

BROR OLSSON:

Om makt och rätt i svensk beskattning

"Skall rätten hållas vid liv, måste den vara en tagg i maktens köttmassa och fettmassa".

Orden här ovan är Peter Nolls – den nyligen bortgångne schweiziske straffrättsjuristen och författaren – och de står att läsa i hans gripande avslutningsverk "Den utmätta tiden".

Sambandet mellan makt och rätt har intresserat teoretiskt orienterade människor i alla tider. Jurister och samhällsvetare har i allmänhet velat hävda, att rätten lever sitt eget liv, fristående från och sidoordnad eller kanske rentav överordnad makten. Filosofer å sin sida har menat, att makt och rätt är sekundära element i den mänskliga tillvaron, båda till positionen underställda sådana högre värden som det goda och det nyttiga.

Det är onekligen halsbrytande att utifrån dessa perspektiv vända blicken mot så torftiga ting som svensk beskattning. Kastningen från stort till smått må emellertid ursäktas; sambandet mellan makt och rätt i svensk beskattning kommer hur som helst att vara huvudtemat för de reflexioner som här följer.

Maktstrukturen

Svenska folket sägs ha en urgammal rätt att sig självt beskatta. Denna rätt utövas emellertid idag inte av folket självt genom sina valda ombud utan av en anonym maktstruktur, som vi medborgare inte kan identifiera eller ens urskilja. Det är visserligen sant att beslut i skattelagsfrågor formellt fattas av folkets valda ombud, men hela den långa och undanskymda procedur som föregår expedieringen av själva beslutet ligger i händerna på en funktionärskår, över vilken varken folket självt eller dess valda ombud har något reellt inflytande. Idéer och förslag till ny skattelag, ändringar av äldre lag, teknisk utformning av hela skattelagsmaterian – bakom allt detta figurerar en namnlös maktstruktur som är praktiskt taget okänd för oss alla.

Offentliga utredningar på skatteområdet genomförs regelmässigt under medverkan av personer som har direkt eller indirekt anknytning till statens skatteadministration. Till utredningarnas sekretariat hämtar man vanligen bara aktivt verksamma funktionärer i statens tjänst. Redan på utredningsstadiet får

därigenom funktionärsintressena en dirigerande verkan. Det är i praktiken dessa intressen som avgör hur utredningsarbetet skall bedrivas, vilka problem som skall tas upp, hur utredningsresultatet skall utformas och presenteras. Författaren Lars Gustafsson har i ett helt annat sammanhang myntat ett uttryck som här förefaller passa ganska bra in: problemformuleringsprivilegiet. Funktionärskåren har tagit till sig privilegiet att peka ut vilka problem som behöver angripas på skatteområdet, och den har också försett sig med redskapen att på ett diskret sätt anvisa lösningarna på dessa problem.

Skattepropositioner till riksdagen är likaledes verk av anonyma funktionärer. Ansvariga departementschefer har i regel inte tid att närmare studera innehållet i sina egna propositioner – historik, sakframställning, utredning, remissyttranden, överväganden, motiveringar etc – än mindre tid att tränga in i lagförslagets tekniska detaljer. När vi i propositionstexter läser om departementschefens synpunkter och förslag beträffande olika lagtekniska detaljfrågor, är det i själva verket inte departementschefens uppfattning vi får veta utan fastmer uppfattningen hos ett antal spökskrivande funktionärer. Detta ger – även om det naturligtvis förnekas från politikerhåll – en långtgående makt åt funktionärskåren. Den fungerar i realiteten som lagstiftare utan att synas utåt.

Den efterföljande riksdagsbehandlingen är övervägande en formsak. Kvantiteten har för länge sedan malt sönder riksdagsarbetet och förhindrar varje möjlighet till kvalificerad lagteknisk granskning i utskott och kammare. Lagrådets sporadiska insatser i sammanhanget har visat sig vara av begränsat värde. Därtill kommer lojalitetsbanden. Flertalet riksdagsledamöter är själva rekryterade ur kåren av offentliga funktionärer. Alla lagstiftningsprodukter, som direkt eller indirekt kan bidra till att flytta fram funktionärskårens positioner i samhället, har följaktligen à priori god jordmån.

Den svenska skattelagstiftningen har idag ett synnerligen stort omfång – ett omfång som ingen längre kan överblicka och behärska. Bara en ringa del av detta omfång är resultatet av en efterfrågan från folket och

dess valda ombud. Bakom huvuddelen av omfånget ligger i själva verket funktionärskårens behov av makt och inflytande. Den anonyma maktstrukturen har drivit politikerna framför sig och avkrävt dem en lång rad beslut vars verkliga innebörd och konsekvenser politikerna förmodligen inte förstått.

Som exempel kan man peka på systemet med skattetillägg. Det är ingalunda så, att folket i breda grupper har tryckt på och bett sina valda ombud tillhandahålla ett sanktionssystem som detta: drakoniskt, blint slående, okänsligt till och med för frågan om skuld. Initiativet till systemet och idéerna bakom dess utformning har otvivelaktigt sitt upphov i funktionärskåren. Beslutet att införa nämnda sanktionssystem ger belägg för att våra yrkespolitiker har ringa kunskap om hur skatteförvaltningen i vårt land egentligen fungerar. Om sådan kunskap förelegat, hade politikerna inte vågat sätta ett vapen som skattetilläggen i händerna på skattemyndigheter och skattedomstolar. Är kunskapen emellertid otillräcklig, säger man gärna ja till sådant som funktionärer pekar på som lämpligt och önskvärt.

Andra exempel på lagstiftningsprodukter, som funktionärskåren avkrävt politikerna och vars djupare innebörd politikerna sannolikt inte förstått eller velat förstå, är lagarna om bevissäkring och betalningssäkring. Kanske vill politikerna här försvara bristen på kritisk granskning med att dessa lagar, även om deras innehåll må vara diskutabelt, i varje fall inte direkt och omedelbart märks hos de politiskt tyngst vägande medborgargrupperna. I så fall är själva utgångspunkten för resonemanget den, att dålig lag får duga under förutsättning att den bara drabbar minoriteter.

Ett högt skattetryck och en hårdhänt skatteindragning ligger i funktionärskårens intresse. Tanken att det skulle gå att sänka det totala skattetrycket i vårt land är orealistisk. En sådan åtgärd skulle få samma verkan som ett intrång på maktens revir. Den maktägande strukturen kommer inte att ge upp någon del av hittills vunnen terräng. Vad som kan åstadkommas är på sin höjd en omfördelning mellan olika typer av skattekällor eller en omfördelning mellan olika kategorier skatte-

subjekt. Det totala skattetrycket är däremot bara rörligt uppåt.

Rättskipningen

Flertalet yrkesdomare i våra skattedomstolar – länsrätterna, mellankommunala skatterätten, kammarrätterna och regeringsrätten – har under större delen av sitt yrkesverksamma liv tjänat som funktionärer inom statsbyråkratin. Åtskilliga är rekryterade direkt ur kåren av taxeringsfunktionärer. Den dömande verksamheten på alla nivåer avsätter ett tydligt mönster: skattedomstolarnas identifikation med statsmakten.

Avsikten har varit att skatterättskipningen i vårt land skall baseras på officialprincipen (8 § FPL: "Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver"). Det är alltså skattedomstolarna själva som ytterst ansvarar för utredningen i varje skattemål. Emellertid kan ifrågasättas om skattedomstolarna i sin ämbetsutövning följer nämnda princip. Det förekommer tex sällan att dömande organ tar några egna initiativ till att närmare utreda sakförhållandena i de skattemål man har att avgöra. Om den enskilde förbiser att framlägga all tillgänglig utredning, får han stå sitt kast. Någon vägledning från skattedomstolarnas sida är inte att påräkna. I tvist med staten om skatt står den enskilde i praktiken helt ensam.

Staten har ett väsentligt övertag i varje skattemål – oavsett vad målet gäller, oavsett hur vederbörande skattskyldig för sin talan, oavsett vilka argument han åberopar. Statens övertag har inte bara med processförutsättningar och utredningskapacitet att göra. Ytterst har övertaget sin grund i att dömande organ värderar tvistande parter olika. Staten som part i skattemål anses representera det goda, och dess intressen skall under alla förhållanden i första hand tillgodoses.

Att med eller mot sin vilja bli indragen i skatteprocess är därför för många enskilda människor en förödmjukande upplevelse. Taxeringsintendentens ord förefaller räknas som ord av högre valör än den enskildes, statens rätt som ett slags högre rätt. Redogörelser som den enskilde lämnar möts ofta av tystnad och likgiltighet. Att *ha* rätt men inte kunna *få* rätt är något som kan åstadkomma

djupa sår. Vi blir som människor kränkta, när vi tycker oss märka att den som dömer över oss inte lyssnar.

Möjligt är att andan i skatterättskipningen till någon del kan förklaras av att skattedomstolarna ryckts med av den missvisande massmediabilden av staten som martyr. I varje skattemellanhavande är staten den överlägset starke parten, vederbörande skattskyldig den underlägsne. Massmedierna har – genom att ty sig till ensidig information från funktionärssidan – kastat om styrkeförhållandena och målat upp en bild av staten som svag och lidande. Detta har förmodligen rubbat självförtroendet både hos politiker och hos domstolsledamöter och gjort den mindre benägna att bjuda motstånd mot funktionärssidans tryck.

Skattedomstolarna kan enstaka gånger avvika från mönstret och oväntat gå staten emot. När så sker, rör det sig emellertid i regel bara om mindre viktiga frågor. I mål, som gäller för staten väsentliga principer, och i mål, där taxeringsfunktionärernas anseende är allvarligt hotat, rycker skattedomstolarna lojalt in på statens och funktionärskårens sida. I sådana avgörande lägen handlar det nämligen till slut bara om hos vilken part den enskilde domaren har sitt emotionella engagemang. Lämplighetsavgöranden kan alltid nöjaktigt döljas bakom intetsägande beslutsmotiveringar.

Rätten anpassar sig således efter maktens önskan och reduceras successivt till att vara vad makten finner lämpligt. Tydligt är att rät-

ten inte har vilja och courage att hävda sin formellt fristående ställning i svensk beskattning. Det har blivit alltför viktigt att vara makten till lags.

Rätten bockar alltså för makten. Vad denna bockande hållning på sikt kan få för konsekvenser är en fråga värd att begrunda. Klart är att det här rör sig om ett fält med många inslag av ömtåliga mänskliga värden. Varje skatteavgörande, som är felaktigt till statens fördel och till enskild parts nackdel, har demoraliserande verkningar på skattskyldigsidan. Alla parter, även den krets som tillhör maktstrukturen i samhället, är i det långa loppet beroende av att medborgarna hyser åtminstone ett visst mått av förtroende för dömande organ. En rättskipning, som bockar för makten, kan genom sina följdverkningar på skattskyldigsidan visa sig skadlig till och med för makten själv.

Det finns anledning att knyta an till uppsatsens inledning och nu avslutningsvis på nytt ge ordet åt Peter Noll:

”Ännu mer förhatliga är mig de människor som utövar makt i rättens förklädnad. Skall rätten hållas vid liv, måste den vara en tagg i maktens köttmassa och fettmassa. Okritiska jurister är något av det värsta som det nuvarande systemet har givit oss i samhället, i skolan, vid universiteten. Och så framför allt rättssedvänjan. Allra värst är de högre kaderns jurister, därför att de förutom den positivistiska juridiska inskränktheten äger de högre kretsarnas förmätenhet.”