

KVARLÅTENSKAPSSKATTEN OCH REGERINGSFORMEN

Av professor NILS HERLITZ, Djursholm

FRÅGAN om kvarlåtenskapsskatten och regeringsformen har två sidor.¹

Först inställer sig frågan om den ordning, i vilken förslaget bör behandlas, därest det över huvud taget befinnes kunna genomföras utan hinder av regeringsformen. Beträffande denna fråga kunna dock här endast några korta anmärkningar finna plats.

Det är i åtskilliga hänseenden som skatteprogrammet kommit långt ifrån vad man förut ansett karakteristiskt för de bevillningar, genom vilka riksdagen utövar beskattningsmakten. Vad har det blivit av det svenska folkets »rätt att *sig* beskatta», då av andrakammarväljare (c:a 4,3 milj.) endast c:a 1,8 milj. beräknas bli statsskattskyldiga? Kan man påstå, att nya skatter, som medföra en väldig överbalansering av budgeten, äro ägnade att »fylla vad staten (d. v. s. de årligen beräknade statsbehoven) kan erfordra» (RF § 59)? Det mer än någonsin förr framträdande syftet att åstadkomma en förmögenhetsutjämning inger de allvarligaste betänkligheter, om man vill fasthålla den för modern offentlig rätt väsentliga grundtanken, att offentlig makt icke får användas för främmande syften. På ett helt annat sätt än tidigare riktar sig kvarlåtenskapsskatten mot förmögenheten, ej mot inkomsten. En säregen nyhet är det ock, att skatten kan (och i många fall faktiskt måste) erläggas icke i penningar utan i aktier och in-teckningar.

Ingen av de observationer som här kort antytts är ensam avgörande. Men helhetsbilden faller utslaget: man står inför något som ej passar in i bevillningarnas schema: en konfiskation, eller, för att använda regeringsformens terminologi, en »avhändelse» som ej

¹ Utrymmet tillåter icke egentlig dokumentering och argumentering; förf. har dock med tacksamhet gripit tillfället att i ett sammanhang deklarerat sin syn på skatteförslaget, sett ur statsrättslig synpunkt. Resonemanget hänför sig närmast till kvarlåtenskapsskatten, som emellertid givetvis måste bedömas såsom ett led i det nya skattesystemet i dess helhet. Vissa av de synpunkter som anföras äga också tillämpning på den skärpta förmögenhetsbeskattningen.

har karaktären av skatt. Det är storleken av avstegen från bevillningstypen som äro avgörande. Det är därför jag icke kan tillmäta den ofta hörda invändningen att man redan tagit mindre steg i samma riktning någon avgörande betydelse. Lekmän äro ofta benägna att helt bortse från sådana kvantitativa synpunkter: tål du det, så tål du det! Men varje jurist vet att i många sammanhang en företeelses kvalitet beror av dess omfattning, kvantitet, storlek. Det stämmer med den ofta hörda satsen av Hegel om hur kvantiteten slår över i kvalitet. Vid ett nyligen hållet meningsutbyte med justitieministern hade jag nöjet att få hans instämmande i detta betraktelsesätt. Visst finns det — medgav han — en gräns mellan skatt och konfiskation. Men var går den? Och hur man kan påstå, att den just nu blivit överskriden?

För mig blir saken klar, om man ser den i samband med regeringsformens maktdelningssystem i det hela. Att behandla kvarlåtenskapsskatten som en bevillning blir särskilt i belysning av RF § 87 (om allmän civillag) orimligt. Civillagens väsen ligger enligt en gammal definition däri att den angår »säkerheten till liv, ära och egendom», och i enlighet därmed har en allt fastare praxis fordrat civillagstiftningens form (lagrådets hörande, samfällda beslut av konungen och båda kamrarna) vid alla mera väsentliga ingrepp i enskild rätt. Men denna ordning blir ett orimligt gyckel-spel, om man samtidigt på andra vägar omintetgör den äganderätt, som civillagen skall säkra och som nästan i allo utgör dess grundval. Som ett motiv för kvarlåtenskapsskatten har från regeringshåll anförts, att det ej är lyckligt att stora förmögenheter ärvas i generation efter generation. En sådan sats ställer problemet i blytbelysning. Vill man fullfölja syftet att kringskära arvsrätten, bör det rimligtvis ske genom ändring i ärvdabalken.

Genom att behandlas i lagstiftningsväg blir frågan om kvarlåtenskapsskatten belyst från de rätta synpunkterna, i sitt sammanhang med det komplex av rättsregler, som i övrigt bestämmer äganderättens innebörd och begränsningar. Det bör för ingendera sidan vara ett önskemål, att detta sammanhang camoufleras. När en helt ny syn på äganderätten bryter fram, bör den framstå klar mot bakgrunden av äldre åskådningar. Det hette förr att egendom är stöld. Nu heter det att egendom är skuld. Det är ett korrekt uttryck för en uppfattning som mer och mer gör sig gällande vid politiska resonemang om ekonomiska ting. Man söker reglera hela folkets inkomster, dess hushållande, sparande, konsumerande, investeringar o. s. v. Bakom sådana resonemang ligger tanken, att

folkhushållets tillgångar egentligen disponeras av staten för att efter behov distribueras bland människorna, m. a. o. tanken att en och var som äger något är statens gäldenär.

Det vore av stort värde att, särskilt genom lagrådsgranskning, få dessa nya, märkliga rättstankar analyserade och konfronterade med den syn på äganderätten, som hittills präglat vår rättsordning. Sådana principiella grepp kunna också öppna högeligen tänkvärda framtidsperspektiv. Har den intressanta skuldtanken en gång accepterats, kan den få den allra rikaste utveckling. Det kan finnas lika goda skäl att använda den på små förmögenheter som på stora. Och varför skulle över huvud dess tillämpning bero av egendomens storlek? Har väl den gamla respekten för äganderätten släppts, är fältet fritt för avhändelser, motiverade av helt andra omständigheter och synpunkter.

Men nu återstår den viktigaste frågan: om kvarlåtenskapsskatten — den må nu beslutas i lag- eller bevillningsform — över huvud är förenlig med regeringsformen. Från mina utgångspunkter skulle man utan vidare kunnat svara nej, om RF § 16 fått den ändrade lydelse som föreslogs i ett celeberrätt kommittébetänkande från 1941, undertecknat bl. a. av socialdemokraternas nuvarande ordförande i andra kammaren. Det hette där, att det vore av värde att »våra omistliga nationella värden klarläggas, förkunnas och, så vitt det är möjligt, säkerställas mot växlingar och påfrestningar». Därför skulle bl. a. följande satser inskrivas i regeringsformen: »Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger *endast mot skäligen ersättning* (kurs. här) förfoga över och exproprierar egendom; härom stadgas i sådan lag» (d. v. s. lag som stiftats av konung och riksdag samfällt).

Men ändringen blev ej av. Vi ha att hålla oss till RF § 16 i dess gamla ärevärdiga form.

Detta grundlagsbud var under krigsåren ett omtyckt och vackert inslag i beredskapspropagandan. Nu varnar man för att den bräckliga gamla dyrgripen kan fara illa av att dras in i de politiska striderna och hävdas där. Detta betraktelsesätt är mig mycket främmande. Regeringsformen är — liksom de grundläggande statsrättsliga urkunderna av ålder varit — till för att göras gällande just i den politiska kampen. Man kommer icke förbi den.

Regeringsformens 16 §, som bl. a. förklarar, att konungen bör »ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stad-

gar föreskriva», har närmast de konkreta, i enskilda fall företagna ingreppen i tankarna. Den enskilde som utsättes för en tvångsåtgärd — »avhändande» av gods, »fördärvande», »förvisande» o. s. v. — står i blickpunkten. Det är därför naturligt, att förbuden riktas mot den styrande makten; det är ju endast från denna som några ingrepp kunna företagas — vad riksdagen beslutar blir utan dess medverkan verkningslöst. Men om man utgår ifrån att det är av detta skäl — och icke i syfte att reglera konungens och riksdagens befogenheter — som förbudet riktar sig mot konungen, kan man icke antaga, att allt är väl beställt blott konungen fått riksdagens bifall till ingreppet. Grundlagsbudet binder med andra ord både konungen och riksdagen. Denna uppfattning — som, det vet jag väl, bestrides av många — har jag för min del alltid hävdad. Då man gjort gällande, att uppfattningar, som uttalats i skattedebatten, blivit bestämda av dagens frågeställningar, bör måhända med några korta citat ur tidigare skrifter styrkas, att jag för min del icke i detta hänseende ändrat mening. »Det hinder för godtyckliga ingrepp som RF § 16 uppställer för konungen torde ... även gälla för lagstiftningen» (1926). Stadgandet söker »kringskära godtycke och osaklighet i *lagstiftning* (kurs. här) och *förvaltning*» (1936). Man ledes »vise av det ofta hörda talet att RF § 16 icke lägger några band på den verksamhet som konung och riksdag gemensamt utöva» (1943).

Men i vilken utsträckning är det nu som konungen — han må hava riksdagen bakom sig eller ej — är förbjuden att avhända medborgarna deras gods?

Enligt en mening skall man lägga stor vikt vid orden »utan rannsaking och dom»: avhändande av gods skulle endast få ske som en straffliknande reaktion från domstols sida mot brottsliga gärningar o. d. Det skall icke nekas, att denna stränga tolkning förtjänar allvarligt diskuteras. Men den gör det svårt att förklara, hur t. ex. expropriationen skall kunna förlikas med regeringsformen. För min del har jag därför icke kunnat ansluta mig till denna tolkning utan läst regeringsformen så, att dess krav är uppfyllt, om avhändandet sker på grundval av ett vederbörligen reglerat utrednings- och beslutsförfarande.

Det som återstår är regeringsformens krav att avhändandet skall ske »i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva». Detta tyckes icke vara något strängt krav. Och det skall genast fastslås, att i de allra flesta fall en av riksdagen antagen författning utgör just en sådan laga grundval för de konkreta ingreppen,

som regeringsformen fordrar med sitt tal om lag och laga stadgar. I de flesta fall röjer sålunda riksdagens medverkan undan hindren; man kommer alltså nära den ståndpunkt, som nyss avvisades: att grundlagsbudet är bindande endast för konungen. Av skäl som nyss antydde är det kanske lämpligt att fortsätta citerandet: jag har en gång uttalat att grundlagsbudet »*huvudsakligen* (kurs. här) endast utgör ett till konungen riktat förbud» (1926).

Men jag understryker än en gång ordet *huvudsakligen*. Man står enligt min mening inför kärnfrågan vid diskussionen om RF § 16, om man gör klart för sig att det krav stadgandet uppställer dock icke alltid är uppfyllt i och med att riksdagen givit sitt samtycke. Man kommer här fram till distinktioner, som tidigare kunnat få en viss doft av kammarlärdom, därför att de ej spelat någon större praktisk roll: riksdagen har icke brukat fatta sådana beslut som ej vore tillfyllest ur regeringsformens synpunkt. Det är därför naturligt nog, att dessa distinktioner icke alltid blivit så accentuerade och så uppmärksammade som önskvärt varit. För min del har jag dock icke försummat att påpeka dem.

Det är till en början otvetydigt, att regeringsformen fordrar, att det konkreta ingreppet skall ha sitt stöd i en generell, abstrakt norm. Det duger sålunda ej att utan sådant stöd fråntaga en enskild person hans egendom. Det hjälper ej att riksdagen ger sitt samtycke — icke ens om det skulle ske i formen av en lag.

Men här kan man icke stanna. Det som icke får göras mot en människa får icke heller göras mot en godtyckligt utvald grupp av människor. Citaten må åter tala: RF § 16 innebär »ett förbud mot det godtyckliga ingreppet i enskild frihet, ett vältaligt uttryck för idén om den likformiga behandlingen av medborgarna» (1926). »Slutligen reser sig i rättfärdighetens namn kravet på en rättvis och likformig behandling av medborgarna, kravet på medborgerlig jämlikhet. Man skymtar detta krav i RF § 16... Den har tänkt sig regler, som låta likartade fall underkastas en likartad behandling, och därmed givit uttryck åt en grundväsentlig rättsstatlig tanke som går ett gott stycke längre än den tomma normativismen» (1943).

Man reagerar kanske mot sådana diffusa satser, som ej tyckas skapa några fasta hållpunkter, och man frågar, på vad grund jag vågar utgiva dem som härledda ur regeringsformen. Svaret på den senare frågan ligger i en hänvisning till historien. RF § 16 återger i det väsentliga innehållet i rättsbud som gällt sedan nu 600 år tillbaka. Då den upptogs i regeringsformen, var den knap-

past ett till formuleringen väl övervägt uttryck för vad grundlagsstiftarna just då uttänkt; snarare ville man just genom den ålderdomliga formen proklamera sitt fasthållande vid en djupt rotad rättstradition, som band konungen vid lagen. Vad innebar då denna lagbundenhet för 1809 års män? Studier i både lagstiftningens och finansmaktens historia ha gjort klart för mig, i hur hög grad de ännu stodo fast vid den gamla — om än för vår tids människor förhända svårgripbara — föreställningen, att lagen var något annat och mera än människornas godtyckliga och växlande påbud, att den måste stå i överensstämmelse med »den naturliga lagen», med »rättvisans fasta och oföränderliga grunder». Vad de åstadkommo genom att sätta in § 16 i regeringsformen var — skulle man kunna säga — att göra det, som i och för sig, oberoende av lagstiftarens vilja, är rätt, till ett stycke av den positiva rätten.

Och denna företeelse är, när allt kommer omkring, icke så överraskande eller irrationell som det i förstone kan tyckas. I själva likformighetskravet ligger ett rättfärdighetskrav inneslutet. Ty man kan icke urskilja vad som är lika och alltså i likformighetens namn bör behandlas lika utan att lägga föreställningar om rättfärdighet till grund för bedömandet. Att lagstiftningen så att säga appellerar till en föreställning om rätt och rättfärdighet, som den icke själv definierar utan hämtar ur andra källor — det är f. ö. något som mångenstädes förekommer. Man brukar tala om rättsliga »standards». Den frejdade norske rättsvetenskapsmannen Ragnar Knoph gjorde genom ett postumt arbete (1939) den nordiska juristvärlden bekant med detta rättsbegrepp. Han lärde oss särskilt att uppfatta vissa viktiga stadganden i den norska grundlagen såsom standarder. Förbudet mot att ge lagar tillbakaverkande kraft fick t. ex. icke för honom en så strikt definierbar innebörd som man förut ofta velat tillägga det; det innebar för honom att lagen ej får »gripa in i äldre rättsförhållanden på ett godtyckligt sätt, utan att respektera det likhetskrav som all lagstiftning måste hålla i ära». För mig öppnades med denna syn perspektiv också över vår regeringsform. Jag konstaterade det i en recension av boken (1939): »härmed yppas ett samband mellan den norska grundlagens § 97 och RF § 16 vars största betydelse just ligger i grundsatsen om normbundenhet och likformighet vid ingrepp i enskild frihet».

Det ligger i en rättslig »standards» natur att den är utomordentligt svårgripbar, och att omdömena om dess innebörd kunna skifta

efter växlande samhälls- och rättsåskådningar. Den kan icke åberopas med samma bestämdhet, lika kategoriskt som andra grundlagsbud. Den drager icke så tydliga gränser mellan rätt och orätt som man gärna, särskilt på lekmanahåll, fordrar. Därför måste de slutsatser som i konkreta fall dragas ur RF § 16 ofta bliva växlande. Det är inte nog med att — såsom förut i någon mån antytts — paragrafen läses på många olika sätt; redan därav följer, att där någon betecknar en åtgärd som grundlagsstridig, andra vilja betrakta den som stridande mot »grunderna» för regeringsformen eller mot dess »anda» eller mot grundlagstiftarnas »mening», medan åter andra helt vilja lämna regeringsformen åsido. Men även de, som på samma sätt som jag däri inlägga ett allmänt krav på rättfärdighet och likformighet, kunna bedöma de konkreta fallen på olika sätt. Det finnes ingen allmänt erkänd utläggning av RF § 16; var och en som uttalar sig i saken talar enbart för sig själv.

För min del har jag redan för flera år sedan (1943) uttalat, att man med utgångspunkt i de »mera svårdefinierbara krav man (med stöd av RF § 16) kan hava rätt att ställa på att normen skall överensstämma med rättfärdighetens fordringar ... kanske i de flesta fall får ett stöd för uppfattningen att egendom icke bör avstås utan ersättning». Skatteförslaget ställer oss enligt min syn inför ett sådant fall.

För att styrka att den avhändelse utan ersättning, varom i skatteförslaget är fråga, icke är förenlig med regeringsformen är det naturligtvis icke nog att ådagalägga att det enligt den rättsuppfattning som rådde 1809 är orättfärdigt. Ty regeringsformen hänvisar till varje särskild tids uppfattning om det rätta. Men hur skall man få grepp om den? En fast utgångspunkt har man i den hittills strängt uppehållna grundsatsen att egendom ej får avtvingas medborgarna utan ersättning. Denna grundsats har icke varit en fritt utstakad riktlinje för lagstiftningen, utan tvärtom uppfattats som ett ofrånkomligt rättskrav. Det är detta medvetande om heliga gränser för lagstiftarens handlingsfrihet, som nu bryter fram i det ena remissyttrandet efter det andra, en känsla i släkt med den respekt för »rättvisans fasta och oföränderliga grunder» som besjälade 1809 års män. Sådana uttalanden äro, även då de icke ha regeringsformen i tankarna, beaktansvärda vittnesbörd om en rättsåskådning som, efter mitt sätt att se, regeringsformen ålägger statsmakterna att respektera. Ty — märk väl — det är icke statsmakterna, som suveränt tolka det krav på dem

som ligger i RF § 16. Men allra minst kunna de godtyckligt avsvärja en rättsgrundsats som de själva hitintills ansett ovillkorligt förpliktande. Politiska uppfattningar kunna skifta hur snabbt som helst, men det som i går erkändes vara rätt kan icke i dag förnekas. Och de svenska statsmakterna hava vid mångfaldiga tillfällen i den mest auktoritativa form erkänt sin skyldighet att giva ersättning vid tvångsavhändelser av egendom. Med särskilt eftertryck uttalades i det kommittébetänkande från 1941, som nyss citerades, en samfällid bekännelse till rättsstatens principer, däribland grundsatsen om egendomens trygghet och statens ersättningsskyldighet vid förfogande och expropriation. »De fri- och rättigheter varom här är fråga höra till grundvalarna för det svenska statskicket och det svenska rättssamhället över huvud.» Det är icke ofta som en rättslig standard får en så auktoritativ och så otvetydig tolkning.

Det är klart att vid allt som säges om egendomens okränkbarhet ett förbehåll måste göras för beskattningen, som ju också den är en sorts avhändelse av egendom. Men om det är riktigt att, såsom ovan hävdats, kvarlätenskapsskatten faller utom beskattningens ram, blir detta förbehåll här utan betydelse. Man kunde likväl sätta i fråga, huruvida ett tvångsingripande, som drabbar all egendom lika, bör anses strida mot den allmänt erkända rättfärdighetsgrundsatsen. Ty det är ju en likformighetsstandard, ett krav på medborgarnas likställdhet som regeringsformen velat uttrycka. Men denna standard måste hållas i minnet, så snart *vissa* rättssubjekt — avgränsade och bestämda på det ena eller andra sättet — tvingas avstå sin egendom. Då inställer sig frågan, om det överensstämmer med en rättfärdig likformighet, att just de drabbas av ett ingrepp. Att man gör en stor åtskillnad mellan personer i olika ekonomisk ställning, t. ex. genom stark progressiv beskattning, är givetvis rätt och riktigt, så länge man håller sig inom beskattningens ram. Men om jag har rätt i att vi med kvarlätenskapsskatten kommit utanför dess legitima område, tyckes man icke kunna undå den slutsatsen att denna »skatt», som gör en väldig skillnad mellan större och mindre egendomskomplex och som gör våld på egendomen i mån av dess storlek, icke överensstämmer med de fordringar på en rättfärdig likformighet, som kommit till uttryck i RF § 16.

Vad händer om skatteförslaget trots allt genomföres? Kunna domstolarna väntas giva medhåll åt den som hävdar, att en av

konung och riksdag antagen författning är grundlagsstridig? För min del har jag alltid stått kritisk mot domstolarnas från många håll hävdade rätt att pröva författnings grundlagsenlighet och hävdat, att den i varje fall bör begränsas till fall av *uppenbar* grundlagsstridighet. Att lita till domstolskontrollen skulle för det första leda till en betänklig rättsovisshet och kunna medföra en hopplös oordning; vart bär det hän, om en av statsmakterna beslutad pålaga omintetgöres genom domstolsutslag? För det andra skulle domstolarna dragas in i den politiska kampen, förmodligen med påföljd att de utsattes för en ur rättssäkerhetssynpunkt mycket olycklig politisering. Men man får icke blunda för att frågan nu har ställts på sin spets. Jag föreställer mig, att ansvarsmedvetna domare redan ha börjat brottas med frågan, om det är deras plikt att vägra tillämpa en författning som de anse grundlagsstridig.

Med sådana perspektiv för ögonen är det statsledningens uppgift att icke utmana rättskänslan. Det är det betraktelsesätt som alltid måste hävdas på tal om domstolskontroll över offentlig maktutövning: vill man undvika dess opåräknliga ingripanden, måste man så mycket bestämdare kräva, att myndigheterna skrupulöst tillse, att deras åtgöranden icke stå i strid med rättsmedvetandet.

De svenska statsmakterna hava hitintills i stort sett motsvarat detta krav; det kan framhållas, att det även för Per Albin Hanssons statskonst var ett utmärkande drag att om möjligt icke utmana rättskänslan hos breda medborgargrupper. Regeringen skulle fullfölja dessa traditioner, om den nu åtminstone vilade på hanen och till en början lade fram ett förslag till grundlagsändringar, som gäve klart utrymme för den åsyftade nya skattepolitiken och för de förändringar i övrigt i avseende på äganderättskyddet, som regeringens socialistiska åskådning kan leda till. Det blir utan tvivel en § 16, som mycket skiljer sig både från den nuvarande och från det förslag som för 6 år sedan presenterades som ett uttryck för vårt folks samfälliga rättsuppfattning. Men genom att sålunda lägga fram frågan i hela dess principiella vidd för folket vid 1948 års val skapar man klara linjer och undgår kanske meningsbrytningar, som kunna bli fördärvliga för vårt rättsliv.