

Motion

1984/85:939

Bertil Fiskesjö m. fl.

Översyn av vissa grundlagsregler rörande skatte- och avgiftsfrågor

En grundlag måste av olika skäl vara förhållandevis kortfattad och i vissa avseenden principiellt hållen. Detta kan ibland vålla problem vid tillämpningen. Tvister kan uppkomma om vad som är en grundlagsbestämmelses rätta innebörd. Hur skall dessa tvister lösas? I det följande diskuteras detta problem.

I den gamla regeringsformen fanns dels en bestämmelse om "förklaring" av grundlagarna – sådan förklaring skulle ske på samma sätt som grundlagsändring, dels en bestämmelse om att grundlagarna i varje särskilt fall skulle tillämpas efter ordalydelse. Ingen av dessa bestämmelser hade någon påvisbar betydelse. Den förra bestämmelsen tillämpades aldrig, och om innebörden av den senare gick meningarna starkt isär. I praktiken löstes uppkomna problem antingen genom regelrätta grundlagsändringar eller genom att man handlade på ett visst sätt och så småningom hänvisade till detta som etablerad praxis. I viktiga avseenden var grundlagsparagrafers ordalydelse helt överspelad av praxis. Ibland uppstod dock tvister om vad som var tillåtet enligt grundlagen. Detta var inte förvånande eftersom det inte finns någon given metod att fastslå när praxis är etablerad. Och vad den exakt innebär är alltid osäkert, när den ställs mot en formellt gällande lagregel.

I den nu gällande regeringsformens första paragraf är det fastlagt: "Den offentliga makten utövas under lagarna". Därmed markeras den offentliga maktens normbundenhet. Gällande lagar, inkl. grundlagen, skall följas även av de högsta statsorganen, riksdag och regering. Om en grundlagsregel är helt klar och entydig och detta inte ifrågasätts av någon uppstår givetvis inga tolkningsproblem vid tillämpningen. Problemen uppstår när meningarna går isär.

Några bestämmelser om grundlagstolkning finns inte i den nya grundlagen. Detta innebär enligt förarbetena att grundlagstolkning får försiggå efter samma principer som lagtolkning i allmänhet. Är man oense om en grundlagsregels rätta innebörd får man således gå till de akter som föregick lagbeslutet för att se vilka uttalade intentioner det där finns. Ger detta ingen ledning är man hänvisad till analogislut och praxis – om nu någon sådan kan åberopas.

Vissa instrument för särskild prövning av huruvida en vanlig lag står i överensstämmelse med grundlag är dock numera angivna i grundlagen. Således skall lagrådets granskning av regeringens lagförslag enligt RF 8 kap. 18 § bl. a. avse "hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordning-

en i övrigt". Tanken är att lagrådet redan innan lagförslaget framläggs i riksdagen skall slå larm om man finner att det strider mot en grundlagsregel. Lagrådets yttrande kan få regeringen att ändra förslaget, men yttrandet har också betydelse för det ställningstagande som riksdagen slutligt har att göra, främst vid utskottsberedningen.

Frågor av det här slaget kan komma upp i vilket utskott som helst, och alla utskott har eget beredningsansvar. Ganska vanligt är det dock att övriga utskott begär in yttranden från konstitutionsutskottet, när fråga uppkommit om en föreslagen lag står i överensstämmelse med grundlag.

Utskott kan också – om regeringen försummat detta – kräva lagrådsgranskning av ett lagförslag. Denna rätt tillkommer också en minoritet i utskottet.

I efterhand kan grundlagsenligheten av en lag ifrågasättas genom den lagprövningsrätt som numera är tillerkänd såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter enligt RF 11 kap. 14 §. Ett resultat av denna lagprövning kan bli att en bestämmelse inte tillämpas i ett konkret fall. Detta får givetvis konsekvenser för det underkända aktstyckets giltighet över huvud taget.

De kontrollmekanismer som således finns kan bidra både till att förhindra att uppenbara felaktigheter begås och till att misstag i efterhand rättas till. Några säkra garantier för att uppkomna tvister löses ger de dock inte.

Meningmotsättningarna kan kvarstå. Lagprövningsrätten skall enligt grundlagsföreskrifterna tillämpas restriktivt. En svaghet med lagprövningen är att den kan komma att tillämpas lång tid efter det att en lag börjat gälla. Någon mer framträdande roll har lagprövningsrätten ännu inte kommit att spela i vårt land. Ett tillstånd där lagprövningsrätten kommer till vidsträckt användning är inte heller önskvärt. Det är snarast ett tecken på allvarliga brister i lagstiftningssystemet som helhet, inte minst i grundlagarnas utformning. Detta diskuteras närmare nedan.

I en del länder har man inrättat en särskild författningsdomstol som bl. a. tillerkänts kompetensen att avgöra vad som ur grundlagssynpunkt är gällande rätt. Krav på en sådan författningsdomstol har ibland framförts även i vårt land. Fördelen med en författningsdomstol är att man med denna i kontroversiella frågor kan få auktoritativa utslag.

En nackdel är att man med en sådan ordning knappast kan ha kvar lagprövningsrätten hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. I så fall blir författningsdomstolen ett med t. ex. högsta domstolen och regeringsrätten konkurrerande organ. Avgränsningsproblemen är också betydande. Lagprövningen är närmast att betrakta som ett led i rättsskipningen. Om motstridiga rättsregler finns måste man kunna ta ställning till vilka som har den högre valören och således skall tillämpas.

Författningsdomstolar finns företrädesvis i länder med federala system. En viktig uppgift är att slita tvister mellan delstater och federation. Man kan ifrågasätta om inte en författningsdomstol i vårt land skulle få ett mycket litet antal ärenden och framstå som en överflödig organisation. Det finns heller

ingenting som säger att expertisen i en författningsdomstol skulle vara högre än i våra nuvarande högsta domstolar. Dessa kan få ta ställning till frågor som aktualiserats genom lagprövningen. I det ovan nämnda lagrådet ingår f. ö. ledamöter från de högsta domstolarna.

Till detta kommer att en författningsdomstol till sin funktion vanligen blir en extra politisk instans. De känsligaste frågorna en författningsdomstol får ta ställning till är sådana som det råder politisk strid kring. En politisering av tillsättningen av domare är därför svår att undvika.

Men samma effekt får man också om författningen är sådan att lagprövningen blir en viktig del av de vanliga domstolarnas avgöranden. Erfarenheten från t. ex. USA visar detta. Där har man ingen särskild författningsdomstol, men de vanliga domstolarna har lagprövningsrätt. Författningen är kortfattad, den är gammal och många av de ursprungliga intentionerna är överspelade av den faktiska utvecklingen. Vidare är reglerna för ändring av författningen omständliga, vilket starkt bidragit till att den ändrats mycket sällan.

I stället har domstolarnas utslag i enlighet med lagprövningsrätten kommit att spela en stor roll för tolkningen av författningen och anpassningen till nya förhållanden. I ett mycket stort antal fall har högsta domstolen underkänt federala lagar och gjort bindande uttalanden om vad som är förenligt med författningen. Vad domstolen uttalat har skiftat starkt från tid till annan, trots att författningsbestämmelserna varit desamma.

Den betydelse som särskilt högsta domstolens utslag kommit att få har också medfört att utnämningen av domare blivit en mycket viktig angelägenhet för den sittande presidenten. Domstolsväsendet har således politiserats och blivit en del av det politiska maktspellet. Motsvarande gäller på delstatlig nivå.

Det bästa sättet att undgå de komplikationer som översiktligt berörts ovan är enligt vår mening att se till att grundlagens regler är sådana att risken för tvister om innebörden blir liten. Därmed tonas betydelsen av lagprövningsrätten ner och behovet av en särskild författningsdomstol blir ringa.

Av detta följer att vi inte anser det lyckligt att man vid kontroverser nöjer sig med att betrakta majoritetsbeslut i riksdagen som etablerad praxis. Som ovan framhållits måste det alltid råda ovisshet om när praxis skall anses vara etablerad rätt. Spänningen mellan ordalydelse och tillämpning finns alltid kvar.

Tvister kan när som helst blossa upp och leda till formstrider som förgiftar den politiska debatten och medför tvivel på det rättsenliga i statsmakternas beslut.

Ett viktigt motiv för författningsrevisionen och vår nya grundlag var att skapa klara regler och därmed komma bort från den diskrepans mellan ordalydelse och tillämpning som i många avseenden var karakteristisk för den gamla grundlagen. I viss utsträckning innebar detta att etablerad praxis grundlagsreglerades. På många områden introducerades dock nyheter. I

vissa fall var detta en följd av kravet på preciseringar. Som exempel kan nämnas kompetensfördelningen mellan riksdag och regering.

I stort sett har den nya grundlagen fungerat bra. Men det är inte överraskande att det på en del punkter kan uppkomma meningsmotsättningar när en ny grundlag skall tillämpas. Ett grundligt förarbete kan aldrig helt undanröja risken för detta. Man måste således på grund av erfarenheten vara beredd att vid behov precisera och ändra reglerna även i en grundlag. Ändringar kan vara motiverade av att man vill åstadkomma förändringar i sak vad gäller styrelsesystemets utformning eller annat som regleras i grundlagen. Ett flertal sådana frågor behandlas f. n. av den s. k. folkstyrelsekommittén.

Men ändringar och preciseringar kan också vara motiverade av omständigheter som belysts i denna motion, dvs. osäkerhet om och tvister kring vad som skall anses vara den rätta innebörden av de bestämmelser som finns. Som framgått av vad som sagts ovan anser vi att det är viktigt att sådana oklarheter reds ut. Principen bör således vara att grundlagen skall hållas fräsch.

I några fall har tvister av det slag som här avses uppkommit. Det gäller bl. a. en del av de regler som rör skatte- och finanspolitiken samt fördelningen av kompetensen mellan riksdag och regering på dessa områden.

En viktig orsak till att oenighet kan uppstå på dessa områden är tydligen frånvaron av klara distinktioner mellan begreppen skatter och avgifter i grundlagen.

Det är ur allmän synpunkt otillfredsställande med den oklarhet som råder härvidlag. För allmänheten är det otvivelaktigt förvirrande att beslutade pålagor får missvisande etiketter.

Men detta är inte enbart en terminologisk fråga. Den har också betydelse för tillämpningen av grundlagen. Olika principer gäller nämligen för skatter och avgifter vad beträffar t. ex. delegering från riksdagen till regeringen. Regeringen har också rätt att själv bestämma vissa avgifter, medan beskattningsrätten odelad tillkommer riksdagen.

Huvudparten av tvingande generella pålagor har benämningen skatt. Men det finns många och viktiga undantag. Således benämns t. ex. en stor del av de generella pålagor som lagts på företagen av någon anledning avgifter. Arbetsgivaravgiften är ett exempel, men det finns många andra. Någon principiell skillnad mellan dessa pålagor och de som kallas för skatter finns inte. Pålagorna utgår utan någon direkt till den betalningsskyldige knuten motprestation från samhällets sida. De är således i realiteten skatter.

Den grundläggande principen bör enligt vår mening vara just denna: Termen avgift skall användas endast när den enskilde har att betala för någon direkt tjänst eller prestation från samhället. Pålagor utan detta samband bör ha den sakligt riktiga benämningen skatt.

Ett annat gränsdragningsproblem bör också redas ut. Det gäller pålagor som befinner sig i det diffusa gränsområdet mellan avgifter och straffsanktio-

ner. Efter den nya grundlagens tillkomst har införts ett betydande antal s. k. sanktionsavgifter. Det preventiva syftet med dessa är att förmå dem som sysslar med en bestämd verksamhet att bete sig på ett visst sätt. Om de inte gör detta drabbas de av den s. k. sanktionsavgiften. Denna är således ett slags mellanting mellan avgifter och böter.

Man kan helt allmänt ställa frågan om det är önskvärt att ha sanktioner av detta slag. Men till detta kommer att det är oklart vilka grundlagsregler som är tillämplbara vid beslut om sanktionsavgifter. Detta framgick t. ex. av lagrådets yttrande över proposition 1983/84: 192 med förslag om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar. Frågan gällde bl. a. om riksdagen genom bemyndiganden kunde överlåta åt regeringen att bestämma om sanktionsavgifter och på vilka grunder detta i så fall skulle ske. Lagrådets utredning var synnerligen snårig och dess ledamöter hamnade på skilda ståndpunkter. Oklarheten kvarstår efter riksdagens behandling av sakfrågan.

Vi anser det således angeläget att de relevanta bestämmelserna i RF 8 kap. ses över med syfte att reda ut skillnaderna mellan skatter och avgifter samt mellan avgifter och sanktionspålagor. Grundlagsbestämmelserna bör också utformas så att det klart framgår vilken kompetens som skall tillkomma riksdagen och på vilka grunder delegation till regeringen kan ske.

Vi har också uppmärksammat att de regler om förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatteområdet som infördes 1979 gett upphov till delade meningar om bestämmelsernas innebörd, bl. a. i samband med införandet av den s. k. vinstdelningsskatten.

Vi anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att förbudet mot retroaktiv lagstiftning kan upprätthållas på detta området liksom inom strafflagstiftningen. För den enskilde är det av mycket stor betydelse att skattelagar inte får tillbakaverkande kraft. I vissa fall kan det dock vara svårt att avgöra vad som skall betraktas som retroaktiv lagstiftning.

Eftersom grundlagsreglerna om retroaktiv skattelagstiftning nu varit i kraft några år och tvister uppkommit om innebörd och tillämpning, anser vi att det är viktigt att tillämpningen av bestämmelserna i RF 2 kap. 10 § andra stycket analyseras på grundval av den erfarenhet som nu finns och att bestämmelserna med utgångspunkt från detta ändras så att klarhet uppnås om reglernas innebörd.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi
att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av
bestämmelserna i RF 8 kap. samt RF 2 kap. 10 § andra stycket i
enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 16 januari 1984

BERTIL FISKESJÖ (c)

KARIN SÖDER (c)

KERSTI JOHANSSON (c)

MARTIN OLSSON (c)

BRITTA HAMMARBACKEN (c)

SVEN-ERIK NORDIN (c)

GUNILLA ANDRÉ (c)

SIGVARD PERSSON (c)

ELVING ANDERSSON(c)

BENGT KINDBOM (c)

