



Ikraftträdande av lag

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 16 april 2002 och den 24 april 2002 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2001/02:177 respektive proposition 2001/02:127 såvitt avser ikraftträdandebestämmelser till vissa lagar, jämte eventuella motionsyrkanden i denna fråga. Enligt regeringens förslag skall de aktuella lagarna träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Utskottet

Propositionerna

I *proposition 2001/02:177 Sänkt skatt på alkylatbensin* föreslår regeringen en ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi med innebörd att energiskatten på alkylatbensin sänks med 1,50 kronor per liter. Av miljöskäl är det enligt propositionen motiverat att öka användningen av sådan bensin i tvåtaktsmotorer. Detta gäller inte minst det stora antalet utombordsmotorer som är försedda med tvåtaksteknik. Avgaserna från dessa motorer löser sig delvis i vattnet i sjöar, vattendrag och hav och påverkar vattenfloran och vattenfaunan.

En sänkning av skatten på alkylatbensin, som är blyfri, innebär en differentiering som inte är tillåten enligt rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor, mineraloljedirektivet, senast ändrad genom direktiv 94/74/EEG. Mineraloljedirektivet ger dock möjlighet till undantag i form av skattebefrielse eller skattenedsättning enligt ett särskilt förfarande som innebär att rådet kan medge undantag för att differentiera skatten efter exempelvis miljöegenskaper. En förutsättning för en lägre skattesats på alkylatbensin än vad som gäller enligt dagens svenska miljöklasser är således att Sverige av rådet tillåts att differentiera skatten på bensin ytterligare.

En ytterligare förutsättning är att kommissionen godkänner åtgärden enligt EG:s regler om statligt stöd.

Enligt regeringen är det med hänsyn till den miljö- och hälsomässiga betydelsen av en ökad användning av alkylatbensin och med beaktande av de

miljömål som beslutats av riksdagen angeläget med en snabb introduktion av sådan bensin. De prövningar som krävs när det gäller undantaget enligt mineraloljedirektivet och godkännande enligt statsstödsreglerna bedömer regeringen vara av enkel beskaffenhet och kan därför förväntas ske relativt snabbt.

I dagsläget är det enligt regeringen omöjligt att ange datum för ikraftträdandet. Regeringen föreslår därför att riksdagen skall besluta om att lagändringen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

I proposition 2001/02:127 Punktskatternas infogning i skattekontosystemet m.m. föreslås att skattekontosystemet skall utvidgas till att även omfatta punktskatt. Ändringar i 40 lagar föreslås, bl.a. i sekretesslagen (1980:100) och lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område.

Ett av lagförslagen gäller ändringar i lagen (1969:200) om uttagande av utländsk tull, annan skatt, avgift eller pålaga. Regeringen föreslår en ändring i 1 § som innebär att uppräknningen i första stycket av rådets direktiv kompletteras med direktivet 2001/44/EG av den 15 juni 2001 om ändring av direktiv 76/308/EEG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdesskatt och vissa punktskatter. Eftersom de ändringar som gjorts genom detta direktiv inte inarbetats i grunddirektivet föreslås också ändringar i andra stycket som hänvisar till att den svenska texten till rättsakten finns i bilaga.

Ändringarna i rådets direktiv 76/308/EEG, som reglerar det bistånd som medlemsstaterna är skyldiga att lämna varandra med indrivning av fordringar på skatte- och tullområdet, beslutades vid Ekofinrådets möte i Göteborg. Ändringarna innebär bl.a. att direktivets tillämpningsområde utvidgas från att bara omfatta indirekta skatter till att omfatta även direkt skatt på inkomst och förmögenhet. Vidare görs ett antal ändringar i syfte att effektivisera indrivningssamarbetet, bl.a. genom att tidsfrister förkortas och att det görs till huvudregel att en utländsk exekutionstitel skall erkännas och verkställas direkt i stället för att ersättas med en inhemsk exekutionstitel eller kompletteras.

Ändringsdirektivet träder enligt rådets beslut i kraft den 1 juli 2002. Kommissionen har emellertid vid EG-domstolen väckt talan om ogiltigförklaring av ändringsdirektivet med motiveringen att ändringsdirektivet beslutats med stöd av en rättslig grund som inte är korrekt. Samtidigt har kommissionen dock yrkat att ändringsdirektivet skall tillämpas på det sätt som rådet avsett från den 1 juli 2002, i avvaktan på att ett nytt beslut kan fattas med stöd av korrekt rättslig grund. Det får därför enligt regeringen antas att indrivningsdirektivet kommer att gälla i sin lydelse enligt det nu aktuella ändringsdirektivet fr. o. m. den 1 juli 2002.

Med hänsyn till att det åtminstone teoretiskt kan råda tvekan om ikraftträdandedagen för ändringsdirektivet anser regeringen att lagändringen bör träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Regeringen aviserar också sin avsikt att på sikt efter en noggrann analys återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar som behövs för en ny metod för att genomföra grunddirektiv och ändringsdirektiv.

Lagrådet har inte beretts tillfälle att yttra sig över de båda nu aktuella lagförslagen. Enligt regeringen är förslagen av sådan lagteknisk enkel beskaffenhet att *Lagrådet*s yttrande skulle sakna betydelse.

Motionen

Med anledning av proposition 2001/02:177 har Carl Fredrik Graf m.fl. (m) väckt en motion (2001/02:Sk40) vari begärs avslag på propositionen. Enligt motionärerna strider den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen mot den grundläggande principen att det är riksdagen som beslutar om lagändringar och skatter. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar när erforderliga EG-beslut föreligger.

Bakgrund

Av 8 kap. 3 § regeringsformen framgår att föreskrifter om skatt till staten skall meddelas genom lag. Regeringsformens bestämmelser i 8 kap. 7–10 §§ regeringsformen om bemyndigande till regeringen omfattar inte skatt.

Regeringen får enligt 8 kap. 13 § regeringsformen utöver vad som följer av 7–10 §§ genom förordning besluta om bl.a. föreskrifter om verkställighet av lag.

Enligt 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall det framgå av författning när den träder i kraft. Det normala är att en lag själv anger när den skall träda i kraft. Ibland anges tidpunkten för ikraftträdandet i särskild promulgationslag.

Det förekommer också att det i lag anges att lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Tidpunkten kommer då att bestämmas genom förordning.

Bemyndiganden för regeringen att bestämma tidpunkten för en lags ikraftträdande har i överensstämmelse med tidigare utbildad praxis förekommit alltsedan den nya regeringsformen trädde i kraft. Sådana bemyndiganden har lämnats också inom det obligatoriska lagområdet. Som framgår av Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66 s. 77) kan det t.ex. vara fråga om fall där ikraftträdandet är beroende av konventioner eller då lagen förutsätter en organisation och det är osäkert när denna är uppbyggd.

Grundlagsenligheten av ett sådant bemyndigande i en lag av privaträttsligt innehåll diskuterades av *Lagrådet* vid ett förslag till ändring i luftfartslagen (prop. 1985/86:119 s. 50). *Lagrådet* förklarade att förslaget visserligen innebar en delegation av riksdagens normgivningskompetens som saknade uttryckligt stöd i regeringsformen, men att det hade utvecklats en konstitutionell praxis som tillät denna form av delegation. Regeringens föreskrifter om tidpunkten för lagens ikraftträdande kunde enligt *Lagrådet*s mening accepteras som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Även vid behandlingen av förslaget till ny tulllag godtog *Lagrådet* ett sådant bemyndi-

gande under hänvisning till sambandet med en internationell konvention och till rådande konstitutionella praxis (prop. 1986/87:166 s. 238 f.). Håkan Strömberg har i boken Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform anfört att Lagrådets ståndpunkt sålunda innebär att ett bemyndigande för regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdande av lag inom det obligatoriska lagområdet bör accepteras under förutsättning att lagmotiven anger under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Regeringens föreskrifter kan då godtas som verkställighetsföreskrifter, trots att själva lagen formellt ger regeringen obegränsad handlingsfrihet.

Tidigare riksdagsbehandling

I konstitutionsutskottets granskning våren 1977 tog utskottet upp frågan om bemyndigande till regeringen att förordna om ikraftträdande av lag (bet. 1976/77:44 s. 21). Sådana bemyndiganden hade enligt utskottet ansetts möjligt genom bestämmelsen i 8 kap. 13 § regeringsformen. Bestämmelsen i 13 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar om att det av författning skall framgå när den skall träda i kraft hade inte heller ansetts hindra ett sådant bemyndigande. Utskottet var medvetet om att det i särskilda fall kan föreligga svårigheter att ange exakt ikraftträdandetid, när lagar antas av riksdagen. Det gäller t.ex. lagstiftning i anledning av att Sverige tillträtt en konvention som skall tillämpas först sedan ett visst antal länder anslutit sig. Vidare kan ibland ikraftträdandet vara beroende av annan lagstiftning eller av svåröverskådligt följdarbete. En till innehållet så obestämmd ikraftträdandebestämmelse som att frågan överlämnas till regeringens avgörande är emellertid enligt utskottets mening inte tillfredsställande från informationssynpunkt. Det var därför enligt konstitutionsutskottet angeläget att en sådan ordning inte användes annat än i undantagsfall och när det av alldeles speciella skäl är motiverat.

I ett yttrande till skatteutskottet våren 1982 över proposition 1981/82:131 om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium hänvisade konstitutionsutskottet till detta uttalande (yttr. 1981/82:9y). Regeringen hade ansett att det inte var möjligt att ange den tidpunkt då ett pantsystem skulle kunna införas. Skatteutskottet tillstyrkte regeringsförslaget.

En genomgång av de senaste åtta årens propositioner visar att det under denna period lagts fram ett nittiototal propositioner med lagförslag som innehåller bemyndigande till regeringen att bestämma dag för ikraftträdande. Huvuddelen av dessa propositioner gäller internationella överenskommelser, bl.a. 26 s.k. dubbelbeskattningsavtal och en rad ändringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Ikraftträdande av överenskommelserna har varit beroende t.ex. av deponering av dokument från de inblandade staterna, vilket fört med sig att det inte varit möjligt för riksdagen att bestämma ikraftträdandet av de lagar som föranleddes av överenskommelserna.

I några fall har propositionerna gällt försöksverksamhet. I proposition 1993/94:184 föreslogs en lagstiftning om att en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle införas som alternativ till

fängelse och att ikraftträdandet skulle ske den dag regeringen bestämde. Justitieutskottet ansåg att dagen för ikraftträdandet borde vara bestämd och föreslog en tidpunkt (bet. 1993/94:JuU28), vilket riksdagen ställde sig bakom (rskr. 1993/94:322).

I några fall har regeringen föreslagit bemyndigande att bestämma ikraftträdandetidpunkt mot bakgrund av att viss ADB-utbyggnad m.m. borde avvaktas. Lagutskottet ansåg vid behandlingen av prop. 1994/95:49 om reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten att tidpunkten borde bestämmas av riksdagen. Utskottet förordade att denna tidpunkt bestämdes till den 1 april 1998 (bet. 1994/95:LU6). Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (rskr. 1994/95:172). Justitieutskottet tillstyrkte däremot regeringens förslag i proposition 1994/95:23 om ett effektivare brottmålsförfarande att lagändringar om strafföreläggande skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde, dvs. när den ADB-baserade strafförelägganderutinen anpassats till de nya reglerna (bet. 1994/95:JuU2).

I prop. 1997/98:124 Ny körkortslag m.m. föreslogs ett bemyndigande till regeringen när det gällde ikraftträdande av bestämmelser om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Regeringen ville avvakta resultatet av studier om tillförlitligheten i utrustning m.m. Lagrådet hade anfört att det syntes önskvärt att regeringen i propositionen för riksdagen närmare angav under vilka förutsättningar den avser att begagna sig av bemyndigandet och hänvisade till Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop.1997/98:TU11, rskr. 1997/98:259–260).

Jordbruksutskottet behandlade våren 1998 en proposition om ändringar i foderlagen m.m. (prop. 1997/98:92, bet. 1997/98:JoU22). Jordbruksutskottet anförde att ändringarna föreslagits träda i kraft den 1 juni 1998 med undantag för ändringen av 3 a § lagen (1985:295) om foder som innebär ändring av en teknisk föreskrift och därför förutsätter ett visst anmälningsförfarande enligt EG-rätten. Utskottet föreslog att behandlingen av detta lagförslag samt de tre motionsyrkanden som väckts med anledning därav skulle uppskjutas till riksmötet 1998/99. Förslaget tillstyrktes oförändrat i november 1998 sedan anmälningsförfarandet avslutats (bet. 1998/99:MjU5, rskr. 1998/99:52).

Hösten 1996 föreslog regeringen en dubblering av koldioxidskatten för industrin i kombination med vissa nedsättningsmöjligheter för energiintensiv verksamhet (prop. 1996/97:29). För att genomföra dessa åtgärder krävdes dispens från EU:s mineraloljedirektiv och godkännande i fråga om EU:s statsstödsregler, vilket inte förelåg då propositionen lades fram. Regeringen föreslog ändå att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 1997 men förklarade samtidigt att den var beredd att återkalla propositionen om EU:s beslut inte förelåg i tid. Eftersom något slutligt beslut ännu inte hade fattats av EU-institutionerna beslutade utskottet i november 1996 att bordlägga frågan. Sedan EU-institutionerna i april 1997 lämnat de nödvändiga beskederna tillstyrkte finansutskottet propositionens förslag med den ändringen att lagänd-

ringarna skulle träda i kraft den 1 juli 1997 (bet. 1996/97:FiU20 s. 247 f.). Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget (rskr. 1996/97:284).

I budgetpropositionen för år 2000 föreslog regeringen vissa ändringar i lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter som innebar att de geografiska områdena och de verksamheter som kunde bli föremål för nedsatta avgifter skulle begränsas. Kommissionen har inte godkänt stödformen och har dittills sagt sig förutsätta att den upphör vid utgången av år 1999. Regeringen ansåg att det var angeläget att behålla stödformen. För att detta skulle vara möjligt måste den vara utformad så att den kan rymmas inom ramen för EG:s riktlinjer. Regeringen föreslog att ändringen skulle träda i kraft den 1 januari 2000. Även i den nya lydelsen krävdes godkännande av stödformen på grund av EU:s statsstödsregler. Regeringen ville framhålla att lagändringen krävde godkännande av EG-kommissionen och att överläggningar med kommissionen pågick. Regeringen avsåg att som ett led i det utvidgade samarbetet på lämpligt sätt underrätta riksdagen om utfallet av dessa. Om EG-kommissionen inte, före årsskiftet, skulle godkänna det nya lagförslaget, kunde inte heller den dåvarande lagen fortsätta att tillämpas i oförändrad form efter den 31 december 1999. Riksdagens beslut om lagändring för att säkerställa detta skulle då komma att behövas.

Sent på hösten 1999 lade näringsutskottet fram ett modifierat förslag till lagtext som enligt utskottets bedömning borde kunna accepteras av kommissionen. Med hänsyn till att det skulle ta några månader för kommissionen att ta ställning föreslog näringsutskottet att de nya bestämmelserna skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. De äldre bestämmelserna föreslogs upphöra att gälla vid utgången av år 1999 (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 19, bet. 1999/2000:NU2). Lagändringarna utfärdades (SFS 1999:1379) men sattes aldrig i kraft av regeringen. I stället beslutade riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för år 2002 att hela lagen skulle upphöra att gälla vid utgången av år 2001 (prop. 2001/02:1 utg.omr. 19, bet. 2001/02:NU2, SFS 2001:1261).

Under hösten 2001 beslutade riksdagen om ett nytt sjöfartsstöd i form av att arbetsgivarens skattekonto skulle krediteras ett belopp motsvarande skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på sjöinkomst (prop. 2000/01:127, bet. 2001/02:TU3). Syftet med stödet var att ge svensk sjöfartsnäring konkurrensvillkor likvärdiga med konkurrensvillkoren för andra EU-länders handelsflottor. I propositionen, som lades fram våren 2001, förutsattes att de nya reglerna skulle börja tillämpas den 1 oktober 2001. En stödordning måste dock både anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan den kan träda i kraft. Detta förutsätts kunna ske i sådan tid att lagen kan träda i kraft den 1 oktober 2001. Det gick dock inte med säkerhet att förutsäga när ett godkännande kunde föreligga och regeringen ansåg med hänsyn till denna osäkerhetsfaktor det lämpligast att i lagen bemyndiga regeringen att bestämma dagen för ikraftträdandet. Trafikutskottet tillstyrkte propositionen strax före sommaruppehållet men något beslut fattades inte av riksdagen

förrän den 24 oktober 2001 (rskr. 2001/02:2). Regeringen beslutade senare att lagen skulle träda i kraft den 1 december 2001 (SFS 2001:769).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Ett uttryckligt grundlagsstöd för bemyndiganden till regeringen att bestämma dagen för ikraftträdande av lag inom det obligatoriska lagområdet saknas. En konstitutionell praxis har dock utbildats i detta avseende. Enligt utskottets mening är det självfallet av grundläggande betydelse att riksdagen när den beslutar en lag också bestämmer den dag lagen skall träda i kraft. Emellertid kan det inte bortses ifrån att det ibland kan finnas starka skäl för en annan ordning. Till exempel gäller detta lagstiftning som är beroende av konventioner eller när det av tidsskäl är angeläget att riksdagen kan besluta lag trots att det inte framstår som klart när en organisation som krävs för lagtillämpningen är uppbyggd.

Ett viktigt skäl för att riksdagen när den antar en lag också skall bestämma tidpunkten för ikraftträdandet är informationsbehovet. När allmänheten informeras om att en lag beslutats av riksdagen bör det endast i undantagsfall få förekomma att det fortfarande kvarstår en osäkerhet om när lagen skall börja gälla. Konstitutionsutskottet underströk redan år 1977 att en till innehållet så obestämd ikraftträdandebestämmelse som att frågan överlämnas till regeringens avgörande inte är tillfredsställande från informationssynpunkt. Det var därför enligt konstitutionsutskottet angeläget att en sådan ordning inte användes annat än i undantagsfall när det av alldeles speciella skäl var motiverat.

Konstitutionsutskottet vill åter understryka detta. Det är angeläget att möjligheten att bemyndiga regeringen att bestämma dagen för lagens ikraftträdande används restriktivt och inte tillämpas annat än undantagsvis. Alldeles speciella skäl måste motivera en sådan lagstiftning och noga anges i förarbetena. En utveckling mot en vanligare förekommande användning av sådana bemyndiganden bör enligt konstitutionsutskottets mening undvikas.

Enligt konstitutionsutskottets mening får det lämnas till skatteutskottet att med denna utgångspunkt göra den närmare bedömningen av om de skäl som åberopats i det nu aktuella fallen är så starka att de motiverar de föreslagna bemyndigandena.

Stockholm den 16 maj 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Lars Hjertén (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c) och Helena Bargholtz (fp).