att tullfrihet beviljats av KM:t tills vidare, t. ex. 1954 beträffande korn och malt och 1955 beträffande råg och vete.²⁰

Även några andra ärenden än tullärenden kunna nämnas från senare tid. I proposition 1949 föreslogs, dels att marsipan skulle undantagas från varuskatt, därvid den nya förordningen skulle träda i kraft den 1 febr. 1950, och dels att KM:t skulle bemyndigas medgiva tillverkare av marsipan skattefrihet för varor, som levererats under tiden den 1 okt. 1949—31 jan. 1950. Riksdagen biföll förslagen.²¹ Man kan här ställa frågan, om KM:t ansågs sakna rätt att utan sådant särskilt bemyndigande medgiva skattefrihet.

Året innan hade departementschefen, med avvikelse från en hemställan från vissa branschorganisationer, föreslagit riksdagen att beskattningen av marsipan tills vidare skulle bibehållas i sin dittillsvarande utformning, och riksdagen hade godtagit detta förslag. Det torde då icke ha ansetts möjligt för KM:t att strax därefter på egen hand borttaga skatten. Dessutom avsåg skattebefrielsen närmare bestämt halvfabrikat av marsipan, och frågan därom torde ha ägt samband med frågan om varuskatt i övrigt, alltså med beskattningssystemet, varöver riksdagen ägde bestämma.

När varuskatten för chokladvaror sänktes 1951, skedde det likaledes i överensstämmelse med riksdagens beslut.²²

¹⁹ SFS 1946.286.

²⁰ SFS 1954.664 och 1955.538.

²¹ BevU 1950.1 s. 4 ff.

²² SFS 1951.724.

Det hittills senaste tillfälle, då riksdagen visade sitt anspråk på bestämmanderätt, torde ha varit vid sänkningen av sjömansskatten hösten 1959. KM:t framlade proposition, som avsåg att liksom redan genomförts beträffande den statliga inkomstbeskattningen åstadkomma en sänkning av sjömansskatten i syfte att motverka den merbelastning, som blev en följd av den skärpta indirekta belastningen. Därvid föreslog KM:t även, att de nya sjömansskattetabellerna skulle fastställas av KM:t enligt av riksdagen godkända grunder.

Bevillningsutskottet diskuterade om behov av sänkning av sjömansskatten över huvud kunde anses föreligga. Utskottet ville emellertid icke motsätta sig en sänkning. Men vad gällde skattetabellerna anförde utskottet följande: De gällande tabellerna äro fogade vid sjömansskatteförordningen och ha sålunda fastställts av riksdagen. För att undvika tidsutdräkt har en ändring av denna ordning ansetts påkallad. Sålunda har departementschefen föreslagit att riksdagen skall fastställa de grunder, efter vilka sjömansskatten skall utgå, och att det får ankomma på KM:t att med ledning härav utfärda nya tabeller. Sedan det visat sig möjligt att inom finansdepartementet färdigställa förslag till sjömansskattetabeller innan riksdagsbehandlingen av förevarande ärende avslutats, har det väsentligaste skälet för en sådan ändrad ordning bortfallit. Utskottet anser att sjömansskattetabellerna liksom tidigare böra fastställas av riksdagen. Mot det upprättade förslaget till tabeller har utskottet icke funnit anledning till erinran.²³

I detta resonemang tog riksdagen icke särskilt fasta på att det aktuella förslaget avsåg sänkning av skatten, ej höjning. Riksdagen hävdade oberoende därav sin bestämmanderätt. Riksdagen åberopade emellertid icke någon viss grundlagsparagraf om beskattning utan blott att de gällande tabellerna fastställts av riksdagen. Ehuru riksdagen enligt förslaget skulle fastställa grunderna — vilka ganska ofullständigt framlades av KM:t — ville riksdagen ej delegera tabellernas närmare utformning till KM:t. Allt detta synes visa, att sänkning av skatt i detta fall icke ansetts intaga någon särställning i förhållande till höjning av skatt. KM:ts skäl för att

²³ BevU 1959.66 s. 4.

själv utforma tabellerna, nämligen att undvika tidsutdräkt, godtogs icke av riksdagen. Desto mera måste den tanken, att KM:t i princip, icke blott av tidsnöd, skulle äga utforma en skatt som innebar sänkning av tidigare skatt, ha varit främmande för riksdagen i detta fall.

Även enligt min mening hade riksdagen fog för sitt anspråk på bestämmanderätt. Sänkningen var icke temporär eller eljest särskilt begränsad. Den innebar utformande av helt nya skattetabeller. Och sänkningen betingades av den nya allmänna varuskatten och ingick sålunda i ett större skattesammanhang.

Sammanfattning

Den föregående översikten har givit exempel på åtskilliga fall, där KM:t på egen hand beslutit om sänkning av bevillning.

Mot denna bakgrund kan man först ventilera frågan om *sänkingsrättens betydelse*. Budgeträttskommittén har ansett, att KM:ts grundlagsbestämda rätt att avstå från begagnandet av ett riksdagens bemyndigande förlorat all praktisk betydelse.²⁴ Detta är, med hänsyn till de ovan givna exemplen, tydligen för mycket sagt. Kritik kan ock riktas mot det liknande uttalandet i en grundlagskommentar, att på grund av bevillningens nära sammanhang med statsregleringen har KM:ts sänkingsrätt, bortsett från kristider, endast teoretisk betydelse.²⁵ Det är icke endast under kristider, som sänkingsrätten *begagnats*.

Det kan emellertid sägas, att exemplen på sänkning genom KM:t i stort sett äro sällsynta. De synas vara mera sällsynta nu för tiden än tidigare. Budgetutredningen anför, att enär bevillningen i regel beslutas på förslag av KM:t har frågan om sänkning praktisk betydelse endast beträffande de tullsatser och andra skatter, som kunna behöva sänkas på grund av handelsförhandlingar eller av försörjningspolitiska skäl.²⁶

²⁴ SOU 1954.40 s. 53.

²⁵ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 68.

²⁶ SOU 1952.45 s. 25.

Dessa skäl äro emellertid icke så obetydliga. Därtill kan man lägga penningpolitiska skäl, såsom skedde 1937. Dessutom kan KM:t, t. ex. i samband med ett regeringsskifte, ändra ståndpunkt och snabbt vilja begränsa en skatt i något hänseende. Följaktligen synes frågan om KM:ts sänkingsrätt även i våra dagar böra tillerkännas tillräcklig betydelse för att underkastas en närmare analys.

En fråga gäller, *vilket slag av bevillning* KM:t äger nedsätta. Alla de tidigare nämnda exemplen på nedsättning ha gällt tullar. Andra slag av nedsättning ha icke påträffats från senare tid, men väl från äldre. Det har ock anförts av en författare, att KM:ts rätt att nedsätta eller befria från avgifter, hörande under den allmänna bevillningen, är omtvistad.²⁷ Detta uttalande synes emellertid utan närmare forskning blott bygga på en uppfattning från 1800-talet, under vilken tid någon nedsättning i den allmänna bevillningen ej heller synes ha ägt rum.

Först må nämnas, att när konung och riksdag 1921 omredigerade RF § 12, så att den talade om frågor som riksdagen ägde »allena» avgöra, utgick man från att riksdagen ensam bestämde om »bevillningarna».²⁸ Därmed avsågs emellertid samma ensamrätt som redan låg i »allena» i § 57, nämligen det förhållandet att bakom en bevillning skulle finnas ett åtagande som givetvis ankom på riksdagen ensam.²⁹ Till detta riksdagens beslut måste komma ett konungens beslut, låt vara av annan kvalitet; riksdagen beviljade en skatt, konungen beslöt att mottaga den.³⁰

Under 1933 års överväganden synes man ha ansett att KM:t ägde sänka »bevillning», ej blott tull. Budgetutredningen uttalade sig ock för sänkning genom KM:t av »tullsatser och andra skatter», »bevillningar».³¹ Under budgetträttskommitténs diskussioner bestreds ej heller grundlagsenligheten av att såväl tullar som acciser, över huvud av riksdagen beslu-

²⁷ Hagman 1902 s. 142 med hänv. till Rydin.

²⁸ Herlitz 1948 s. 146.

²⁹ Ovan s. 272 f.

³⁰ Herlitz 1930 s. 428.

³¹ SOU 1952.45 s. 25.

tade »avgifter», sänktes av KM:t. I litteraturen talas likaså om KM:ts rätt att nedsätta »skatter», »bevillningar», utan närmare bestämning.³²

Även jag måste antaga, att den under 1800-talet erkända rätten för KM:t att sänka bevillningar, utan principiell begränsning till något särskilt slag därav, alltså existerar och icke självdött. Grunden för denna rätt, särskilt RF § 60 p. 2, är alltför oförändrad. De politiska förändringarna under 1900-talet påverka visserligen de närmare förutsättningarna för sänkingsrättens användning (varom nedan), men förändringarna kunna knappast principiellt begränsa denna rätt till visst slag av bevillning.

Huru *omfattande* sänkning, som KM:t äger företaga, är givetvis svårt att bedöma. I praxis har förekommit såväl att tull för viss vara sänkts som att tullen helt borttagits, vilket även skedde under 1800-talet. I litteraturen anses ock allmänt att sänkning kan ske helt eller delvis.³³ Vanligen torde det dock blott bli fråga om vissa jämkningar. Gäller det en bevillning av stor ekonomisk räckvidd, kan av finansiella skäl knappast mera än jämkningar bli aktuella.

Att en bevillning borttages helt eller delvis, säger i och för sig ingenting om bortfallets ekonomiska storlek. Ju större nedsättningen är, desto naturligare är det givetvis att riksdagen tillfrågas, såsom skedde t. ex. i tidigare nämnda handelstraktater från sekelskiftet. År 1933 underströk departementschefen ock, att KM:ts sänkingsbeslut blott skulle bli av begränsad räckvidd. Men 1937 reagerade vederbörande departementschef mot 1933 års begränsningar och ville särskilt framhålla, att sänkingsrätten fick utnyttjas i vidare omfattning, vilket riksdagen godtog.

Betydelsen av sänkningens begränsning i tiden har stundom understrukits. Sålunda förutsatte departementschefen 1933, att KM:ts sänkningar allenast skulle komma att avse begränsad tid, och 1937 angav han, att sänkingsrätten blott skulle utnyttjas temporärt. Det finns ock senare exempel på tullbefrielser genom KM:t för viss kortare tid, t. ex. 1946,

³² T. ex. Reuterskiöld 1924 s. 83, Herlitz 1934 s. 76.

³³ T. ex. Herlitz 1948 s. 146, Reuterskiöld 1924 s. 83.

eller tills vidare, t. ex. 1954 och 1955. Däremot underströk riksdagen sin bestämmanderätt vid sänkningen av sjömansskatten 1959, vilken icke var temporär.

Ibland har sänkning genom KM:t förutsatts ske endast då riksdagen ej är samlad, så t. ex. 1922 och 1933. Men vid andra tillfällen har sänkingsrätten icke inskränkts till sådan tid, så t. ex. 1937.

Även om nu nämnda fakta ge viss uppfattning om ramen för KM:ts sänkingsrätt, beror dennas närmare utsträckning av de samhällssituationer, som kunna godtagas som motiv för sänkning genom KM:t (varom nedan).

Frågan på *vilket stadium i beslutsförfarandet*, som KM:ts ingripande kan ske, synes icke uttryckligen ha diskuterats i praxis. Liksom under 1800-talet kan emellertid KM:ts ingripande ske genom att över huvud taget ingen förordning i överensstämmelse med riksdagsbeslutet utfärdas, d. v. s. den erbjudna beviljningen användes icke alls. Ingripandet kan vidare ske genom att lägre skattesatser än de av riksdagen beslutade stadgas. Och sedan en bevillningsförordning utfärdats, kan förordningen, då den erbjudna beviljningen icke längre behövs, upphävas av KM:t eller en sänkning av dess skattesatser föreskrivas.³⁴ Ändring av en redan utfärdad författning har varit den vanliga åtgärden. Ty riksdagens skattebeslut ha vid sin tillkomst i allmänhet, om än icke alltid, vilat på aktuella äskanden av KM:t.

Det är här fråga om upphävande av sådana regler som grunda prestationsskyldighet. Restitution av skatt däremot är ett förfogande över en redan förefintlig tillgång. Rätten att bevilja restitution bör därför icke anses tillkomma KM:t annat än efter bemyndigande från riksdagen och under de av riksdagen bestämda förutsättningarna.³⁵ På samma sätt ankommer ett upphävande av en redan uppkommen fordringsrätt ej heller på KM:t.³⁶ Vad nu sagts sammanhänger även med frågan om gränsen för KM:ts dispensrätt (nedan).

³⁴ Herlitz 1948 s. 147, Reuterskiöld 1924 s. 80.

³⁵ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 68.

³⁶ Malmgren 1941 s. 263, Söderqvist, JFT 1914 s. 162.

Spörsmålet, huruvida KM:ts beslut om skattesänkning endast får ha *generell* räckvidd eller även kan ha karaktären av *dispens* för ett enskilt fall, har bedömts olika. Under 1800-talet var man, såsom visats, icke främmande för skattebefrielse i enskilda fall. Även under senare tid har hävdats, att KM:t kan befria in casu från bevillningsavgifts erläggande.³⁷ Men den motsatta uppfattningen dominerar. Sålunda har anförts, att från efterskänkande av bevillning bör skiljas befrielse i enskilda fall från erläggande av bevillningsavgift, såsom då en enskild person erhåller tillstånd att tullfritt införa vissa varor, portofrihet medges för vissa försändelser o. s. v. Här är det fråga om dispens från bestämmelser, för vilkas stiftande fordras riksdagens samtycke. Sådan dispens måste vara av riksdagen medgiven.³⁸ I en senare utförlig undersökning av dispensrätten framhålls likaledes, att i fråga om skatter och avgifter, som utgå enligt av riksdagen antagna författningar, kan som allmän regel uppställas, att KM:t äger bevilja befrielse endast med riksdagens medgivande i en eller annan form.³⁹

Motiveringen för att KM:t anses sakna dispensrätt är emellertid diskutabel. Det kan icke som motivering räcka med det påpekandet, att bevillningsförfattningen beslutats av riksdagen och därför skall vara bindande för KM:t, ty riksdagens beslut innebär, såsom påvisats, ett erbjudande till KM:t; så till vida ligger denna dispensfråga annorlunda till än frågan om dispens från samfällt stiftad lag. Det erbjudande, som bevillningsbeslutet innebär, kan KM:t odiskutabelt i vissa lägen avstå från. Varför skulle han icke kunna avstå från erbjudandet på det sättet, att han beviljar dispens? En sak är, har det visserligen sagts, att icke begagna sig av ett erbjudande, en annan att begagna det på annat sätt än den erbjudande avsett.⁴⁰ Men mot denna förklaring kan anföras, att KM:t dock anses äga sänka en av riksdagen beslutad tullsats, ehuru han även därvid torde begagna riksdagens erbjudande på annat sätt än riksdagen avsett. Vidare har som motive-

³⁷ Reuterskiöld 1924 s. 80.

³⁸ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 68.

³⁹ Strömberg 1957 s. 108.

⁴⁰ Malmgren 1941 s. 235.

ring för dispenshindret anförts, att riksdagens bemyndigande för KM:t att uttaga skatt rimligtvis bör antagas vila på den förutsättningen, att skatten uttages enligt de av riksdagen bestämda generella grunderna.⁴¹ Men även därtill kan sägas, att KM:t kan använda andra generella grunder än riksdagen förutsatt. Varför kan han då icke frångå riksdagens förutsättning även genom att göra speciella avvikelser, ej blott generella?

Man kunde mena, att denna fråga bör ses ur likhetsgrundsatsens synvinkel: de enskilda böra principiellt behandlas lika. Till beskattningens begrepp har ock sedan gammalt hört en viss grad av allmänlighet och likformighet. Men dels uppbärs likhetsgrundsatsen främst av tanken att det icke bör göras undantag till nackdel för någon enskild; vid skatte-dispens göres däremot undantag till den enskildes fördel. Dels kunna omständigheterna i det speciella fallet vara sådana, att likhetsgrundsatsen djupare sett motiverar ett undantag.

Enligt min mening är det riktigast att bedöma dispensfrågan på följande sätt. Av riksdagen beslutad skatt får principiellt icke sänkas av KM:t på ett sådant sätt, att skattesystemet på området rubbas eller att bördorna omfördelas (närmare nedan). Utan att bryta däremot kunna vissa generella sänkningar göras av KM:t, medan andra generella sänkningar icke kunna anses tillåtna. Individuella sänkningar, dispenser, ingripa i allmänhet i bördornas fördelning. De individuella sänkningarna kunna i detta hänseende vanligen betraktas som mera radikala, mera olikställande än generella sänkningar; detta är en gradskillnad. Följaktligen bli individuella sänkningar i allmänhet otillåtna. Men detta kan icke principiellt sägas om alla individuella sänkningar. Omständigheterna kunna vara sådana, att dispensen icke kan anses ingripa i skattebördans fördelning.

Kunna dessa resonemang hämta stöd ur praxis? Det finns en omfattande praxis, som bestyrker KM:ts beroende av ett dispensbemyndigande från riksdagen, såvitt gäller t. ex. rubbning av en redan åsatt taxering.⁴² Men fråga är om det finns rättsfall, som bestyrka samma beroende i de fall, där statens

⁴¹ Strömberg 1957 s. 108 f.

⁴² Strömberg 1957 s. 109. Jfr även ovan s. 321.

fordran ännu icke uppkommit? Jag har icke funnit någon praxis, som på ett avgörande sätt belyser sistnämnda fråga.

Mer eller mindre omfattande dispensbemyndiganden förekomma visserligen i flera skatteförfattningar, ett förhållande som på sitt sätt bekräftar tesen, att KM:t ej utan vidare äger eftergiva av riksdagen bestämda skatter.⁴³ Jag instämmer, såsom framgår av det sagda, i att huvudregeln måste vara den sålunda angivna. Men detta utesluter knappast, att dispens av KM:t kan anses tillåten i ett särskilt läge enligt mitt tidigare förda resonemang.

En viss dispensrätt för KM:t kan ock finnas trots den praxis, enligt vilken KM:t i sparsam omfattning hänskjuter frågor om skatteeftergift i särskilda fall till riksdagens prövning.⁴⁴ Den omständigheten att KM:t har denna möjlighet, när författningen icke innehåller något dispensbemyndigande för honom, minskar dock det praktiska behovet av en dispensrätt för KM:t, undantagandes i fall av brådska.

Att dispenser förekommo under 1800-talet utan särskilt bemyndigande men icke synas förekomma numera, bör ses i samband med att även generella skattesänkningar genom KM:t äro mera sällsynta nu för tiden. Synpunkten att det beskattningssystem, som riksdagen bestämt, icke får rubbas av KM:t träffar nu klarare än förr både individuella och generella sänkningar genom KM:t. Intressant är att sänkningarna principiellt ses ur samma synpunkt, vilket ock i det föregående hävdats.

Enär det blott anses vara en gradskillnad mellan generella och individuella sänkningar, bortfaller problemet att draga en skarp gräns mellan två olika typer av sänkningar, av vilka den ena skulle vara tillåten men ej den andra. Sänkning för t. ex. grupper av skattskyldiga kan, beroende på de närmare omständigheterna, i ett fall anses tillåten, i ett annat fall icke. Även på denna punkt beror mycket på vilka motiv, som kunna godtagas för sänkning genom KM:t.

Som *motiv* för tullsänkning genom KM:t ha statsmakterna godtagit handelspolitiska skäl, t. ex. 1933. Sänkingsrätten

⁴³ Strömberg 1957 s. 110.

⁴⁴ Strömberg 1957 s. 112.

utgjorde ett handelspolitiskt komplement till en höjningsrätt, grundad på speciellt bemyndigande för KM:t. Att sänkning kan behöva ske särskilt på grund av handelsförhandlingar, framhöll även budgetutredningen, som därvid icke avsåg blott tullar.⁴⁵ Handelspolitiska synpunkter ha även åberopats i följande, något äldre resonemang: Önskligt synes vara, att frågan om KM:ts rätt till tullsänkning löses på sådant sätt, att icke riksdagens rätt över tullbeskattningen, vilken i våra dagar torde spela mindre roll i förhållande till statens övriga inkomstkällor, får lägga hinder i vägen för ett smidigt utnyttjande genom den verkställande statsmaktens försorg av de handelspolitiska möjligheter, som vi äga i vårt tullsystem.⁴⁶ Men det står dock fast, att traktatmässigt bindande av lägre tullsatser, än riksdagen beslutat, ej får äga rum.⁴⁷

Förutom handelspolitiska skäl ha även penningpolitiska skäl godtagits av statsmakterna såsom motiv för tullsänkning genom KM:t, t. ex. 1937. Sänkningen skulle då bero på konjunkturlägets närmare utveckling.

Ytterligare ha nämnts försörjningspolitiska skäl.⁴⁸ Ett konkret exempel är sänkning av livsmedelstullar under missväxtår.⁴⁹ Dessa och andra skäl göra sig naturligen främst gällande under kristider. Men sänkning har ofta skett även under mera normala förhållanden.

Nu nämnda motiv för sänkning äro endast exempel. Mest allmänt uttalade sig kanske 1886 års konstitutionsutskott, då det hävdade, att sänkningar skulle »reglera ojämnheter» i bevillningarna eller förekomma att beskattningen »kränkte samhällsintressen, vilka det var konungens grundlagsenliga rätt och plikt att skydda». En så omfattande uppgift kan KM:ts sänkingsrätt icke numera ha. Men även numera kan inträffa en situation, där ett beslut om en ny skatt visar sig vara särskilt olyckligt utformat eller svårt att genomföra, eller där ett riksdagsval utvisar att skattebeslutet icke har

⁴⁵ SOU 1952.45 s. 25.

⁴⁶ Österberg, StvT 1919 s. 38.

⁴⁷ Herlitz 1934 s. 32.

⁴⁸ SOU 1952. 45 s. 25.

⁴⁹ Hagman 1902 s. 142.

stöd hos folkmajoriteten. Ett regeringsskifte kan även medföra önskemål om snabba justeringar i beskattningen.

Emellertid måste frågan om sänkning dessutom bedömas i förhållande till det aktuella budgetläget. Sänkningen kan vara av så ringa ekonomisk räckvidd, att den såtillvida ej möter betänkligheter. Eller situationen kan vara den, att den bortfallna inkomsten blir obehövlig genom att KM:t icke begagnar ett anslag, som riksdagen anvisat, eller genom att KM:t finner statsutgifterna för högt eller statsinkomsterna för lågt beräknade.⁵⁰ Mot sistnämnda resonemang har emellertid invänts, att konstaterandet av nämnda förhållanden, vilka skulle utgöra förutsättning för KM:ts nedsättningsbeslut, måste möta synnerligen stora vanskligheter. Det får anses praktiskt taget uteslutet, att KM:t skulle genom en skattesänkning söka åstadkomma en direkt korrigering av riksdagens beräkning av bevillningarna.⁵¹

I kravet på inkomstens obehövlighet som förutsättning för sänkning ligger vidare, att KM:t icke torde kunna begagna sin sänkingsrätt, om riksdagen därmed ställes inför nödvändigheten att kort efteråt behöva ersätta den bortfallna inkomsten. Budgetutredningen framhåller sålunda, att om KM:t icke uttager en statsinkomst och detta medför att andra inkomster måste anskaffas, kan detta inverka på riksdagens befogenheter enligt RF §§ 57 och 62 och förutsätter då riksdagens medverkan.⁵²

Frågan om sänkning måste även eljest bedömas med hänsyn till dess inverkan på beskattningssystemet i övrigt. Redan beträffande 1800-talet har framhållits, att KM:t icke fick företaga sänkningar på sådant sätt, att han i själva verket sönderbröt det beskattningssystem som riksdagen uppgjort. Denna synpunkt gäller givetvis även vår tid. I samma riktning framhåller budgetutredningen, att KM:t icke torde kunna rubba den förutsatta relationen mellan olika slag av skatter genom att icke uttaga en bevillning.⁵³ I litteraturen har även eljest understrukits, att då riksdagen i ett bevillnings-

⁵⁰ Herlitz 1934 s. 76.

⁵¹ Stridsberg, StvT 1935 s. 477.

⁵² SOU 1952.45 s. 25 f.

⁵³ SOU 1952.45 s. 26.

beslut fastställt de relationer i vilka olika skattedragare skola bidra, äger KM:t icke sönderbryta detta system.⁵⁴ Ur praxis kan nämnas riksdagens synpunkt från 1937, att riksdagens avvägningar mellan olika intressen i tullpolitiken skola lämnas orubbade i möjligaste mån. Även tidigare har riksdagen slagit särskild vakt om grunderna för tullarna, t. ex. 1922.

Drager man ut konsekvenserna av principen om beskattningssystemets orubblighet, kan det icke bli mycket kvar av KM:ts sänkingsrätt. Ur denna synpunkt får man se det förhållandet, att sänkning i den allmänna bevillningen aldrig skett genom KM:t. Exempel på sänkningar, som ingått i ett större skattesammanhang och därför beslutats av riksdagen, finnas åtskilliga, senast från 1959 rörande sjömansskatt. Med hänsyn till beskattningssystemens alltmer finförgrenade utformning kan man numera med än större fog än tidigare säga, att principerna om å ena sidan skattesystemets orubblighet och å andra sidan sänkingsrätten äro oförenliga. Därmed är emellertid icke sagt, att sänkingsrätten bör helt avskaffas, jämväl för extraordinära situationer. Man kan tänka sig att i viss omfattning bibehålla detta ringa intrång i riksdagens suveränitet över beskattningen (därom i avd. IV).

Den nyssnämnda synpunkten, att en av riksdagen bestämd fördelning av skattebördorna ej får göras illusorisk, kan motiveras ytterligare. Bakom bevillningarna kan tänkas ligga ett tyst villkor från riksdagens sida, att de skola tagas i anspråk just i den omfattning som riksdagen bestämt. Detta synes tänkbart särskilt då riksdagen, såsom vid flera tillfällen skett, omarbetat av KM:t föreslagna skatter eller beslutat andra skatter än KM:t äskat.⁵⁵

Från frågan om en sänkings inverkan på beskattningssystemet bör skiljas dess inverkan i vissa andra hänseenden. Budgetutredningen anför, att en bevillning som införts av andra skäl än de enbart fiskaliska, exempelvis rusdrycksbeskattningen, självfallet icke kan upphävas utan riksdagens hörande.⁵⁶ Ett annat exempel utgör en importavgift eller en tull med ett visst skyddssyfte, i motsats till ett fiskaliskt

⁵⁴ Herlitz 1948 s. 147.

⁵⁵ Jfr RSKr 1948.61 om särskild automobilskatt.

⁵⁶ SOU 1952. 45 s. 26.

syfte. Det synes mig emellertid omöjligt att generellt säga, att en sänkings inverkan på sådana särskilda intressen medför, att sänkningen ej kan beslutas av KM:t. Tvärtom synas sådana särskilda intressen, t. ex. försörjningsintressen, i och för sig ofta falla inom KM:ts kompetensområde.⁵⁷

En av de i praktiken viktigaste omständigheterna i fråga om sänkning genom KM:t är naturligtvis det rent politiska läget. Det har sagts, att de konservativa under 1800-talet av politiska skäl tolkade beskattningsparagraferna till konungens förmån.⁵⁸ I nutida politisk åskådning finns däremot stundom ett krav, att sedan riksdagen fattat ett beslut, bör KM:t ej gärna taga i anspråk de rättsliga möjligheter han har att göra det verkningslöst.⁵⁹

Ett exempel utgör sänkningen av sjömansskatten 1959. KM:ts skäl för att själv utforma de nya, sänkta skattetablerna, nämligen att undvika tidsutdräkt, godtogs icke av riksdagen. Än mindre skulle riksdagen ha godtagit ett mera principiellt anspråk från KM:t på beslutanderätt. Över huvud torde riksdagens anspråk på beslutanderätt avse, att KM:t icke ensam får besluta under tid när riksdagen är samlad, liksom att KM:t icke får besluta en sänkning strax efter riksdagens skattebeslut; dessa synpunkter ha skymtat i några konkreta ärenden.

För 25 år sedan sades, att det då rådande maktläget endast i sällsynta undantagsfall gjorde det möjligt för KM:t att nedsätta en bevillning.⁶⁰ Funderar man över samma sak med utgångspunkt från det nu aktuella, osäkra politiska läget, kan man i varje fall icke bestämt säga, att KM:ts rätt att vägra uttaga en skatt saknar aktuell betydelse för lång tid framåt.

Om man till sist frågar, i vad mån visst *lagrum* åberopats för eller emot KM:ts sänkingsrätt, blir svaret, att så endast sällan skett.

Som stöd för KM:ts sänkingsrätt hänvisades i proposition

⁵⁷ Ovan s. 324 ff ang. olika motiv för sänkning.

⁵⁸ Lagerroth, StvT 1938 s. 140.

⁵⁹ Jfr Herlitz 1948 s. 133.

⁶⁰ Stridsberg, StvT 1935 s. 477.

och riksdagsuttalanden 1914 och 1937 till RF § 60, utan angivande av visst led däri. År 1933 åberopade myndigheter och departement speciellt det ledet i § 60, att KM:t ägde höja spannmålstullen. Ex analogia ansågs han äga sänka spannmålstullen och andra bevillningar. Här kan erinras om att man stundom under 1800-talet i stället tolkat KM:ts rätt att höja spannmålstullen e contrario, så att han icke skulle få sänka den eller annan bevillning, vilket var en felaktig tolkning. Budgeträttskommittén åberopade 1954 speciellt uttrycket »ej utan riksdagens samtycke» i §§ 60 och 73 till stöd för att riksdagens beslut utgör ett bemyndigande, som KM:t kan avböja. Man har i litteraturen ock åberopat själva förbudet mot höjning i § 60, vilket då ansetts böra tolkas e contrario, så att sänkning får ske.

Dessa resonemang äro befogade med hänsyn såväl till paragrafernas ursprungliga innebörd som till rättsutvecklingen under 1800-talet. I den nutida motiveringen för sänkningrätten saknar man främst ett klargörande av att folkets rätt att sig »beskatta» i § 57, själva beskattningsbegreppet, icke utgör principiellt hinder för KM:t att sänka en skatt, men väl för höjning därav.

De rättsgrunder, som åberopats emot sänkningrätt för KM:t, ha icke alls preciserats. År 1922 bestred man i konstitutionsutskottet KM:ts »grundlagsenliga» rätt att sänka en tull, men ingen speciell grundlagsparagraf nämndes. Vid sänkningen av sjömansskatten 1959 stödde riksdagen icke sin bestämmanderätt på någon grundlagsparagraf om beskattning utan därpå, att de gällande tabellerna fastställts av riksdagen. Icke någon gång synes § 61, som angiver tiden för bevillningars utgående, i praxis ha åberopats emot sänkningrätt för KM:t, vilket däremot skedde under 1800-talet. I litteraturen har tvärtom med fog framhållits, att § 61 ej utgör hinder för KM:t att under löpande period sänka en bevillning.

Sänkning genom beslut av riksdagen

Frågan i vad mån riksdagen ensidigt äger nedsätta en bevillning är betydligt enklare än den nyss behandlade frågan om KM:ts sänkningrätt.

Avgörande är RF § 61, som föreskriver, att bevillningarna »skola utgöras intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya bevillningen av riksdagen fastställd bliver». Bestämmelsen har, som tidigare visats, tillkommit i syfte att begränsa ständernas bevillningsmakt.⁶¹ I nutida litteratur anses därför, liksom i äldre, att under det löpande statsregleringsåret kan ingen sänkning beslutas av riksdagen ensam. Det åtagande, som riksdagen en gång gjort, kan ej ryggas utan KM:ts samtycke.⁶² Såväl budgetutredningen som budgeträttskommittén förklara likaledes, att enligt gällande ordning anses riksdagen icke under löpande budgetår ensidigt kunna minska eller upphäva en bevillning.⁶³

I konstitutionell praxis synes icke ha förekommit, att riksdagen handlat emot nyssnämnda princip. Däremot har förekommit, att riksdagen begärt utredning angående förutsättningarna för en bevillnings upphävande.⁶⁴ Och vid 1947 års riksdag, då proposition med förslag till ändrade skatteförordningar, avsedda att träda i kraft från och med den 1 jan. 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 sättet, 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.⁶⁵

Stadgandet i § 61 om att bevillningar åtagas för statsregleringsperioden efterlevs i flera hänseenden icke i praxis. För det första anses riksdagens beslut om bevillning i nutida praxis vanligen gälla tills vidare intill dess riksdagen beslutar om ändring eller upphävande av den. Detta betraktelsesätt avser dock icke det löpande statsregleringsåret utan tiden där efter. Riksdagen kan alltså icke heller med stöd i nämnda be-

⁶¹ Ovan s. 274 f.

⁶² Herlitz 1948 s. 145 f, Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 69. Jfr däremot ett uttalande hos Malmgren 1941 s. 304.

⁶³ SOU 1952.45 s. 25 och SOU 1954.40 s. 53.

⁶⁴ Jfr BevU 1945.2 s. 4, KPr 1946.222 s. 17 och RSKr 1946.431 s. 9 angående den allmänna omsättningskattens avveckling.

⁶⁵ Jfr BevU 1947.45 s. 22 och RSKr 1947.440 s. 2.

traktelsesätt ändra sitt beslut under statsregleringsperioden.⁶⁶

För det andra åtager riksdagen sig undantagsvis bevillning under en bestämd, längre tid, vilket strider mot § 61. Exempelvis må nämnas 1951 års beslut om investeringsavgift, som avsåg åtagande av bevillning under två år.⁶⁷ När bevillning sålunda åtagits för längre tid, måste riksdagen anses förhindrad att under hela denna tid ensidigt nedsätta bevillningen. Ett uttalande därom gjordes redan 1903, då bevillningsutskottet hade föreslagit, att förordningen om stämpelavgift för punsch skulle gälla under åren 1904 och 1905. Kamrarna återremitterade utskottets förslag, enligt utskottets uppgift därför att det »ansetts, att ett dylikt förslag skulle innebära att för en tidrymd av två år fastslå en bevillning, och att sålunda 1904 års riksdag skulle vara förhindrad att begagna sig av sin rätt att förfoga över statsregleringen».⁶⁸

En av de grundtankar, som lett till att regeringsformen gjort bevillningarna årliga, är 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; det har visat sig betydelsefullt, att en beskattning, som riksdagen vill upphäva, icke skall vidmakthållas. Visserligen har denna princip icke nu samma stora betydelse som förr. Men även i våra dagars labila politiska läge kan uppkomma motsättning mellan en regering, som vill bibehålla en beskattning, och en riksdag, som vill avskaffa den. Då skall riksdagen ensam äga beslutanderätt.⁶⁹

Den nyss utvecklade satsen, att ett bevillningsbeslut kan ändras av en senare riksdag, är emellertid underkastad en vittgående inskränkning. I 1947 års förordning om statlig inkomstskatt § 12 föreskrives, att vid bestämmandet av procenttalet skall iakttas, att procenttalet för nästkommande budgetårs förra hälft skall vara lika med procenttalet för det löpande budgetårets senare hälft. Därav följer, att den procent-

⁶⁶ Om bevillningarnas giltighet tills vidare närmare nedan s. 336 ff.

⁶⁷ KPr 1951.220 s. 55.

⁶⁸ Särskilt W i d e l l, StvT 1905 s. 176 f.

⁶⁹ Även t. ex. S t r ö m b e r g, StvT 1958 s. 356.

sats som beslutas för ett budgetårs senare del blir för viss tid bindande för en kommande riksdag. Ett beslut om höjning eller sänkning av skatten kan därför endast påverka en del av den inkomst- och förmögenhetsskatt, som av riksdagen beräknas i riksstaten för ett budgetår.⁷⁰ Det kan med hänsyn till det sagda ifrågasättas, om icke nyssnämnda § 12 innebär en sådan justering av RF § 61, att den bort antagas som grundlag.

B. Minskning av annan avgift eller pålaga än bevillning

Under 1800-talet fastslogs efter livliga debatter, att riksdagen icke ägde ensamrätt att sänka ordinarie skatter. Efter grundskatteavskrivningen saknar denna fråga aktualitet.⁷¹ Över huvud är begreppet ordinarie inkomster, som i äldre statsrätt var av grundläggande betydelse, i nutida praxis nästan bortglömt.⁷² Det spelar numera ingen roll, om en inkomst betraktas som ordinarie, blott det är klart att den ej är bevillning.

Med hänsyn därtill kan, om man så önskar, ett nytt begrepp »ordinarie inkomster» uppställas. Såsom »ordinarie inkomster» kan betecknas de medel, som inflyta till statsverket och som riksdagen icke särskilt åtagit sig som bevillning. Om dessa inkomster äro tillfälliga eller årligen återkommande saknar härvid betydelse.⁷³ Emellertid gäller, bl. a. i fråga om rätt till sänkning, icke några enhetliga regler för alla sådana ordinarie inkomster. Man bör kanske därför icke uppställa ett särskilt begrepp utan blott tala om andra pålagor än bevillning.

Ofta innehålla riksdagsbeslut angående pålagor och avgifter icke någon närmare bestämning av beslutens giltighet i tiden. Man kan då fråga sig om samtycket skall gälla t. ex. för viss tid, eller så länge KM:t vill taga det i anspråk, eller intill dess konung och riksdag förena sig om att företaga någon ändring.⁷⁴

⁷⁰ SOU 1952.45 s. 35.

⁷¹ Malmgren 1941 s. 295.

⁷² Herlitz 1948 s. 198.

⁷³ SOU 1952.45 s. 28.

⁷⁴ Herlitz 1934 s. 108.

Då lagstiftningsformen begagnats för nya pålagor enligt § 73, består lagen jämlikt § 87 till dess den ändras eller upphäves i samma ordning vari den tillkommit (formell lagkraft). Den binder sålunda både konung och riksdag, så länge den gäller.⁷⁵ Denna synpunkt slog igenom redan under 1800-talet, såsom tidigare visats.⁷⁶

Tillämpningen av denna synpunkt vållar i allmänhet icke några problem. Ibland ha emellertid inadekvata beslutsformer använts rörande pålagorna. Tobaksskatten t. ex. har i riksstaten uppförts såsom bevillning, men grunderna för skatten ha fastställts i en av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, monopollagen.⁷⁷ Därav får anses följa, att riksdagen icke äger frihet att minska denna skatt. Detta bör ändras genom att skattegrunderna utbrytas ur lagen och införas i en särskild bevillningsförordning. Vissa andra bevillningsförordningar åter ha, ehuru de benämnts »förförordningar», i ingresserna betecknats såsom stiftade av konungen »med riksdagen», t. ex. 1923 års förordning om tillverkning och beskattning av maltdrycker.⁷⁸ Dylika författningar kunna likväl icke anses äga lagstiftningens kvalitet. Så t. ex. bör deras bestånd anses bero av riksdagens beslut vid varje riksdag.

Annan beslutsform kan ha använts än lag och bevillningsförförordning. Hur länge riksdagens samtycke enligt § 73 då gäller, beror av vad riksdagen beslutat. Om riksdagen icke angivit viss tid för pålagan utan samtycke får anses gälla tills vidare, torde riksdagen i princip när som helst äga återtaga detsamma. Å andra sidan torde KM:t, vare sig samtycket givits på viss tid eller tills vidare, äga samma rätt som vid bevillning att avstå från att utnyttja samtycket.

⁷⁵ A. st., även Herlitz 1930 s. 427, 1948 s. 149.

⁷⁶ I början av 1900-talet anförde Hagman likaledes, att beträffande de lagar, som bestämma grund och sätt för utgörande av räntan och tionden samt mantalspenningarna, märkes, att riksdagens bifall erfordras för varje ändring. KM:t äger icke utan riksdagens samtycke bevilja nedsättning eller lindring, därest icke uttrycklig lag, såsom i fråga om förmedlingar, avkortningar eller medgivande av frihetsår, sådant tillåter, Hagman 1902 s. 123. I fråga om riksdagens bundenhet i förhållande till KM:t på värnpliktslagstiftningens område se Strömberg, StvT 1958 s. 355 ff.

⁷⁷ SOU 1952.45 s. 25.

⁷⁸ Herlitz 1930 s. 547.

Huruvida KM:t kan avstå från en avgift eller påлага genom att lämna dispens för ett enskilt fall, torde i stort sett få bedömas på följande sätt. KM:t äger utan stöd av förbehåll avvika från regler, som beslutats av honom ensam, men från regler, som ha antagits av riksdagen, endast med dennas medgivande.⁷⁹

AVD. IV. LAGFÖRSLAG

Budgeträttskommittén föreslår, att satsen i § 57 om svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta åtföljes av en ny p. 2 med följande lydelse: »I överensstämmelse med vad riksdagen bestämmer om beskattningens grunder utfärdar Konungen skatteförfordningar och uttager skatter.»¹

Vad först beträffar frågan om *KM:ts* rätt att sänka eller avskaffa en skatt framhåller budgeträttskommittén i motiven, att det ligger i den nyssnämnda regeln i § 57, att KM:t ej — i motsats till för närvarande — har rätt att vägra uttaga en av riksdagen beslutad bevillning, ej heller att upphäva eller meddela undantag från ett bevillningsbeslut. Utan tvivel kan det, anför kommittén, vara önskvärt, att KM:t i vissa fall äger bevilja undantag från utfärdade skatteförfattningar. Sådana undantag kunna emellertid möjliggöras genom särskilda stadganden i författningarna. Någon grundlagsstadgad rätt till lindring behövs då ej. På denna väg synes sålunda KM:t t. ex. böra beredas rätt att i handelspolitiska eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tullavgifter.²

Man måste ifrågasätta om den föreslagna grundlagsregeln, vilken medför fullständig bundenhet för KM:t, är lämplig. Det kan uppkomma ett behov av särskilt snabba skattesänkningar på grund av t. ex. försörjningspolitiska, handelspolitiska eller penningpolitiska förändringar. Dessutom bör man med hänsyn till det numera osäkra politiska läget räkna med önskemål om snabba justeringar vid ett regerings-

⁷⁹ Strömberg 1957 s. 104, vidare s. 113. Jfr närmare ovan s. 322 ff.

¹ SOU 1954.40 s. 11.

² A. a. s. 53.

skifte. Man kan alltså icke säga, att KM:ts nuvarande rätt att sänka en skatt för lång tid framåt saknar aktuell betydelse. Att såsom budgeträttskommittén föreslår grunda KM:ts sänkingsrätt på särskilda bestämmelser i de skilda skatteförfattningarna blir omständligt. Risken finns också, att en sådan dispensbestämmelse icke inflyter i just den författning eller icke får just den omfattning, som senare visar sig önskvärd. Kommittén har t. ex. blott nämnt, att handelspolitiska och penningpolitiska syften kunna motivera ändringar i tullförfattningar. Det kan vara svårt att överblicka vilka andra syften och vilka andra författningar, som böra havas i åtanke, om man skall infoga dispensbestämmelser i speciella författningar. Visserligen kan sägas att på andra områden, som ligga under riksdagen, har KM:t icke någon generell dispensmöjlighet. Varför skall han då ha en sådan möjlighet beträffande skatter? Härvid bör emellertid, förutom tidigare nämnda sakskäl, påpekas att dispensfrågan beträffande skatter naturligt låter sig ses ur den synpunkten, att riksdagens skattebeslut sedan gammalt innebär ett erbjudande till KM:t. Om sålunda enligt mitt förslag KM:ts sänkingsrätt bibehålles i regeringsformen, varvid den av kommittén föreslagna p. 2 i § 57 st. 1 bör utgå, bör denna sänkingsrätt givetvis liksom hittills användas med stor varsamhet. Ju mer betydande sänkningen är, desto naturligare är det att riksdagen tillfrågas. Dylika närmare anvisningar torde emellertid, lika litet som hittills, böra infogas i grundlagen.

Skulle man däremot vilja gå på kommitténs linje, att KM:t principiellt skall vara bunden av riksdagens skattebeslut, synes detta kunna uppnås på ett enklare sätt än genom den nya p. 2. I den bibehållna satsen, att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena, kan man lägga den nya innebörden, att KM:t skall sakna sänkingsrätt. Denna nyhet kan klargöras genom uttalanden i motiven.

I fråga om *riksdagens* befogenhet att ensidigt nedsätta en skatt framhåller budgeträttskommittén, att dess förslag i § 57 st. 1 p. 2 medför en ökning av riksdagens frihet. En-

ligt gällande ordning anses riksdagen icke under löpande budgetår kunna minska eller upphäva en beviljning, såsom tidigare nämnts. Enligt kommitténs förslag däremot skulle detta vara möjligt, anför kommittén och fortsätter: Denna ökade frihet inger icke betänkligheter med hänsyn till den ändrade ställning i samhället som riksdagen sedan länge kommit att intaga. 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 styrelseskick räkna med en bestående regering, som vill bibehålla en beskattning, och en riksdag, som vill avskaffa den, slutar kommittén.³

Enligt min mening utgör det sagda icke tillräckligt skäl för en så märklig nyhet, som att riksdagen under löpande budgetår ensidigt skall kunna rygga en åtagen skatt. Det förda resonemanget om riksdagens ändrade ställning i samhället synes både för teoretiskt och för vagt. Med hänsyn bl. a. till våra dagars mycket labila politiska läge bör man tvärtom beakta möjligheten av en tillfällig motsättning mellan en riksdagsmajoritet, som vill sänka en viss skatt, och en regering, som vill bibehålla den. Det synes då rimligt, för att icke säga principiellt nödvändigt med hänsyn till en planmässig regeringsverksamhet, att riksdagens skattebeslut liksom hittills skall innefatta ett gentemot regeringen bindande åtagande för statsregleringsperioden. Visserligen skulle kunna sägas, att riksdagen ändå har möjlighet att från början vägra att åtaga sig en befogad skatt. Men detta är något annat än att, sedan skatten åtagits och beräknats i riksstaten, ensidigt avskaffa den. Följaktligen leder mitt resonemang i fråga om riksdagen till att p. 2 i § 57 st. 1 av budgeträttskommitténs förslag bör utgå. Samma resultat beträffande lagtexten har jag tidigare kommit till, när jag ansett KM:ts sänkingsrätt förtjänt att bibehållas.

Frågan om rätt att sänka en skatt står i visst samband med frågan om skattebeslutens giltighet *för ett år eller tills vidare*.

³ SOU 1954. 40 s. 53 f.

Enligt nuvarande regeringsform skall varje riksdag åta sig beviljningar att tagas i anspråk för den vid samma riksdag beslutade statsregleringen, och de beslutade beviljningarna skola utgöras under en bestämd tidrymd, nämligen nästkommande statsregleringsår, §§ 61 och 62. Tidigare iakttog man i praxis noga dessa föreskrifter.⁴ Enligt nutida praxis fattar emellertid riksdagen årliga beslut endast i fråga om den procentsats, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå. Den nyssnämnda regeln om beviljningarnas periodicitet har man likväl ofta ansett iakttagen på så sätt, att man uppfattat besluten om beviljningarnas beräkning såsom konkludenta handlingar, genom vilka beviljningarna stillastigande antagas.⁵ Med rätta invänder budgeträttskommittén, att föreställningen att en prövning av frågan om beviljningarnas åtagande sker i riksdagens elfte timme, vid beviljningarnas beräkning, är en fiktion. I verkligheten fattas beslut om beviljningar när anledning till ändring ges men också endast då. Riksdagens beslut om skatteförfattningar måste uppfattas såsom gällande för obestämd framtid.⁶ Kommittén utformar sitt lagförslag i enlighet med denna verkliga innebörd hos beviljningsbesluten. Det sker genom att de tidigare nämnda, obsoleta bestämmelserna i nuvarande §§ 61 och 62 få utgå.⁷

Man torde icke behöva använda ytterligare utrymme för att visa det befogade i kommitténs förslag på denna punkt.⁸ Det rättsläge som skall lagfästas och de regler, med vilka det kan ske, bli då enligt min uppfattning följande.

Riksdagens skattebeslut skola i princip gälla tills vidare. Riksdagen bör dock, liksom hittills, uttryckligen kunna åta sig skatt för bestämd tid, t. ex. för visst eller vissa budgetår.

⁴ Herlitz 1934 s. 12 f, 83 ff, 98 f.

⁵ Malmgren 1941 s. 302 ff, Fahlbeck & Sundberg 1951 s. 61, 65 f. Jfr däremot a. a. 1957 s. 65, 69 f.

⁶ SOU 1954. 40 s. 38 f med ytterligare argumentering. Även budgetutredningen i SOU 1952. 45 s. 25, 34 f. Jfr tidigare Widell, StvT 1905 s. 171 ff.

⁷ SOU 1954. 40 s. 51 ff.

⁸ Jfr även ovan s. 330 f.

Hittills nämnda friheter för riksdagen följa naturligt av den oförändrade satsen om svenska folkets urgamla rätt i § 57, under förutsättning att de speciella bestämmelserna i §§ 61 och 62 som sagt utgå.

När skattebeslutet gäller tills vidare, skall riksdagen givetvis äga frihet att för ett nytt budgetår minska skatten eller på annat sätt ändra reglerna för den. En sådan frihet för riksdagen följer i överensstämmelse med allmänna rättsprinciper av att skatten åtagits tills vidare och kräver icke speciellt grundlagsstöd. Riksdagen skall emellertid enligt mina tidigare hävdade skäl icke under löpande budgetår kunna minska skatten. Denna begränsning kan formellt anses följa av att skatten, som beslutits utan tidsbestämning, vid budgetarbetet godtagits av riksdagen för det aktuella budgetåret. Den tidigare nämnda karakteristiken, att skattebeslutet gäller tills vidare, kräver då den kompletteringen, att riksdagen genom sin budgetverksamhet binder sig för ett år i sänder av den obestämda framtiden. Riksdagen begränsar m. a. o. genom sin budgetverksamhet sin frihet under ett år. Att riksdagen äger göra en sådan begränsning kan icke vara tveksamt. Någon uttrycklig grundlagsregel, som på detta sätt hindrar riksdagen att rygga en skatt under löpande budgetår, torde icke erfordras. Ett sådant hinder får som sagt formellt anses följa av budgetverksamhetens natur och kan understrykas i motiven till lagen. Riksdagen har icke heller tidigare haft någon sådan rätt. Skulle emellertid ett uttryckligt grundlagsförbud anses erforderligt, är dess naturliga plats § 57 st. 1 efter satsen om svenska folkets urgamla rätt. Men det vore föga tilltalande att i detta välkända sammanhang behöva införa en så speciell grundlagsregel, som här satts i fråga.

När åter riksdagens skattebeslut uttryckligen gäller för bestämd tid, för visst eller vissa år, bör riksdagen liksom enligt gällande rätt anses förhindrad att under den sålunda bestämda tiden ensidigt minska skatten. Skattebeslut med bestämd giltighetstid torde liksom hittills bli en undantagsföreteelse. Något uttryckligt grundlagsförbud mot ensidigt beslut om skatteminskning under den bestämda tiden erfordras icke. Förbudet följer av den form, som riksdagen

själv givit sitt tidigare åtagande, och kan för tydlighetens skull påpekas i lagmotiven.

Resultatet av mina överväganden rörande dels KM:ts och dels riksdagens rätt att ensidigt nedsätta en skatt blir, att man såsom lagtext kan bibehålla satsen i § 57 st. 1, att *Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena*.

Det behövs icke några särskilda regler om rätt till skatteminskning, enär det rättsläge, som får anses önskvärt, ansluter till rådande praxis och naturligt följer av allmänna principer, såsom ovan påvisats. Frågan om sänkning av skatt kan emellertid få större räckvidd än hittills, därest man ersätter den gamla regeln om bevillningarnas årlighet med principen om skattebeslutens giltighet tills vidare.

I fråga om minskning av andra pålagor än skatter, § 59, överensstämmer budgeträttskommitténs förslag med gällande rätt. Pålagornas varaktighet skall helt bero av vad som beslutas om varje särskild påлага.⁹

Har lagstiftningsformen använts, består lagen till dess den ändras genom ett samfällt beslut.

Har annan form använts samt samtycket givits på viss tid, t. ex. ett budgetår, blir riksdagen bunden under denna tid. Har samtycket däremot givits för obestämd framtid, tills vidare, torde riksdagen när som helst äga återtaga det. KM:t åter äger, vare sig samtycket givits på viss tid eller tills vidare, samma rätt som för närvarande att minska pålagan.

Man får ställa frågan, om nämnda principer rättspolitiskt sett äro godtagbara. Påfallande är särskilt, att riksdagen i fråga om andra pålagor än skatter kan binda sig genom lagstiftningsformen, så att riksdagen icke utan KM:ts medgivande kan minska pålagan. Detta kontrasterar mot den viktiga principen vid skatter, att varje ny riksdag äger minska skatten. Är distinktionen mellan skatter och andra pålagor sådan, att den motiverar nämnda skillnad i fråga om minskning av bördorna? Enligt praxis utmärkas skatter därav, att intet speciellt vederlag lämnas samt att syftet är

⁹ SOU 1954. 40 s. 61.

fiskaliskt, icke t. ex. försörjningspolitiskt eller prispolitiskt. Denna distinktion mellan skatter och andra pålagor är ganska löslig ur flera synpunkter, t. ex. därigenom att den enbart grundar sig på praxis, att även ett ringa vederlag som icke motsvarar avgiften gör skattebegreppet otillämpligt, samt att förekomsten av ett fiskaliskt syfte kan vara svårt att fastställa. I anledning av denna vaga distinktion mellan skatter och andra pålagor får man särskilt ställa frågan, om det kan anses vara någon egentlig risk i framtiden, att en riksdag genom att åtaga sig något, som egentligen är en skatt, såsom en pålaga i t. ex. lags form binder kommande riksdagar vid denna pålaga.

Därvidlag får man först hänvisa till nu rådande parlamentarism. En regering, som mot riksdagsmajoritetens bestämda önskan vägrar gå med på att avskaffa pålagan, torde icke bli långvarig. Likväl är det önskvärt, att riksdagen icke för lång tid binder sig för pålagor, som ligga skatterna nära. Såvitt möjligt bör preciseras, hur länge samtycket skall gälla, så att det icke senare uppkommer strid därom, såsom det gjorde beträffande clearingavgifterna. Vidare får påpekas, att riksdagen redan enligt gällande rätt kan binda sig för lång tid genom att samtycka till pålagor i lags form. Slutligen äro många pålagor av den naturen, att de lämpligen kunna beslutas med längre tids bindande verkan för riksdagen än ett år. Resultatet får alltså bli, att man även i framtiden bör ha en särskild regel för pålagor, som icke äro skatter.

Det bör då ifrågasättas, om den distinktion mellan skatter och andra pålagor, som sålunda bör finnas i framtiden, bör utformas på samma sätt som i nuvarande praxis. Denna fråga blir särskilt aktuell i detta sammanhang, ty det är beträffande minskning av skatter och pålagor (och eventuellt beträffande gemensam votering), som distinktionen mellan skatter och andra pålagor får egentlig betydelse. Erfarenheten visar, att ifrågavarande distinktion, hur man än rimligen gör den, blir flytande. Den svårighet, som ligger däri, är ett skäl att bibehålla det skattebegrepp, som nu i praxis intolkas i regeringsformen och som är hämtat från den moderna finansteorien. Sambandet med finansteorien bör dess-

utom i och för sig ej gärna brytas, bl. a. enär erfarenheten visar att finansteoriens skattebegrepp ändock så småningom blir det dominerande. Rent sakligt sett förefaller det riktigt, att de väsentligaste bördorna för de enskilda, nämligen penningprestationerna med fiskalisk syftning och utan motprestation från det allmänna, d. v. s. skatterna enligt nuvarande begreppsbildning, i princip kunna omprövas och minskas av riksdagen varje nytt budgetår. Sålunda blir mitt resultat närmare bestämt, att den nya lagstiftningen bör bygga på samma distinktion mellan skatter och andra pålagor, som återfinnes i nuvarande praxis. Detta är icke alldeles samma distinktion som budgeträttskommittén åsyftar, ty enligt kommittén kan en penningprestation vara en skatt även om den t. ex. har ett annat syfte än fiskaliskt.

Innan man kan taga ståndpunkt till formuleringen av lagtexten rörande pålagor, måste ytterligare några frågor beröras. I nuvarande § 73 föreskrives, att inga »nya» pålagor må påbjudas utan riksdagens samtycke. Bör ordet »nya» bibehållas i den blivande lagtexten? Budgeträttskommittén gör det icke i sitt förslag, men kommittén anger icke någon motivering för ändringen.

Förbudet mot »nya» pålagor i § 73 torde ursprungligen ha avsett pålagor som kunde tillkomma efter 1809 utan riksdagens samtycke. Äldre pålagor — från tiden före 1809 — skulle däremot fortfarande få uppbäras även om de tillkommit utan riksdagens samtycke.¹⁰ Denna ursprungliga distinktion mellan äldre och nya pålagor är numera inaktuell och ur den synpunkten behövs alltså icke längre ordet »nya».

Ur en annan synpunkt måste man fråga sig om icke ordet »nya» kan tänkas bli till direkt skada. Ökning av en gammal pålaga skulle enligt rättsuppfattningen 1809 betraktas som en ny pålaga.¹¹ Kan det finnas risk för att ett förbud mot »nya» pålagor anses i viss mån begränsat, så att det icke vederbörligen drabbar en ökning av en gammal pålaga. Några drag ur äldre praxis äro här av intresse.

¹⁰ Ovan s. 282 f.

¹¹ Ovan s. 284 f.

KM:t fastställde 1838 viss avgift å våta varor, som sjöledes inkommo till Stockholm, enär de tunga kärnen till dessa varor tillfogade stadens broar och kajer skada, och enär dessa kärn ditills ej varit underkastade särskild broavgift, i likhet med vad för lakegods ägt rum. Justitieombudsmannen anmärkte i riksrättsåtal, att avgiften utgjorde en ny, av rikets ständer ej gillad påлага å varor, som förut varit därifrån befriade. Statsråden genmälde, att broavgiften å kärn, innehållande våta varor, icke kunde anses såsom en alldeles ny påлага, enär ett fullkomligt enahanda slags avgift från äldre tider ägt rum för s. k. lakegods, och ingen giltig grund fanns, varför ett fat vin eller brännvin, upplagt på Stockholms kaj, skulle vara fritt från en påлага till staden, som utgick för en bredvid liggande tunna sill eller kött. Justitieombudsmannen ansåg den slutsatsen ologisk, att en avgift eller påлага, vilken första gången lades å en varuartikel, som förr aldrig dragit någon sådan avgift, icke skulle få benämningen av ny, därför att en annan varuartikel, med vilken den förra icke hade något annat gemensamt kännetecken än att bägge voro till innehållet icke-torra, funnes med en dylik avgift belagd. Riksrätten fann emellertid, att bro- och kajavgiften för våta varor, som sjöledes infördes till Stockholm, icke var att hänföra till nya pålagor enligt RF § 73.¹² Som synes motiverade riksrätten icke sitt utslag. Troligt är emellertid, att äldre praxis rörande avgifter å lakegods ansetts ange en så vid ram, att därinom rymts även avgift å våta varor. På så sätt var sistnämnda avgift icke »ny».

Även eljest har ej sällan förekommit, att reglerna för en viss börda varit jämförelsevis obestämda. Däri har kunnat ligga ett medgivande, att KM:t kunde inom den principiellt fastställda ramen fixera prestationernas mått. Om härigenom bördan faktiskt ökades, behövde detta ej innebära en »ny» påлага. Att grundskatterna utan riksdagens medgivande kunde ökas genom ny skattläggning av särskilda fastigheter har t. ex. alltid varit erkänt.¹³

Ett gott exempel på att ökning av en gammal påлага däremot betraktats som en ny påлага har man i skjutsstadgan 1878. I dess inledning framhålles, att den hänskjutits till riksdagen enär den gällde frågor om skyldighet för dittills undantagna samhällsklasser att delta i utgifter för samfärdselns underlättande.¹⁴ Även eljest har riksdagen ofta medverkat, då fråga varit om skyldighet för förut undantagna beskattningsföremål att delta i ett allmänt besvär.

Man torde sålunda finna, att ett förbud mot »nya» pålagor utan riksdagens samtycke knappast kan anses så be-

¹² Riksrätt 1841 s. 14, 110 f, 195, 400.

¹³ Herlitz 1934 s. 70.

¹⁴ Thulin 1890 s. 174.

gränsat, att det medför risk för att redan existerande pålagor obehörigen ökas. Om man däremot ansåg att en sådan risk förelåg, kunde man i lagtexten förbjuda »nya eller förhöjda» pålagor utan riksdagens samtycke. Sistnämnda formulering är dock egentligen inkonsekvent, eftersom »förhöjda» får anses ligga i »nya». Den bästa lösningen synes vara att såsom budgeträttskommittén gör utesluta ordet »nya» och helt enkelt föreskriva, att »inga pålagor» må påbjudas utan riksdagens samtycke. Under det förbudet faller såväl varje nytt slag av pålagor som ökning av existerande pålagor eller deras överflyttning till nya förpliktade. Dock faller icke under förbudet en sådan faktisk ökning av en pålaga, som kan anses medgiven av riksdagen tidigare men som ej förut utnyttjats av KM:t. En sådan ökning faller givetvis ej heller under det nuvarande förbudet mot »nya» pålagor.

Den sista frågan rörande regeln om pålagor sammanhänger med förbudet i nuvarande § 73 mot att pålagor utan riksdagens samtycke »*påbjudas, uppbäras eller fordras*».¹⁵ Böra alla dessa verb bibehållas? Budgeträttskommittén bibehåller blott »påbjudas» men ger icke någon motivering för att de övriga fått utgå.

I en grundlagskommentar har man emellertid lagt viss vikt vid »uppbäras eller fordras». Sålunda heter det, att ett påbud om nya avgifter eller likartade prestationer, vilket icke grundar sig på ett riksdagens beslut, är icke förbindande för medborgarna, och myndigheterna äga förty icke lämna sin medverkan till att desamma »uppbäras eller fordras».¹⁶ Stadgandet inskräpper sålunda hos myndigheterna att ett grundlagsstridigt påbud är en nullitet.

Principiellt föreligger emellertid nullitet ej blott vid grundlagsstridiga påbud om pålagor utan även vid andra grundlagsstridiga påbud. En speciell nullitetsregel för pålagornas

¹⁵ Däremot omnämner § 73 icke »uttagande» av pålagor, såsom säges hos Herlitz 1934 s. 46.

¹⁶ Fahlbeck & Sundberg 1957 s. 83. Rydin har däremot uppfattat förbudet att »uppbära» nya pålagor såsom riktat särskilt mot konungen, 1855 s. 85.

del ter sig såtillvida opåkallad. En sådan speciell regel har icke heller den innebörden, att nullitet antages föreligga vid t. ex. mindre uppenbara fel i påbud om pålagor än i andra påbud. Över huvud är nullitet en så sällsynt och svårbedömbär företeelse, icke minst vid beslut av de högsta statsorganen, att den knappast bör tagas upp till särskild reglering. Om sålunda ifrågavarande nullitetsregel utgår, kan detta icke sägas medföra någon saklig förändring. Formellt sett anknyter man dessutom genom att utelämna »uppbåras eller fordras» till äldre författningstexter, ty de citerade orden infördes först 1809 i det urgamla stadgandet om pålagor. Sålunda finner jag, liksom budgeträttskommittén, att dessa ord nu åter böra utgå.

Slutresultatet av min diskussion rörande andra pålagor än skatter blir, att man icke bör göra någon förändring i nuvarande praxis rörande minskning av pålagor. Den nya lagtexten behöver då, liksom nuvarande § 73, icke säga något direkt om minskning eller avskaffande. Då skulle den nya lagtexten, som formellt bör justeras så att orden »nya» samt »uppbåras eller fordras» i nuvarande § 73 utgå, bli följande. *»Inga pålagor i penningar, varor eller tjänstbarheter må utan riksdagens samtycke påbjudas.»*¹⁷

¹⁷ Däri ligga även vissa förändringar i förhållande till nuvarande § 73, vilka behandlats i tidigare kapitel.

KÄLLOR

- AKSELSSON, L., Åsikter om indirekt skatt. (Sunt Förnuft 1954. 2.)
- AKTER från 1809: 1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. (Till ... Georg Andréns 50-årsdag ...) Gbg 1940.
- ALIN, O., Om Kongl. Maj:ts rätt i fråga om nedsättning af tullbevilnings-afgifter. Sthlm 1890.
- Carl XIV Johan och rikets ständer 1840—1841. Sthlm 1893.
- ALLARD, T., Lotteriförordningens tillämpning hos länsstyrelserna. (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis. FT 1948.)
- ALMÉN, F., Gustav III och hans rådgivare 1772—89 ... Ak. avh. Upps. 1940.
- ANDGREN, S., Konung och ständer 1809—1812 ... Ak. avh. Lund 1933.
- VON ASP, P. O., Politisk dröm 1806. Utg. av G. Landberg. (Uppsala universitets årsskrift.) Upps. 1932.
- BENDZ, E., Svea Hovrätt om kvarlåtenskapsskatten. (Från lagstiftningsarbetet. SvJT 1947.)
- BLOMBERG, H., Den nordiska förvaltningsrätten. Khvn 1887—1889.
- BRUSEWITZ, A., Den gustavianska oppositionens grundlagsförslag vid 1809—1810 års riksdag. (Hist. Tidskr. 1911.)
- BÄCK, G., Om fastställande av avgift utan riksdagens samtycke. (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis. FT 1941.)
- [CEDERSCHJÖLD, P.], Försök at bringa Sweriges Grundlagar i System ... Sthlm 1828.
- EBERSTEIN, G., Om skatt till stat och kommun ... I. Sthlm 1929.
- EEK, H., Beskattningsmaktens gränser enligt grundlagen. (Aktuella spörsmål. SvJT 1947.)
- EDÉN, N., Den svenska riksdagen under femhundra år. Sthlm 1935.
- [VON ENGESTRÖM, J.], Förslag till grundlag för Sverige, [1791]. Otryckt, i von Engeströmska samlingen å KB.
- [FAGGOT, I.], Swea Rikes Styrelse Efter Grund-Lagarne. Sthlm 1768.
- FAHLBECK, E., Jägerskiöld, S., & Sundberg, H. G. F., Medborgarrätt. H:fors 1947.
- Ståndsriksdagens sista skede. 1809—1866. (Sveriges Riksdag VIII.) Sthlm 1934.
- & Myrberg, I., Konfiskatoriska författningars rättsgiltighet. Utlåtanden. Sthlm 1948.
- & Sundberg 1957: Malmgren, R., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 7 uppl. av E. Fahlbeck och H. G. F. Sundberg. Sthlm 1957. — 6 uppl. Sthlm 1951.
- FAHLBECK, P., Regeringsformen i historisk belysning. Sthlm 1910.

Förslag rörande riksstatens uppställning... avg. av inom Kungl. Finansdepartementet tillkallade sakkunnige. Sthlm 1910.

GRANFELT, H., Om konungens makt över utrikespolitiken i Sverige 1809—1909. 1. Sthlm 1929.

HAGMAN, K., Sveriges grundlagar ... Sthlm 1902.

HAGSTRÖM, B., Frågan om konungens ekonomiska lagstiftningsmakt i riksdagen efter 1866. (SvJT 1920).

HAMMARSKJÖLD, B., Kristidens erfarenheter i fråga om centraladministrationens arbetsformer. (NAT 1946.)

HERLITZ, N., Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. (Stadshistoriska Institutet.) Sthlm 1924.

— Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. Sthlm 1926—1930.

— Riksdagens finansmakt. (Sveriges Riksdag XII.) Sthlm 1934.

— Svenskt författningssliv. Debattinlägg i brytningstider. Sthlm 1947.

— Kvarlåtenskapsskatten och regeringsformen. (SvenskT 1947.)

— Svenska statsrättens grunder. Sthlm 1948.

— Föreläsningar i förvaltningsrätt. III. Förvaltningsrättsliga plikter. Sthlm 1949.

HERNMARCK, M., Exportavgifter på ägg. (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis. FT 1953.)

HESSLER, C. A., Sakkunnigutlåtanden rörande ledigförklarade professorsämbetet i statskunskap vid Lunds universitet. (StvT 1950.)

HJELMQVIST, B., Mjölkpropositionen och grundlagen. (StvT 1932.)

JÄGERSKIÖLD, S., Staten och jordbrukets organisationer. (FT 1942.)

— Tre utlåtanden. Om apoteksavgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag. Sthlm 1946.

— Anm. av Strömberg, H., Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. (StvT 1950.)

— Till frågan om städernas avgiftsmakt. (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis. FT 1952.)

— Staten, kronan och myndigheterna. Några anteckningar. (FT 1954.) —: se Fahlbeck.

KAJSER, F., RF § 57. (StvT 1939.)

— Svar [till professor Fredrik Lagerroth] från notarie Kaijser. (StvT 1940.)

— Ett rättsfall om kommunala avgifter (SST 1952.) —: se Olsson.

KJELLÉN, R., Om den svenska grundlagens anda. Gbg 1897.

Konstitutions-Utskotts (Riksens Höglofl. Ständers) Memorialer och öfriga Expeditioner wid Riksdagen i Stockholm 1809—1810. Sthlm 1874.

LAGERROTH, F., Regeringsformen § 73. (StvT 1927.)

— Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. (Skrifter utg. av Fahlbeckska stiftelsen. XI.) Malmö 1928.

- LAGERROTH, F., Frihetstidens maktäggande ständer. Del 2. (Sveriges Riksdag VI.) Sthlm 1934.
- Beskattningsmakten i 1809 års RF. Ett polemiskt inlägg i den statsrättsliga diskussionen. (StvT 1938.)
- RF 57—80. Genmäle och Slutpåminnelser. (StvT 1938.)
- Beskattningsstadgandet i RF § 57. Genmäle. (StvT 1939.)
- Lagstiftningsmakten i 1809 års RF. En rättshistorisk undersökning. (StvT 1940.)
- Två repliker. (StvT 1940.)
- 1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning. Sthlm 1942.
- »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta». (StvT 1953.)
- LANDBERG, G., Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden. (Sveriges Riksdag VII.) Sthlm 1932.
- LANDGREN, K. G., Om konungens sanktionsrätt vid förändring eller upphäfvande af statens ordinarie inkomster. Ak. afh. Upps. 1890.
- LINDE, L. G., Sveriges finansrätt. Sthlm 1887.
- LINDELL, I., Statliga krisregleringar på varumarknaden. (FT 1944.)
- LINDER, E., Importföreningarnas organisation och verksamhet. (FT 1942.)
- MALMGREN, R., Kommuns rätt att bestämma över sina utgifter. Några reflexioner i en riksdagsfråga för året. (I Festskrift till Pontus Fahlbeck den 15 oktober 1915. Lund 1915.)
- Om järnvägs-, telegraf- och telefontaxornas statsrättsliga natur. (StvT 1916.)
- Riksdagen och lagstiftningen. (Sveriges Riksdag XIV.) Sthlm 1934.
- Innebörden av beskattningsstadgandet i RF § 57. (StvT 1939.)
- Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. II: 3 (2 uppl. red. av N. Nilsson-Stjernquist), 4. Malmö 1952, 1941.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 7. uppl. utg. av Erik Fahlbeck och Halvar G. F. Sundberg. Sthlm 1957.
- MODIG, E., Utrikeshandelns reglering under världskrigen och nu. (FT 1950.)
- MUNKTELL, H., Smygsocialisering. En väg till socialistisk samhälls-
omdaning. Sthlm 1952.
- MYRBERG, I., Om rekvisitions- och förfogandelagstiftningens juri-
diska natur. (StvT 1944.)
- : se Fahlbeck.
- NAUMANN, Chr., Sveriges Grundlagar, ... 3 uppl. Sthlm 1866.
- Sveriges Statsförfattnings-rätt. I. IV. Ny uppl. Sthlm 1879,
1883—1884.
- NILSSON-STJERNQUIST, N., Ständerna, statsregleringen och förvalt-
ningen. Striden om makten över utgifterna 1809—1844. Ak. avh.
Lund 1946.

- OLSSON, J., & Kaijser, F., Kommunallagarna. Sthlm 1956.
- PETRÉN, G., Anm. av Jägerskiöld, S., Tre utlåtanden. (FT 1946.)
- Promemoria med förslag rörande dispositionen av överskottsmedel i vissa clearingkassor, utarbetad av särskilt tillkallad utredningsman (B. Petri). (Otryckt.) Sthlm d. 28 juni 1952.
- RABENIUS, Th., Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. III. Finansförvaltningen. Upps. 1873.
- REUTERSKIÖLD, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II. 1. Upps. 1933.
- Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt ... I. Upps. 1924, 2 uppl. 1934.
- RF §§ 57—80. (StvT 1938.)
- RF §§ 57—80 än en gång. En replik. (StvT 1938.)
- Om förvaltningsingrepp i näringslivet ur rättslig synpunkt. (StvT 1943.)
- RIBBING, A., Jordbruksregleringen ur förvaltningsrättslig synpunkt. (FT 1952.)
- Riksdags-Mannarätt. Til dess Grund och Beskaffenhet förestäld. Sthlm 1747.
- Riksrätt 1841: Handlingar angående de inför Riks Rätt, ... emot flera Ledamöter af Konungens Stats Råd anställda åtal. Sthlm 1841.
- RYDIN, H. L., Om svenska folkets beskattningsrätt. Ak. afh. Upps. 1855.
- Kamrarne och Beskattningsfrågan. (SvenskT 1873.)
- Om 1809—10 års riksdags statsrättsliga betydelse för statsregleringen. I. Upps. 1875.
- Svenska riksdagen, dess sammansättning och verksamhet. 11: 1. Sthlm 1878.
- P. M. angående Det Svenska Skatteväsendets Utveckling. (Skatteregleringskommitténs betänkande. 4. Bilaga.) Sthlm 1882.
- SILVERSTOLPE, A. G., *Forme de Gouvernement, établie par les états de Suède*, ... Traduction. Sthlm 1811.
- Försök till utveckling af grunderna för svenska regerings-sättet. Sthlm 1812.
- SILVERSTOLPE, G. A., Den svenska stats-författningens historia. Sthlm 1809.
- STAEDLER, B., Rättsstatsprinciperna och vår rättsordning. (I Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld, H:fors 1945.)
- STAVENOW, L., Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria. II. (Uppsala universitets årsskrift.) Upps. 1919.
- STRIDSBERG, E., Anm. av Herlitz, N., Riksdagens finansmakt. (Sveriges Riksdag. Senare avd. Band XVI.) (StvT 1935.)
- STRÖMBERG, H., Genmäle [till en anmälan av docent Stig Jägerskiöld]. Några anmärkningar om begreppet »offentlig anstalt». (StvT 1950.)
- STRÖMBERG, H., Konungens dispensmakt. With an English sum-

- mary. (Skrifter utg. av Juridiska fakulteten i Lund. 19.) Lund 1957.
- Några randanmärkningar till lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats. (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis. FT 1957.)
- Värnpliktslagstiftningen ur statsrättslig synpunkt. (StvT 1958.)
- SUNDBERG, H. G. F., Den svenska stapelstadsrätten. Ak. avh. Sthlm 1927.
- Strödda uppsatser om rättsutveckling och rättsupplösning. Sthlm 1943.
- Om expropriations-, rekvisitions- och förfoganderätt. (FT 1945.)
- Den kommunala kompetensen efter 1948 års kommunalreform. (StvT 1953.)
- Kommunalrätt. Allmänna delen. Sthlm 1956.
- : se Fahlbeck.
- SUNDÉN, R., Krispolitiken och de konstitutionella fullmakterna. (FT 1939.)
- SVEDELIUS, W. E., Om statsrådets ansvarighet. Upps. 1856.
- SWARTLING, E., Regeringsformen och utrikes portot. (FT 1958.)
- SÖDERQVIST, N., Om Konungens i Sverige rätt att förfoga öfver Statens tillgångar I—II. (JFT 1914.)
- THERMAENIUS, E., Om tillkomsten av 1809 års regeringsform. (StvT 1950.)
- THOMSON, A., Grundskatterna i den politiska diskussionen 1809—1866. Ett bidrag till lantmannapartiets förhistoria. I. Lund 1923.
- THULIN, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. Lund 1890.
- AF TROLLE, H., Utredning rörande det svenska postregalet med en inledande redogörelse för övriga regalen. På uppdr. av Kungl. Generalpoststyrelsen. (Postala meddelanden.) Sthlm 1931.
- WALLENBOM, S., Hans Järta som politisk teoretiker. (Lunds universitets årsskrift.) Ak. avh. Lund 1906.
- VARENIUS, O., Utlåtande angående statsmonopol från statsrättslig synpunkt. (I Betänkande och förslag angående reglering af tobaksbeskattningen ... I. Sthlm 1911.)
- Svensk budgeträtt. (StvT 1928.)
- WELINDER, C., Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning. Ak. avh. Lund 1935.
- Något om den kommunala avgiftsmakten. Särskilt med hänsyn till vatten- och avloppsledningar. (Landskommunernas tidskrift 1953.)
- Offentlig hushållning. Ystad 1957.
- WESTERBERG, O., RF § 84 ... Sthlm 1953.

VIDHÖG, G., Grundlagstolkningsprinciper. Några randanmärkningar. [I Studier tillägnade Fredrik Lagerroth. (Skrifter utg. av Fahlbeckska stiftelsen. XXXVI) Lund 1950.]

WIDELL, L., Smärre bidrag till svensk statsrätt. (StvT 1902.)

— Anticiperade statsutgifter. (StvT 1905.)

ZETTERBERG, H., Skatteförslaget och grundlagen. (Tiden 1947.)

ÅMARK, K., Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Redogörelse utarb. inom rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap [genom Karl Åmark]. D. 10. Sthlm 1951. (SOU 1951: 11.)

ÖSTERBERG, S. E., Handelspolitik och tullbeskattningsrätt. (StvT 1919.)

Ståndens och kamrarnas protokoll med därtill hörande bilagor.

FÖRKORTNINGAR

AnsvL	= Ansvarighetslag för statsrådets ledamöter ... 1810.
AK	= Andra kammarens protokoll.
ALU	= Andra lagutskottet.
BevF	= Bevillningsförfordning.
BevU	= Bevillningsutskottet.
ds.	= densamme.
FK	= Första kammarens protokoll.
FLU	= Första lagutskottet.
FSA	= Förenings- och säkerhetsakten 1789.
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift.
Hist. Tidskr.	= Historisk tidskrift.
JFT	= Tidskrift utg. av Juridiska föreningen i Finland.
JoU	= Jordbruksutskottet.
KB	= Kungl. Biblioteket, Stockholm.
KK	= Kungl. kungörelse.
KM:t	= Kungl. Maj:t.
KPr	= Kungl. proposition.
KU	= Konstitutionsutskottet.
LL	= Kristoffers landslag.
LU	= Lagutskott.
mem.	= memorial.
mot.	= motion.
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift.
NJA	= Nytt juridiskt arkiv.
P. M.	= Pro memoria.
prot.	= protokoll.
RF	= Regeringsformen.
Riksst. prot.	= Riksståndens protokoll.
RSkr	= Riksdagens skrivelse.
RA	= Regeringsrättens årsbok.
SFS	= Svensk författningssamling.
SOU	= Statens offentliga utredningar.
SST	= Svenska stadsförbundets tidskrift.
StvT	= Statsvetenskaplig tidskrift.
SvenskT	= Svensk tidskrift.
SvJT	= Svensk Juristtidning.
TillfU	= Tillfälligt utskott.

SAKREGISTER

- »Allena» i RF § 57, 267 ff
- Allmänhetens nytta, avgifter för anstalt till 49
- »Allmänna avgifter» i RF § 60 p. 2 12 f, 15 ff, 54, 142 f, 143 f
- Allmänna rörelsen, avgifter å 115 ff
- Allmänna samfundsändamål, avgifter till 43 f
- Amortering av stadens skuld, avgifter till 36
- Ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter 19 ff
- Apoteksavgifter 67 ff, 163 ff
- »Avgifter» i RF § 60 p. 2 12, 28 ff
- Avskaffande av ordinarie skatt (se även minskning, nedsättning, sänkning) 282 ff
- Avtal om inbetalning av avgifter 166 f
- »Av vad namn och beskaffenhet som helst» i RF § 60 p. 2 13, 18
- »Beskatta» i RF § 57 261 ff
- Beslag 63, 88
- Besvär (onera) 174 ff
- Bevillningsavgifter 166
- Bevillningsformen 213 ff
- Biografbilder, avgifter för granskning av 115
- Broavgifter 19 ff
- Brännvinsförsäljningsmedel 82
- Budgeträttskommitténs förslag 131 ff, 171 ff, 209 ff, 256 ff, 334 ff
- Båkavgifter 19 ff, 80 f
- Clearingavgifter 57 ff, 157 ff
- Deposition av avgifter 194 f, 204 f
- Direkta skatter 30
- Direkt vinstsyfte 103, 119 ff
- Dispens från skatt 322 ff
- Ekonomiskt värde hos en licens 90, 208
- Enskilda som mottagare av avgifter 153
- »Enskildas gemensamma nytta» i ansvarighetslagen § 3 19 ff, 36 f, 61 f
- Expeditionslösen 81 f
- Exportavgifter 73
 - på hästar 75 f
 - på ägg 66 f
- Exportlicensavgifter 71 ff, 103 ff
- Faktisk vinst 108, 122
- Fara, avstående på grund av 197 f, 205
- Fartygs överlåtande, avgifter vid 85 f
- Fattiga barns underhåll, avgifter till 42
- Fiskaliskt syfte, avgifter i 88
- Folkskoleavgifter 294
- Force majeure vid avgiftsuttagning 195
- Formell lagkraft 92
- Frivillighet vid avgiftsbetalning 7 ff, 27, 45 ff, 51 f, 92 ff, 108, 125 f
- Fyravgifter 80 f
- Förmyndarkammarens bokföring, avgifter för 42
- Försörjningspolitiskt syfte, avgifter i 88
- Gatumarksupplåtelse, avgifter för 116 f

- »Gemensamma» (se Enskildas gemensamma)
- Granskningsavgifter
 rörande biografbilder 115
 läroböcker 84 f
 vid länsarkitektorganisationen 84 f
- Guld- och silverarbeten, kontrollavgifter för 114 f
- Handel och sjöfart, avgifter till 36 ff
- Handelsböcker, tillhandahållande av 191 f, 204
- Handels- och försäkringsregister, avgifter till 85
- Handels- och sjöfartsfonden, avgifter till 148 f
- Handelsreglering 88
- Hemfrid, ingrepp i 193, 204
- Hundskatt 166
- »Hädanefter» i RF § 73 283
- Hästexportavgifter 75 f
- »I den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriver» i RF § 16 251 ff
- Importlicensavgifter 80
- Importreglering 62 f, 88
- Indirekta skatter 30
- Indirekt vinstsyfte 107, 121 f
- Införselavgifter 79 f
- Inhemsk handelsreglering 63 f, 88
- Inkomstökning för statskassan, avgifter som åsyftar 50, 146, 147
- Järnvägsavgifter 47 f, 111
- Kolera, åtgärder emot 181 f
- Kommunala avgifter 115 ff
- Kommuner som mottagare av avgifter 149 ff
- Kommuns prestationsskyldighet 198 ff, 205, 208
- Konfiskation 237 ff
- Kontrollanordningar, avgifter för 83 ff, 91 f
- Kontrollavgifter 114 f
- Kopparskatten 160 ff
- Korporationer som mottagare av avgifter 149 ff, 153
- Kostnader, det allmännas kostnader för dess prestation 39, 43, 51 ff, 90, 119
- Kvarlätenskapsskatt 253 ff
- Lagformens användning i avgiftsbeslut 213 ff
- Liten (se ringa)
- Lotspenningar 80 f
- Lotteritillstånd 86 f, 112 ff, 153, 166, 302
- Länsarkitektorganisationen, granskningsavgifter vid 84 f
- Läroboksgranskning, avgifter för 84
- Löneanslag för stadens tjänstemän, avgifter till 36
- Mantalspenningar 301, 303
- Mantalsränta 302
- Marknadsståndpenningar 151
- Medlemmars prestationsplikt i vissa gemenskaper 166
- Minskning av annan avgift eller pålaga än bevillning (se även avskaffande, nedsättning, sänkning) 332 ff
- Mjölkavgifter 165
- Monopol 48 f, 110 ff, 128 ff
- Mottagare av den enskildes prestation: 142 ff
 annan än kronan 154 f
 annan än stat och kommun 168
 kommun, korporation och offentliga samfund 149 ff
 stad 146, 149 ff
 staten, korporationer eller enskilda 153

- Naturaskatter 174
- Nedsättning av bevillning (se även avskaffande, minskning, sänkning) 271 ff, 279 f, 286, 287 ff, 308 ff
- Nummerlotteriets avskaffande 302
- »Nya» pålagor i RF § 73 282 ff, 341 ff
- Näringsgrens nytta, avgifter till en 37, 43, 49, 89
- Nödvändiga avgifter 97 f
- Nöjesskatt 166
- Obetydlig prestationsplikt 205 ff
- Offentligt samfund som mottagare av avgifter 149 ff
- Omkostnadernas beräkning (se även kostnader) 105 f, 122 ff
- Ordinarie skatt 213 ff, 275, 282 ff, 301
- Otillbörligt handlingssätt, avstående på grund av 197 f, 205
- Parkeringsavgifter 117 f
- Penningprestationer 25 f, 27
- Penningskatter 174
- Pensionsavgifter 166
- Postmedlen 14, 48, 108 ff
- Praxis' betydelse 53 f, 98 f
- Prestationsplikt för medlemmar i vissa gemenskaper 166
- Prishöjningsavgifter 78
- Prispolitiskt syfte, avgifter i 88
- Prisreglering 88
- Prisregleringssyfte, avstående av varor i 196 f
- Prisutjämningsavgifter 73 ff, 165
- Produktionsplikt 197
- Protesten, adelns, 1789 215 ff
- Provvningsanstaltens taxa 83
- »Påbjudas, uppbäras eller ford-ras» i RF § 73 343 f
- »Pålagor» i RF § 73 23 ff, 28 f, 178
- »Rannsakan och dom» i RF § 16 251
- Rekvision 229 f
- Restitution av subventioner 90
- Ringa prestation 205 ff
- Riddarhuskapitationsavgifter 166
- Rättsanspråk, avgifter för till-fredsställande av 47, 90
- Rättvisekrav vid avgiftsbestäm-ning 104
- Salpetergården 301
- Samma person som erlade avgif-ten skulle njuta nyttan därav 40
- Sekundär effekt av avgifter 107 f
- Senare godkännande av riksdagen rörande pålagor 195
- Sjukkasavgifter 166
- Skenbar frivillighet vid avgiftsbe-talning 14, 45 f, 51 f, 54 ff, 101 ff
- Skogsvårdsavgifter 166
- Slakteri, avgifter för kontroll av 86
- Sockeravgifter 76 f, 102 f, 163
- Speciellt ändamål med avgifter 121
- Stad som mottagare av avgifter 146, 149 ff
- Stads publika byggnader och in-rättningar, avgifter till 36
- Stadsutgifter i allmänhet, avgifter till 36
- Statens eller folkets bästa, avgif-ter till 35
- Statsmonopol 48 f
- Statsregleringen, avgifter vid si-dan om 167 f
- Storleken hos avgiften eller pres-tationen 39, 42, 43, 49, 50, 51, 101 ff, 136 ff, 205 ff
- »Svenska folkets» i RF § 57 266 f
- Sänkning av ordinarie skatt (se även avskaffande, minskning, nedsättning) 275 ff, 286, 300 ff
- Telegrafavgifter 47, 111 f
- Tillfälliga avgifter 97 f

- Tipsmedel 113
- Tjänstbarheter 26, 27, 174 ff
- Tjänstgöringsplikt 186 f, 203
- Tolag 302 f
- Totalisatormedel 112 ff, 166
- Totalsumma av avgifterna 106
- Trafikerandes nytta, avgifter till 38
- Tullavgifter 287 ff, 310 ff
- Tvång vid avgiftsbetalning 7 ff, 14, 27, 32 f, 41, 42 ff, 54 ff, 65 f, 92 ff, 101 ff, 125 f, 132 ff
- Uppgiftsskyldighet 187 ff, 203 f
- »Urgamla» i RF § 57 264 ff
- Utförelseavgifter 78 f
- Uttjämningsavgifter 76 ff, 165
- »Utskrivningar» i RF § 73 178 f
- Valutor, avgifter vid försäljning av 85
- Varor, prestation av 26, 27, 174 ff
- Varugrupp, avgifter å viss 88
- Vederlag för avgifter 7 ff, 14 f, 25, 35 ff, 39, 42, 54 ff, 87 ff, 133 ff
- Vederlagets beskaffenhet 51
- Veterinärtaxa 82 f
- Vinst 14 f, 33 f, 45 f, 107 f
- faktisk 108, 122
- åsyftad 110, 119 ff
- Vinstsyfte
- direkt 103, 119 ff
- indirekt 107, 121 f
- Värnplikt 228 f
- Yrkesgrupp, avgifter å viss 88
- Yrkesgrupps bästa, avgifter till en 89

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

har i sin skriftserie tidigare utgivit

I	HJALMAR KARLGREN: <i>Skadeståndsrätt</i> 1:a uppl. 1952. 2:a uppl. 1958	Hft. 20:— Inb. 26:50
II	HÅKAN NIAL: <i>Internationell förmögenhetsrätt</i>	Hft. 14:50
III	LARS WELAMSON: <i>Om anslutningsvad och reformatio in pejus</i>	Hft. 16:—
IV	KARL OLIVECRONA: <i>Rättegången i brottmål enligt RB</i>	Hft. 22:— Inb. 27:50
V	GUNNAR LAGERGREN: <i>Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale</i>	Hft. 16:50
VI	HJALMAR KARLGREN: <i>Avtalsrättsliga spörsmål</i>	Hft. 17:—
VII	HÅKAN NIAL: <i>Handelsbolag och enkla bolag</i>	Hft. 36:— Inb. 44:—
VIII	PER OLOF EKELOF: <i>Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper</i>	Hft. 19:—
IX	LARS WELAMSON: <i>Domvillobesvär av tredje man</i>	Hft. 22:—
X	HANS THORNSTEDT: <i>Om rättsvillfarelse</i>	Hft. 20:50
XI	KNUT RODHE: <i>Obligationsrätt</i>	Hft. 55:— Inb. 67:—
XII	TORE STRÖMBERG: <i>Åtalspreskription</i>	Hft. 22:—
XIII	PER OLOF BOLDING: <i>Skiljeförfarande och rättegång</i>	Hft. 22:—
XIV	ÅKE MALMSTRÖM: <i>Föräldrarätt</i>	Hft. 17:50 Inb. 22:—
XV	PER OLOF EKELOF: <i>Rättegång I</i>	Hft. 7:20
XVI	NILS REGNER: <i>Svensk juridisk litteratur</i>	Inb. 56:50
XVII	NILS HERLITZ: <i>Nordisk offentlig rätt I</i>	Hft. 12:—
XVIII	NILS HERLITZ: <i>Nordisk offentlig rätt II</i>	Hft. 22:—
XIX	PER OLOF EKELOF: <i>Rättegång II</i>	Hft. 13:—
XX	HJALMAR KARLGREN: <i>Säkerhetsöverlåtelse</i>	Hft. 29:—
XXI	FOLKE SCHMIDT: <i>Tjänsteavtalet</i>	Hft. 32:—
XXII	IVAR AGGE: <i>Straffrättens allmänna del I</i>	Hft. 21:—
XXIII	HJALMAR KARLGREN: <i>Kutym och rättsregel</i>	Hft. 16:50
XXIV	KARL OLIVECRONA: <i>Rätt och dom</i>	Hft. 25:— Inb. 31:—
XXV	LENNART VAHLÉN: <i>Avtal och tolkning</i>	Hft. 31:— Inb. 38:50