

Konstitutionsutskottets yttrande

1986/87:9 y

över proposition 1986/87:61 om en tillfällig
förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag
m.m. jämte motioner



KU
1986/87:9 y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har begärt yttrande från konstitutionsutskottet i rubricerade ärende. I partimotion 1986/87:Sk136 av Carl Bildt, Bengt Westerberg och Karin Söder (m, fp, c) samt motion 1986/87:Sk138 av Alf Svensson (c) som väckts med anledning av propositionen anläggs bl.a. en rad konstitutionella synpunkter på förslagen vilka tidigare varit föremål för granskning av lagrådet. Utskottet lämnar i det följande korta redogörelser för lagrådets yttrande, regeringens överväganden med anledning härav samt partimotionen allt såvitt angår konstitutionella frågeställningar. Därefter redovisar utskottet sin inställning till förslagen. Utskottet har därvid kommit till den slutsatsen att propositionen kan godtas från konstitutionell synpunkt. Avvikande mening i detta avseende har anmälts av utskottets borgerliga ledamöter.

Lagrådsgranskning m.m.

I regeringens remiss till lagrådet den 15 oktober 1986 anförde föredragande departementschefen bl.a. följande.

Mot bakgrund av de snabbt stigande realräntorna fick realränteskattkommittén (Fi 1985:02) i uppdrag att utarbeta en teknisk modell för beskattning av real avkastning hos i första hand livförsäkringsbolag (Dir. 1986:24). I uppdraget ingick också att pröva om en sådan skatt borde tas ut även på andra finansiella institutioner och på företag utanför den finansiella sektorn. Kommittén redovisade den 17 juni 1986 sina överväganden och förslag i betänkandet (Ds Fi 1986:18) Realränteskatt. Betänkandet utsändes på remiss. Yttranden fick avges senast den 8 september 1986.

Till lagrådsremissen fogades ett av kommittén utarbetat förslag till lag om realränteskatt samt en redogörelse som lämnats i betänkandet om beskattning av sparande och kapitalinkomster. Detsamma gällde en översikt över pensions- och försäkringssparandet i landet. Till lagrådsremissen var vidare fogad en förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet. Nämda dokument har även bilagts den nu aktuella propositionen. Inom finansdepartementet har upprättats en sammanställning av remissyttrandena.

I mitten av september 1986 tillkännagavs att regeringen inte avsåg att

lägga fram förslag om en realränteskatt. Samtidigt aviserades nu förevarande förslag om en engångsskatt på livförsäkringssektorn samt förslag om vissa andra ändringar i försäkringsbeskattningen.

I lagrådsremissen gjorde departementschefen följande sammanfattande bedömning.

Förmögenhetstillväxten inom livförsäkringssektorn är för närvarande på en sådan nivå att de förmånliga skatteregler som gäller ger ett från fördelningspolitiska utgångspunkter orimligt resultat. Det nuvarande läget är närmast unikt i ett historiskt perspektiv och kan inte förväntas bli bestående under en längre tidsperiod. Att ändra de grundläggande skattebestämmelserna eller att införa ett helt nytt permanent beskattningssystem för att möta den nuvarande situationen kan ge icke önskvärda långsiktiga effekter. Genom en tillfällig förmögenhetsskatt undviks sådana effekter samtidigt som den sektor som gynnas särskilt starkt av den framgångsrika inflationsbekämpningen får bidra till en sanering av statsfinanserna. Min slutsats blir därför att beskattningsreglerna för livförsäkringar i sina huvuddrag bör bestå men att en tillfällig skatt bör tas ut. Jag vill här också tillägga att skatten kommer att skapa utrymme för förbättringar för de sämst ställda pensionärerna. Jag återkommer senare till detta.

Det är angeläget att skatten tas ut snarast. Jag kommer därför att föreslå att den med vissa undantag bestäms med förmögenheten hos de skattskyldiga den 31 december 1986 som bas. Efter lagrådets hörande är min avsikt att en proposition skall föreläggas riksdagen i sådan tid att ett riksdagsbeslut kan fattas före riksdagens juluppehåll. Den tillfälliga förmögenhetsskatten kommer därmed inte att stå i strid med förbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen mot retroaktiv skattelagstiftning. Inte heller i övrigt står skatten i strid med några föreskrifter i regeringsformen eller med några svenska fördragsenliga åtaganden.

Beträffande beredningen av ärendet vill jag nämna följande. Den tekniska utformningen av lagförslaget baseras i väsentliga hänseenden på realränteskattekommitténs förslag till lag om realränteskatt. Jag kommer därför i det följande att diskutera den närmare utformningen av bestämmelserna med kommittéförslaget och remissynpunkterna som grund. När förslaget utarbetats i finansdepartementet har synpunkter när det gäller den tekniska utformningen under hand inhämtats från försäkringsinspektionen och riksskatteverket (RSV). Förträdare för försäkringsbranschen, som också beretts tillfälle att lämna synpunkter på den tekniska utformningen av förslaget, har förklarat sig ej önska medverka i detta beredningsarbete.

Lagrådet avgav yttrande i ärendet den 31 oktober 1986.

Lagrådet har särskilt granskat förslaget från konstitutionella synpunkter. Härvid har lagrådet övervägt uttalandena i lagrådsremissen nämligen att förslaget, om riksdagsbeslut fattas före riksdagens juluppehåll, inte kommer att stå i strid med förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § regeringsformen och att det inte heller i övrigt strider mot några föreskrifter i regeringsformen eller några svenska fördragsenliga åtaganden. Med det sista torde enligt lagrådet främst åsyftas Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 angående skydd bl. a. för egendomsrätten.

Beträffande frågan om förslagets förenlighet med retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen konstaterar lagrådet att utgångspunkten därvid är att det gäller en förmögenhetsskatt. Visserligen framgår det av remissen, att det närmast är inkomsterna under senare år som motiverar skatten, men detta innebär enligt lagrådets mening inte att man kan tala om ett direkt kringgående av retroaktivitetsförbudet. Lagrådet erinrar om att i motiven till grundlagsregeln anförde fri- och rättighetsutredningen (SOU 1978:34 s. 160), vars uttalande godtogs i propositionen (1978/79:195 s. 55 f.) och av konstitutionsutskottet (1978/79:39 s. 22), bl.a. att, om en ny skatt införs på innehavet av viss egendom, den tidpunkt som är avgörande för frågan om skatt skall utgå måste ligga efter den nya lagens ikraftträdande. Förslaget i lagrådsremissen att skatten skall utgå på förmögenheten vid utgången av 1986 och att lagen skall träda i kraft den 23 december 1986 uppfyller enligt lagrådet formellt regeringsformens krav. Man kan enligt lagrådet möjligen säga att förslaget står i mindre god överensstämmelse med grunderna för retroaktivitetsförbudet, men det kan inte anses åsidosätta detta.

En omständighet, som har behandlats bl.a. i åtskilliga remissyttranden över realrätteskattekommitténs betänkande, är att livförsäkringsbolag m.fl. avses bli beskattade för en förmögenhet som de endast förvaltar enligt avtal med försäkringstagarna. Vid en strikt bedömning enligt regeringsformen konstaterar lagrådet, att det inte finns något hinder mot att ta ut skatt på själva de förmögenhetstillgångar som det gäller. Huruvida en skatt tas ut på det ena eller andra sättet, hos försäkringsinstitutionerna eller hos försäkringstagarna, är en fråga, på vilken bl.a. praktiskt administrativa synpunkter uppenbarligen kan anläggas. Lagrådet kan inte finna något rättsligt hinder mot den konstruktion som har valts.

Förmögenhetsskattens karaktär av engångsskatt utgör däremot enligt lagrådet ett huvudproblem. I och för sig får det konstateras att på olika sätt tidsbegränsade ändringar av skatter och, framför allt, avgifter har förekommit vid åtskilliga tillfällen. I förevarande fall är det emellertid enligt lagrådet inte fråga om en tillfällig ändring av en förut utgående skatt utan om införande av en helt ny förmögenhetsskatt av engångskaraktär. Ärendet har härigenom kommit att aktualisera vissa särskilda konstitutionella frågor, som inte tidigare har ställts på sin spets.

Lagrrådet erinrar om att tanken på en engångsskatt på förmögenhet väcktes under andra världskriget. Frågan aktualiserades flera gånger i riksdagen, bl.a. i bevillningsutskottet 1945 (nr 55), kort efter krigsslutet i Europa. Utskottet förordade då en utredning om de former, under vilka förmögenheterna borde bidra till täckning av under kristiden uppkomna utgifter. En allmän uppfattning synes enligt lagrådet ha varit, att extraordinära åtgärder var tillåtna under krisförhållanden.

En engångsskatt på förmögenhet är enligt lagrådet uppenbarligen av mera känslig natur än en engångsskatt på inkomster. Problemen påverkas av det sätt på vilket kretsen av skattskyldiga bestäms. En sak är att ta ut en skatt av i princip sedvanlig generell natur – vilket var frågan under kriget – en annan sak är att uppge denna generella natur för att i stället mer eller mindre snävt begränsa kretsen av skattskyldiga. Lagrådet anför att det

saknas underlag för att beräkna antalet i praktiken skattskyldiga. Än mindre kan lagrådet överblicka skattens effekter för olika försäkringstagar och pensionsberättigade.

I fråga om en förmögenhetsskatt uppkommer enligt lagrådet särskilda problem med hänsyn till föreskriften i 2 kap. 18 § regeringsformen om expropriation och liknande förfoganden. Den närmare innebörden av begreppet skatt framgår inte av någon föreskrift i regeringsformen och behandlas inte närmare i dess förarbeten. Allmänt förtjänar dock enligt lagrådet erinras om att regeringsformen innebar en slutlig brytning med den äldre konstitutionella fiktionen att i princip alla skatter beslöts för ett år i sänder. Även om det står klart att riksdagen alltjämt har befogenhet att besluta om tidsbegränsning, ligger i nämnda förhållande en faktor som allmänt manar till försiktighet med engångsskatter. Det måste i vart fall sägas ligga i regeringsformens konstruktion och anda att beskattningsmakten inte får genom riktade ingrepp av engångskaraktär mot egendom kringgå bestämmelsen i 2 kap. 18 §. Diskussionen kring omstridda förslag till nya eller höjda skatter aktualiserar enligt lagrådet ofta frågan om beskattningsmaktens gränser, särskilt om gränsen mellan skatt och konfiskation. Lagrådet anför under återopande av viss rättslig litteratur att det är helt klart att det nu aktuella förslaget inte kan sägas innebära en olaga konfiskation.

Beträffande förslagets förenlighet med Europakonventionen anför lagrådet att det bör uppmärksammas att en utveckling i riktning mot ett starkare äganderättsskydd har kommit till synes i Europadomstolens avgöranden under senare år. Det finns emellertid enligt lagrådets bedömning inte underlag för att påstå att det nu aktuella förslaget skulle strida mot Europakonventionen.

Lagrrådet kan emellertid inte bortse från att det aktuella lagförslaget kan bilda utgångspunkten för en utveckling som skulle kunna ge upphov till rätt allvarliga betänkligheter med hänsyn till de grunder på vilka regeringsformen vilar. Förutom till 2 kap. 18 § kan bl. a. hänvisas till att den enskildes ekonomiska välfärd i 1 kap. 2 § uppställs som ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det är första gången ett förslag framläggs om en engångsskatt på förmögenhet utan generell natur. En sådan skatt passar redan i sig mindre väl in i vårt konstitutionella system. Den skulle också enligt lagrådet kunna ge grund för olika engångsskatter på egendom som tas ut av snävt begränsade kretsar av skattskyldiga och med högre skattesatser än den nu aktuella.

Förslaget skulle om det genomförs enligt lagrådets mening skapa ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område, där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar och praxisbildningen därför får en särskild betydelse. Man bör också särskilt uppmärksamma att landet inte befinner sig i någon sådan krissituation som t.ex. 2 kap. 10 § regeringsformen talar om. Resonemanget leder också till att lagrådet ställer sig kritiskt till det sätt på vilket förslaget har beretts och presenterats i remissen. De vidare konstitutionella aspekterna har inte beaktats. Det hade varit i hög grad önskvärt med en diskussion av dem samt ett sedvanligt remissförfarande. Även i andra avseenden än de konstitutionella kommer för övrigt brister i bered-

ningen till synes. Det är visserligen riktigt att man vid behandlingen av olika detaljer har kunnat bygga på kommittébetänkandet och remissyttrandena, men det remitterade förslagets principiella konstruktion är en helt annan, och effekterna härav har inte blivit belysta på ett tillfredsställande sätt. Lagrådet har t.ex. påtalat oklarheter om vilka som egentligen kommer att drabbas av skatten.

Enligt lagrådet framstår förslaget närmast som en improvisation som tillkommit då ett förslag till en ny permanent skatt förkastats. Det är svårt att undgå reflexionen att närmare överväganden kunde ha lett till att väsentligen samma syfte hade vunnits genom en annan konstruktion, som inte gett anledning till sådana betänkligheter som lagrådet i det föregående har gett uttryck för. Mot bakgrund av dessa överväganden finner sig lagrådet böra avstyrka att det remitterade lagförslaget nu genomförs.

Lagrådets yttrande anmälades vid regeringssammanträde den 31 oktober 1986. Föredragande departementschefen konstaterar till en början att förslaget enligt lagrådets mening inte kan anses innefatta något äsidosättande av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § regeringsformen och att några rättsliga hinder inte föreligger mot att skatten tas ut på ifrågavarande förmögenhetstillgångar eller hos de enligt förslaget skattskyldiga institutionerna. Lagrådet finner också betryggande garantier föreligga för att skatten i slutänden träffar försäkringstagarna enligt objektiva och rättvisa grunder. Lagrådet framhåller vidare att skatten inte kan sägas innebära en olaga konfiskation samt gör också den bedömningen att inget underlag finns för att påstå att förslaget skulle strida mot Europakonventionen. Från andra utgångspunkter framförs emellertid invändningar som slutligen leder till att lagrådet anser sig böra avstyrka att förslaget nu genomförs.

Departementschefen delar lagrådets uppfattning att utvecklingen av en ändamålsenlig konstitutionell praxis på skattelagstiftningens område är av utomordentlig vikt. Ansvaret i detta hänseende åvilar riksdag och regering. De konstitutionella aspekterna måste tillmätas stor betydelse i lagstiftningsarbetet. Departementschefen har samma mening som lagrådet att skattesystemet bör baseras på permanenta regler. Att regelsystemet beroende på den ekonomiska utvecklingen i vissa tider leder till förmåner för olika grupper och favoriserar vissa typer av kapitalplaceringar och missgynnar andra får godtas. Ett sådant synsätt begränsar givetvis statsmakternas möjligheter att genom t.ex. engångsskatter genomföra måhända fördelningspolitiskt motiverade åtgärder. Att utifrån en sådan grunduppfattning komma till den slutsatsen att en skatt av engångskaraktär i alla situationer skulle vara förkastlig synes emellertid vara att gå för långt.

Vidare instämmer departementschefen med lagrådet i att det inte får förekomma att beskattningsmakten genom riktade ingrepp av engångskaraktär används för att kringgå regeringsformens bestämmelser om expropriation och om de enskildas ekonomiska välfärd som mål för den offentliga verksamheten. Ytterst synes lagrådets avstyrkande enligt departementschefen grundas på det förhållandet att det i remissen inte förekommer något uttalande som tar avstånd från en sådan utveckling. Inte minst mot bakgrund av den uttalade målsättning att främja de enskilda medbor-

garnas trygghet som präglar den nuvarande regeringspolitiken ter sig emellertid tanken på en utveckling av detta slag främmande.

Vad gäller beredningen av förslaget medger departementschefen att de konstitutionella aspekterna kunde ha getts en mera ingående belysning. Lagrådets yttrande innefattar dock en utförlig diskussion i den delen. Det har vidare förekommit en mycket omfattande offentlig debatt med konstitutionell anknytning i anledning av förslaget. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de klarlägganden som gjorts anser departementschefen att erforderligt underlag föreligger för riksdagens bedömning från konstitutionella utgångspunkter. Det kan erinras om att realränteskatteskommitténs betänkande innehåller bedömningar av utvecklingen av livförsäkringssparandet, dess lönsamhet och samspelet mellan skattereglerna och den ekonomiska utvecklingen inom livförsäkringssektorn. Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling. De sakförhållanden som ligger till grund för förslaget om en tillfällig skatt har således enligt departementschefen belysts på ett ingående sätt genom utredningsarbete och ett traditionellt remissförfarande.

Departementschefens slutsats var att det till lagrådet remitterade förslaget borde läggas till grund för lagstiftning. Detta blev också regeringens beslut som fattades den 31 oktober 1986.

I samband med ärendets beredning i skatteutskottet har en rad hearings ägt rum med företrädare för bl. a. olika myndigheter, försäkringsinrättningar och organisationer.

Partimotionen

I förenämnda partimotion från moderata samlingspartiet, folkpartiet och centern hemställs att riksdagen avslår propositionen samt som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om beredningen av förslag till riksdagen vilka har stor principiell betydelse.

Motionärerna gör gällande att den föreslagna skatten är att betrakta som en pensionsskatt, eftersom livförsäkringsbolagen och de övriga institutionerna inte förvaltar andra tillgångar än pensionsspararnas innestående medel.

Enligt motionen har regeringens beredning av pensionsskatten skett på ett sätt som borde vara främmande för den politiska maktutövningen i vårt land. Förslaget har inte utretts och inte heller remissbehandlats i vederbörlig ordning. Den enda instans som fått yttra sig är lagrådet som avstyrkt förslaget. Detta har regeringen inte tagit någon hänsyn till. Bl. a. vilseleder man riksdagens ledamöter genom att hänvisa till den s. k. Koreaskatten, som var en skatt på inkomster och inte en förmögenhetsskatt som det nu gäller. Ett annat anmärkningsvärt förhållande är pensionsskattens konstruktion som innebär att försäkringsbolagen får en helt ny uppgift, nämligen att fungera som skattefogdar utan några som helst anvisningar om hur skatten skall fördelas.

Beträffande ärendets beredning erinrar motionärerna om att den s. k. realränteskatteskommittén avgav sitt betänkande strax före semesterperio-

den 1986. Remissinstanserna tvingades inkomma med sina yttranden redan den 8 september 1986. Med hänsyn till frågans kontroversiella natur får remisstiden betecknas som mycket kort. Remissinstanserna var i huvudsak kritiska till förslaget. I stället för att skrinlägga tankarna på en realrättesbeskattning presenterade regeringen ett hastigt improviserat och helt nytt förslag – en engångsskatt på pensionssparandet – endast fyra dagar efter det att remisstiden för realrätteskattekommitténs förslag gått ut. Endast lagrådet bereddes tillfälle att yttra sig. Lagrådets avstyrkande blev offentligt den 31 oktober 1986. Samma dag lät den socialdemokratiska regeringen meddela att den inte tog någon hänsyn till vad lagrådet sagt.

Förslaget till pensionsskatt innebär enligt motionen ett genombrott för en ny syn på enskilt ägande. Om riksdagen antar förslaget skulle det enligt vad lagrådet anför skapas ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område, där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar och praxisbildningen därför får en särskild betydelse. Motionärerna ansluter sig till lagrådets uppfattning att en skatt på förmögenheter är av mer känslig natur än en engångsskatt på inkomster. Därtill kan fogas att regeringen på flera håll i propositionen påpekar att pensionsskatten är en engångsskatt och därför inte kommer att upprepas. Regeringens uttalande i denna fråga saknar betydelse, eftersom det är riksdagen som fattar det prejudicerande beslutet. I propositionen sägs att det kan uppkomma situationer då ingripanden på skatteområdet av engångsnatur kan framstå som nödvändiga och för-svarbara. Detta innebär att pensionsskatten mycket väl kan komma att följas av andra skatter av liknande natur.

Enligt motionen förhåller det sig förvisso inte så att pensionssparandet och avkastningen på detta sparande skall stå utanför de politiska organens räckvidd. Det är de demokratiskt valda organen, regering och riksdag, som fastställt de spelregler som hittills gällt och som bl.a. innebär att försäkringstagarna får betala inkomstskatt på pensionen när den faller ut. Vad regeringen nu föreslår är att dessa spelregler skall ändras i efterhand. Regeringens avsaknad av respekt för lagrådets bedömning av pensions-skatten inger också betänkligheter och oro inför socialdemokraternas framtida utövande av den politiska makten. Statsministern har i ett uttalande avfärdat lagrådets ställningstagande med att rådet gjort en politisk bedömning. Lagrådets uppgifter finns klart definierade i regeringsformen. Till dessa hör att bedöma "hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt" samt "hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav". Detta är just vad lagrådet har gjort.

Som inledningsvis nämnts avstyrks propositionen i den borgerliga partimotionen.

Konstitutionsutskottets överväganden

I propositionen föreslås att en tillfällig förmögenhetsskatt tas ut på förmögenhet i livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser. Som underlag för skatten skall gälla de skattskyldiga institutionernas förmögenhet den 31 december 1986. Vidare föreslås ett ökat skatteuttag på

den löpande avkastningen på kapitalförsäkringskapital genom viss höjning av skattesatsen för livförsäkringsbolag och understödsföreningar. Slutligen föreslås att värdet av kapitalförsäkringar, som inte är rena riskförsäkringar, skall beskattas vid den årliga förmögenhetstaxeringen. Höjningen av skatteuttaget och skattskyldigheten till förmögenhetsskatt för kapitalförsäkringar föreslås gälla fr. o. m. 1988 års taxering.

Inom finansdepartementet har bl. a. utarbetats en särskild lag om den tillfälliga förmögenhetsskatten, vilken är avsedd att träda i kraft den 23 december 1986. Övriga lagförslag avses träda i kraft den 1 januari 1987.

Som framgått avstyrks propositionen i den borgerliga partimotionen, där det även begärs ett särskilt tillkännagivande till regeringen om vad som anförs i motionen om beredningen av förslag till riksdagen vilka har stor principiell betydelse. Även i motionen av Alf Svensson avstyrks propositionen av bl. a. konstitutionella skäl.

Konstitutionsutskottet får från de synpunkter utskottet har att beakta anföra följande.

Beträffande först frågan om förslagets förenlighet med retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen finner utskottet i likhet med vad lagrådet konstaterat att förslaget uppfyller grundlagens krav härvidlag. Detsamma gäller frågan om hur förslaget ställer sig till den s. k. Europa-konventionen och andra svenska fördragsenliga internationella åtaganden. Lagrådet har bl. a. uttalat att betryggande garantier torde finnas för att skatten slutligen träffar försäkringstagarna enligt objektiva och rättvisa grunder. Lagrådet har vidare klart angivit att det aktuella förslaget inte kan sägas innebära olaga konfiskation.

Utskottet delar lagrådets uppfattning i berörda hänseenden.

I sin anmälan av lagrådets yttrande för regeringen framhåller föredragande departementschefen att lagrådets avstyrkande av förslaget främst torde ha sin grund i farhågor om att en lagstiftning på grundval av förslaget skulle skapa ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar och där sålunda utvecklingen av konstitutionell praxis får särskild betydelse. De delar av lagförslaget som gett upphov till dessa betänkligheter är dels skattens engångskaraktär, dels att den inte träffar förmögenheter generellt. Vad lagrådet i förlängningen ser som en risk med förslaget är att det kan läggas till grund för olika engångsskatter på egendom, som tas ut av snävt begränsade kretsar av skattskyldiga och med högre skattesatser än den nu aktuella.

Departementschefen delar uppfattningen att utvecklingen av en ändamålsenlig konstitutionell praxis på skattelagstiftningens område är av utomordentlig vikt och att skattesystemet bör baseras på permanenta regler. Att regelsystemet beroende på den ekonomiska utvecklingen i vissa tider leder till förmåner för olika grupper och favoriserar vissa typer av kapitalplaceringar och missgynnar andra får därför enligt departementschefen godtas. Ett sådant synsätt begränsar givetvis statsmakternas möjligheter att genom t. ex. engångsskatter genomföra måhända fördelningspolitiskt motiverade åtgärder. Att utifrån en sådan grunduppfattning komma till den slutsatsen att en skatt av engångskaraktär i alla situationer skulle vara förkastlig är emellertid enligt departementschefen att gå för långt. Exempel

på tidigare engångsskatter lämnas i lagrådets yttrande. Bl.a. nämns den s.k. värnskatten under andra världskriget och den konjunkturskatt som togs ut på inkomster av rörelse och skogsbruk 1951 mot bakgrund av Koreakriget. Departementschefen framhåller vidare att den åtskillnad som görs av lagrådet mellan inkomster och förmögenhetsskatter i många fall är mindre relevant. Det avgörande för effekterna av en skatt är ofta i stället hur skattebasen – inkomst eller förmögenhet – bestäms och nivån på skatteuttaget. Enligt departementschefen bör stor restriktivitet iakttas oavsett om skatten har formen av en inkomstskatt eller förmögenhetsskatt.

Utskottet, som instämmer i departementschefens uttalanden, vill framhålla att det inte bör komma i fråga att beskattningsmakten genom riktade ingrepp av engångsnatur används för att kringgå bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen om expropriation och liknande förfoganden. Det kan i sammanhanget hänvisas till det grundläggande stadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen om den enskildes personliga och ekonomiska välfärd som mål för den offentliga verksamheten. Departementschefen anför att lagrådets avstyrkande av förslaget ytterst synes grundas på det förhållandet att det i lagrådsremissen inte förekommer något uttalande som tar avstånd från en sådan utveckling. I propositionen slår departementschefen fast att någon risk för en sådan utveckling inte föreligger. Utskottet ställer sig helt bakom vad departementschefen anför i detta avseende. Med detta klarläggande undanröjs de farhågor, som legat bakom lagrådets tveksamhet till skatten av det skälet att den skulle kunna ses som inledningen till en ny konstitutionell praxis på skattelagstiftningens område.

Vad slutligen gäller beredningen av förslaget medger departementschefen att de konstitutionella aspekterna kunde ha getts en mera ingående belysning. Lagrådets yttrande innefattar dock en utförlig diskussion i den delen. Det har vidare förekommit en mycket omfattande offentlig debatt med konstitutionell anknytning med anledning av förslaget. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de klarlägganden som gjorts anser departementschefen att erforderligt underlag föreligger för riksdagens bedömning från konstitutionella utgångspunkter. Det kan erinras om att realränteskattekommitténs betänkande innehåller bedömningar av utvecklingen av livförsäkringssparandet, dess lönsamhet och samspelet mellan skattereglerna och den ekonomiska utvecklingen inom livförsäkringssektorn. Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling. De sakförhållanden som ligger till grund för förslaget om en tillfällig skatt har enligt departementschefen belysts på ett ingående sätt genom utredningsarbete och ett traditionellt remissförfarande.

Utskottet instämmer i de gjorda uttalandena och anser från de synpunkter utskottet har att företräda förslaget godtagbart. Med det anförda avstyrker utskottet de motioner i vilka yrkas avslag på propositionen.

Stockholm den 27 november 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s)*, Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ingela Mårtensson (fp) och Ove Karlsson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

KU 1986/87:9 y

Avvikande mening

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp).

Utskottet vill till en början uppehålla sig vid hur förevarande ärende, vilket onekligen rymmer en rad frågor av stor principiell betydelse från bl.a. konstitutionella utgångspunkter, har beretts och presenterats för riksdagen.

Den enda instans som har fått yttra sig över det aktuella förslaget till engångsskatt är lagrådet som i enlighet med stadgandet i 8 kap. 18 § regeringsformen har att bedöma bl.a. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav. Lagrådet, som av principiella skäl avstyrker att förslaget genomförs, är i hög grad kritiskt till det sätt på vilket beredningen av ärendet skett. Enligt lagrådet har sålunda de vidare konstitutionella aspekterna ärendet gett upphov till inte beaktats. Det hade varit mycket önskvärt med en diskussion av dessa frågor samt ett sedvanligt remissförfarande. Det är enligt lagrådet visserligen riktigt att regeringen vid behandlingen av olika detaljer har kunnat bygga på realräntekommitténs betänkande och remissyttrandena över detta, men det aktuella förslagets konstruktion är en helt annan, och effekterna härav har inte blivit belysta på ett tillfredsställande sätt. Lagrådet har t.ex. påtalat oklarheter om vilka som egentligen kommer att drabbas av skatten.

Förslaget framstår närmast som en improvisation, och det är enligt lagrådet svårt att undgå reflexionen att närmare överväganden kunde ha lett till att väsentligen samma syfte hade vunnits genom en annan konstruktion, som inte gett anledning till sådana principiella betänkligheter som lagrådet gett uttryck för i sitt yttrande.

Även i den gemensamma partimotionen från moderata samlingspartiet, folkpartiet och centern framförs stark kritik mot beredningsförfarandet. Enligt motionen har regeringens beredning av ärendet skett på ett sätt som borde vara främmande för den politiska maktutövningen i vårt land. Någon som helst hänsyn till lagrådets synpunkter har inte tagits. Tvärtom har företrädare för regeringen i den allmänna debatten avfärdat lagrådets ställningstagande med påståendet att lagrådet gjort politiska bedömningar.

Utskottet instämmer i den kritik som sålunda riktats mot ärendets beredning och kan inte finna annat än att lagrådet på ett grundlagsenligt sätt fullgjort sin granskningskyldighet. I sammanhanget vill utskottet erinra om det av riksdagen nyligen avgjorda ärendet som gällde antagandet av

förslag till en ny plan- och bygglag. Detta förslag hade varit föremål för en mycket bred remissbehandling. Även i det ärendet förelåg från början ett avstyrkande lagrådsyttrande som grundades på konstitutionella överväganden. Under riksdagsbehandlingen hänsköts ärendet bl. a. till konstitutionsutskottet som förordade vissa ändringar och preciseringar av lagförslaget och sedan dessa vidtagits förnyad konstitutionell granskning. Så skedde också, varefter förslaget från konstitutionell synpunkt kunde godtas av såväl ett enigt lagråd som ett enhälligt konstitutionsutskott.

Utskottet övergår härfter till en bedömning av det nu aktuella förslaget från de synpunkter utskottet i övrigt har funnit anledning att framföra. I likhet med lagrådet finner utskottet att förslaget visserligen formellt får anses uppfylla regeringsformens krav när det gäller förenligheten med retroaktivitetsförbudet enligt 2 kap. 10 § regeringsformen men att det samma står i mindre god överensstämmelse med grunderna för förbudet i fråga.

Enligt utskottet föreligger särskilda problem med den föreslagna engångsskatten när det gäller synen på enskilt ägande. Som lagrådet konstaterat är en engångsskatt på förmögenhet uppenbarligen av mer känslig natur än en engångsskatt på inkomster. Problemen påverkas av det sätt på vilket kretsen av skattskyldiga bestäms. En sak är att ta ut en skatt av i princip sedvanlig generell natur – vilket var frågan beträffande den s.k. värnskatten under andra världskriget – en annan sak är att uppge denna generella natur för att i stället mer eller mindre snävt begränsa kretsen av skattskyldiga. Lagrådet anför att det saknas underlag för att beräkna antalet i praktiken skattskyldiga. Än mindre kan överblickas skattens effekter för olika försäkringstagare och pensionsberättigade.

Vid granskningen av lagförslag, som aktualiserar frågan om regeringsformens utfyllnad med praxis, är det en viktig uppgift för lagrådet att redovisa sin uppfattning utifrån de synpunkter lagrådet har att företräda. Det kan enligt lagrådet inte bortses från att det aktuella lagförslaget kan bilda utgångspunkten för en utveckling som skulle kunna ge upphov till allvarliga betänkligheter med hänsyn till de grunder på vilka regeringsformen vilar. Lagrådet hänvisar i sammanhanget till 2 kap. 18 § regeringsformen om expropriation och liknande förfoganden samt till stadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen om den enskildes personliga och ekonomiska välfärd som ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det är första gången ett förslag framläggs om en engångsskatt på förmögenhet utan generell natur. En sådan skatt passar mindre väl in i vårt konstitutionella system. Den skulle enligt lagrådet kunna ge grund för olika engångsskatter på egendom som tas ut av snävt begränsade kretsar av skattskyldiga och med högre skattesatser än den nu aktuella. Förslaget skulle om det genomförs enligt lagrådets mening skapa ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område, där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar och praxisbildningen därför får en särskild betydelse. Man bör också uppmärksamma, att landet inte befinner sig i någon sådan krissituation som t. ex. 2 kap. 10 § regeringsformen talar om.

Utskottet instämmer i lagrådets synpunkter och vill i sammanhanget särskilt peka på uttalandet i propositionen (s. 88) att regeringen tydligen

utgår ifrån att även i framtiden kan uppkomma fall av ingripanden av engångsnatur på skatteområdet. Sammanfattningsvis har utskottet, från de synpunkter utskottet har att företräda, kommit till den slutsatsen att nu föreliggande propositionsförslag av konstitutionella skäl inte bör läggas till grund för beslut i riksdagen. Propositionen bör följaktligen avslås med ett tillkännagivande till regeringen om vad som anförs i motion 1986/87:Sk136 om beredningen av förslag till riksdagen vilka har stor principiell betydelse.