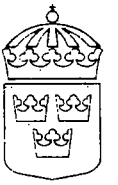
Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU22

Prövning av fråga om tillämpningen av 3 kap. 15 § riksdagsordningen i visst fall



1989/90
KU22

Aktuella bestämmelser

Enligt 4 kap. 3 § regeringsformen får varje riksdagsledamot i enlighet med vad som närmare anges i riksdagsordningen (RO) väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Närmare bestämmelser härom finns i 3 kap. RO. Förslaget avges genom motion (9 §). Rätten att väcka motion är begränsad till viss tid — i huvudsak enligt följande. Motion får väckas inom femton dagar från den dag då budgetpropositionen anmäldes i kammaren (10 § första stycket första meningen). Denna tid brukar kallas den allmänna motionstiden. Med anledning av annan proposition får motion avlämnas inom femton dagar från den dag då propositionen anmäldes i kammaren (11 § första stycket första meningen). Ett undantag från föreskrifterna om motionsrättens tidsbegränsning finns i kapitlets 15 §. Enligt den paragrafen får medan riksmöte pågår motion med anledning av händelse av större vikt väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen ej har kunnat förutses eller beaktas under motionstid som avses i 10 § eller kunnat föranleda motionsrätt enligt annan bestämmelse i kapitlet.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket RO skall motion för beredning hänvisas till utskott. Beslutet fattas av riksdagen. Enligt 2 kap. 9 § RO ställer talmannen proposition till beslut. Finner han yrkande strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen, skall han med angivande av skäl, vägra proposition. Begär kammaren ändå proposition, skall talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Proposition får ej vägras på vad utskottet har förklarat icke strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen.

Den fråga som hänvisats till utskottet

Moderata samlingspartiet har genom en s.k. kommittémotion av Bo Lundgren m.fl. (sammanlagt 10 m) tagit upp frågan om ändrade skatteregler med anledning av fastighetstaxeringen 1990. Vid kammarens sammanträde den 11 oktober 1989 vägrade talmannen proposition på hänvisning av motionen till utskott. Kammaren beslutade med 162 röster (63 m, 35 fp, 33 c, 17 vpk och 14 mp) mot 140 röster (138 s, 1 fp, 1 c) att begära proposition. Med anledning härav har talmannen hänskjutit frågan till konstitutionsutskottet för avgörande.

Motionen

I motionen yrkas att 1989 års taxeringsvärden för småhus skall gälla vid beskattning under beskattningsåret 1990 och att riksdagen hos regeringen skall begära förslag för tiden efter 1991 om ändrade regler för uttag av statlig fastighetsskatt, för schablonberäkning av inkomst av fastighet samt för beräkning av förmögenhetsskatt, arvsskatt och gåvoskatt. Slutligen hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära en utredning om utformningen av småhusbeskattningen.

Till stöd för att motionen skulle få väckas enligt 3 kap. 15 § RO har motionärerna åberopat följande. Efter föregående riksmötes avslutande redovisade lantmäteriverket de förväntade genomsnittliga taxeringsvärdeförändringarna för småhusfastigheter vid 1990 års allmänna fastighetstaxering. Den förväntade genomsnittliga förändringen av taxeringsvärdena uppgår till en höjning med 49 %. Stora lokala variationer förekommer dock — som mest en höjning med 135 % och som lägst en höjning med 25 %. De nya taxeringsvärdena kommer att tillämpas fr.o.m. 1990. Regeringen har tidigare aviserat att förslag om justeringar av de skatteregler som grundas på fastigheternas taxeringsvärden skulle föreläggas riksdagen hösten 1989. Någon sådan proposition aviseras emellertid inte i propositionsförteckningen. Inte heller aviseras någon proposition angående inkomstbeskattningen 1990.

Talmannens bedömning

Till stöd för sin vägran att ställa proposition på hänvisning av motionen anförde talmannen följande.

Rätten att väcka motion med anledning av händelse av större vikt infördes i samband med grundlagsreformen 1974. I grundlagspropositionen underströks att den föreslagna bestämmelsen var av undantagskaraktär.

Riksdagen har också tillämpat föreskriften restriktivt. Endast oförutsedda händelser av stor betydelse inom eller utom landet har föranlett rätt att väcka motion med åberopande av 3 kap. 15 § RO.

Det i motionen åberopade första skälet för motionsrätten, dvs. att lantmäteriverkets provtaxeringar av småhus redovisades under sommaren 1989, anser jag inte bärkraftigt av den anledningen att resultatet av provtaxeringen inte kan anses oförutsett, eftersom provtaxeringen grundade sig på taxeringsprinciper som riksdagen har godkänt.

Vad beträffar skälet att regeringen inte i propositionsförteckningen medtagit aviserad proposition rörande 1990 års beskattning vill jag säga följande.

Att en väntad proposition i en viktig fråga uteblir kan enligt min mening vara en sådan händelse som föranleder motionsrätt. Men när, såsom i förevarande fall, statsministern i samband med att propositionsförteckningen avlämnas förklarar sig beredd att med partierna i riksdagen ta upp överläggning om bl.a. de skatter som den väntade propositionen skulle avse, anser jag att det för närvarande inte heller föreligger någon motionsrätt på denna grund.

En remiss av denna motion till utskott skulle enligt min uppfattning innebära ett klart avsteg från tidigare tillämpad praxis och en utvidgning av motionsrätten.

Uttalanden i förarbeten m.m.

I förarbetena till bestämmelsen om motionsrätt med anledning av inträffad händelse i 3 kap. 15 § RO uttalade departementschefen att den parlamentariska oppositionen inte utan mycket starka skäl borde avskäras från en möjlighet att för riksdagen lägga fram förslag med anledning av verkligt betydelsefulla händelser som inte rimligen har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden. Samtidigt underströk han bestämmelsens undantagskaraktär. Departementschefen ansåg att den inte borde få leda till att en allmän motionstid skulle utvecklas i början av riksmötet och menade att kravet på att händelser av större vikt skall ha inträffat inte fick sättas för lågt. Normala konjunkturrörelser kunde enligt hans uppfattning inte anses falla under bestämningen, naturligtvis inte heller en utebliven konjunkturförändring. Enligt departementschefen fick det bli talmannens sak att vaka över att bestämmelsen inte får en tillämpning som leder till att regeln om tidsbegränsad rätt att väcka fristående motioner urholkas (prop. 1973:90 s. 479).

Bestämmelsen har — i enlighet med dessa uttalanden — tillämpats restriktivt. I sammanhanget vill utskottet något erinra om den praxis som hittills förekommit.

Den 17 oktober 1975 avvisades motion 1975/76:1 om förbud mot användningen av asbest. Motionen hade föranletts av att åtta personer hade avlidit i bukcancer efter att ha arbetat med asbest. Den 11 oktober 1976 avvisades motion 1976/77:1 om laddning av Barsebäck 2 m.m. och motion 1976/77:2 om den svenska järn- och stålindustrins situation. Sistnämnda motion föranleddes av planerade inskränkningar av den industriella verksamheten i två bruksorter. Motion 1978/79:3 avvisades den 5 oktober 1978 och motion 1978/79:6 avvisades den 10 i samma månad. Båda motionerna gällde en folkomröstning i kärnkraftsfrågan och regeringen hade avgått under mellantiden. I inget av dessa fall ansågs det ha förekommit händelser som grundade motionsrätt enligt 3 kap. 15 § RO.

I några fall har motioner godtagits med stöd av bestämmelsen. Först kan nämnas motionerna 1978/79:1 och 1978/79:2 om åtgärder inom den ekonomiska politiken för att förbättra sysselsättningen samt motion 1979/80:4 om åtgärder för att stabilisera ekonomin, m.m.

I 1976 års budgetproposition förutskickade regeringen att riksdagen under det pågående riksmötet skulle föreläggas en proposition på grundval av alkoholpolitiska utredningens slutbetänkande (prop. 1975/76:100 bil. 9 s. 132). Därefter lämnades beskedet att propositionen skulle komma först våren 1977. Av den anledningen godtogs motionerna 1975/76:2210, 1975/76:2211 och 1975/76:2214 om alkoholpolitiken.

Utskottets avgörande

I det nu aktuella fallet gör utskottet följande bedömning.

I förarbetena till bestämmelsen om särskild motionsrätt förutsätts stor restriktivitet i tillämpningen. Detta har också iakttagits i praxis. Den befogenhet som tillagts talmannen att vägra proposition på hänvisning av motion till utskott innebär självfallet utrymme för en diskretionär prövning, dvs. en bedömning från fall till fall. De beslut på detta område som talmannen har fattat har hittills respekterats.

Resultatet av lantmäteriverkets provtaxeringar är enligt utskottets mening inte någon sådan händelse av större vikt som avses i 3 kap. 15 § RO. I likhet med talmannen anser utskottet därför att detta resultat inte kan ligga till grund för särskild motionsrätt.

Principiellt sett är den omständigheten att regeringen inte har förelagt riksdagen förslag till åtgärder inom olika områden av samhällslivet inte av den karaktären att den utan vidare bör utlösa rätt att väcka motion i enlighet med det åberopade lagrummet. När det gäller 1976 års fall vill utskottet peka på att beskedet om den tillämnade propositionen hade lämnats av regeringen till riksdagen inför den allmänna motionstiden. I förevarande fall har regeringen emellertid aldrig lämnat riksdagen något besked om att den avser att förelägga riksdagen förslag i fråga om fastighetstaxeringens inverkan på beskattningen. Utskottet finner sålunda att det inte heller på denna grund föreligger någon särskild motionsrätt.

Utskottet vill i sammanhanget erinra om den möjlighet att väcka ärenden som ligger i utskottens självständiga initiativrätt.

Med hänvisning till det anförda finner utskottet att proposition inte skall ställas på hänvisning av motionen till utskott.

Utskottets anmälan

Resultatet av den företagna prövningen av frågan om tillämpligheten av 3 kap. 15 § riksdagsordningen får utskottet härmed för riksdagen anmäla.

Stockholm den 19 oktober 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp) och Hugo Andersson (c).

Reservation

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp) och Ingela Mårtensson (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "I förarbetena till bestämmelsen om särskild motionsrätt" och slutar med "motionen till utskott" bort ha följande lydelse:

I förarbetena till bestämmelsen om särskild motionsrätt förutsätts stor restriktivitet i tillämpningen. Detta har också iakttagits i praxis. Den befogenhet som tillagts talmannen att vägra proposition på hänvisning av motion till utskott innebär självfallet utrymme för en diskretionär prövning, dvs. en bedömning från fall till fall.

Frågan om fastighetstaxeringens inverkan på beskattningen behandlades av riksdagen våren 1989. Riksdagen beslutade därvid att hos regeringen som sin mening ge till känna vad skatteutskottet anfört om att det utgår från att ett förslag från regeringen under hösten 1989 kommer att läggas fram rörande sådana ändringar av beskattningsreglerna att oskäliga effekter kan undvikas av de höjda taxeringsvärdena på småhus som skall tillämpas fr.o.m. beskattningsåret 1990 (1988/89:SkU36, rskr. 298).

Att regeringen inte har aviserat att den avser att lägga fram det förslag riksdagen begärt är mot denna bakgrund en sådan händelse av större vikt som bör föranleda motionsrätt såvitt gäller den fråga som riksdagen har begärt förslag om. Det i motionen upptagna yrkandet att 1989 års taxeringsvärden för småhus skall gälla vid beskattning under beskattningsåret 1990 bör därför enligt utskottets mening hänvisas till utskott för beredning.

Övriga i motionen upptagna yrkanden avser dels begäran om förslag för tiden efter 1991, dels begäran om utredning om utformningen av den framtida småhusbeskattningen. Enligt utskottets mening är det inte förenligt med bestämmelsens undantagskaraktär att medge särskild motionsrätt för dessa yrkanden. Dessa motionsyrkanden bör därför enligt utskottets mening inte hänvisas till utskott för beredning.

Med hänvisning till det anförda finner utskottet att proposition skall ställas på hänvisning av motionen till utskott såvitt avser yrkandet att 1989 års taxeringsvärden för småhus skall gälla vid beskattningen under beskattningsåret 1990 medan sådan proposition inte skall ställas beträffande motionen i övriga delar.