

Nr 60

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av en motion om förbud mot retroaktiv lagstiftning.**Motionen**

I motionen 1974:1178 av herr Fridolfsson m. fl. (m) hemställs "att riksdagen ger Kungl. Maj:t till känna att s. k. retroaktiv lagstiftning, som är till förfång för enskilda medborgare och juridiska personer, icke får förekomma".

I motionen framhålls som ett utmärkande drag i vårt rättssamhälle att människorna med utgångspunkt i lagar och förordningar tar konsekvenserna av sitt handlande. Medvetandet att ett beslut vid en tidpunkt också kan få vid samma tidpunkt kända juridiska konsekvenser är, anför det, av största betydelse för rättsmedvetandet och den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i samhället och känna rättstrygghet. Ett motsatt system skapar enligt motionen stor osäkerhet. Retroaktiv lagstiftning, som är till förfång för enskilda människor och juridiska personer, är, anför det, helt oförenlig med rättssäkerheten.

Gällande rätt

Den nya grundlagen innehåller i 8 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen förbud mot *retroaktiv strafflagstiftning* genom stadgandet att lag eller annan föreskrift inte får innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som då var föreskriven. Samma skall enligt grundlagsstadgandet gälla också för förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott. Regeln är hänförlig till de s. k. absoluta rättigheterna och kan således inte ändras annat än genom ändring av grundlagen.

Ett stadgande av denna innebörd finns inte i 1809 års regeringsform men har sedan länge varit lagfäst i strafflagens – sedermera brottsbalkens – promulgationsbestämmelser (BrP). Enligt 5 § BrP skall dessutom i princip gälla att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när dom meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning är också intaget i artikel 7 i Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I övrigt förekommer inte någon lagreglering om förbud mot retroaktiv lagstiftning. På *förmögenhetsrättens* område har dock den principen ansetts gälla, att ny lag inte bör ges tillämpning på rättsförhållande som uppkommit före lagens ikraftträdande (jfr lagberedningens betänkande 1913 med förslag till lag om äktenskaps ingående och upplösning och Familjelagssakkunnigas betänkande – SOU 1972:41 – Familj och äktenskap). Väsentliga avsteg har dock gjorts från denna princip. Så t. ex. är de i prop. 1974:150 om riktlinjer för bostadspolitiken m. m. föreslagna ändringarna i hyreslagstiftningen i väsentliga avseenden avsedda att tillämpas även på hyresavtal som slutits före utgången av 1974. Som exempel härpå kan nämnas stadgandet i 12 kap. 4 a § jordabalken om uppsägningstid. Enligt förslaget äger hyresgäst uppsäga avtalet att upphöra tidigast tre månader från uppsägningen mot tidigare den fardag som inträffade tidigast sex månader efter uppsägningen. Vidare kan nämnas lagen (1974:12) om anställningsskydd, som i viss utsträckning är tillämplig även på arbetsavtal, träffade före lagens ikraftträdande. Från aktiebolagsrättens område kan nämnas att lagändringen 1973 avseende höjning av aktiekapitalets storlek blev tillämplig även på vid lagens tillkomst existerande bolag.

På *familjerättens* område har däremot grundsatsen om att ny lag inte bör ges tillämpning på rättsförhållande som uppkommit före lagens ikraftträdande inte ansetts gälla. Lagberedningen uttalade i 1913 års betänkande i detta hänseende bl. a. att de skiftningar i den etiska åskådningen som ofta ligger bakom lagändringar inom familjerätten kräver att de nya bestämmelserna blir omedelbart tillämpliga, medan man å andra sidan måste ta skälig hänsyn till rättsläget sådant det gestaltar sig vid den nya lagens ikraftträdande. Som exempel på lagstiftning som fått verkan på redan bestående rättsförhållanden kan nämnas reglerna om adoptivbarns arvsrätt. Också införandet av arvsrätt för utomäktenskapliga barn har på vissa håll ansetts utgöra exempel på lagstiftning med retroaktiv verkan. Från andra håll har däremot hävdats att dessa regler inte avvek från den allmänna principen på arvsrättens område att tidpunkten för arvlåtarens död skall vara utgångspunkten för nya arvsreglers tillämplighet.

Ej heller på *förvaltningsrättens* område har något principiellt förbud mot lagstiftning med retroaktiv verkan ansetts föreligga. I ett ärende angående studiemedel uttalade JO Bertil Wennergren (JO:s ämbetsberättelse 1973: s. 551) följande:

Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser följer att bestämmande för vilka materiella bestämmelser som skall tillämpas i ett ärende är vilka bestämmelser som är i kraft vid prövningstillfället men inte vilka bestämmelser som gällde vid det tillfälle då ärendet blev anhängigt.

I det åberopade ärendet var det fråga om en lagändring rörande utlännings rätt till studiemedel. Ändringen kunde i visst hänseende anses försvåra utlänningsens möjligheter härvidlag. I det fall JO-ärendet avsåg hade ansökan

om studiehjälp inkommit före de nya reglernas ikraftträdande. Ärendet behandlades emellertid inte förrän efter sagda datum, och ansökningen avslogs med tillämpning av de nya reglerna.

Beträffande *skattelagstiftningen* kan nämnas att Kungl. Maj:t i prop. 1972:147 föreslog vissa ändringar i bl. a. kommunalskattelagen, avseende bl. a. rätten att utnyttja underskott till följd av kontraktsavskrivning av fartyg och luftfartyg mot annan inkomst än inkomst av rederi-, luftfarts- eller varvsrörelse. Enligt förslaget skulle de nya reglerna tillämpas redan vid 1973 års taxering. I en motion framfördes yrkande om att lagstiftningen inte skulle vara retroaktiv. Skatteutskottet (SkU 1973:2) avstyrkte motionen med följande motivering:

Allmän enighet råder om att retroaktiv skattelagstiftning bör undvikas. Som anförs i propositionen talar emellertid särskilda skäl för att i detta fall – så som också redan tidigare skett bl. a. beträffande transaktioner av ifrågavarande slag – göra avsteg från denna princip. Vid bedömningen av denna fråga bör inte minst beaktas den omfattande publiciteten kring ifrågavarande transaktioner och de lagstiftningsåtgärder häremot som förutskickats på ett tidigt stadium från såväl företagsskatteberedningen som från regering och riksdag. Utskottet vill understryka departementschefens uttalande i detta sammanhang att de förordade dispensreglerna ger möjlighet att undanta fall, som inte avsetts skola träffas av de skärpta bestämmelserna.

Betänkandet var i denna del enhälligt. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet

Den nya regeringsform som riksdagen i år slutligt antagit innehåller till skillnad från 1809 års regeringsform ett uttryckligt förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Principen härom har dock sedan länge varit lagfäst i strafflagens – numera brottsbalkens – promulgationsbestämmelser. Utskottet anser det utomordentligt värdefullt att den nu också fått sin förankring i grundlag.

Även beträffande viss annan lagstiftning tillämpas i princip en motsvarande regel. På förmögenhetsrättens område har sålunda stor vikt fästs vid den enskildes möjligheter att vid en rättshandlings ingående kunna överblicka konsekvenserna härav. En allmän strävan har därför varit att undvika att ge lagstiftningen retroaktiv verkan. Endast tungt vägande sociala hänsyn har ansetts kunna medge avsteg från denna grundsats. Beträffande skattelagstiftning med retroaktiv verkan hänvisas till det i det föregående redovisade yttrandet av 1973 års riksdag. På familjerättens område kan de ändrade värderingar i etiska frågor som ofta ligger bakom lagändringar kräva att de nya bestämmelserna blir tillämpliga på redan bestående rättsförhållanden. Även här måste lagstiftningen självfallet inriktas på en varsam övergång och noggranna överväganden föregå frågan om lösningen av övergångsbestämmelsernas utformning.

Uppenbarligen kan man beträffande retroaktiv lagstiftning i vissa fall ställas inför svårlösta avvägningsproblem. Det är en angelägen uppgift för riksdagen som lagstiftare att noggrant pröva hithörande frågor och därvid sträva efter en sådan lösning av problemen som bäst tillgodoser såväl den enskildes rättsskydd som det samhällsintresse som kan motivera avsteg från den allmänna principen på detta område. Utskottet vill erinra om att frågan om retroaktiv lagstiftning hör till de ämnen som behandlas av 1973 års fri- och rättighetsutredning.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionen 1974:1178 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 5 november 1974

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Werner i Malmö (m)*, Mossberg (s), Ahlmark (fp), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Jonnergård (c)*, Olsson i Edane (s), Nordin (c) och Berndtson (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.