



BEREDNINGSPROCESSEN FÖR
SKATTELAG
Professor Anders Hultqvist
Stockholms universitet



VARFÖR SÅ VIKTIGT?

Ursprungligen – Konungaæden

- i landskapslagarna,
- Magnus Erikssons landslag
- Kristoffers landslag

1720 års RF - Ständerna

1809 års RF – 57 §

- Svenska Folkets urgamla rätt, at sig beskatta, utöfwäs af Rikens Ständer allena wid Allmän Riksdag.

1865-66

- Svenska folkets urgamla rätt att sig beskattas utöwas av riksdagen allena.

1974 års RF

- Beskattningen fördes över till det obligatoriska lagområdet – Riksdagens behörighet att stifta skattelag



GRUNDLAGSREGLERINGEN

- 8 kap. 1 § Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag...
- 8 kap. 2 § Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser
 - 2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
 - 3. grundläggande kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,

SLUTSATS

Riksdagen är
det enda offentliga
organ som får
ålägga skatt

+

Riksdagen får
besluta om skatt
endast genom
föreskrifter i lag

=

Skattskyldighet kan endast
uppkomma genom lag

Eller omvänt

Ingen skatt, utan lag!



KRINGGÅENDE AV SKATTELAG



Ska domare kunna ålägga
skatt när enskilda skattebetalare
tänkt mycket och anpassat sina
förfaranden till gällande lag?



"Untaxed by Parliament,
Taxed by Judges"

Helmers avhandling 1956:
BÄSTA REMEDIET "en sorgfällig avfattning av
skattelagen"

STORA KRAV PÅ SKATTELAGSTIFTNINGEN

Politiska krav



Inte enkel att
kringgå





Robust vid
tillämpningen



BESLUTSGÅNGEN GRUNDLAGSREGLERINGEN

4 kap. 4 § RF: Väcka förslag om föreskrifter
om skatt – Regeringen & riksdagsledamot

- Regeringen – proposition
- 7 kap. 2 § RF: Beredning av regeringsärenden
- 8 kap. 21-22 §§ RF: Lagrådsgranskning

- Ledamot – motion
- Utskott – betänkande

- 4 kap. 5 § RF: Utskottsbehandling – beredning
- 4 kap. 7 § RF: Riksdagen – beslut, omröstning
- 8 kap 19 § RF: Regeringen – utfärda/kungöra (SFS)



BEREDNINGSKRAVET – 7:2 RF

- Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter.
- Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner.
- Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.
- REMISSTVÅNG
- I övrigt stor frihet ("inte binda upp regeringen vid strikta grundlagsregler"), men under KONSTITUTIONELLT ANSVAR




KONSTITUTIONELL KONTROLL – 13 KAP. RF

- 1 § Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- 3 st. Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden.
- 2 § När det finns skäl till det, dock minst en gång om året, ska konstitutionsutskottet meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma.



GRANSKNINGAR – PRECISERAT BEREDNINGSKRAV



- Iakttagelser
- Kritik
- Generella riktlinjer växer fram
 - som ska följas, om inte särskilda skäl föranleder annat.
- Granskning igen!
- Riktlinjerna är nu normer
- Blir riktlinjer för regeringsarbetet
- Propositionshandbok, kommittéhandbok, gula boken
- Ett **preciserat beredningskrav**

RIKSREVISIONEN

- Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att **granska den verksamhet som bedrivs av staten**. (13 kap. 7 § RF)
- Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. (13 kap. 7 § RF)
- **Riksrevisorerna beslutar självständigt**, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. (13 kap. 7 § RF)
- Ytterligare bestämmelser i RO

UTVÄRDERING AV BEREDNINGEN

Bl.a.

- Utredningar
- ESO
- Häringsymposier (samarbete mellan Justitiedepartementet, Juridiska fakulteterna & svensk juristtidning, SvJT)
- Skattelagstiftningsprojektet

LAGRÅDETS GRANSKNING (8 KAP. 21-22 §§ RF)



8:22 RF – Lagrådet ska granska

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt
2. hur föreskrifter förhåller sig till varandra
3. rättssäkerhetens krav
4. om lagen kan anses tillgodose de syften som angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen

Ibland synpunkter på beredningen!

VILKA ÄR DÅ "NORMERNA" I DET PRECISERADE BERDNINGSKRAVET?

- Lägga samman
 - Konstitutionsutskottets betänkanden
 - Riksrevisorernas synpunkter
 - Lagrådets synpunkter
 - Utredningar/utvärderingar
 - Ofta förekommande synpunkter
- Bra beredning av lagstiftningsärenden
- Sälla ut: Tydliga krav, icke motsagda synpunkter, ovedersägliga fakta

Planering (KU)	- Redan när en utredning om ny eller förändrad lagstiftning sätts igång, bör ansvarigt departement göra en plan för hur hela ärendet ska hanteras från början till slut och därvid tillse att alla de resurser och tidsmarginaler m.m. som erfordras (nedan) också har tillgodosets.
Utredningen (Ej behandlat av KU, utan uppfattning i utredningar, konf. & litt. Se ovan)	- Helst genom kommittéväsendet (kommitté eller särskild utredare). - Departementsintern i vissa fall, antingen för att det är brådskande, hemligt eller t.o.m. mer ändamålsenligt. - Myndighetsutredning i specialfall (förstudie, begr. specialfrågor m.m.) där det inte fordras demokratisk förankring, allsidighet eller liknande.
Direktiv (Formkrav)	- Beslutas av regeringen. - Behövs vid utredning genom kommittéväsendet, men inte vid dep.interna eller myndighetsinterna utredningar
Tillsättning av funktionärer (Riksråd, & utredn.)	- Av regeringen eller (vanligen) ansvarigt statsråd. - Behövs vid utredning via kommittéväsendet (inte interna utredn.). - Bör ske omgående, särskilt ordförande/särskild utredare samt sekreterare/sekretariat (har anses gå för långsamt i flera utvärderingar). - Inget hindrar att externa experter även tillkallas till dep.interna utredningar.
Publicering (Ej KU, slutsatser av debatten)	- Helst Statens Offentliga Utredningar (SOU) eller, för dep.interna utredningar, i Ds-serien. - Numera också särskilda promemorior, men är inte att föredra. De är svårare att få tag i och därmed svårare att referera till (i t.ex. ett offentligvetenskapligt samtal). Ett minkrav borde vara att de förses med diarienummer, ansvarigt departement/myndighet, enhet, men hellre en (ny) egen serie (som går att referera till).
Remiss (KU, prop.handbok & slutsatser av deb.)	- Ska vara skriftlig. - Remissutörens bara som komplement. - Tveksamt att remittera SKV's förslag utan dep.intern eller mer allsidig beredning (remissarbetet är omfattande och ska inte utnyttjas i onödan).
Remisstid (KU & prop.handbok)	- Normaltid: 3 månader (eller längre – särskilt vid behov av underremisser) - Kortare tid om särskilda skäl (obs. att KU betonat att det ska undvikas genom bättre planering) - Hänyn tas till tid på året, varvid hänyn bör tas till semestertider och större helger (inte räknas in i remisstiden).

Dep.beredning av remissvar (KU)	- Beredskap (planering) för att kunna ta hand om (beakta vid behov) alla remissvar. - Val återge remissvaren i den fortsatta beredningen - Erforderlig tid för att kunna ta hänsyn till vad som framkommit under remissbehandlingen.
Förnyad remiss (KU)	- Vid större omarbetning av förslaget bör det genomgå en ny remissbehandling.
Lagradsremiss (KU)	- God planering så att Lagrådet kan avsätta erforderlig tid. - God beredskap på departement för att kunna serva Lagrådet med ytterligare underlag (vid behov).
Dep.beredning av Lagrådet yttrande (KU)	- Erforderlig tid för att kunna ta hänsyn och eventuellt göra ändringar i eller t.o.m. omarbete förslaget (kritik mot 1-2 veckor innan prop. beslutats). - Tydlig motivering när Lagrådets förslag inte följts.
Förnyad lagradsremiss (KU)	- Vid större omarbetning av förslag bör det åter remitteras till Lagrådet.

<h3>PLANERING</h3> <ul style="list-style-type: none">○ Redan när ett lagstiftningsarbete sätts igång○ Tidsplan○ Arbetets gång○ Tillräckliga marginaler för<ul style="list-style-type: none">• Remissomgång• behandling av remissvar &• lagradsbehandling

<h3>UTREDNINGEN</h3> <ul style="list-style-type: none">○ Omfattas av beredningskravet○ KU: hög kvalitet och integritet vid val av utredningsform och uppdragets utformning samt i kommittéernas arbete<ul style="list-style-type: none">• Ny kunskap• Dialog (direktiv, styrning)○ Utredningen ska ge ett tillförlitligt beslutsunderlag<ul style="list-style-type: none">• Ingen annan kan ta fullt ansvar för att rätta till brister i utredningen○ Konsekvensbeskrivning

UTREDNINGEN

- Kommittéväsendet – högst förtroende
 - Dock långsamt igång (direktiv, tillsättning av funktionärer)
 - Korta utredningstider
- Departementsintern utredning
 - Snabbare
 - Kan hållas hemlig
 - Dock inte bredden som kommittéväsendet
 - Bör dock kunna ta in extern kompetens i större grad
- Utredning av myndighet (SKV)
 - Komplement (specialfall)
 - Tekniska utredningar
 - Förstudie

PUBLICERING

- Statens Offentliga Utredningar (SOU)
- Ds-serien (departementsinterna utredningar)
- Div. promemorior
 - Svårtillgängliga
 - Oklara avsändare
 - Svåra att referera till
 - *Hellre ny serie*

REMISSBEHANDLINGEN

- 7:2 RF: Remisskrav
- Lagrådet (2002): "All erfarenhet säger att det i ett otillräckligt berett ärende finns komplikationer som inte har uppmärksamats och konsekvenser som inte kunnat förutses. Eftersom underlag saknas som gör det möjligt för Lagrådet att överblicka vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen måste förslaget även på nu anförda skäl avstyrkas."
- Skriftlig + god tid (*minst 3 mån*) om ej särskilda skäl
- Remissarbetet är betungande
 - Ej skicka ut bristfälligt utredda förslag på remiss i onödan
- Remissinstanserna kan ej åläggas ansvaret att komplettera en bristfällig utredning
 - Ser till sina intressen

DEPARTEMENTSBEHANDLING AV
REMISSVAREN

- Utförlig redovisning
- Beakta – ta ställning
- Tid att kunna beakta
- Ev. omarbeta

- Större omarbetning – Ny remissbehandling



LAGRÅDSGRANSKNINGEN OCH FÖLJANDE
BEREDNING

- KU: Viktigt att lagtexten har högsta möjliga kvalitet i lagrådsremissen
- Erforderlig tid
- Resurser
 - Departementen
 - Egna kansliresurser?
- Beredskap, tid och resurser för att ta tillvara Lagrådets synpunkter
 - Tydlig argumentation där Lagrådets synpunkter inte följs
 - Dock ej hinder för lagstiftning
- Större omarbetning – Ny lagrådsbehandling



EXEMPEL PÅ KRITISERADE BEREDNINGAR

- Snabb beredning
- Stor kritik under beredning
- Stor kritik mot att lagstiftning sker
- Svårtillämpade – svårt att förutse konsekvenser

- Sambandet tydligt:
Bristfällig beredning – dålig lagstiftning

- 2008 års ränteavdragsbegränsning
- 2012 års ränteavdragsbegränsning
- 2013 års reformerade 3:12-lagstiftning



BEHÖVER KONTROLLEN AV BEREDNINGEN
STÄRKAS YTTRELLIGARE?

- Förslag 1: Debatt!
- Förslag 2: Obligatorisk granskning av KU
- Förslag 3: Förnyad lagrådsgranskning
- Förslag 4: Fördröjningsmekanism efter
Lagrådskritik som inte åtgärdas (kval. majoritet
resp. tidsutdräkt)
- Förslag 5: Exklusiv prövning av Lagrådet
- Förslag 6: Domstolskontroll
 - Normprövning (*stadgad ordning åsidosatts*)
 - Konstitutionsdomstol