

Nr 26

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om inrättande av ett skattelagråd.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas de likalydande motionerna I: 512 och II: 642. Texten är tryckt i andra kammaren.

Motionärer är i *första* kammaren herr Gösta Jacobsson (h) samt i *andra* kammaren herrar Magnusson i Borås och Björkman (båda h).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om förslag till riksdagen om inrättande av ett skattelagråd».

Gällande bestämmelser m. m.

I 21 § regeringsformen (RF) finns de grundläggande bestämmelserna om lagrådets uppgifter och organisation. Enligt detta grundlagsstadgande skall lagrådet avge utlåtande över de förslag till »stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar» som Kungl. Maj:t för ändamålet överlämnar till lagrådet. Lagrådet består av en eller flera avdelningar. Varje avdelning skall enligt 21 § RF vara sammansatt av tre justitieråd och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter. I stället för ett av justitieråden kan Kungl. Maj:t dock förordna annan »lagfaren, skicklig och oväldig person» som ledamot av lagrådsavdelning.

Beträffande vissa lagförslag är remiss till lagrådet obligatorisk på grund av särskilda bestämmelser i RF. Detta gäller bl. a. lagstiftning i civil-, straff- och kyrkorättsliga ämnen (87 §), lagstiftning i vissa andra avgränsade ämnen såsom om svenskt medborgarskap (33 §) och om monopol (60 §) samt lagstiftning om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring (17 §), om regeringsrätten (18 §) och om lagrådet (21 §). Skattelagstiftningen omfattas inte av dessa bestämmelser. I praxis brukar inte heller lagrådets yttrande inhämtas över förslag till skatteförfattningar.

Bestämmelserna i 21 § RF om lagrådet kompletteras av lagen den 3 juni 1965 (nr 186) om lagrådet. Enligt denna lag med däri i år gjorda ändringar (nr 57) utgörs lagrådet av en ordinarie och högst två extra avdelningar. Extra avdelning träder i tjänst efter förordnande av Kungl. Maj:t. Sådant förordnande får meddelas när arbetsbördan i lagrådet kan antas bli särskilt betungande.

Enligt Kungl. Maj:ts förordnande den 29 mars 1968 består lagrådet fr. o. m. den 16 april i år av en ordinarie och två extra avdelningar.

Historik och vissa tidigare reformförslag

Lagrådet inrättades år 1909. Den laggranskning, som anförtroddes lagrådet, hade tidigare ålegat högsta domstolen. Huvudsyftet med lagrådets inrättande var att åstadkomma lättnad i högsta domstolens arbetsbörda.

Under 1920-talet framfördes i olika motioner förslag både om begränsning av lagrådets kompetens, om ändring i dess sammansättning och om lagrådets avskaffande. I en inom justitiedepartementet år 1926 verkställd utredning föreslogs att laggranskningen skulle återföras till högsta domstolen. Inte något av dessa förslag ledde till lagstiftning (KU 1920: 47, 1923: 13, 1924: 13, 1926: 16, 1927: 16 och 1928: 23).

Vid 1949, 1954 och 1962 års riksdagar väcktes motioner om utvidgning av lagrådets granskningsområden och vissa därmed sammanhängande spørsmål (KU 1949: 8, 1954: 9 och 1962: 8). Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen.

I sitt vid 1949 års riksdag avgivna utlåtande uttalade konstitutionsutskottet att en viss utvidgning av granskningsområdet kunde vara motiverad. Utskottet kunde dock inte förorda en obligatorisk utsträckning av lagrådsgranskningen utan endast en fakultativ sådan inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser. En viss varsamhet måste dock iakttagas. Lagrådet kunde med sin föreskrivna sammansättning inte påläggas en nämnvärd utökning av arbetsbelastningen. En uppdelning av lagrådet på två avdelningar eller avdelandet av särskild personal med liknande uppgifter kunde inte heller förordas av utskottet. Tillskapandet av ett nytt organ för laggranskning skulle i realiteten medföra liknande olägenheter som en ökning av lagrådsledamöternas antal.

I 1962 års utlåtande framhöll konstitutionsutskottet bl. a. att departementens tillgång till för lagstiftningsarbete skolade jurister avsevärt förstärkts. En lagstadgad utvidgning av lagrådets granskningsområde syntes utskottet, med hänsyn till lagrådets arbetsbelastning, aktualisera frågan om en annan organisation av lagrådet än den som föreskrevs i regeringsformen. Det betonades att regeringsformens bestämmelser angående lagrådet var under prövning av författningsutredningen. Utskottet erinrade avslutningsvis om att författningsförslagen underkastades en granskning jämväl i riksdagen från såväl materiell som formell synpunkt.

Frågan om laggranskningen togs upp på nytt av *författningsutredningen* i dess slutbetänkande »Sveriges statsskick» (SOU 1963: 16—19), som bl. a. innehöll förslag till ny RF. I detta utvidgades lagrådets arbetsområde till att omfatta bl. a. grundlagar och kommunallagar. Enligt utredningens mening kunde en ytterligare utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet övervägas. Vissa skäl talade enligt utredningen för att lagrådsremiss skedde i varje fall av de viktigare skattelagarna. Utredningen ansåg emellertid att en reform i denna riktning förutsatte en utvidgning och ändrad sammansättning av lagrådet. Vid granskning av förslag till skattelag syntes det sålunda utredningen att majoriteten av lagrådets ledamöter borde hämtas från högsta förvaltningsdomstolen (regeringsrätten). En sådan ut-

byggnad av lagrådet ansågs dock förutsätta särskild utredning, varför förslag i angiven riktning inte framlades. Beträffande lagrådets sammansättning föreskrevs i förslaget till RF endast att i lagrådet skulle tjänstgöra ledamöter av de båda högsta domstolarna.

Författningsutredningens förslag har inte lagts till grund för lagstiftning. Vid 1964 och 1965 års riksdagar beslöts emellertid på grundval av författningsutredningens betänkande och visst kompletterande utredningsmaterial en del begränsade ändringar i gällande grundlagar (prop. 1964: 140, KU 19, KU 1965: 19, rskr 162). Bl. a. ändrades 21 § RF så att lagrådet i fortsättningen kunde arbeta på avdelningar. Föreskrifterna om lagrådets sammansättning fick en sådan utformning att det blev möjligt att byta ut ett av justitieråden på lagrådsavdelning mot annan lagfaren person. Motivet för dessa ändringar var en väntad ökning av lagrådets arbetsbörda, bl. a. till följd av att det mångåriga arbetet på en ny jordabalk hade hunnit så långt att ett förslag i frågan kunde beräknas bli föremål för lagrådets granskning inom en inte avlägsen framtid. I propositionen uttalade departementschefen att han för det dåvarande inte var beredd att till bedömning uppta författningsutredningens förslag om en väsentlig utökning av lagrådets kompetensområde. Förslaget torde lämpligen prövas i anslutning till en större författningsrevision.

Lagändringar 1968

Genom lagändringar innevarande år (prop. 15, 1LU 14, rskr 78) möjliggjordes inrättande av en tredje lagrådsavdelning.

I lagrådsremissen framhöll departementschefen, att de senaste åren kännetecknats av stark ökning av lagstiftningsverksamheten och att denna ökning kunde väntas fortsätta under överblickbar tid. Detta skulle medföra en kraftigt ökad arbetsbörda för lagrådet. Departementschefen uttalade vidare följande:

I ett långsiktigt perspektiv utgör frågan om lagrådets granskningsverksamhet en del av den större frågan om de krav man överhuvudtaget bör ställa på lagstiftningsmaskineriet i det nutida samhället. Vid en sådan bedömning inställer sig en rad frågor om laggranskningens funktion, vilka lagar granskningen bör avse och vad den bör ta sikte på, hur lagrådet bör vara sammansatt osv. Inom justitiedepartementet har påbörjats ett förberedande utredningsarbete i dessa frågor, och därvid uppmärksammas även vilka grundlagsändringar som kan komma att behövas. Detta arbete är emellertid tidskrävande, och grundlagsändringar beträffande lagrådet kan i varje fall inte hinna beslutas förrän tidigast 1970/71.

I sitt yttrande över förslaget anförde lagrådet, att det förutsatte, att frågan om laggranskningen snarast kom att få en mera långsiktig lösning.

Första lagutskottet framhöll i sitt tillstyrkande utlåtande, att utskottet fann det angeläget att man så snart som möjligt nådde en lösning av laggranskningsfrågan som kunde bli bestående och göra det möjligt att bemästra laggranskningsuppgifterna utan att de högsta rättskipande instansernas ledamöter togs i anspråk i den utsträckning som nu måste ske.

Motionerna

Motionärerna framhåller som angeläget med hänsyn till de skattskyldigas rätts-säkerhet att en riktig och rättvis beskattning åstadkommes redan i första instans. De uttalar, att skattelagstiftningen, framför allt under de senaste åren, blivit komplicerad och svårtolkad samt företer brister i formella hänseenden. Bristerna skulle enligt motionärerna kunna undanröjas om skatteförfattningarna blev föremål för granskning av ett skattelagråd.

Utskottet

Förevarande motioner, vari föreslås inrättande av ett skattelagråd, upptar en delfråga i komplexet om en ändrad ordning för laggranskningen över huvud. Som framgår av redogörelsen ovan råder numera allmän enighet om att gällande reglering i detta hänseende inte kan bibehållas på längre sikt. För närvarande pågår också inom justitiedepartementet utredningsarbete i ämnet. Härunder kommer att övervägas bl. a. vilka lagar granskningen bör avse och hur det granskande organet bör vara sammansatt. Frågan om skattelagstiftningen kan inte förbigås i detta sammanhang. Med hänsyn till det utredningsarbete, som sålunda pågår och som enligt vad som upplysts kommer att bedrivas skyndsamt, föreligger enligt utskottets mening inte skäl för någon riksdagens åtgärd i anledning av förevarande motioner. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen avslår motionerna I: 512 och II: 642.

Stockholm den 29 oktober 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Sveningsson (h), fru Segerstedt Wiberg* (fp), herrar Sörlin (s), Sörenson (fp), Nyquist (s), Ivar Andersson (s), Svenungsson (h) och Ernst Olsson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson* (s), Magnusson i Tumhult* (h), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttra* (cp), Norrby (fp), Jonsson (fp) och Lindberg (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.