

2 Lagstiftning och rättskällor

2.1 Allmänt

Rättskällor

Inom många områden finns en omfattande lagreglering och den som ska lösa ett rättsligt problem måste naturligtvis i första hand försöka att finna en författningsbestämmelse som behandlar den aktuella problematiken. Det är emellertid inte möjligt för lagstiftaren att förutse alla de situationer som borde omfattas av en lagbestämmelse. Av utrymmesskäl kan inte heller alla tänkbara fall exemplifieras och kommenteras i lagtexten. Man ställs därför ibland inför det faktum att det inte går att besvara en viss frågeställning enbart med ledning av lagtexten. För att kunna tolka lagtexten i en sådan situation måste man ha kännedom om de ytterligare rättskällor som finns. De viktigaste är lagens förarbeten (se avsnitt 2.5) samt rättspraxis och doktrin (se avsnitt 2.6).

Till rättskällorna räknas ibland även handelsbruk, sedvänja och avtal.

Lagstiftningens hierarki

Lagstiftning innebär ett skapande av generella normer för situationer av visst slag eller för vissa typer av handlingssätt. All lagstiftning har inte samma dignitet utan lagstiftningen kan sägas bilda en hierarki med grundlagarna överst och därunder – i fallande dignitetsordning – riksdagens lagstiftning, regeringens lagstiftning och verkslagstiftningen.

2.2 Lagar

Riksdagen

Av 1 kap. 4 § RF framgår att riksdagen stiftar lag. Förslag till riksdagens lagstiftning väcks antingen genom proposition av regeringen, motion av riksdagsledamot eller förslag av riksdagsutskott. Den vanligaste formen av förslag är en proposition.

En proposition föregås normalt av en utredning. Lagstiftningen vilar till stor del på det utredningsarbete som sker i statliga kommittéer samt olika arbetsgrupper inom departementen och

de centrala verken. Ramen för en kommittés arbete anges i direktiv som utfärdas av regeringen.

Kommitté- betänkande	Kommittéerna presenterar sina arbeten i betänkanen som publiceras i serien Statens offentliga utredningar (SOU).
Departements- serien	Utredningsarbete som ligger till grund för lagstiftning utförs ibland inom ett departement eller i en arbetsgrupp som bildats för att utföra en sådan ”inomdepartemental” utredning. Resultatet av denna typ av utredningar publiceras i Departementsserien (Ds).
Remissbehandling	Ett betänkande remitteras i regel bl.a. till ett antal domstolar, myndigheter och intresseorganisationer. Efter remissbehandlingen vidtar det egentliga lagstiftningsarbetet på vederbörande departement.
Lagrådsremiss	<p>På mer centrala juridiska områden färdigställer departementet en remiss till Lagrådet för dess granskning. En sådan remiss kallas lagrådsremiss (se avsnitt 2.5.1). Av 8 kap. 18 § RF framgår bl.a. när yttrande av Lagrådet bör inhämtas. Av bestämmelsen framgår också att Lagrådets granskning ska avse</p> <ul style="list-style-type: none">– hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt– hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra– hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav– om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften– vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. <p>Närmare bestämmelser om Lagrådet finns i lagen (2003:333) om Lagrådet.</p> <p>Efter det att Lagrådet lämnat sitt utlåtande sker en ny bearbetning inom departementet med utgångspunkt i Lagrådets synpunkter.</p>
Riksdagsbeslut	Regeringen lämnar enligt 3 kap. 1 § riksdagsordningen ett förslag till riksdagen genom en proposition. En riksdagsledamot lämnar enligt 3 kap. 9 § riksdagsordningen förslag till riksdagen genom en motion. I denna kan ledamoten yrka avslag, ändring eller komplettering av den föreslagna lagstiftningen. Propositionen och eventuella motioner remitteras till vederbörligt utskott för behandling. Utskottet avger ett betänkande – vilket publiceras i särskilda serier ingående i det

s.k. riksdagstrycket – med hemställan till riksdagen att propositionen ska antas i sin helhet eller med viss ändring eller avslås. Därefter behandlas propositionen av riksdagen i plenum. Därvid kan i vissa fall ytterligare jämkningar ske. Riksdagens beslut redovisas i riksdagens skrivelse (rskr).

SFS

Beslutade författningar – förordningar (se avsnitt 2.3) och lagar – kungörs i Svensk författningssamling (SFS).

Skatteområdet

Föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Som exempel nämns bl.a. föreskrifter om skatt till staten. Hit hör regler om vem som är skattskyldig, om hur skatten ska utgå, om skattens storlek och beräkning samt regler om taxering och skattebetalning.

Kommunerna bestämmer enligt 1 kap. 7 § RF själva den kommunala beskattningens nivå. I 8 kap. 5 § anges emellertid att grunderna för denna beskattning regleras i lag.

2.3 Förordningar

Verkställighetsföreskrifter

Regeringen får enligt 8 kap. 13 § första stycket RF genom förordning besluta om föreskrifter bl.a. om verkställighet av lag. I prop. 1973:90, s. 211, anförde föredraganden bl.a. följande beträffande sådana verkställighetsföreskrifter: ”Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende ’fyller ut’ en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen ska få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.”

Restkompetensen

Av 8 kap. 13 § första stycket RF framgår vidare att regeringen genom förordning får besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna behörighet för regeringen brukar kallas för restkompetensen och omfattar en

mängd bestämmelser som inte innebär åligganden eller ingrepp utan som är neutrala eller gynnande för den enskilde. Avgifter som erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller en prestation och som avser att täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde är exempel på vad som ryms inom restkompetensen (jfr t.ex. avgiftsförordningen [1992:191]).

Behörigheten för regeringen att besluta om föreskrifter i ett visst ämne utgör enligt 8 kap. 14 § RF inte hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

2.4 Myndighetsföreskrifter

Regeringen har enligt 8 kap. 13 § tredje stycket RF möjlighet att i förordning överlåta åt underordnad myndighet att meddela utfyllande verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter är bindande under förutsättning att de håller sig inom ramen för utfyllande verkställighetsföreskrifter.

Skatteverket

Som exempel på nämnda bemyndiganden inom Skatteverkets område kan följande bestämmelser nämnas:

- 25 § taxeringsförordningen (1990:1236) som föreskriver att Skatteverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av taxeringslagen (1990:324)
- 66 § skattebetalningsförordningen (1997:750) som föreskriver att Skatteverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av skattebetalningslagen (1997:483)
- 6 kap. 1 § fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199) som föreskriver att Skatteverket ska meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs till bestämmelserna i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

2.5 Förarbeten

2.5.1 Allmänt

Med ”förarbeten” avses vanligtvis förarbeten till riksdagens lagstiftning. De utgörs av kommittébetänkanden och regeringens propositioner samt riksdagsutskottens betänkanden (se avsnitt 2.2).

Kommittébetänkande

Ett kommittébetänkande inleds regelmässigt med en skrivelse till vederbörande statsråd (se avsnitt 1.2.3). I denna lämnas en kort redogörelse för kommitténs uppdrag, sammansättning

m.m. Efter skrivelsen följer normalt sammanfattning av betänkandet, författningsförslag, redovisning av de frågor som kommittén har behandlat jämte kommitténs överväganden och förslag, författningskommentar samt i förekommande fall reservationer, särskilda yttranden och bilagor.

I betänkandena brukar finnas en omfattande redogörelse för gällande rätt. Denna redogörelse kan ofta vara till stor hjälp vid rättstillämpningen. Ibland finns det dessutom en praxisdel som kan vara ett hjälpmedel att snabbt få en överblick över föreliggande prejudikat (se avsnitt 2.6) inom området. På grund härav kan även betänkanden som inte leder till någon lagstiftning vara ett värdefullt hjälpmedel vid rättstillämpningen.

Proposition En proposition i ett lagstiftningsärende innehåller i regel bl.a. sammanfattning av propositionens huvudsakliga innehåll, förslag till riksdagsbeslut, lagförslag, redogörelse för ärendet och dess beredning, redovisning av regeringens överväganden och förslag, författningskommentar, bilagor, lagrådsremissens lagförslag, Lagrådets yttrande och utdrag ur protokoll vid det regeringssammanträde där proposition beslutats.

Motiv Av störst intresse i propositionen vid tolkningen av lagtext är regeringens överväganden och förslag och författningskommentaren. Dessa kallas sammantaget ibland för motiv.

Det bör observeras att det lagförslag som föreläggs riksdagen inte alltid till alla delar stämmer överens med det lagförslag som presenterats i lagrådsremissen (se avsnitt 2.2). Man måste därför vid lagtolkningen ta del av Lagrådets utlåtande och dettas konsekvenser för regeringens ställningstaganden i propositionen.

**Utskotts-
betänkande** Ett utskottsbetänkande innehåller en redovisning av utskottets uppfattning om propositionen och eventuella reservationer. I regel behandlar utskottet mera utförligt endast de frågor som aktualiserats i motionerna och de frågor där utskottet har en annan uppfattning än föredraganden. Utskottet kan emellertid också närmare behandla frågor där det önskar redovisa kompletterande synpunkter.

För Skatteverkets del är främst betänkanden från Skatteutskottet (SkU) av intresse som rättskälla.

**Upplysningar för
lagtolkningen** De mest värdefulla upplysningarna för lagtolkningen finner man givetvis i de arbeten som ligger "närmast" själva lagen, dvs. propositionen och utskottsbetänkandet. Besvaras inte en fråga där återstår att undersöka om kommittébetänkandet ger

någon ledtråd. Det är emellertid viktigt att kontrollera om det under det egentliga lagstiftningsarbetet har tillkommit eller bortfallit något som berör den frågeställning som är aktuell. Kommitténs uttalanden kan t.ex. genom att ändringar skett i förslagen lagtext ge en felaktig bild av hur bestämmelsen ska tillämpas i olika situationer. Detta kan också gälla regeringens uttalanden i propositionen i de fall lagtexten fått en annan lydelse efter förslag från exempelvis utskottet.

Motstridiga uttalanden

Det kan ibland föreligga motstridiga uttalanden i förarbetena utan att det påverkar utformningen av lagtexten. Vid en sådan konflikt anses den av utskottet uttalade meningen ha högre valör än regeringens. Saknas det uttalanden i utskotts- betänkandet i en viss fråga där regeringen uttalat annan mening än kommittén anses den av regeringen uttalade meningen äga företräde.

2.5.2 Att hitta förarbeten

Det enklaste sättet att hitta förarbeten till en viss bestämmelse är att utgå från den not som finns i ingressen till lagen i Svensk författningssamling (SFS). I noten finns uppgift om årtal och nummer på den proposition, på det utskotts- betänkande och på den riksdagsskrivelse (rskr) som ligger till grund för bestämmelsen.

2.6 Rättspraxis och doktrin

Prejudikat

En viktig rättskälla är rättspraxis, dvs. prejudikaten. Ett prejudikat är inte bindande i den meningen att ett ståndpunkts- tagande i högsta instans – dvs. Regeringsrätten och Högsta domstolen – inte kan frångås av underinstanserna utan ändring i lagstiftningen. Avgöranden i högsta instans i rättsfrågor följs emellertid så gott som undantagslöst av underinstanserna. Detta beror naturligtvis bl.a. dels på den sakliga tyngden i den högsta instansens skäl för en intagen ståndpunkt, dels på att det är ytterst betydelsefullt med enhetlighet i rättstillämpningen.

Doktrin

Med doktrin menas den juridiska litteraturen. Det är ovanligt att uttalanden i doktrinen åberopas av domstolarna i deras domskäl. Ofta finns det dock någon juridisk litteratur angiven i de rättsutredningar som redovisas i anslutning till domen.