

Konstitutionsutskottets betänkande

1984/85:5

om vissa grundlagsfrågor m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal under den allmänna motionstiden 1984 väckta motioner om vissa grundlagsfrågor m. m.

Motionerna tar upp regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara, inrättandet av en författningsdomstol, frågor med anledning av en fällande dom mot Sverige i Europadomstolen, tillämpningen av internationella konventioner, reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap, normgivningen på skatteområdet samt fråga om utredning av maktförhållandena i samhället.

Utskottet har avstyrkt motionerna.

Till betänkandet har lämnats följande reservationer och särskilda yttranden.

Reservationer

1. Europadomstolens fällande dom mot Sverige (m)
2. Normgivningen på skatteområdet (m, c, fp)
3. Utredning om maktförhållandena i samhället (vpk)

Särskilda yttranden

1. Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara (m)
2. Inrättande av en författningsdomstol (m)
3. Reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap (m)

Motionsyrkandena

1983/84:298 av Knut Wachtmeister (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam utredning om vad som är rektroaktiv lagstiftning i fråga om skatter och avgifter.

1983/84:331 av Gunnar Björck i Värmdö (m)

I motionen yrkas att riksdagen omprövar utformningen av 13 kap. regeringsformen, särskilt 9–11 §§ samt i anslutning därtill 5 kap. 3, 5 och 6 §§ regeringsformen.

Behandlas
på s.
17, 28

3, 22

Behandlas
på s.

1983/84:334 av C.-H. Hermansson m. fl. (vpk)

21, 29

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om initiativ för att genom en offentlig utredning kartlägga och analysera de faktiska, reella maktförhållandena i det svenska samhället och deras följder för olika grupper och individer.

1983/84:579 av Gunnar Björck i Värmdö (m)

15, 27

I motionen yrkas att riksdagen beslutar föga en paragraf om svenskt medborgarskap till regeringsformen på sätt i motionen angivits.

1983/84:581 av Gunnar Björck i Värmdö (m)

3, 22

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om anmälan av nya statsråd och om godkännande av omfattande regeringsombildning under krigsförhållanden.

1983/84:1108 av Anders Björck (m)

11, 26

I motionen yrkas att riksdagen uttalar sig för att ändringar skall ske i svensk lagstiftning så att Europadomstolens fällande dom mot Sverige respekteras och hos regeringen begär att förslag i detta syfte skyndsamt underställs riksdagen.

1983/84:1111 av Marianne Karlsson (c)

8, 24

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa att vid utfärdande av direktiv till kommande författningsutredning intages uppdrag att utreda hur kontrollen av grundlags- och konventionsenlighet av domar, utslag och författningar lämpligen bör ske samt även därvid utreda behovet och lämpligheten av en författningsdomstol.

1983/84:1112 av Marianne Karlsson (c)

12, 26

I motionen yrkas att riksdagen efter inhämtande av lagrådets yttrande antar följande

Förslag till

Lag om tillämpning av internationella konventioner

Internationell konvention, som ingåtts av Sverige, vare sig det skett genom Kungl. Maj:ts beslut eller av regeringen efter riksdagens hörande, och som eljest har gällande kraft, skall vid alla domstolar, myndigheter och exekutionsställen i riket lända till efterrättelse, så snart den i officiell publikation är utgiven av trycket.

1983/84:1352 av Gunilla André m. fl. (c) (yrkande 1)

11, 26

I motionen yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:1351 att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om hänsynstagandet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna vid stiftandet av våra lagar.

Behandlas
på s.

- 1983/84:1374 av Lars Ahlmark (m) 11, 26
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av svensk lagstiftning för att utröna i vilken utsträckning lagen behöver ändras för att undvika nya fällande domar vid Europadomstolen.
- 1983/84:1376 av Karin Ahrlund (fp) 17, 28
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn i enlighet med vad som anförts i motionen.
- 1983/84:1385 av Allan Ekström (m) 3, 22
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning angående vilka grundlagsregler som skall gälla för statsstyrelsen under ockupation.
- 1983/84:1402 av Per Petersson och Olle Aulin (båda m) 4, 23
I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen inför nästa långsiktiga försvarsbeslut låter utreda hur statsmakternas och flertalet medborgares inställning till försvaret av det egna samhället bäst bör uttryckas i regeringsformen och i informationen till landets invånare.
- 1983/84:1415 av Jan-Eric Virgin och Sven Munke (båda m) 8, 24
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om inrättande av en författningsdomstol.
- 1983/84:1418 av Allan Åkerlind m. fl. (m) 8, 24
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning med syfte att inrätta en författningsdomstol i Sverige.
- 1983/84:2127 av Margit Gennser (m) 3, 22
I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen skyndsamt låter utreda 13 kap. regeringsformen i enlighet med vad som anförts i motionen.
- 1983/84:2398 av Stig Josefson m. fl. (c) 17, 28
I motionen yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:1468 att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om utformningen av vår skattelagstiftning.

Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara m. m.*Motionerna*

I motionerna 1983/84:331 och 1983/84:581, båda av Gunnar Biörck i Värmdö (m), 1983/84:1385 av Allan Ekström (m) samt 1983/84:2127 av Margit Gennser (m) begärs omprövning av utformningen av bestämmelserna i 13 kap. regeringsformen (RF).

I motion 331 hävdas att särskilt 13 kap. 9–11 §§ RF behöver omprövas.

Enligt motionären förefaller regeln i 13 kap. 9 § RF äventyrlig. Regeringens beslutsformer har nämligen inte fastslagits vare sig i grundlag eller annan lag. Med hänsyn till att statsministern genom en enkel skrivelse kan entlediga och tillsätta statsråd innebär stadgandet i sak att statsministern ensam – eller med fyra av honom för tillfället utsedda statsråd – kan besluta om vapenstillstånd, dvs. underkastelse. Det kan vidare enligt motionären ifrågasättas om en svensk riksdag över huvud taget – såsom förutsätts i 10 § – skall kunna sammanträda på av fientlig makt ockuperat område och där fatta konstitutionellt legitima beslut. Även lämpligheten av reglerna i 11 § om att konungen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef om han befinner sig på annan ort än regeringen samt de därmed sammanhängande reglerna i 5 kap. 3, 5 och 6 §§ RF ifrågasätts av motionären.

Motion 581 tar upp frågan om regeringsombildning under krigsförhållanden. Motionären påpekar att det f.n. inte finns någon skyldighet för statsministern att anmäla förändringar av regeringen för riksdagen. Med hänsyn till de vittgående befogenheter en regering kan ha enligt reglerna i 13 kap. RF kan det enligt motionären ifrågasättas om inte någon form av godkännande av en omfattande regeringsombildning borde inskrivas i 13 kap. RF.

I motion 1385 hävdas att starka skäl talar för att man underlåter att i grundlag redan nu föreskriva hur Sverige skall styras under ockupation av en främmande makt. Motionären anser att det i ett sådant läge trots allt är fördelaktigare att inte ha några lagregler, vilka ockupationsmakten lätt kan tolka – eller vantolka – till sin egen förmån. Enligt motionen skulle det troligen visa sig bättre för landet om man i denna situation var hänvisad till att förlita sig på den konstitutionella nödrätten.

I motion 2127 framhålls att det i debatten under senare tid framkommit farhågor för att grundlagen möjliggör för en ockupationsmakt att helt lagenligt få till sin hjälp alla konstitutionella organ vid landets styrande. Motionären anser det därför viktigt att 13 kap. RF skyndsamt utreds med hjälp av en expertgrupp, vars resultat föreläggs en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Motion 1983/84:1402 av Per Petersson och Olle Aulin (både m) innehåller en begäran om att regeringen inför nästa långsiktiga försvarsbeslut låter utreda hur statsmakternas och flertalet medborgares inställning till försvaret av det egna samhället bäst bör uttryckas i regeringsformen och i informationen till landets invånare. Enligt motionärerna visar den debatt som f.n. pågår om reglerna för statsmakternas och myndigheternas uppträdande på ockuperat område att dessa frågor har mycket större dimensioner än att enbart gälla utbildning och planering för vissa situationer och kategorier. I själva verket berörs statsmakternas försvarsvilja och medborgarnas motståndssanda på ett sätt som säkert iakttas av andra stater. Motionärerna anser därför att klara grundlagsregler och en entydig och försvarsinriktad informa-

tion bäst motsvarar statsmakternas bestämda uttalanden – bl. a. i 1982 års försvarsbeslut – och att detta har en fredsbevarande funktion.

Bakgrund och gällande rätt

I 13 kap. RF har tagits in konstitutionella regler som skall göra det möjligt för statsmakterna att agera inom grundlagens ram även under krig eller vid krigsfara. I förarbetena till RF diskuterades olika metoder för att kunna tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. Grundlagberedningen ställde upp tre alternativ (SOU 1972:15, Ny regeringsform, ny riksdagsordning). Ett var att helt lita till den s. k. konstitutionella nödrätten, dvs. att statsmakterna i vissa för samhället mycket allvarliga lägen kan åsidosätta grundlagarna utan att anses handla rättsstridigt. Ett annat skulle vara att göra grundlagsändring möjlig under enklare former än de eljest gällande. En tredje utväg skulle vara att i görligaste mån förutse de situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utforma grundlagen så att den kan följas även i krissituationer. Grundlagberedningen ansåg att den konstitutionella nödrätten var en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. Man anförde bl. a. att om kravet på uttryckligt grundlagsstöd släpptes skulle det bli lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Mot alternativet med enklare former för grundlagsändringar anförde beredningen bl. a. att landet kan tänkas komma i situationer, där det inte är möjligt ens att fatta ett beslut i riksdagen eller dess krigsdelegation samt att möjligheter att göra snabba grundlagsändringar kunde innebära risker för eftergifter inför påtryckningar. Grundlagberedningen ansåg att den bästa metoden var att i ett särskilt kapitel i grundlagen införa konstitutionella bestämmelser om krig och andra utomordentliga förhållanden. I propositionen (1973:90) med förslag till ny grundlag anslöt sig föredragande departementschef helt till tankegångarna i grundlagberedningens förslag och framhöll, att det var av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid tillskapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. Därigenom reducerades enligt föredraganden riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande samtidigt som det blev svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Riksdagen godtog propositionens förslag i dessa delar.

13 kap. RF inleds med regler om kallelse till riksmöte (1 §), om krigsdelegationens övertagande av riksdagens befogenheter (2–3 §§) och om möjlighet för riksdagen att bestämma om bildande av regering och regeringens arbetsformer (4 §). Enligt 5 § skall regeringen, med vissa undantag, överta de uppgifter som normalt ligger på riksdagen, om både denna och krigsdelegationen av krig är förhindrad att fungera. I 6 § ges grundlagsstöd för de s. k. fullmaktslagarna i den mån dessa för sin tillämpning kräver att

riket är i krig eller krigsfara eller att sådana utomordentliga förhållanden råder som har föranletts av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig. I paragrafen finns vidare en specialregel som omfattar vissa fall som avses i rekvisitionslagen och beredskapsförfogandelagen. I 7 § stadgas att bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF inte skall tillämpas då riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Första stycket i 8 § gör det möjligt att under krig och krigsfara överflytta uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen till annan myndighet. I andra stycket finns en regel om domare vid krigsrätt. Genom 9 § ges regeringen möjlighet att ingå vapenvila utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket. 10 § innehåller föreskrifter om riksdagens och andra offentliga organs verksamhet på ockuperat område. Enligt lagrummet får på ockuperat område inte fattas beslut som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen och vissa andra i stadgandet angivna lagar. Enligt andra stycket i paragrafen får på ockuperat område inte något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler.

I tredje stycket stadgas att riksdagen inte får avgöra ett ärende på ockuperat område om inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar. Därvid skall inte ersättare medräknas.

I 11 § föreskrivs att om riket är i krig bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef. 12 §, som är den sista, innehåller bestämmelser om riksdagsval under och omedelbart efter krig eller krigsfara.

Sista stycket i 10 § fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1983. Anledningen till lagändringen var att reglerna för ersättare för riksdagsledamöter ansågs öppna en viss möjlighet för en ockupationsmakt att samla ett tillräckligt antal riksdagsledamöter som står under dess inflytande för att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet. I detta sammanhang uttalade föredragande departementschef (prop. 1981/82:52) bl. a. följande:

När man överväger hur ändringen bör genomföras kan det synas ligga nära till hands att man återgår till grundlagberedningens förslag, dvs. förbjuder riksdagen att över huvud taget fatta beslut på ockuperat område. En sådan lösning skulle emellertid vara ett betydande avsteg från det synsätt som kommer till uttryck i prop. 1973:90 och som innebär att det från medborgarnas synpunkt kan vara mest fördelaktigt att den offentliga makten även under ockupation i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ. Frågan måste därför övervägas ingående. Jag avser också att låta studera den ytterligare i lämpligt sammanhang. Enligt min mening bör man emellertid inte dröja med att avhjälpa den här påtalade bristen i regelsystemet. Minsta möjliga ingrepp bör därvid göras i RF.

5 kap. RF innehåller stadganden om statschefen. Kapitlets 3 § reglerar vem som skall fullgöra statschefens plikter när konungen har förhinder. I 5 § finns regler om förlust av kronan på den grund att konungen faktiskt har upphört att utöva sina uppgifter. 6 § innehåller kompletterande bestämmelser om vem som skall utöva statschefens funktioner.

Enligt 6 kap. 4 § RF skall när riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, denne anmäla de av honom utsedda statsråden för riksdagen så snart det kan ske.

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform uttalade föredragande departementschefen i denna fråga att han i likhet med grundlagberedningen ansåg att statsministern bör göra anmälan till riksdagen om alla ändringar i regeringens sammansättning men att det inte behövdes någon föreskrift härom. Riksdagen följde propositionens förslag i denna del.

Pågående utredningsarbete m. m.

Regeringen har i juni 1984 tillsatt en kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra folkstyrelsens villkor. I direktiven (Dir 1984:23) uttalas bl. a. följande angående folkstyrelsens villkor under krig och krigsfara:

Särskilda problem är förenade med folkstyrelsens villkor i situationer när landet är i krig eller krigsfara. I 13 kap. RF finns bestämmelser som gör det möjligt att i sådana situationer göra avsteg från det regelsystem som enligt RF gäller i normala tider. Bl. a. tilläggs regeringen ökade befogenheter. Kapitlet innehåller vidare vissa föreskrifter som är avsedda att motverka att en ockupationsmakt utnyttjar svenska statsorgan för sina syften. Dessa föreskrifter ändrades år 1982 genom ett riksdagsbeslut som gällde riksdagens möjligheter att fatta beslut på ockuperat område (prop. 1981/82:52, KU 1981/82:16 och 1982/83:1, rskr 1981/82:67 och 1982/83:1, SFS 1982:940).

I den proposition som låg till grund för 1982 års ändring i RF anförde föredragande statsrådet att frågan om de statliga organens verksamhet under ockupation borde övervägas ingående. Han avsåg därför att låta studera den ytterligare i lämpligt sammanhang. Bakom detta ställningstagande låg bl. a. att två utredningar redan arbetade med närliggande frågor och att resultatet av deras arbete borde avvaktas innan ytterligare utredningsarbete påbörjades.

Den ena av dessa utredningar, motståndsutredningen, har nyligen avlämnat betänkandet (SOU 1984:10) Kompletterande motståndformer. Den andra kommittén, folkrättskommittén (Fö 1978:06), väntas avge sitt slutbetänkande vid halvårsskiftet år 1984. Eftersom det utredningsarbete som man ville avvakta vid 1982 års ändringar i RF nu snart är slutfört, anser jag det naturligt att den av mig förordade kommittén ges möjlighet att studera frågan om statsorganens verksamhet under ockupation. Kommittén bör därför vara oförhindrad att, med beaktande av de båda kommittébetänkandena och den fortsatta beredningen av dem, överväga om det behövs ändringar i de regler i ämnet som finns i RF. Den bör kunna föreslå också andra ändringar i 13 kap. RF som den anser vara påkallade.

Riksdagen har nyligen godkänt att en ny central förvaltningsmyndighet, styrelsen för psykologiskt försvar, skall inrättas fr. o. m. den 1 juli 1985 (prop. 1983/84:166, FöU 21). Styrelsens huvudsakliga uppgifter blir enligt propositionen att leda och samordna planläggningen av landets psykologiska försvar, att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda i kriser samt att i fred främja upplysningar om totalförsvaret. Den nya myndigheten skall ta över de arbetsuppgifter som ålegat beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och totalförsvarets upplysningsnämnd samt även åtskilliga av upplysningscentralens uppgifter.

Regeringen har i mars 1984 tillsatt en kommitté som enligt sina direktiv (Dir 1984:14) bl. a. har till uppgift att beträffande totalförsvarets civila delar lämna förslag till ambitionsnivå för beredskapsåtgärder avseende bl. a. information.

Inrättande av en författningsdomstol

Motionerna

I motion 1983/84:1111 av Marianne Karlsson (c) begärs utredning om hur kontrollen av grundlags- och konventionsenlighet av domar, utslag och författningar lämpligen bör ske samt behovet och lämpligheten av en författningsdomstol. Motionären anför bl. a. att regering eller riksdag knappast med vilja utfärdar bestämmelser som strider mot grundlag eller eljest mot överordnad lag men att det ändå kan inträffa att lagar strider mot varandra. Motionären hävdar också att frånvaron av möjligheten att få prövat i svensk domstol om en rättighetskränkning föreligger har medfört att petitionerna från svenska medborgare till den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg ökat starkt. Enligt motionären skulle en författningsdomstol förutom lagkonflikter i ärenden som direkt berör enskilda kunna lösa frågor om huruvida lagar som sådana är stridande mot grundlagen.

Även motionerna 1983/84:1415 av Jan-Eric Virgin och Sven Munke (båda m) och 1983/84:1418 av Allan Åkerlind m. fl. (m) tar upp frågan om inrättande av en författningsdomstol.

I motion 1415 anför bl. a. att inrättandet av en författningsdomstol är en central fråga för den s. k. lagprövningsrätten. Lagprövningsrätten bör enligt motionärerna anförtros ett organ som är självständigt och kan förväntas handla med ett visst mått av mod och handlingskraft. För en sådan uppgift synes enligt motionärerna en författningsdomstol vara bättre lämpad än allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter.

I motion 1418 hävdas att en allt lösligare lagstiftning och myndigheternas maktfullkomlighet utgör ett allvarligt problem i Sverige. Alltför många dåligt förberedda och ogenomtänkta lagar har lett till orimliga tolkningar. Enligt motionärerna har de som drabbas mycket små möjligheter att få rättelse.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att Sverige i motsats till vissa andra länder saknar en författningsdomstol bör enligt motionärerna en sådan inrättas.

Gällande rätt m. m.

Kontrollen av att lagar och andra författningar inte strider mot grundlag eller annan överordnad lag sker i Sverige bl. a. genom lagrådsgranskningen och genom den s. k. lagprövningsrätten.

Bestämmelserna om lagrådsgranskningen finns i 8 kap. 18 § RF. Enligt detta stadgande skall det för att avge yttrande över lagförslag finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Yttrande från lagrådet kan inhämtas av regeringen och riksdagsutskott och bör enligt bestämmelsen inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfrihet, lag om begränsning av rätten att taga del av allmän handling, viss fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, lag om kommunal beskattning samt andra i stadgandet angivna lagar. Om regeringen underlåter att inhämta lagrådets yttrande beträffande lag i något av de ämnen som anges i stadgandet skall regeringen för riksdagen redovisa skälen härför. Att lagrådet inte har hörts utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning. Lagrådets granskning skall avse bl. a. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav.

Lagprövningsrätten är reglerad i 11 kap. 14 § RF. Stadgandet infördes i RF år 1980 och betydde att den lagprövningsrätt som tidigare utvecklats i praxis lagfästes. Lagprövningsrätten medför att en domstol eller ett annat offentligt organ i sin rättstillämpande verksamhet har rätt och skyldighet att sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell valör. Om t. ex. en lagregel uppenbart strider mot grundlag skall domstolen eller myndigheten underlåta att tillämpa regeln när den avgör det ärende i vilket den aktualiserats. Det är enligt det svenska lagprövningssystemet inte möjligt att hos en domstol begära prövning enbart av frågan om en författnings grundlagsenlighet. Denna fråga måste ha kommit upp vid tillämpning av författningen i ett visst fall för att kunna behandlas av domstolen.

I utländska statsskick förekommer olika typer av judiciell kontroll av att lagar och andra författningar inte strider mot landets konstitution. Sådana frågor prövas i vissa länder av en särskild författningsdomstol. Men det är också vanligt att denna kompetens ligger hos de allmänna domstolarna. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas Förbundsrepubliken Tyskland. Dess förbunds författningsdomstol har att avgöra bl. a. grundlagstolkningsfrågor beträffande de högsta förbundsorganens kompetens och förbunds- och delstatsrätts förenlighet med grundlagen samt delstatsrätts förenlighet med förbunds rätt. Ett exempel på det andra systemet är det lagprövningsför-

farande som förekommer i USA, där i princip alla domstolsinstanser kan pröva en författnings förenlighet med konstitutionen.

Frågans tidigare behandling

1973 års fri- och rättighetsutredning behandlade i sitt betänkande SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter bl. a. frågan om inrättande av en författningsdomstol. Utredningen uttalade bl. a. att ett judiciellt skyddssystem inte får innebära några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. En ordning som blandar in domstolarna i det fortgående politiska skeendet skulle enligt utredningen inte bara stå i strid med grundläggande demokratiska principer utan den skulle också medföra uppenbara risker för politisering av domarutnämningarna och därmed hota rättsväsendets integritet. Utredningen ansåg därför att en ordning med en författningsdomstol eller något annat liknande organ av t. ex. västtysk typ eller av det slag som förekommer i USA för regelmässig prövning av lagbeslut inte kan godtas. Utredningen ansåg i stället att lagprövningsrätt av den typ som förelåg i svensk praxis var ett lämpligt kontrollinstrument.

I proposition 1975/76:209 om ändringar i regeringsformen (fri- och rättigheter i grundlag) förklarade föredragande departementschefen (Geijer) att han delade utredningens åsikt att det inte var lämpligt att införa ett system med författningsdomstol för kontroll av grundlagens efterlevnad. Han anförde att ett sådant system är helt främmande för svensk författnings-tradition och svårligen går att förena med kravet att en fri- och rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke politiska organ.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen behandlade konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) några motioner om kontrollsystemet. I en av dessa (mot. 1975/76:897) begärdes en utredning och förslag om inrättande av en författningsdomstol. Utskottet, som var enigt på denna punkt, avstyrkte motionen och anförde att den däri väckta tanken på en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, f. n. saknade all aktualitet i vårt land. Riksdagen följde utskottet.

Frågan om en författningsdomstol togs även upp av rättighetsskyddsutredningen i dess betänkande (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Även denna utredning hade uppfattningen att ett system med författningsdomstol e. d. inte var aktuellt.

Rättighetsskyddsutredningens förslag låg till grund för proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m. Föredragande departementschef (Romanus) anförde därvid bl. a. följande:

Enligt min mening är det givet att rättighetsskyddet får erforderlig styrka först om rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. Emellertid måste ett skydd av detta slag utformas på sådant sätt att det inte ger upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Mot bl. a. denna bakgrund saknar tanken att

införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsregler-
nas efterlevnad varje aktualitet. Ett sådant system är dessutom främmande
för svensk författningstradition. Den form av judiciell kontroll som är aktuell
för vårt lands vidkommande är något slag av lagprövningsrätt inom ramen för
myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet. Liksom min företrä-
dare anser jag att det innehåll den svenska lagprövningsrätten f. n. har
innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot
varandra. Å ena sidan kan man vara säker på att domstolarna och andra
myndigheter inte kommer att få någon ställning som politiska maktfaktorer.
Å andra sidan har de möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital i
undantagsbetonade lägen där ett ingripande måste anses befogat (jfr prop.
1975/76:209 s. 94).

Riksdagen följde propositionen i denna del (KU 1978/79:39).

Europadomstolens dom mot Sverige och tillämpningen av internationella konventioner m. m.

Motionerna

Motionerna 1983/84:1108 av Anders Björck (m), 1983/84:1352, yrkande 1,
av Gunilla André m. fl. (c) och 1983/84:1374 av Lars Ahlmark (m) tar upp
frågan om ändringar i svensk lagstiftning med anledning av en fällande dom
mot Sverige den 23 september 1982 i den europeiska domstolen för de
mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) för brott mot den europeiska
konventionen om de mänskliga rättigheterna.

I motion 1108 konstateras att Sverige enligt den aktuella domen har kränkt
den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på två punkter.
Vidare erinras om att justitieministern uttalat i ett interpellationssvar i
riksdagen att regeringen inte avser vidta några förändringar i svensk
lagstiftning för att efterkomma domen. Motionären anser att detta är
anmärkningsvärt och att det kommer att väcka internationell uppmärksam-
het. Enligt motionen är det angeläget för Sveriges rykte utomlands som en
ansvarsfull medlem av Europarådet att vi respekterar Europadomstolens
domar.

I yrkande 1 i motion 1352 begärs – under hänvisning till vad som anförts i
motion 1983/84:1351 – att en översyn görs av de lagar som berörs av
Europadomstolens fällande dom mot Sverige. Enligt motionen är det
oroande att allt fler fall anhängiggjorts vid domstolen där Sverige anklagas
för brott mot konventionen om de mänskliga rättigheterna. I motionen
anförs vidare att det är angeläget att lagstiftningsarbetet i högre grad än f. n.
bedrivs med hänsyn tagen till Europakonventionens krav.

Det står enligt motion 1374 klart att någon faktisk möjlighet inte finns att få
prövat av en svensk instans om någon rättighet blivit kränkt. Den svenska
uppfattningen synes hittills ha varit att ingen svensk myndighet behöver ta
hänsyn till konventionens text, eftersom i teorin alla nödvändiga ändringar
gjorts i svensk lag innan man ratificerar en konvention. Enligt motionen kan

ifrågasättas om den s.k. transformationsprincipen bör överges, så att konventioner direkt kan åberopas i svensk domstol. Alternativt bör det övervägas att tillskapa en särskild instans för prövning av dessa frågor.

I motion 1983/84:1112 av Marianne Karlsson (c) lämnas ett förslag till lag om tillämpning av internationella konventioner. Motionären hävdar att det f. n. råder stor osäkerhet om huruvida internationella konventioner skall tillämpas direkt av svenska myndigheter. Det skulle enligt motionen vara mest praktiskt att införa en metod med automatisk giltighet av konventioner.

Europadomstolens dom

Europadomstolen meddelade den 23 september 1982 en dom enligt vilken Sverige kränkt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Sporrong- och Lönnroth-målet). Klagomålen till domstolen gällde de olägenheter som långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud medfört för två fastighetsägare i Stockholm. De två fastigheter det gällde hade varit underkastad expropriationstillstånd i 23 resp. 8 år och byggnadsförbud i 25 resp. 12 år. Domstolens majoritet (10 mot 9) fann att det förelåg en kränkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna artikel behandlar äganderättsskyddet. Domstolen menade att det finns ett behov av en rimlig avvägning mellan samhällets intressen och kravet på skydd för den enskildes grundläggande rättigheter. Den lag som gällde i Sverige vid den aktuella tiden utmärktes enligt domstolen av stelhet och medgav inte att de berörda fastighetsägarnas ställning kunde förändras i efterhand. Det fanns ingen möjlighet för fastighetsägarna att få expropriationstillstånden omprövade. Domstolen noterade också att det fr. o. m. 1973 gällde en ny expropriationslag. I denna hade införts en möjlighet att under vissa förutsättningar få giltighetstiden för ett expropriationstillstånd avkortad, men denna regel var inte tillämplig i de aktuella fallen, för vilka den gamla expropriationslagstiftningen gällde. Osäkerheten och de olägenheter denna medförde för fastighetsägarna kunde enligt domstolen inte uppvägas av de allmänna intressen som gjorde sig gällande. Klagandena fick enligt domstolen bära en alltför tung börda som skulle ha kunnat godtas bara om det hade varit möjligt för dem att begära en avkortning av giltighetstiden eller att kräva ersättning. Domstolen påpekade att svensk lag vid denna tid inte gav den förstnämnda möjligheten och att den fortfarande inte öppnar den senare.

Domstolen fann också (med 12 röster mot 7) att rätten till rättegång enligt artikel 6 (1) i konventionen kränkts. Stadsfullmäktiges beslut att söka expropriationstillstånd kunde överklagas till länsstyrelse och vidare till regeringsrätt. Fullmäktigebesluten innebar dock enligt domstolen endast en förberedande åtgärd som i och för sig inte inkräktade på en civil rättighet. Regeringens beslut om expropriationstillstånd kunde inte överklagats till förvaltningsdomstol, och resningsansökan hos regeringsrätten – ett extraor-

dinärt rättsmedel – innebar enligt domstolen inte en prövning fullt ut av de åtgärder som påverkar den civila rättigheten.

Interpellationssvar i riksdagen

Europadomstolens dom har föranlett interpellationer [av Anders Björck (m)] i riksdagen som besvarats av justitieministern Ove Rainer den 29 oktober 1982 och av justitieministern Sten Wickbom den 12 januari 1984. Vid sistnämnda tillfälle anförde justitieministern bl. a. följande:

Enligt den nu gällande expropriationslagen skall i expropriationstillstånd bestämmas viss tid, inom vilken saken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol. I praktiken bestäms denna tid numera till ett år. Den i tillståndet bestämda tiden kan bara förlängas om det föreligger särskilda skäl. Beslut om förlängning är ovanliga. Fastighetsägaren kan begära att den bestämda tidsfristen förkortas när ett år har förflutit från det att tillståndet beviljades.

I det rättsläge som nu råder finns det således inte anledning att räkna med att några kränkningar av det slag som förekom i det aktuella målet kan uppkomma. Jag anser därför att det inte finns skäl att ändra expropriationslagen med anledning av Europadomstolens dom.

När det gäller byggnadsförbuden så har regeringen nyligen till lagrådet remitterat ett förslag till ny plan- och bygglag, som innebär att gällande förbud upphör den 1 januari 1987 och att inga nya förbud därefter kan meddelas. Förslaget, som f. n. granskas av lagrådet, tillgodoser enligt min mening de eventuella anspråk på ändrad lagstiftning på plan- och byggområdet som kan ställas med anledning av Europadomstolens dom.

Inte heller i övrigt har jag funnit att den berörda domen har några omedelbara konsekvenser för vår lagstiftning. Jag vill emellertid sluta med att säga att det i svenskt lagstiftningsarbete fortlöpande görs avvägningar inte bara med hänsyn till samhällsutvecklingen utan också med hänsyn till regeringsformen och de internationella åtaganden som Sverige har gjort, varvid bl. a. den rättsutveckling som sker vid Europadomstolen beaktas.

Gällande rätt beträffande internationella konventioners tillämplighet i Sverige m. m.

Den svenska lagstiftningen innehåller inte några föreskrifter om hur bestämmelserna i internationella överenskommelser som Sverige tillträtt skall införlivas med svensk rätt. Enligt den praxis som utbildats gäller en sådan konvention inte direkt för den inomstatliga rättstillämpningen i vårt land. För detta krävs att de rättsliga principer som kommit till uttryck i överenskommelsen upptagits i en motsvarande svensk författning (se t. ex. NJA 1973 s. 423 och RÅ 1974 s. 121). När en överenskommelse skall införlivas med svensk rätt kan två olika metoder komma i fråga, s. k. transformation eller s. k. inkorporation. Vid transformation omarbetas de delar av den internationella överenskommelsen som behöver införlivas med

svensk rätt till svensk författningstext. Detta sker enligt samma tillvägagångssätt som vid rent intern lagstiftning. Inkorporation innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige. Den ursprungliga konventionstexten blir då gällande svensk författning, även om den är avfattad på främmande språk.

Utredningen om författningspublicering m. m., vilken bl. a. hade till uppgift att utreda frågan om publicering av internationella överenskommelser, diskuterade även problemen med att införliva konventionsförpliktelser med intern rätt (SOU 1974:100). Utredningen tog därvid upp till belysning metoden att låta bindande internationella överenskommelser automatiskt bli en del av den nationella rätten när de har tillträtts och publicerats i landet. Utredningen ansåg emellertid att ett system av detta slag inte kunde genomföras helt renodlat. Det skulle förutsätta att alla internationella överenskommelser är så utformade att de kan tillämpas direkt av de nationella myndigheterna. Denna förutsättning förelåg enligt utredningen emellertid långt ifrån alltid. Åtskilliga internationella överenskommelser kräver för sin tillämpning på det nationella planet att kompletterande föreskrifter meddelas. En överenskommelse kan innehålla vissa principer som staterna förbinder sig att följa men överlämna detaljregleringen åt den nationella lagstiftningen. Vidare kan en överenskommelse innehålla ett allmänt åläggande för parterna att i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning straffsanktionera vissa förfaranden. Många överenskommelser lämnar dessutom vissa frågor öppna som måste regleras i nationell lagstiftning för att ett enhetligt regelkomplex skall kunna komma till stånd.

Utredningen konstaterade vidare att de till synes enkla system av denna typ som används i Nederländerna och Frankrike i verkligheten hade måst underkastas betydelsefulla modifikationer och visat sig ge upphov till svårbemästrade rättstekniska problem. Utredningen ansåg det därför olämpligt att genom grundlagsfästa regler binda sig för en exklusiv användning av inkorporationsmetoden.

1973 års fri- och rättighetsutredning har i sitt betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter diskuterat hur de fri- och rättighetskonventioner Sverige anslutit sig till skall påverka svensk rätt. Utredningen anförde bl. a. följande (s. 98-99):

Det har i olika sammanhang förordats att man skall låta de *internationella fri- och rättighetskonventioner* som Sverige har anslutit sig till slå igenom i svensk grundlag, antingen genom att det i grundlagen föreskrivs att konventionerna skall tillämpas nationellt eller genom att delar av konventionerna arbetas in i svensk grundlag. Fri- och rättighetsutredningen har enligt sina direktiv haft att överväga en lösning enligt någon av dessa linjer. Det förslag som utredningen lägger fram har emellertid utformats utan direkt anknytning till konventionstexterna. Skälen härtill är flera.

Utredningen vill till en början erinra om att konventionerna inte själva kräver att rättighetsskyddet skall förankras i de till konventionerna anslutna ländernas grundlagar.

Konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga. Den juridiska terminologi som används är inte enhetlig och texterna har utformats med hjälp av en teknik som i hög grad skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik. De undersökningar som utredningen har låtit utföra visar att konventionstexterna har gett upphov till betydande tolkningsproblem. De är av nu nämnda skäl inte lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter.

Vad gäller den metod som innebär att konventionstexterna skulle införlivas med svensk grundlag genom en föreskrift att de skall tillämpas nationellt tillkommer dels de svårigheter som har samband med framtida ändringar av de på detta sätt grundlagsfästa konventionerna, dels de problem som följer av att konventionerna saknar autentisk svensk text och av att de på olika språk avfattade autentiska texter som föreligger ibland skiljer sig åt sinsemellan.

Utredningen kan beträffande de särskilda problem som är förbundna med att införliva konventionsbestämmelser med intern rätt vidare hänvisa till de uttalanden i ämnet som har gjorts av utredningen om författningspublicering (SOU 1974:100 s. 89).

Det förhållandet att utredningen har valt att utforma rättighetsregleringen i grundlag utan direkt anknytning till rättighetskonventionernas texter innebär inte att konventionerna har saknat betydelse för utredningens ställningstaganden. Motsatsen är fallet. De internationella konventionerna är grundläggande dokument såvitt gäller skyddet för fri- och rättigheter, och de har varit en viktig inspirationskälla i utredningens arbete. Utredningen har strävat efter att genom grundlagsregleringen ge rättigheterna ett skydd som i nivå inte ligger under konventionernas. Det skydd i RF som utredningen föreslår för opinionsfriheterna (yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten och religionsfriheten) är på flera punkter betydligt starkare än det som följer av rättighetskonventionerna och i övrigt åtminstone likvärt med konventionskyddet.

I lagstiftningsärendet anslöt sig föredragande departementschef och även riksdagen till utredningens förslag i denna del (prop. 1975/76:209, s. 85, KU 1975/76:56).

Reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap

Motionen

I motion 1983/84:579 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) begärs att en paragraf om svenskt medborgarskap skall införas i regeringsformen. Motionären framhåller att begreppet medborgare (resp. svensk medborgare) förekommer i ett stort antal lagrum i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och riksdagsordningen. Med hänsyn härtill är det enligt motionären anmärkningsvärt att detta begrepp inte är definierat i grundlagen. Detaljbestämmelser om förvärvande av svenskt medborgarskap för den som inte är infödd svensk föreslås bibehållas i särskild lag. Enligt motionen bör en ny paragraf av följande lydelse införas i regeringsformen:

Rättelse: S. 21 näst sista raden och S. 22, rad 14 Står: korporationsutredningen Rättat till: kooperationsutredningen

Medborgare i riket (alt. Sverige) är envar, vars föräldrar vid hans födelse var svenska medborgare, och jämväl den, som på grund av anknytning till riket eljest har förvärvat svenskt medborgarskap enligt föreskrift i lag.

Gällande rätt

De grundläggande reglerna om skyddet för medborgarskapet finns i 2 kap. 7 § andra stycket RF. Där stadgas att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt medborgarskap vid 18 års ålder eller senare.

Regler om svenskt medborgarskap finns vidare i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Enligt 1 § förvärvat barn svenskt medborgarskap vid födseln om modern är svensk medborgare eller fadern är svensk medborgare och gift med barnets moder eller fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets moder. Hittebarn som anträffas i riket anses som svensk medborgare intill dess annat utrönes. Svenskt medborgarskap kan enligt 2–6 §§ även förvärvas på andra sätt, bl. a. genom s. k. naturalisation. I 7–8 §§ finns regler om förlust av svenskt medborgarskap. Enligt 7 § förloras svenskt medborgarskap vid förvärv av utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke eller vid förvärv av utländskt medborgarskap genom inträde i allmän tjänst i annan stat. I vissa fall förlorar även barn sitt svenska medborgarskap om föräldrarna förlorat det enligt sistnämnda paragrafs bestämmelser. Enligt 8 § kan i vissa fall den som är född utom riket och aldrig haft sin hemvist här förlora sitt svenska medborgarskap när han fyllt 22 år.

Stadgandet i 2 kap. 7 § RF fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:195, KU 39). Tidigare föreskrevs endast att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat. Genom lagändringen stärktes således skyddet för medborgarskapet. Avsikten var att så långt möjligt skydda personer som utan eget initiativ eller egen önskan innehar medborgarskap i annan stat mot förlust av det svenska medborgarskapet.

Frågan om att ta in även de grundläggande reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap i RF synes inte ha diskuterats i förarbetena till regeringsformen eller till medborgarskapslagstiftningen.

En utförlig beskrivning av medborgarskapets rättsliga innebörd har lämnats av 1983 års rösträttskommitté i betänkandet (SOU 1984:11) Rösträtt och medborgarskap (s. 117–124).

Normgivningen på skatteområdet

Motionerna

I motionerna 1983/84:298 av Knut Wachtmeister (m) och 1983/84:1376 av Karin Ahrlund (fp) begärs att reglerna om förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatteområdet skall ses över.

I motion 298 hävdas att det förefaller vara komplicerat att klart utläsa vad som verkligen är retroaktiv lagstiftning på skatteområdet och att begreppet retroaktiv därför bör definieras klarare.

I motion 1376 hävdas bl. a. att extra vinstdelningsskatt och tillfällig förmögenhetsskatt införts under sådana former att många enskilda människor i varje fall uppfattar det som retroaktiv lagstiftning. Motionären anför att det är av yttersta vikt att grundlagen kan förstås entydigt och följas. Med hänsyn härtill och eftersom viss förvirring redan uppstått kring vad som kan anses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning anser motionären det nödvändigt med en översyn av 2 kap. 10 § RF.

I motion 1983/84:2398 av Stig Josefson m. fl. (c) anför – under hänvisning till vad som anförts i motion 1983/84:1468 – att skattelagstiftningen måste utformas så att den i högre grad än vad som nu är fallet ger ledning för tillämpningen av reglerna. Motionärerna hävdar att det har pågått en utveckling som har lett till att en allt större del av medborgarnas skattebelastning bestäms av riksskatteverkets tillämpningsföreskrifter. Detta medför enligt motionen att stadgandet i 1 kap. 4 § RF om att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten f. n. inte helt uppfylls. Motionärerna anser att det behövs en omsorgsfullare beredning och att de regler som riksdagen beslutar införa måste förses med utförligare motivtext.

Gällande rätt, frågans tidigare behandling

I 2 kap. 10 § andra stycket RF stadgas att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Från förbudet finns två undantag. Riksdagen kan, om den finner att särskilda skäl påkallar det, föreskriva att skatt eller avgift får tas ut också i annat fall. Förutsättningen för detta är emellertid att den omständighet som utlöser skatt- eller avgiftsskyldigheten inträffar antingen efter det att regeringen eller ett riksdagsutskott framlagt förslag om skatten eller avgiften till riksdagen eller sedan regeringen har lämnat riksdagen meddelande i saken genom en skrivelse. Härutöver får riksdagen föreskriva undantag från huvudregeln, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Ifrågavarande stadgande har sin grund i ett betänkande av rättighetsskyddsutredningen, SOU 1978:34, Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Utredningen behandlade utförligt frågan om när skattsskyldigheten skulle anses inträda (s. 157–163) och anförde bl. a. följande:

Utredningen har efter en genomgång av olika typfall funnit att det är en framkomlig väg att låta en grundlagsregel bygga på att tidpunkten för en transaktion (rättshandling) av nu nämnt slag – jämförd med tidpunkten för lagens ikraftträdande – i regel blir avgörande för om lagen är retroaktiv eller inte. I andra fall, där någon rättshandling av angivet slag inte äger rum, kan man utan större svårighet ändå peka ut den omständighet, som direkt utlöser skattskyldigheten.

Innebörden av det nyss sagda kan sägas vara att man beträffande existerande skatteformer knyter an till reglerna om skattskyldighetens inträde.

För inkomstskattens del är det främst fråga om reglerna i 41 § kommunal-skattelagen (1928:370), dvs. principen om beräkning av inkomst enligt bokföringsmässiga grunder resp. den s. k. kontantprincipen.

Vid inkomst av tjänst, som alltid beräknas enligt kontantprincipen, är alltså den utlösande faktorn det förhållandet att lön, pension eller annan ersättning uppbärs, blir tillgänglig för lyftning eller på annat sätt kommer den skattskyldige till godo. Detta gäller även om inkomsten har tjänats in långt tidigare. En följd av en sådan regel om retroaktivitetsförbud är att lagstiftaren är förhindrad att under löpande beskattningsår skärpa gällande skatteskala med giltighet för hela beskattningsåret. Däremot är det inte otillåtet att skattesatsen höjs under beskattningsåret med verkan för lön eller ersättning som utbetalas under återstående del därav, något som för inkomstskattens del dock torde vara opraktiskt. På motsvarande sätt förhåller det sig med t. ex. reglerna om rätt till avdrag vid inkomstberäkningen. Avdragsregler kan alltså ändras i skärpande riktning endast såvitt de berör utgifter som har bestritts efter de nya reglernas ikraftträdande.

I motsats till övriga slag av inkomst enligt kommunal-skattelagen skall inkomst av rörelse och av jordbruksfastighet beräknas inte enligt kontantprincipen utan enligt bokföringsmässiga grunder. Vid dessa inkomstslag får nya skatteregler inte träffa inkomst som enligt allmänt vedertagen köpmannased eller enligt vad som beträffande jordbruk är allmänt brukligt har uppförts i räkenskaperna såsom intäktspost före de nya reglernas ikraftträdande. Motsvarande gäller för avdragsposter i allmänhet. Beträffande bokföringsåtgärder som skall vidtas vid beskattningsårets utgång, t. ex. värdering av varulager, kan dock ändring i skattereglerna härom inte sägas vara retroaktiva, om de har trätt i kraft före beskattningsårets utgång. En annan sak är att de skäl som motiverar ett retroaktivitetsförbud i grundlag också med kraft talar för att lagstiftaren bör undvika att ändra regler av detta slag alltför nära den tidpunkt till vilken värderingen anknyter.

Avgörande betydelse vid beskattning av realisationsvinst har avyttringen eller, mera exakt, tidpunkten då (den första delen av) köpeskillingen lyfts av säljaren. Här bortses alltså från det förhållandet att viss, eventuellt betydande del av den skattepliktiga värdestegringen kan ha uppkommit under tid, då andra regler om realisationsvinstbeskattning eller inga sådana regler gällde. Det är vidare att märka att, eftersom realisationsvinstbeskattningen är en skatt på inkomst (av tillfällig förvärvsverksamhet) och kontantprincipen i detta sammanhang ges en särskild tolkning, en säljare inte kan vara säker på att försäljningen kommer att bli bedömd enligt de vid avtalsslutet gällande skattereglerna, om han inte samtidigt får uppbära åtminstone någon del av köpeskillingen.

I lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt finns detaljerade regler om när skattskyldighet för arvs- och gåvoskatt inträder. Vid arvsskatt är det i

regel arvlåtarens död som utlöser skattskyldigheten. Gåvoskattskyldighet inträder som huvudregel, då gåvan har fullbordats eller när en skriftlig gåvoutfästelse har överlämnats till mottagaren. I fråga om både arv och gåva kan skattskyldigheten undantagsvis, vid s. k. framskjutna förvärv, utlösas av en händelse som inträffar senare än nu har sagts.

Enligt lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt skall sådan skatt beräknas på visst sätt med hänsyn till förhållandena vid utgången av beskattningsåret. Förmögenhetsbeskattning kan därför inte sägas vara retroaktiv så snart den tidpunkt, per vilken förmögenhetsställningen beräknas, ligger efter lagens ikraftträdande.

Vad här har sagts om när den utlösande omständigheten inträffar vid de viktigare formerna av den nuvarande direkta beskattningen torde ge ledning också vid motsvarande bedömning i fråga om övriga direkta skatter.

I det föregående har belysts med hänsyn till olika former av skatt och avgift vilken som är den utlösande faktorn och när denna inträffar. Det har sagts att skattelagarnas nu gällande regler om skattskyldighetens inträde blir avgörande i dessa hänseenden. Men vad händer om reglerna angående skattskyldighetens inträde ändras, vilket naturligtvis måste vara möjligt?

Svaret på den ställda frågan är, att en regel för skattskyldighetens inträde vad avser en existerande skatteform vid ett retroaktivitetsförbud inte får tillämpas så att skattskyldigheten utlöses av en omständighet som har inträffat redan när den nya regeln trädde i kraft.

I detta sammanhang återstår att ställa frågan vad ett retroaktivitetsförbud skulle betyda, om en helt ny skatt införs. Å ena sidan måste riksdagen givetvis ha frihet att konstruera skatten så som befinnes lämpligast t. ex. när det gäller den utlösande faktorn. Å andra sidan får denna faktor inte ligga i förfluten tid, när den nya skatteformen träder i kraft. Om en skatt införs på t. ex. innehavet av viss egendom måste den tidpunkt som är avgörande för frågan om skatt skall utgå ligger efter den nya lagens ikraftträdande.

Förslaget till det aktuella stadgandet framlades för riksdagen i prop. 1978/79:195. Departementschefen uttalade därvid att det var tydligt att starka skäl talade för någon form av förbud mot skattelagstiftning som har retroaktiva effekter men att frågan var om det är möjligt att på ett tillfredsställande sätt i lagtext ange vad som skall förstås med retroaktiv lagstiftning på ifrågavarande område. Departementschefen ansåg dock att uredningens avgränsningsmetod kunde godtas. Han anslöt sig även i allt väsentligt till vad utredningen anfört beträffande frågan när skattskyldigheten skall anses inträda vid olika skatteformer och andra närbesläktade tillämpningsfrågor.

Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte konstitutionsutskottet, som var enig på denna punkt (KU 1978/79:39), propositionens förslag. Riksdagen följde utskottet.

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag. Av stadgandets förarbeten (prop. 1973:90 s. 302) framgår att som skatt

räknas inte bara bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats o. d. utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet.

Av huvudregeln i 7 § i nämnda kapitel framgår att riksdagen inte kan delegera till regeringen att utfärda föreskrifter om skatt. Två undantag finns från denna regel. Delegation kan ske till regeringen i fråga om anstånd med betalning av skatt och i fråga om tull på införsel av vara.

Enligt 13 § i kapitlet kan regeringen emellertid besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. I dessa fall får regeringen även överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet. Med verkställighetsföreskrifter brukar förstås tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär som inte tillför lagregleringen något materiellt nytt. Genom verkställighetsföreskrifter får således inte beslutas om ytterligare åligganden för enskilda eller om ingrepp i deras personliga och ekonomiska förhållanden.

Riksskatteverket har i 60 a § taxeringskungörelsen bemyndigats att meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs till bestämmelserna i taxeringslagen om taxering för inkomst och förmögenhet. Verket skall också meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs till de skatteförfattningar som anges i taxeringslagen.

Konstitutionsutskottet har i sitt granskningsbetänkande 1980/81:25 bl. a. gjort en översikt över huvudtyperna av verkställighetsföreskrifter på skatte-lagstiftningsområdet. Utskottet uttalade därvid bl. a. följande:

Kompetensgrunden verkställighetsföreskrifter har enligt undersökningen sin främsta betydelse inom den del av riksdagens obligatoriska lagområde som avser offentligrättsliga föreskrifter. RF kräver att alla grundläggande normer inom det obligatoriska lagområdet skall beslutas av riksdagen. Riksdagsförfarandet är så pass omständligt att det inte är i praktiken möjligt att använda det annat än i ett relativt begränsat antal fall. Liksom tidigare måste därför regeringen och myndigheter under regeringen svara för en stor del av den detaljinriktade normgivningen på det offentligrättsliga området. Detta blir möjligt genom institutet verkställighetsföreskrifter.

Gränsen mellan föreskrift som kräver lagform och verkställighetsföreskrifter kan inte sällan vara svår att dra. Några mera bestämda kriterier utöver de i bilaga 6 redovisade uttalandena i grundlagspropositionen kan knappast anges. Frågan om vad som är tillåtet som verkställighetsföreskrifter får i sista hand avgöras i det enskilda fallet.

Undersökningen ger anledning till antagande att en stor del av den totala normgivningen inom de granskade områdena efter delegering från regeringen ankommer på myndigheter under regeringen. Bl. a. har riksskatteverket uppenbarligen fått omfattande normgivningsbefogenheter.

Myndigheternas normgivning har en mycket stor praktisk betydelse för den enskilde. Denna normgivning är omfattande. Av det totala normbeståndet i samhället härrör sannolikt flertalet från olika myndigheter. Myndigheternas normgivning skall komplettera och fylla ut riksdagens lagstiftning och regeringens förordningar, som den är underordnad. Den har inte granskats i

detta sammanhang. Uppsikten över denna myndighetsverksamhet får anses i första hand ankomma på regeringen. Det är ju regeringen som genom förordningar ger myndigheterna de erforderliga befogenheterna på området. Om det finns anledning till det kan regeringen begränsa eller helt återta tidigare bemyndiganden. Regeringen är också den instans som har att pröva eventuella besvär över myndighets normbeslut. Även utan besvär kan regeringen alltid genom förordning upphäva eller ändra normer som beslutats av myndighet. Bl. a. av dessa skäl är det väsentligt att regeringen fortlöpande följer myndigheternas normgivning och tar de initiativ som framstår som påkallade. I sammanhanget kan erinras om att regeringen genom förordning kan meddela generella regler för myndigheternas normgivning.

De granskade förordningarna innehåller åtskilliga föreskrifter om delegering till myndigheter av normgivningsbefogenheter. I flertalet fall har delegeringsbesluten – vare sig det har varit fråga om s. k. subdelegering enligt 8 kap. 11 § RF eller delegering enligt 8 kap. 13 § tredje stycket RF – endast avsett begränsade delar av regeringens egen normgivningskompetens. Det kan emellertid ifrågasättas om inte sådana generella bemyndiganden som bemyndigandet i 60 a § taxeringskungörelsen för RSV att meddela verkställighetsföreskrifter såvitt gäller kommunalskattelagen, lagen om statlig inkomstskatt och lagen om statlig förmögenhetsskatt (se bilaga 6 s. 131) borde ha på något sätt begränsats.

Slutligen kan noteras att det av undersökningen framgår att äldre bemyndiganden som, ehuru giltiga, inte är förenliga med RF:s normgivnings-system, fortfarande utnyttjas på skatteområdet.

Maktförhållandena i samhället

I motion 1983/84:334 av C.-H. Hermansson m. fl. (vpk) begärs en offentlig utredning för att kartlägga och analysera de faktiska, reella maktförhållandena i det svenska samhället och deras följder för olika grupper och individer. För att folkets demokratiska rättigheter skall kunna försvaras och utvidgas, så att demokratin blir gällande på alla områden av samhällslivet, är det enligt motionärerna nödvändigt med största möjliga kunskap om de faktiska maktförhållandena i samhället. Motionärerna anför vidare som stöd för att företa en utredning att viktiga förändringar under de senaste årtiondena ägt rum i maktförhållandena. I motionen hänvisas till vissa offentliga utredningar som belyst dessa frågor samt till en i Norge år 1972 tillsatt s. k. maktutredning. Denna undersökte de ekonomiska maktgrupperingarna, organisationer inom arbets- och näringslivet, den administrativa apparatens makt, massmediernas makt och internationella företags makt.

Frågans tidigare behandling

Vissa av de frågor som tas upp i motionen har belysts eller utreds av bl. a. statliga offentliga utredningar. Däribland kan nämnas koncentrationsutredningen, låginkomstutredningen, kooperationsutredningen och verksamhetskommittén.

Koncentrationsutredningen skulle enligt sina direktiv bl.a. kartlägga industrins struktur och konkurrensförhållanden med särskild inriktning på företagskoncentration, kartellsamarbete och vertikal integration samt förmögenhets-, ägande- och inflytandeförhållanden inom det privata näringslivet. *Utredningen publicerade bl. a. betäkandena* (SOU 1968:5) *Industrins struktur och konkurrensförhållanden*, (SOU 1968:7) *Ägande och inflytande inom det privata näringslivet* och (SOU 1975:50) *Internationella koncerner i industriländerna*. Låginkomstutredningen skulle enligt direktiven bl.a. kartlägga och analysera den svenska välförhållningen och fördelningspolitiken. Dess första delbetänkande var (SOU 1970:34) *Svenska folkets inkomster*. Massmediekoncentrationsutredningen studerade koncentrationsutvecklingen på massmedieområdet och lade fram förslag med syfte att motverka en sådan koncentration (SOU 1980:28) *Massmediekoncentration*. Kooperationsutredningen har haft i uppdrag att utreda den svenska kooperationen och dess roll i samhället, varvid bl.a. gjorts en kartläggning av konsument- och producentkooperationens uppbyggnad, omfattning och verksamhet (SOU 1979:62 och 1981:60). Verksledningskommitténs uppdrag skall enligt direktiven (Dir 1983:48) avse hela ledningsfunktionen vid förvaltningsmyndigheter under regeringen. Tyngdpunkten skall ligga på frågorna hur ledningen för myndigheterna bör utformas för att garantera dessas effektivitet och en god samhällsservice samt möjliggöra medborgerlig insyn och påverkan.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal under den allmänna motionstiden 1984 väckta motioner om vissa grundlagsfrågor m. m. Motionerna tar upp regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara, inrättandet av en författningsdomstol, frågor om åtgärder med anledning av en fällande dom mot Sverige i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), tillämpningen av internationella konventioner, reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap, normgivning- en på skatteområdet samt fråga om utredning av maktförhållandena i Sverige.

Fem av de aktuella motionerna rör *regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara*. I motionerna 1983/84:331 och 1983/84:581 båda av Gunnar Björck i Värmdö (m), 1983/84:1385 av Allan Ekström (m) och 1983/84:2127 av Margit Gennser (m) begärs omprövning av utformningen av 13 kap. regeringsformen (RF).

Enligt motion 331 behöver särskilt 13 kap. 9–11 §§ RF samt de därmed sammanhängande reglerna i 5 kap. 3, 5 och 6 §§ RF omprövas. Motion 581 tar upp frågan om regeringsombildning under krigsförhållanden. Med hänsyn till de vittgående befogenheter en regering kan ha enligt reglerna i 13

kap. RF kan det enligt motionären ifrågasättas om inte någon form av godkännande av en omfattande regeringsombildning borde inskrivas i nämnda kapitel. I motion 1385 hävdas att det finns starka skäl för att underlåta att i grundlag föreskriva hur Sverige skall styras under ockupation av främmande makt och att det troligen vore bättre för landet att förlita sig på den konstitutionella nödrätten. I motion 2127 hävdas att 13 kap. RF skyndsamt bör utredas mot bakgrund av att det i debatten under senare år framkommit farhågor för att grundlagen möjliggör för en ockupationsmakt att helt lagenligt få till sin hjälp alla konstitutionella organ vid landets styrande.

Motion 1983/84:1402 av Per Petersson och Olle Aulin (båda m) innehåller en begäran om utredning angående hur statsmakternas och flertalet medborgares inställning till försvaret av det egna samhället bäst bör uttryckas i regeringsformen och i informationen till landets invånare.

I 13 kap. RF har tagits in konstitutionella regler som skall göra det möjligt för statsmakterna att agera inom grundlagens ram även under krig eller vid krigsfara. Kapitlet bygger på ett förslag av grundlagberedningen (SOU 1972:15, Ny regeringsform – ny riksdagsordning). Efter ingående diskussioner kom grundlagberedningen fram till att den bästa metoden var att i ett särskilt kapitel i grundlagen införa konstitutionella bestämmelser om krig och andra utomordentliga förhållanden. De andra alternativ som övervägdes var dels att lita till den konstitutionella nödrätten, dels att göra grundlagsändringar möjliga under enklare former. Dessa alternativ avvisades emellertid bl. a. med motiveringen att om kravet på uttryckligt grundlagsstöd släpptes skulle det bli lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Grundlagberedningens tankegångar godtogs av föredragande departementschef i proposition 1973:90 med förslag till ny grundlag och senare även av riksdagen.

Reglerna i 10 § i kapitlet angående riksdagsbeslut på ockuperat område ändrades år 1982 (prop. 1981/82:52, KU 1981/82:16 och 1982/83:1). I den proposition som låg till grund för ändringen uttalade föredragande departementschef att frågan om de statliga organens verksamhet under ockupation borde övervägas ingående. Han avsåg därför att låta studera den ytterligare i lämpligt sammanhang.

I juni 1984 har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté (folkstyrelsekommittén) med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra folkstyrelsens villkor. Enligt direktiven (Dir. 1984:23) bör kommittén vara oförhindrad att överväga om det behövs ändringar i de regler i RF som rör statsorganens verksamhet under ockupation. I direktiven sägs vidare att kommittén bör kunna föreslå också andra ändringar i 13 kap. RF som den anser vara påkallade.

Utskottet vill erinra om att de nuvarande reglerna i 13 kap. RF har tillkommit efter ett omfattande utredningsarbete. Frågorna är av utomordentligt komplicerad natur. Det är därför värdefullt att folkstyrelsekommit-

tén får tillfälle att analysera problemen och om den så finner påkallat föreslå ändringar i fråga om de konstitutionella regler som skall gälla vid krig och krigsfara. Enligt utskottets mening bör kommitténs arbete avvaktas innan ställning från riksdagens sida tas till berörda frågor.

Motion 1402 tar även upp frågan om hur statsmakternas och medborgarnas inställning till försvaret av det egna samhället bäst bör uttryckas i informationen till landets invånare. Utskottet delar motionärernas uppfattning att utformningen av informationen om försvaret är av stor vikt. Dessa frågor kan emellertid antas bli föremål för behandling av den nya centrala förvaltningsmyndighet – styrelsen för psykologiskt försvar – som skall inrättas den 1 juli 1985 och som får till uppgift att bl. a. främja information om säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Vidare har den i mars 1984 tillsatta försvarskommittén enligt sina direktiv (Dir. 1984:14) att beträffande totalförsvarets civila delar lämna förslag till ambitionsnivå för beredskapsåtgärder avseende bl. a. information. Mot bakgrund härav är utskottet inte berett att förorda att riksdagen gör någon framställning till regeringen enligt här aktuella yrkande i motionen.

Med det anförda får motionerna 1983/84:331, 581, 1385, 1402 och 2127 i viss mån anses tillgodosedda. Motionsyrkandena avstyrks.

Motionerna 1983/84:1111 av Marianne Karlsson (c), 1983/84:1415 av Jan-Eric Virgin och Sven Munke (båda m) samt 1983/84:1418 av Allan Åkerlind m. fl. (m) tar upp frågan om *inrättande av en författningsdomstol i Sverige*.

Enligt motion 1111 skulle en författningsdomstol förutom lagkonflikter i ärenden som direkt berör enskilda allmänt kunna pröva om stiftade lagar står i överensstämmelse med grundlagen. Motionen innehåller även en begäran om att regeringen skall ta initiativ till en utredning om hur kontrollen av grundlags- och konventionsenligheten av domar, utslag och författningar lämpligen bör ske. I motion 1415 hävdas att den s. k. lagprövningsrätten bör anförtros ett organ som är självständigt och handlingskraftigt. En författningsdomstol torde enligt motionen vara bättre lämpad för en sådan uppgift än allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter. Enligt motion 1418 bör mot bakgrund av bl. a. en allt intensivare lagstiftningstakt och alltför många dåligt förberedda och ogenomtänkta lagar en författningsdomstol inrättas.

Såsom framgår av recitavsnittet i detta betänkande förekommer i utländska statsskick olika typer av judiciell kontroll av att lagar och andra författningar inte strider mot landets konstitution. Sådana frågor prövas i vissa länder av en särskild författningsdomstol. Men det är också vanligt att denna kompetens ligger hos de allmänna domstolarna. Exempelvis i Förbundsrepubliken Tyskland har en från de allmänna domstolarna fristående förbunds författningsdomstol till uppgift att avgöra bl. a. grundlagstolkningsfrågor beträffande de högsta förbundsorganens kompetens. Domstolen har även att pröva frågor om förbunds- och delstatsrätts förenlighet med grundlagen samt delstatsrätts förenlighet med förbunds rätt. Ett annat system

är det lagprövningsförfarande som förekommer i USA, där i princip alla domstolar kan pröva en författnings förenlighet med konstitutionen. Högsta instans på detta område är USA:s Supreme Court.

I Sverige är lagrådsgranskningen samt domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas lagprövningsrätt viktiga delar i kontrollen av att lagar och andra författningar inte strider mot grundlag eller annan överordnad lag. Bestämmelserna om lagrådsgranskning finns i 8 kap. 18 § RF och innebär i korthet att regeringen bör inhämta yttrande från lagrådet över förslag till vissa i stadgandet angivna lagar. Om regeringen underlåter att inhämta sådant yttrande skall skälen härför redovisas inför riksdagen. Lagrådets granskning skall bl. a. avse hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt.

Lagprövningsrätten är reglerad i 11 kap. 14 § RF. Stadgandet infördes i RF år 1980 och betydde att den lagprövningsrätt som tidigare utvecklats i praxis lagfästes. Lagprövningsrätten innebär att en domstol eller ett annat offentligt organ i sin rättstillämpande verksamhet har rätt och skyldighet att sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell valör. Om t. ex. en lagregel uppenbart strider mot grundlag får den inte tillämpas. Det är enligt det svenska lagprövningssystemet inte möjligt att hos en domstol begära prövning enbart av frågan om en författnings grundlagsenlighet. Denna fråga måste ha aktualiserats vid tillämpning av författningen i ett visst fall för att kunna behandlas av domstolen.

Frågan om att inrätta en författningsdomstol i vårt land har diskuterats i olika sammanhang, bl. a. av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) och rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). Båda utredningarna ställde sig avvisande härtill. Frågan har även under senare år vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Såväl i proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen som i proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m. förkastades tanken på att inrätta en författningsdomstol av de föredragande departementscheferna. Riksdagen hade samma mening.

Såsom framhållits i bl. a. förarbetena till regeringsformens fri- och rättighetsregler skulle inrättandet av en författningsdomstol kunna medföra risk för en icke önskvärd förskjutning i det svenska politiska maktsystemet och bryta mot svensk författningstradition. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att förorda bifall till motionerna. Vad gäller den i motion 1111 aktualiserade frågan om tillämpningen av internationella konventioner kan även hänvisas till vad utskottet anför på s.27 i detta betänkande.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1983/84:1111, 1415 och 1418.

Motionerna 1983/84:1108 av Anders Björck (m), 1983/84:1352 (yrkande 1) av Gunilla André m. fl. (c) och 1983/84:1374 av Lars Ahlmark (m) tar upp frågan om ändringar i svensk lagstiftning med anledning av *Europadomstolens fällande dom mot Sverige* i ett uppmärksammat fall förra året för brott

mot den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen).

I motion 1108 erinras om att justitieministern uttalat att regeringen inte avser att vidta några lagstiftningsåtgärder för att efterkomma domen. Enligt motionen är det angeläget med hänsyn till Sveriges anseende utomlands som en ansvarsfull medlem av Europarådet att vi respekterar Europadomstolens domar. Riksdagen bör därför uttala sig för att ändringar skall ske i svensk lagstiftning så att de krav som ställs i domen tillgodoses. I motion 1352 begärs ett tillkännagivande till regeringen om det angelägna i att lagstiftningsarbetet i högre grad än f. n. bedrivs med hänsyn till Europakonventionens krav. I motion 1374 begärs en översyn av svensk lagstiftning för att utröna vilka ändringar som krävs för att undvika nya fällande domar i Europadomstolen. Motionären anför bl. a. att det kan ifrågasättas om den s. k. transformationsprincipen bör överges så att konventioner direkt kan tillämpas av svensk domstol.

Även motion 1983/84:1112 av Marianne Karlsson (c) gäller frågan om *tillämpningen av internationella konventioner*. Enligt motionen skulle det för svensk rätt vara mest praktiskt att införa en metod med automatisk giltighet av konventioner och ett förslag till lag med detta syfte lämnas därför.

I 10 kap. RF finns regler om hur överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation skall ingås. Den svenska lagstiftningen innehåller emellertid inte några regler om hur de internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt skall införlivas med svensk rätt. Den praxis som utbildas innebär att sådana överenskommelser inte direkt gäller för den inomstatliga rättstillämpningen i Sverige. För detta krävs att de rättsliga principer som kommit till uttryck i överenskommelsen upptagits i svensk lag eller annan författning. Detta kan ske genom s. k. transformation, vilket innebär att de delar av en konvention som behöver införlivas med svensk rätt omarbetas till svensk författningstext. En annan metod är s. k. inkorporation som innebär att det i lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige.

Problemen med att införliva konventionsförpliktelser med intern rätt har behandlats av bl. a. utredningen om författningspublicering (SOU 1974:100). Utredningen avvisade därvid metoden att låta bindande internationella överenskommelser automatiskt bli en del av den nationella rätten. Man pekade på en rad svårbemästrade problem som en sådan metod skulle föra med sig.

Det har även i olika sammanhang diskuterats att låta de internationella fri- och rättighetskonventioner som Sverige anslutit sig till slå igenom i svensk grundlag. antingen genom att det i grundlagen föreskrivs att konventionerna skall generellt tillämpas i Sverige eller genom att delar av konventionerna arbetas in i svensk grundlag.

1973 års fri- och rättighetsutredning hade enligt sina direktiv att överväga lösningar efter någon av nämnda linjer. Enligt utredningen (SOU 1975:75)

var det emellertid inte någon framkomlig väg att direkt anknyta grundlagens rättighetsregler till dessa konventioner. Man anförde bl. a. att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga och att de ofta bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Vidare framhölls att de undersökningar utredningen låtit utföra visade att konventionerna i åtskilliga hänseenden var svårtolkade och att de därför inte var lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Utredningen hade dock tagit stor hänsyn till konventionstexternas sakliga innehåll. Det rättighetsskydd utredningen föreslagit var nämligen på flera punkter betydligt starkare än det som följde av konventionerna.

I lagstiftningsärendet anslöt sig föredragande departementschefen och även riksdagen till utredningens förslag i denna del.

Utskottet vill framhålla att det givetvis måste vara Sveriges skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. Det är av det skälet angeläget att man i samband med svensk anslutning till en konvention noggrant överväger vilka konsekvenser anslutningen får för den inhemska rättsordningen. Samtidigt är utskottet medvetet om att det kan vara förenat med lagtekniska svårigheter att anpassa den svenska lagstiftningen till ingångna konventioner i alla delar. Enligt utskottets bedömning måste det som hittills avgöras från fall till fall hur denna anpassning skall ske. Utskottet kan således inte förorda en generell tillämpning av inkorporationsmetoden på sätt som föreslås i motion 1112.

Europakonventionen har som tidigare framgått inte gjorts direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Dess innehåll, liksom innehållet i andra av Sverige tillträdde konventioner, skall emellertid beaktas vid utarbetandet av lagar och andra författningar. Det måste därför ske en fortlöpande kontroll av svensk lagstiftnings förenlighet med konventioner. Därvid skall även beaktas den praxis som fastläggs genom Europadomstolens domar. Justitieministern har nyligen inför riksdagen förklarat att en sådan uppföljning av svensk lagstiftnings anpassning till konventioner sker inom regeringskansliet. Med hänsyn härtill anser utskottet att kravet på en översyn av svensk lagstiftning får anses tillgodosett.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1983/84: i 108, 1112, 1352, yrkande 1, och 1374.

I motion 1983/84:579 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) begärs *reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap*. Motionären framhåller att begreppet medborgare (resp. svensk medborgare) förekommer i ett stort antal lagrum i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och riksdagsordningen. Med hänsyn härtill är det enligt motionären anmärkningsvärt att detta begrepp inte är definierat i grundlagen.

Det grundläggande skyddet för medborgarskapet finns i 2 kap. 7 § RF. Där stadgas bl. a. att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt svenska medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i

annan stat. Reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Nämnda stadgande i RF fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:195, KU 39). Därvid förstärktes skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap för personer som utan eget initiativ eller egen önskan innehar medborgarskap i annan stat.

Utskottet anser det inte påkallat att i regeringsformen föra in även regler om förvärv av svenskt medborgarskap. De nuvarande reglerna i RF tillgodoser enligt utskottet det behov av grundlagsskydd som finns på detta område. Utskottet avstyrker således motion 579.

Normgivningen på skatteområdet tas upp i motionerna 1983/84:298 av Knut Wachtmeister (m), 1983/84:1376 av Karin Ahrlund (fp) och 1983/84:2398 av Stig Josefson m. fl. (c).

Motionerna 298 och 1376 innehåller krav på att reglerna om förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatteområdet skall ses över. I motion 2398 hävdas att skattelagstiftningen måste beredas omsorgsfullare och att de regler riksdagen beslutar på detta område måste förses med utförligare motivtext. Enligt sistnämnda motion har det pågått en utveckling som lett till att en allt större del av medborgarnas skattebelastning bestäms av t. ex. riksskatteverkets föreskrifter.

I 2 kap. 10 § andra stycket RF finns en regel om förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatteområdet. Bestämmelsen har sin grund i ett förslag från rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). Utredningen lämnade en utförlig redogörelse för de fall i vilka stadgandet kunde bli tillämpligt. I proposition 1978/79:195, vari förslaget till stadgandet framlades för riksdagen, uttalade föredragande departementschefen att starka skäl talade för någon form av förbud mot retroaktiv lagstiftning. Frågan var emellertid om det var möjligt att på ett tillfredsställande sätt ange vad som var retroaktiv lagstiftning på skatteområdet. Departementschefen ansåg dock att utredningens avgränsningsmetod kunde godtas. Han anslöt sig även i allt väsentligt till vad utredningen anfört beträffande frågan när skattskyldighet skall anses inträda vid olika skatteformer och andra tillämpningsfrågor. Riksdagen godtog propositionen i denna del.

De nuvarande reglerna om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning har varit i kraft sedan år 1980. Som sagts har det varit förenat med svårigheter att ange vad som skall anses som retroaktiv lagstiftning på skatteområdet. En ingående undersökning har emellertid företagits av rättighetsskyddsutredningen beträffande de olika tillämpningsproblem som kunde tänkas uppstå. Enligt utskottet bör ytterligare erfarenheter av nuvarande grundlagsregler vinnas innan en översyn aktualiseras. Utskottet vill dock framhålla vikten av att lagstiftningen på skatteområdet så långt möjligt utformas på sådant sätt att det inte behöver råda någon tvekan om att stadgandet i 2 kap. 10 § RF följs. Utskottet avstyrker med det anförda yrkandena i motionerna 298 och 1376.

Beträffande de frågor om utformningen av skattelagstiftningen som tas upp i motion 2398 vill utskottet framhålla att utskottet delar motionärernas åsikt att det är av stor vikt att lagar och förarbeten utformas på ett sådant sätt att tillräcklig ledning ges för rättstillämpningen.

Utskottet vill även erinra om att utskottet i samband med 1981 års granskningsarbete (KU 1980/81:25) gjort en översikt över huvudtyperna av verkställighetsföreskrifter på skattelagstiftningens område och också tagit upp vissa frågor angående myndigheternas normgivning. Utskottet konstaterade därvid bl. a. att normgivningen på detta område har en mycket stor betydelse för den enskilde. Myndigheternas normgivning kompletterar och fyller ut riksdagens lagstiftning och regeringens förordningar som den är underordnad. Uppsikten över denna myndighetsverksamhet ankom enligt utskottet i första hand på regeringen eftersom regeringen genom förordningar ger myndigheterna de erforderliga befogenheterna på området. Av dessa skäl var det väsentligt att regeringen fortlöpande följer myndigheternas normgivning och tar de initiativ som framstår som påkallade. Detta uttalande har enligt utskottets mening fortfarande aktualitet.

Det kan vidare påpekas att verksledningskommittén (C 1983:04) bl. a. har till uppgift att sträva efter att åstadkomma en ledningsfunktion för förvaltningsmyndigheterna som med största möjliga effektivitet kan svara för och styra genomförandet av de uppgifter regeringen lägger på myndigheten. Denna inriktning av myndigheternas ledningsfunktion kommer även att ha betydelse när det gäller fullföljandet av de intentioner riksdagen uttalar i samband med lagstiftningsarbetet.

Med det anförda får motion 2398 anses i viss mån tillgodosedd. Motionsyrkandet avstyrks.

I motion 1983/84:334 av C.-H. Hermansson m. fl. (vpk) begärs en offentlig utredning för att kartlägga *maktförhållandena i samhället*. För att folkets demokratiska rättigheter skall kunna försvaras och utvidgas, så att demokratin blir gällande på alla områden av samhällslivet, är det enligt motionärerna nödvändigt att största möjliga kunskap erhålls om de faktiska maktförhållandena i samhället.

Åtskilliga av de frågor som den i motionen begärda utredningen skulle omfatta har belysts av tidigare i olika sammanhang företagna undersökningar och är fortlöpande föremål för uppmärksamhet inom statsvetenskaplig och nationalekonomisk forskning. Det kan nämnas att Riksbankens jubileumsfond nyligen har initierat ett långsiktigt forskningsprojekt om riksdagens arbete. Utskottet vill även erinra om det nu pågående arbetet i folkstyrelsekommittén och verksledningskommittén.

Enligt utskottet är det betydelsefullt att öka kunskapen om de i motionen aktualiserade frågorna men finner det inte ändamålsenligt att tillgodose dessa krav genom den begärda offentliga utredningen. Utskottet avstyrker således motion 334.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara* att riksdagen avslår
 - a) motion 1983/84:331,
 - b) motion 1983/84:581,
 - c) motionerna 1983/84:1385 och 1983/84:2127,
 - d) motion 1983/84:1402,
2. beträffande *inrättande av en författningsdomstol* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:1111, 1983/84:1415 och 1983/84:1418,
3. beträffande *Europadomstolens dom mot Sverige och tillämpningen av internationella konventioner* att riksdagen avslår
 - a) motionerna 1983/84:1108, 1983/84:1352, yrkande 1 och 1983/84:1374,
 - b) motion 1983/84:1112,
4. beträffande *reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap* att riksdagen avslår motion 1983/84:579,
5. beträffande *normgivningen på skatteområdet* att riksdagen avslår
 - a) motionerna 1983/84:298 och 1983/84:1376,
 - b) motion 1983/84:2398,
6. beträffande utredning om *maktförhållandena i samhället* att riksdagen avslår motion 1983/84:334.

Stockholm den 8 oktober 1984

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Ynge Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk) och Ove Eriksson (m).

Reservationer

1. beträffande *Europadomstolens dom mot Sverige och tillämpningen av internationella konventioner* (mom. 3)

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood och Ove Eriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 27 som börjar "Justitieministern har" och slutar "och 1374" bort ha följande lydelse:

Justitieministern har i ett interpellationssvar i riksdagen den 12 januari 1984 förklarat att regeringen inte anser att den nu aktuella domen i Europadomstolen påkallar några omedelbara ändringar i svensk lagstiftning. Någon redovisning av vad som ligger till grund för denna slutsats har inte lämnats. Utskottet kan inte dela regeringens bedömning i denna fråga. Enligt utskottets åsikt torde det nämligen bli nödvändigt att företa betydelsefulla ändringar, för att de krav domen ställer skall uppfyllas. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att det är av stor vikt för vårt lands internationella anseende att vi följer ingångna konventioner anser utskottet det påkallat att göra en grundlig kartläggning beträffande svensk lagstiftnings förenlighet med ingångna konventioner. Riksdagen bör därför hos regeringen begära en översyn av svensk lagstiftning i detta syfte. Med det anförda får motionerna 1108, 1352 yrkande 1 och 1374 anses tillgodosedda. Motion 1112 avstyrks.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

3. beträffande *Europadomstolens dom mot Sverige och tillämpningen av internationella konventioner*
att riksdagen

- a) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför med anledning av motionerna 1983/84:1108, 1983/84:1352 yrkande 1 och 1983/84:1374,
- b) avslår motion 1983/84:1112.

2. beträffande *normgivningen på skatteområdet* (mom. 5)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrlund (fp) och Ove Eriksson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 28 som börjar "De nuvarande" och slutar på s. 29 med "motionsyrkandet avstyrks" bort ha följande lydelse:

Den nuvarande bestämmelsen om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning har varit i kraft endast några få år. Det har emellertid enligt utskottets mening redan visat sig att den inte fått en tillfredsställande utformning. Det är således uppenbarligen förenat med betydande svårigheter att klart utläsa vad som gäller på detta område. Som framhållits i motionerna är det en fråga av yttersta vikt att grundlagen är entydigt utformad. Utskottet anser därför, med tillstyrkande av motionerna 298 och 1376, att riksdagen hos regeringen bör hemställa om en översyn av 2 kap. 10 § andra stycket RF.

Beträffande de frågor om utformningen av skattelagstiftningen som tas upp i motion 2398 vill utskottet framhålla att utskottet delar motionärernas uppfattning att den alltmer ökade omfattningen av myndigheternas, främst riksskatteverkets, tillämpningsföreskrifter på skatteområdet måste motver-

kas. Utskottet instämmer även i motionärernas uppfattning att det för att bryta denna utveckling är nödvändigt med en omsorgsfullare beredning av lagstiftningen på skatteområdet och att lagarna måste förses med motiveringar som i högre grad än f. n. ger vägledning vid tillämpning av reglerna.

Utskottet vill även erinra om att utskottet i samband med 1981 års granskningsarbete (KU 1980/81:25) gjort en översikt över huvudtyperna av verkställighetsföreskrifter på skattelagstiftningens område och också tagit upp vissa frågor angående myndigheternas normgivning. Utskottet konstaterade därvid bl. a. att normgivningen på detta område har en mycket stor betydelse för den enskilde och att den är omfattande. Myndigheternas normgivning kompletterar och fyller ut riksdagens lagstiftning och regeringens förordningar som den är underordnad. Uppsikten över denna myndighetsverksamhet ankom enligt utskottet i första hand på regeringen eftersom regeringen genom förordningar ger myndigheterna de erforderliga befogenheterna på området. Av dessa skäl var det väsentligt att regeringen fortlöpande följer myndigheternas normgivning och tar de initiativ som framstår som påkallade. Detta uttalande har enligt utskottets mening fortfarande aktualitet. Utskottet tillstyrker således motion 2398.

Vad utskottet i denna del anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 5 bort hemställa

5. *beträffande normgivningen på skatteområdet*

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1983/84:298 och 1983/84:1376 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) med bifall till motion 1983/84:2398 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. *beträffande utredning om maktförhållandena i samhället (mom. 6)*

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 29 som börjar "Åtskilliga av" och slutar "motion 334" bort ha följande lydelse:

Som framhållits i motionen är det nödvändigt med kunskap om de faktiska maktförhållandena i det svenska samhället för att folkets demokratiska rättigheter skall kunna försvaras och utvidgas. Det är därför viktigt att kartlägga de betydelsefulla förändringar som har ägt rum under de senaste årtiondena. Några av de frågor som en utredning av det slag som föreslås i motionen skulle behandla har visserligen tagits upp av tidigare utredningar. Dessa täcker emellertid inte alla de aspekter som är av intresse i detta sammanhang och de är dessutom delvis inaktuella. Det kan inte heller förväntas att frågorna kommer att bli tillräckligt belysta genom pågående statsvetenskapligt eller nationalekonomiskt forskningsarbete. Enligt utskottets åsikt föreligger mot bakgrund av det anförda behov av att låta utreda

maktförhållandena i samhället genom en offentlig utredning. Riksdagen bör därför begära att regeringen tar initiativ till en utredning med den inriktning som föreslagits i motionen. Utskottet tillstyrker således motion 334.

dels att utskottet under 6 bort hemställa

6. beträffande utredning om *maktförhållandena i samhället*

att riksdagen med bifall till motion 1983/84:334 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilda yttranden

1. beträffande *regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara*

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood och Ove Eriksson (alla m) anför:

I motionerna 331 (med hänvisning även till motion 581), 1385 och 2127 begärs en omprövning av utformningen av vissa bestämmelser i 13 kap. regeringsformen. Dessa motioner har tyvärr blivit uppskjutna till höstriksdagen 1984/85, vilket i praktiken gjort det omöjligt att få till stånd ett första riksdagsbeslut före 1985 års riksdagsval, något som med hänsyn till det allvarliga utrikespolitiska läget och den aktuella händelseutvecklingen i vår del av Europa är att beklaga.

Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara utgår från en successivt upptrappad hotbild och bygger i princip på förutsättningen att statschefen, regeringen och riksdagen har tid att förbereda sig och anpassa sig till ett läge, där krig slutligen utbryter.

Den militära utvecklingen i vår omvärld gör det emellertid möjligt för främmande makter att under täckmantel av reguljära krigsövningar inleda blixtanfall mot politiskt och strategiskt viktiga områden i vårt land. Särskilt om detta skulle inträffa sommartid och under ett veckoslut, då medborgarna i vårt land i stor utsträckning vistas annorstädes än i hemorten, och då regeringsmakten formellt utövas av en "semesterregering", kan helt oförutsedda situationer uppkomma, då exempelvis en sådan regering – i sämsta fall på ockuperat område – kan tvingas att ta ställning till ett beslut om vapenstillestånd.

Det hade varit önskvärt att riksdagen redan nu fått möjlighet att – mot bakgrunden av realistiska scenarier – grundligt analysera regeringsformens hithörande bestämmelser om beslutsfattande i olika lägen så att ändringsförslag kunnat behandlas i en första läsning under detta riksmöte. Som ärendet nu ligger till kommer det att dröja fyra år till dess ett definitivt grundlagsbeslut kan tas. Mycket kan hända under den tiden.

Det är under alla förhållanden ytterst angeläget att folkstyrelsekommittén, i enlighet med sina direktiv, snarast möjligt behandlar denna fråga.

2. beträffande *inrättande av en författningsdomstol*

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood och Ove Eriksson (alla m) anför:

I motionerna 1415 och 1418 framhålls bl. a. att en allt intensivare lagstiftningstakt med alltför många dåligt förberedda lagar har lett till godtycke och orimliga tolkningar från myndigheternas sida. Detta får ofta allvarliga följder för enskilda människor, vilkas möjligheter till rättelse många gånger är små. Det ökade antalet anmälningar mot Sverige i Europadomstolen tyder också på att förhållandena är otillfredsställande.

Vi delar motionärernas oro över dessa utvecklingstendenser. Det framstår enligt vår mening som klart att de enskilda människornas rättssäkerhet behöver förbättras i olika avseenden. Ett alternativ är därvid att inrätta en författningsdomstol. Vi menar att denna fråga bör diskuteras förutsättningslöst i den nyligen tillsatta folkstyrelsekommittén.

3. beträffande *reglering i regeringsformen av svenskt medborgarskap*

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood och Ove Eriksson (alla m) anför:

I regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen förekommer bestämmelser som avser "medborgarna" i ett stort antal paragrafer. Det förefaller mot denna bakgrund egendomligt att våra grundlagar inte någonstades anger vad som konstituerar svenskt medborgarskap, vilket ju bl. a. utgör grunden för utövandet av rösträtt till riksdagen.

Eftersom det *nu* inte torde vara möjligt att *direkt* göra ett tillägg till regeringsformen skulle det enligt vår mening vara värdefullt om folkstyrelsekommittén tog frågan under övervägande.