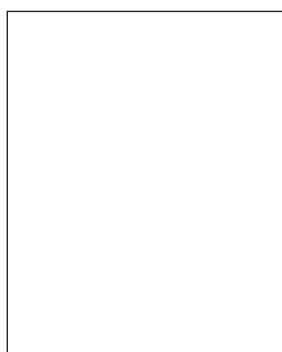


Engångsskattemålet — hade det någon verkan?

av professor emeritus **Jacob W.F. Sundberg**



Europakonventionen är en mycket märklig händelse i nordiskt rättsliv. Plötsligt, oförhappandes, och utan att kräva några egna ansträngningar, har alla de nordiska länderna fått ett *gemensamt statut* — Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Att man har ett gemensamt statut betyder att dess tillämpning är en angelägenhet för alla de fem nordiska länderna och att prejudikat som vinnas i mål mot en av de nordiska regeringarna är lika betydelsefullt för de andra regeringarna som för svaranderegeringen. Därför är avgörandena i målet *157.000 pensionssparare v. Sverige* av intresse över hela det nordiska fältet.

*Jacob W.F.
Sundberg*

Utblick och kommentarer

Sommaren 1986 hade man på ledarplats i den regeringstrogna tidningen Aftonbladet ropat "Pass upp för Europadomstolen" och ledaren hade slutat med att "innan vi vet ordet av är det kanske i Europadomstolen vår skattepolitik läggs fast och så vill vi knappast ha det"¹. 1987 var året då målet *Olsson v. Sverige* börjat vandra genom instanserna i Strasbourg, åstadkommande stor upphetsning i Sverige, och det icke blott inom socialbyråkratin som angreps i målet. Rösterna börjar gå i falsett.

Ius docendi-aktionen på Stockholms universitet börjar förberedas. Våren 1987 talar Hans Corell — rättschefen i UD och regeringens Agent i målen i Strasbourg — om Europakonventionen som en sjukdom; insikten om konventionen är en smitta: "Sweden has caught the bug"². Några månader senare börjar han brodera på temat att domarna i Strasbourg inte är acceptabla för svenska politiker och förutser en situation där staterna kunde känna sig 'träffade' ("concerned") och börja säga sig att detta var inte vad vi tänkt oss³. Ambassadören

¹ AB 11.7 1986,

² Hans Corell, "Att företräda regeringen", i Dennis Töllborg, red., Europaprocess, 1989, s 37. Seminariet hölls i Göteborg våren 1987.

³ Hans Corell, "Swedish Cases Before the European Court of Human Rights: Are the Findings Acceptable to Swedish Politicians?", i Lars Adam Rehof & Claus Gulmann, Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries, Nijhoff 1989, s 177, 184.

Carl Lidbom i Paris mullrar, sedan han läst domen i Olsson, att nu är det dags för alternativet att säga upp konventionen⁴. Det hålls massvis med seminarier och paneldehatter om konventionen, men på podiet återfinns alltid konventionens fiender rekryterade från vänstern eller byråkratin. Det förekommer aldrig en enda gång att Stockholms universitet, där det undervisas om Europakonventionen, nås av någon inbjudan. Det är alltså en dramatisk tid och det är i den tiden som engångsskattemålet skall inplaceras.

Ett laddat ämne

När jag erbjöds att hålla föreläsning för Svenska avdelningen av AIDA valde jag som ämne livförsäkringsbolagens mål inför Europakommissionen i Strasbourg, angripande SFS 1986:1225 eller lagen 16.12.1986 om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser.

Ämnet borde kunna väcka intresse eftersom jag i *Sunt Förnuft* nr 6/94 kunde läsa att redaktören Nils Eric Sandberg (välkänd från DN:s ledarsida) levde i uppfattningen att "Europakonventionen skyddar inte ägandet från konfiskation via skatter — det visade domstolens [sic!] behandling av anmälningarna mot 'engångsskatten'." ⁵ Och i Kjell-Olof Feldts memoarer hade jag läst ett helt kapitel om engångsskatten med åtskilliga temperamentsfulla utfall mot de otäcka försäkringsbolagen:

"... den våldsamma propagandaoffensiv mot realränteskatten, som de kapitalstarka försäkringsbolagen satte igång, har nog i svensk politisk historia inte så många motsvarigheter

vad gäller näringslivets politiska engagemang. Man får i så fall ta till ATP och löntagarfonderna." ⁶

"I den mån vi trots att försäkringsbolagen skulle dämpa sin agitation när de slapp undan med en engångsskatt bedrog vi oss dock. Snarare intensifierades kampanjen under hösten. ... I stället gavs frågan en juridisk-moralisk dimension." ⁷

"I förhållande till vad engångsskatten faktiskt betydde för rättvisare fördelning av de vinster devalveringen skapat förbrukade den en orimlig mängd politisk energi och arbetstid, som kunde ha använts bättre. Förhållandet mellan landets försäkringsbolag och regeringen, i varje fall mig, kylades ner för ett bra tag. En bidragande orsak var att bolagen initierade en kampanj för att deras kunder skulle anmäla regeringen till Europarådets kommission för skydd av de mänskliga rättigheterna, mot vilka vi således skulle ha förbrutit oss." ⁸

Det är tydligen ett laddat ämne. Uppenbarligen gladdes inte Feldt åt att de mänskliga rättigheterna skulle hävdas, eftersom han försöker svara med utfrysning av försäkringsbolagen när målet inleddes. I och för sig är detta en kränkning av Art. 25 i Konventionen som förbjuder att "på något sätt förhindra ett effektivt utövande av ifrågavarande klagorätt". Men, där ingen actor finnes, där finnes heller intet brott.

Bakgrunden till engångsskattemålet

Att sälja pensionsförsäkring var i början inte så lätt. I SPP:s 50-årsskrift kan man läsa att försäljarna hade mycket lättare att sälja kapitalförsäkringar som kostade litet och lockade med det stora utfallande kapitalet i jämförelse

⁴ Editor, "Sweden's Ambassador in Paris: Renounce the European Convention on Human Rights!" *Den Svenska Marknaden* april/maj 1988, s 7-8.

⁵ Nils-Eric Sandberg, "100 procent skatt?", *Sunt Förnuft* 6/94 s 7.

⁶ Kjell-Olof Feldt, *Alla dessa dagar ... I regeringen 1982-1990*, Norstedts 1991, s 312.

⁷ Feldt, op. cit. (not 2) s 314.

⁸ Feldt, op. cit. (not 2) s 315.

med pensionsförsäkringar, där motsvarande premier bara gav en ynka liten pension. Läget ändrades först 1932, när avdragsrätt infördes för pensionsförsäkringspremierna. Alltefter som högskattesamhället byggdes på blev sedan skattetänkandet viktigare och viktigare. Folk älskade avdrag och brydde sig inte så mycket om om de fick något för de betalningar som de gjorde avdrag för. I avdragen upplevde man friheten att själv bestämma, vilket man inte gjorde med skatten. Pensionsförsäkringarna blev på så vis en stor framgång, och lagstiftaren själv brukade anvisa tecknandet av pensionsförsäkring som ett sätt att fördela skatteskuld över flera år och att nedbringa skatteprogressionen. Detta visade sig också i statistiken. De som hade små inkomster gjorde små avdrag, under det att de som tjänade mycket drog av stort. De 427 personer som tjänade över en halv miljon om året drog i genomsnitt av 346.000 kr enligt 1975 års statistik.⁹

I detta schema motsvarade avdrag betalningar som man gjort. Men så kommer på 1970-talet en besynnerlig förändring av synsättet. Avdrag börjar betraktas som tillgångar.

Det nya synsättet vann insteg på 1970-talet och älskades inom finansdepartementet med den utstrålning som följde därav. Det var resultatet, såvitt jag kan bedöma, av "tax expenditure" metoden som ville skapa underlag för en rationell och säker budgetbearbetning och som lanserades 1967 av sedermera Harvard-professorn Stanley S. Surrey. Surreyskolans basis var hans bok "Pathways to Tax Reform. The Concept of Tax Expenditures", 1973. Genom Congressional Budget Act, 1974, blev hans metod att systematisera budgetarbetet genom att dra in alla skatteeffekter underlaget för den amerikanska kon-

gressens arbete. Detta hade betydande utstrålning och icke minst torde Sven Olof Lodin ha drabbats som disputerade 1973 på en avhandling på svenska om amerikanska skatteförhållanden. Det är svårt att förebrå Lodin om han icke på den tiden genomskådade implikationerna av metoden, framför allt att resonemanget implicit bygger på föreställningen att alla inkomster tillhör statsmakterna — "samhället" — och att de enskilda skattebetalarna allenast av nåder får behålla en del av sin inkomst. I sin redogörelse för tax-expenditure-metoden försöker Nils G. Mattsson invända att det bara vore fråga om "att mäta hur mycket av samhällets totala resurser som av statsmakterna styrs mot bestämda mål".¹⁰ Det kan dock knappast bestridas att den som börjar "mäta" på detta sätt också måste utgå från föreställningen att statsmakterna disponerar över alla inkomster.

Med tax-expenditure-metoden i bakhuvudet anser skatterättaren "att staten ger understöd, när den kristligt sinnade ger armodet eller fromheten en skärv", om mottagaren av en eller annan anledning icke belastas med skatt för penningen, under det att den som ger bort pengarna förvisso menar att det är han själv som ger understödet.¹¹

Ett yttre tecken på det nya blev övergivandet av föreställningen att "all skattelagstiftning är till sin natur sekundär i förhållande till civillag".

Denna föreställning utvecklades i Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds yttrande över SOU 1975:21 (pennan torde ha förts av Gerhard Grabe) så att "det kan inte anses vara en uppgift för skattelagstiftningen att ingripa i de i försäkringsavtalslagen, konkurslagen, utsökningslagen och annan civillag gjorda avväg-

⁹ Se närmare Jacob W.F. Sundberg, Högskattesamhället — en betraktelse, IOIR nr 39 (1977) s 5, 6 med vidare hänvisningar.

¹⁰ Nils Mattsson & Sven-Åke Bergkvist, "Skattesubventioner — ett medel att uppnå offentliga mål", SvSkT 1983 s 383-407, på s 393.

¹¹ Jacob W.F. Sundberg, Högskattesamhället — en förnyad betraktelse, IOIR nr 49 (1982), s 15, 16, jfr 27. Se också Jacob W.F. Sundberg, "Ett bemötande", SvJT 1983 s 307.

ningarna mellan försäkringstagarnas och förmånstagares samt fordringsägares intressen såvitt avser försäkringar.”¹² Mot slutet av 1970-talet framträder högskatteimperialismen allt tydligare och mer dominerande. Skattelagstiftningen är statsmakternas bästa styrmedel, och frågan om önskade förändringar i samhället skall åstadkommas därmed eller med vanlig traditionell lagstiftning är allenast en effektivitetsfråga.

Tax-expenditure-perspektivet tillåter finansdepartementet att se många ”orättvisor” som vanligt folk nog inte haft så lätt för att se.¹³ I mitten på 1980-talet ansåg man på departementshåll att det var orättvist att livförsäkringsbolagens kapitalplaceringar varit skattefria beträffande avkastning och värdetillväxt, eftersom det fanns ”medborgare, som inte fått någon liknande delaktighet i 80-talets förmögenhetstillväxt” som Feldt uttryckte saken. Till dessa försäkringsbolagens tillgångar hade ”de egendomslösa [d.v.s. proletärer] bidragit genom sänkta reallöner och sänkta statliga pensioner”¹⁴ och nu skulle de få kompensation var resonemanget. Saken skulle åtgärdas genom en bättre beskattning ”av fördelningspolitiska skäl”.

Det började med en utredning om en realränteskatt, som gavs som belöning åt kommunisterna för att de röstat för höjd bensinskatt. Men den kritik som denna utsattes för från de tilltänkt drabbades sida tog socialdemokraterna i finansdepartementet med överraskning, för ingen av dem hade väntat sig annat än fortsatt sådan servilitet som brukade präglade inställningen till ”ett skattesystem som deras

parti skapat och försvarat i årtionden” och som var quintessensen av ”alla socialdemokratiska idéer om hur rättvisa skipas”.¹⁵ Kritiken växte till ”något som liknade orkan” tyckte Feldt¹⁶ och då växlade man spår och föreslog i stället engångsskatten på livbolagens förmögenheter: ”Livförsäkringsbolagens förmögenheter skulle belastas med en skatt på 5 procent av deras värde vid utgången av 1986.”¹⁷

Livförsäkringsbolagen hade emellertid lika mycket invändningar mot denna beskattning och fick lagrådet med på kritiken. Lagrådet avstyrkte engångsskatten därför att den inte träffade alla förmögenheter utan bara vissa, d.v.s. den var klart diskriminerande. Detta, skriver Feldt, ”slog ned som en smärre bomb i finansdepartementet. Jag ser ännu framför mig de snopna anletsdragen hos de skattejurister som föredragit propositionen i lagrådet, när de kom till mitt rum med det negativa utslaget. De tog det som något av ett personligt nederlag.”¹⁸

Diskrimineringen varemellertid, enligt Feldt och hans skattejurister, ”inte något juridiskt resonemang”:

”Juristerna i lagrådet tyckte helt enkelt inte att det var lämpligt att bara beskatta vissa förmögenheter. Men det tyckte regeringen — skattens huvudmotiv var ju att pensionsförmögenheter inte betalade den skatt som belastade andra förmögenheter.”¹⁹

Vad som då drabbade Feldt och finansdepartementets jurister, som lyckats trumfa igenom förslaget så att det promulgerades som SFS 1986:1225 16.12.1986, det var att de drabba-

¹² Här återgivet efter framställningen i Högskattesamhället (not 5 ovan) s 21.

¹³ Jfr Jacob W.F. Sundberg, op. cit. (not 7 ovan) s 15.

¹⁴ Feldt, op. cit. (not 2 ovan) s 311, 313.

¹⁵ Feldt, op. cit. (not 2 ovan) s 415, 385.

¹⁶ Feldt, op. cit. (not 2 ovan) s 313.

¹⁷ Feldt, op. cit. (not 2) s 313 f.

¹⁸ Feldt, op. cit. (not 2) s 314.

¹⁹ Feldt, op. cit. (not 2) s 314 f.

de sökte skydd under *Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Det hade Feldt svårt att förlåta försäkringsbolagen: ”Förhållandet mellan landets försäkringsbolag och regeringen, i varje fall mig, kylde ned för ett bra tag”.²⁰ Och alla som inte ville hamna i samma kylskåp, framför allt då våra akademiska skatterättare, aktade sig noga för att i sina skrifter beröra denna process i Strasbourg, trots att den gällde så centrala frågor som beskattningsmakten och äganderätten och vad som gör en skattelagstiftning verkligt misslyckad.²¹ Att Strasbourgprocessen utvecklade sig till en av världens största processer i vad gäller antalet klagande, nämligen 157.106 pensionssparare, underströk ytterligare den brist på självständighet bland våra akademiker som engångsskattemålet kom att demonstrera.

Engångsskattemålet

(a) Den filosofiska utmaningen

Engångsskattemålet innebär en tillämpning av Europakonventionen. Europakonventionen själv betyder en avgörande brytning med den svenska Uppsalaskolan. Uppsalaskolans motto har varit ”det finns inga rättigheter” och påståendet att en lag skulle kunna kränka äganderätten sades vara lika meningslöst som en papegojas pladder. Europakonventionen är uppbyggd på individens rättigheter. Quintessensen av Europakonventionen är att lagen kan kränka rättigheten. Större kontrast kan näppeligen tänkas.

I betraktande av det nära samband som i Sverige rått mellan Uppsalaskolan och den

socialdemokratiska Rörelsen, betydde Europakonventionen en väldig prövning för Rörelsen. Uppsalaskolan, som viftade bort alla hinderliga rättigheter, hade varit så behändig för en rörelse med programmet att ändra på saker och ting.²² När det plötsligt steg fram en motrörelse i Europakonventionens form som just hävdade, att det finns oför-ytterliga rättigheter som man inte får ändra på, då försattes den socialdemokratiska Rörelsen tillbaka till sin utgångspunkt.

Rörelsens automatiska försvarsposition har varit att försöka tysta ned allt omnämnande av Europakonventionen och dess betydelse. Vilken framgång man haft därvidlag kan studeras i t.ex. Lindencronas författarskap.²³ Ett annat sätt är att leta i Svensk Juristtidning efter recensioner av mina sju böcker på engelska och tre större på svenska, rörande Europakonventionens betydelse för svensk rätt. Det finns inga! (Men det finns i Europa och Amerika.) Man har också kunnat återfalla på vissa drag i Uppsalaskolan som tillät socialdemokratin att karakterisera varje antydan till kritik som ’ovetenskaplig’ och bara uttryck för ’politik’. Hur mycket som var ’politik’ i denna analys stod i omvänd relation till Uppsalaskolans föreställning om vad som var ’vetenskap’ och det var inte mycket, särskilt inte på det juridiska området. Allenast sådant som kunde infogas i skolans beryktade ’teoretiska satser’ var vetenskap, allt annat var politik. Då måste vad Europadomstolen sysslade med vara sjuårdeles mycket ’politik’, och den slutsatsen basunerades ut på ledarsidan i Rörelsens flaggskepp, tidningen Aftonbladet. Yrsa Stenius skrev:

²⁰ Feldt, op. cit. (not 2) s 315.

²¹ Jfr Gustaf Lindencrona, ”Beskattningsmakten och äganderätten”, SvSktT 1987 s 163-169 ; idem, ”Vad gör en skattelagstiftning verkligt misslyckad?”, JT 1992/93 s 331-341. — En intressant beskrivning av reaktionerna på dåvarande polismästaren Hans Holmérs nivå återfinns i boken: Ruth Freeman, *Death of a Statesman. The Solution to the Murder of Olof Palme*, (Robert Hale) London 1989, s 110. Jfr Jacob W.F. Sundberg, *Tystnadsspiralen*, IOIR nr 96 (1993) s 124-125.

²² Fredrik von Baumgarten, ”Det idéhistoriska perspektivet”, i Jacob Sundberg, red., *Sporrong Lönnroth. En handbok*, IOIR nr 63 (1985) s 227-261, på s 247.

²³ Se not 17 ovan.

”Konventionsorganen har börjat fungera som ett slags författningsdomstol som överprövar den svenska riksdagens göranden och låtanden. En sådan ordning går inte att förena med den vedertagna gränsen i Sverige mellan politik och juridik.²⁴

Symbiosen mellan Uppsalaskolan och Rörelsen har fört till uppfattningen att jurister rätteligen blott är tekniska konsulter till de politiska beslutsfattarna. Vill juristerna uttala sig i skepnaden av teoretiska satser, är de ofarliga och kan tolereras; vill de uttala sig därutöver, bedriver de politik och skall inte uttala sig alls annat än när de är tillfrågade. Det är därför som Feldt och hans skattejurister finner fel hos lagrådet när det uttalar sig i diskrimineringsfrågan. Det kan menas man icke vara ”något juridiskt resonemang”.²⁵

(b) Engångsskattemålet struktur

Arbetet på engångsskattemålet drevs från början av Skattebetalarnas Förening och Wasa Liv. Föreningen hade många medlemmar och rekryterade fullmakter. Wasa Liv och Valslands pensionsstiftelse var direkt drabbade av skatten och företrädde egna intressen. Feldts utfrysning skrämde bort de andra livförsäkringsbolagen. Men engagemanget från medlemmarna av Skattebetalarnas Förening började öva tryck också på dessa. Skandia fick så många påstötningar från sina arga pensionsparare att trycket till sist blev sådant att Skandias ledning tvingades tvärvända. I brev 26.5.1987 till sina försäkringstagare meddelade Skandia Livs styrelse att den beslutit

anmäla engångsskatten till Europakommissionen och erbjöd adressaterna att lämna Skandia fullmakt att i samma syfte företräda också försäkringstagaren. Det var alltså en sista-minuten kampanj, för klagotiden gick ut 15.6.1987. Kampanjen var icke utan resultat. Man fick in 142.106 fullmakter — så många att de icke ens fraktades till Strasbourg utan lades i förråd i Stockholm. Men det är klart att under sådana förhållanden kan det icke ha förekommit mycket samarbete mellan de klagande livbolagen.²⁶

Den våldsamma tillströmningen av klagande hade emellertid, som Gustaf Petrén påpekat, nog att göra med också ett annat förhållande. Målet *Sporrong Lönnroth vs Sverige* slutade med att Europeiska Domstolen dömde ut 1 miljon kr i skadestånd till de klagande.²⁷ Skadeståndet skulle kompensera för den skada som de åsamkats genom de inskränkningar i rådigheten som zonexpropriations-tillstånden dragit med sig beträffande fastigheterna. Men en av fastigheterna ägdes blott till 3/4 av klaganden i fråga. Den resterande fjärdedelen ägdes av annan, och han hade inte klagat till Strasbourg. När han hörde av sig till regeringen med anspråk på skadestånd för sin fjärdedel så fick han detta. Sedan började 64 fastighetsägare i Stockholm, som drabbats av samma eller lika expropriationstillstånd, kräva skadestånd för sin del. Då vägrade regeringen och saken gick till Strasbourg.²⁸ I Strasbourg tappade de emellertid. Skälet var att regeringen återkallat expropriationstillstånden i fråga undan för undan, det senaste år 1980. Därmed hade byggnadsförbuden fallit.

²⁴ AB 25.3.1988, ledare med anledning av domen i målet *Olsson vs Sverige*, 11 EHRR 259.

²⁵ Se ovan not 15.

²⁶ Rörande synsättet på Skandia, se John Hane, ”Sporrong Lönnroth. Några personliga reflexioner”, i Jubileumsantologin *Sporrong Lönnroth*, redigerad av prof. em. Jacob W.F. Sundberg, IOIR nr 100 (1994), s 101-107, på s 103. Skandias jurister drev senare ett angrepp på engångsskatten med hjälp av lokal svensk juridik, men tappade även detta se RÅ 1992 rf 10.

²⁷ *Sporrong Lönnroth vs Sverige* (Art. 50), 7 EHRR 256, jfr 5 EHRR 35. En svensk version av avgörandena återfinns i Jacob Sundberg, red., *Sporrong Lönnroth*. En handbok, IOIR nr 63 (1985).

²⁸ *Claes Wallin m.fl. vs Sverige*, Appl. 12 452/86.

Antingen hade fastighetsägarna försuttit 6-månadersfristen från expropriationstillståndets utgång, eller hade de försummat att uttömma inhemskarättsmedel beträffande byggnadsförbuden (§ 150 i 1947 års byggnadslag). Detta tolkades på sina håll som en anvisning att man måste vara med från början om man skulle kunna få skadestånd. Och då ville alla vara med från början — därav de 157.106 individuella klagomålen från olika pensionsparare. *Iura sunt vigilantibus sed non dormientibus.*

Analys av engångsskattemålet

Europakommissionen tog ställning till klagomålen i två vändor, dels 14.12.1988 beträffande Skattebetalarnas 15.000 medlemmar som klagat ävensom Wasa Liv och Valands pensionsstiftelse, dels 6.5.1989 beträffande Livförsäkringsbolaget Skandia i ett mål, Trygg Ömsesidig Livförsäkring i ett annat mål, och 142.106 pensionssparare med Mauritz Holmberg som första namn i ett tredje mål. Alla styrande resonemang spikades i det första målet; i de följande stuvade man bara om motiveringarna för att passa till de aktuella klagandena. Det är fråga om mycket omfattande och utförligt resonerade avgöranden. 1988 års avgörande tar 25 trycksidor att återge. Resonemangen är utförliga därför att de skulle vara vägledande senare. Därför är de viktiga också i den svenska miljön.²⁹

Det minst viktiga beslutet, som avgjorde saken för de 157.106 pensionsspararna, gällde en juridisk-teknisk detalj: vems var pengarna som skulle indragas genom engångsskatten? Livbolagen befanns sig i en slags fiduciarisk situation. Formellt var tillgångarna otvivelaktigt deras, men de förvaltades till förmån för pensionsspararna. Kommissio-

nen hade att hålla sig till ”offer”-doktrinen som härleddes ur kravet i Art. 25 att allenast den kunde klaga som påstod sig vara ”offer” för en kränkning av Europakonventionen. På denna punkt förklarade Kommissionen:

”Varken Domstolen eller Kommissionen har tidigare övervägt det särskilda förhållande som föreligger mellan ett bolag och en grupp av individer sådan som den nu förevarande, men i två fall har Kommissionen funnit att en aktieägare var berättigad att påstå sig vara offer för de åtgärder som riktats mot bolaget.

Emellertid får Kommissionen erinra, att i båda fallen hade den berörda individen en betydande aktiemajoritet i bolaget. I verkligheten utövade båda klagandena sin egen verksamhet med hjälp av bolaget. ...

I målet *Yarrow* m. fl. fann Kommissionen, att klagandena, som icke hade majoritet eller ett styrande aktieinnehav i bolaget i fråga, icke var direkt och personligen berörda av åtgärden som vidtagits (företagets nationalisering) trots att denna åtgärd otvivelaktigt minskade värdet av deras aktieinnehav, och att de därför icke kunde göra gällande att de var offer i termens mening i Art. 25 i Konventionen.

Omständigheterna i förevarande fall är enligt Kommissionens mening likartade dem i det senare beslutet. Det är genom försäkringsavtalen, som klagandegruppen av individer har en rätt till ett belopp som avtalats i de enskilda försäkringsavtalen och en rätt till återbäring, som uppgår till en rättvis andel av överskottet på livförsäkringsverksamheten, om sådant uppkommit. Denna återbäring är följaktligen icke ett bestämt belopp utan beroende på försäkringsbolagets framgång.

Vidare erinrar Kommissionen om att försäkringstagarna icke har något juridiskt anspråk på direkt äganderätt till första och andra klagandenas tillgångar såsom sådana. All egendom som bolagen investerar sina fonder i är bolagens egen egendom liksom i fall av varje annan juridisk person. Individerna i

²⁹ Kommissionens avgöranden har utgivits i översättning till svenska såsom nr 82 i IOIR:s skriftserie med titeln: 157 000 pensionssparare v. Sverige. Europakommissionens avgörande den 14 december 1988 och den 6 maj 1989 i engångsskattemålet (1989).

fråga är vidare icke nödgade att betala någon skatt, utan deras ”börda” ligger i det faktum att klagandebolagen för åren 1987 och 1988 reducerar återbärningarna, vilka eljest skulle ha tilldelats försäkringstagarnas anspråk den gång de skolat utbetalas. ... under sådana förhållanden som angivits ovan så finner Kommissionen, att lagstiftningen i fråga icke berör klagandegruppen av individer direkt eller personligen i sådan omfattning att den kan göra anspråk på att vara offer jämlikt Art. 25.”

De viktigare besluten kom därför att gälla själva *försäkringsbolagens klagan*. De frågor som aktualiserades här gällde om äganderättsskyddet i Konventionen också gällde vis à vis skatter, om regeringen behövde motivera skatter jämlikt Konventionen, och om skatter alls kunde angripas sedan de beslutats. På alla punkterna sades tänkvärda saker.

”Kommissionen är av den uppfattningen, att varje lagstiftning som inför någon slags skatteförpliktelse, vill såsom sådan beröva de berörda en tillhörighet, nämligen det penningbelopp som måste betalas.

Emellertid tillförsäkras andra meningen [sic. Avses andra stycket] av Art. 1 i FTP staterna, som är parter till Konventionen, rätten att genomföra sådana lagar som de finner nödvändiga för att säkerställa betalningen av skatter och andra pålagor.

Följaktligen kommer Kommissionen att först pröva huruvida ingreppet mot klagandenas rätt jämlikt Art. 1 FTP är befogat jämlikt andra stycket innan Kommissionen bedömer, om så erfordras, huruvida de krav som utsatts i andra meningen av första stycket är tillgodosedda.

... Följaktligen tog skatten formen av en penningpåлага på kapitaltillgångar, vilket icke skulle skilja sig från en penningpåлага lagd på någon annan tillgång, t.ex. fast egendom.

I betraktande härav, och med hänsyn till pålagans högsta procenttal ävensom lagens allmänna syfte ... var verkningarna för klagandens del icke sådana att de kunde beröva lagstiftningen *karaktären av skatt* i den me-

ning termen har i andra stycket av Art. 1 FTP (kurs. här).

Detta resonemang upplevs säkert icke som märkvärdigt av svenskar i allmänhet. Men fortsättningen blir då desto sensationellare.

”Icke desto mindre får detta icke till följd att frågan faller helt utanför Kommissionens kontroll, eftersom en rätt tillämpning av Art. 1 FTP är föremål för Konventionsorganens övervakning.

Fullföljande denna övervakning finner Kommissionen att, ehuru det är säkert att det icke kan härledas ur Art. 1 något allmänt förbud mot skatter som uteslutande skall betalas av skattebetalarnas kapital, en finansiell börda som följer av höjda skatter eller pålagor kan menligt beröra den garanti som tillförsäkras jämlikt denna bestämmelse, om det läggs en exorbitant börda på den berörda personen eller enheten, eller själva grunden rubbas för hans eller dess finansiella ställning. ... Under sådana omständigheter kan Kommissionen icke finna att engångsskatten berörde de klagandes egendomsrätt till sina tillgångar, det må vara penningtillgångar eller andra tillgångar, eller rubbade deras finansiella ställning i sådan omfattning att detta kunde anses oproportionerligt eller ett missbruk av statens rätt att uttaga skatt jämlikt Art. 1 FTP.

Tydligen görs det ett undantag från huvudregeln ”om det läggs en exorbitant börda på den berörda personen eller enheten, eller själva grunden rubbas för hans eller dess finansiella ställning”. Detta undantag fann ingen tillämpning i målet om löntagarfonderna : *Svenska Managementgruppen vs Sverige*.³⁰ Men det berodde ytterst på att SAF, som låg bakom målet, missräknat sig på kuraget hos sina medlemmar och till slut, för att få någon som vågade ställa upp som klagande, nödgades ställa upp med ett eget dotterbolag — Svenska Managementgruppen AB. Det bolaget drabbades inte av någon exorbitant börda eller fick se sin finansiella ställning rubbad eftersom man hade SAF som moderbolag, så

³⁰ *Svenska Managementgruppen vs Sverige* Appl. 11 036/84, 9 EHRR 127.

regeln fann ingen tillämpning. Annorlunda hade utfallet kanske blivit om det i stället varit *Stafa* som varit klagande. Detta företag måste nämligen räddas genom speciallagstiftning — SFS 1985:822 — sedan det visat sig att det, trots att det gått med 2,6 milj. i förlust det året, skulle drabbas därutöver av en vinstdelnings-skatt på lika belopp.³¹ Saken kom aldrig före Kommissionen i Strasbourg utan löstes i Stockholm genom denna speciallagstiftning. Men om så icke skett hade förutsättningarna måhända förelegat för ett framgångsrikt angrepp på löntagarfonderna. Detta bör man hålla i minnet när löntagarfondsmålet återopas för att visa att Europakonventionen intet skydd bereder mot den typen av förmögenhetsindragningar.

Nästa fråga att diskutera är då om skatter alls kan angripas sedan de en gång rätt beslutats. Här har Kommissionen också intressanta saker att säga.

”Emellertid, eftersom beskattningen faller inom det allmänna området för Art. 1 FTP, så blir följderna att förbudet mot diskriminering i Art. 14 i Konventionen är tillämpligt på beskattningen såsom sådan.

....

Framför allt anser Kommissionen att det icke är tillräckligt för de klagande att klaga allenast därför att de, snarare än andra, blivit beskattade, utan att de måste visa att skatten i fråga till sin verkan olikabehandlar lika skattebetalare på diskriminerande grunder.

Såsom ovan påpekats är Kommissionen vidare av den uppfattningen, att inom beskattningens område det ankommer på de nationella myndigheterna att verkställa den första uppskattningen av syftena och de medel varmed syftena fullföljs. Till dem lämnas följaktligen ”the margin of appreciation” och denna måste på detta område vara vidsträcktare än

på många andra områden. Kommissionen erinrar i detta hänseende att skattesystem ofrånkomligen gör skillnad mellan olika grupper av skattebetalare och att varje skattesystem skapar marginella situationer. ... Kommissionen erinrar också att orsakerna varför denna pålaga lades på klagandena var deras unika finansiella situation på den tiden i förening därmed att de åtnjutit en gynnad ställning i skattehänseende i allmänhet.

I ljuset därav och under hänsynstagande till de allmänna övervägandena ovan finner Kommissionen att beskattningen i fråga kan sägas falla inom området för ”margin of appreciation” som lämnats de nationella myndigheterna; och att olikabehandlingen som påtalats av klagandena i förevarande fall rättfärdigades på objektiv och rimlig grund genom det syfte som Regeringen fullföljde; samt att proportionalitetsprövningen gett tillfredsställande resultat.”

Kommissionen godtog sålunda regeringens anförda skäl varför man diskriminerade mellan skattskyldiga på sätt som skett. Det sveptes in under ”margin of appreciation” utan närmare granskning. Förmodligen hade Kommissionen icke ens kunnat verkställa någon närmare granskning därför att de klagande (som ju icke samarbetade) icke givit Kommissionen något underlag för en sådan granskning.

Det är därför av utomordentligt intresse att se på ett fall, där den klagande givit sådant underlag och Domstolen underkänt skattelagens tillämpning på den klagande. Så skedde ett par år senare i målet *Darby vs Sverige*³² Vad som här bidrog till underkännandet var att JO gjort självmål i ärendet. JO hade nämligen kritiskt granskat den ifrågavarande skattelagstiftningen och funnit att ”inga sakliga skäl talar för den gällande regeln”.³³ När

³¹ Jfr Ingegerd Troedssons anförande i riksdagen 6.5.1985, Snabbprot. från riksdagsdebatterna 1984/85 nr 136, s 3.

³² *Darby vs Sverige*, 13 EHRR 774. Rörande den avgörande argumenteringen i detta mål, se Jonas Alberg, ”Sporrong Lönnroth som förträning för *Darby vs Sweden*”, i Jubileumsantologin *Sporrong Lönnroth*, redigerad av prof. em. Jacob W.F. Sundberg, IOIR nr 100 (1994) s 41-47.

³³ Sundberg & Sundberg, *Lagen och Europakonventionen*, IOIR nr 95 (1992) s 206 med vidare hänvisningar.

de klagande drog fram detta, ville svenska regeringens Agent icke påstå inför Domstolen att regeln var befogad, och därmed blev utgången som den blev.

Avslutning

Som Ni kan förstå av den nu lämnade redogörelsen är det alldeles tokiigt att påstå att Europakonventionen inte skyddar ägandet från konfiskation via skatter. Det gör den visst det, men för att kunna dra fördel av det skyddet så måste man sätta sig ordentligt in i Konventionens struktur och tankegångarna där bakom. Det är många som gör det,³⁴ om än inte så många i Sverige, där man mera fasat för Kjell-Olof Feldts och andras utfrysning.³⁵ Men man måste också göra klart för sig att i alla diskrimineringsmål jämlikt Art. 14, det är *syftet* bakom ingreppet som blir avgörande för bedömningen och med den undfallenhet

som blivit svenska juristers arvedel som följd av Uppsalaskolans inflytande och dess 'hemliga äktenskap' med ett parti som i mer än ett halvsekel utövat den politiska makten i landet, har ifrågasättande av motiven bakom lagstiftning uppfattats som lika vedervärdigt som att svära i kyrkan. Med den attityden har man onekligen vissa svårigheter att draga fördel av det skydd som Europakonventionen erbjuder på beskattningens område.³⁶

Använda förkortningar.

EHR	European Human Rights Reports (The European Law Centre at Sweet & Maxwell).
FTP	Första tilläggsprotokollet till den Europeiska Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SÖF 1953 nr 26).
IOIR	Institutet för offentlig och internationell rätt (Stockholm)

³⁴ Domen i *Darby vs Sverige* kommenteras t.ex. i Ernest Krings, "L'égalité en matière fiscale dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme", i antologin *Protection des droits fondamentaux du contribuable*. Sous la direction de Robert Andersen & Jacques Malherbe. Bruxelles 1993, s 107-124, på s 110

³⁵ Jfr Svante Nycander, "Professor Sundbergs undervisning i rättslära", DN 27.1.1989 s 2; Stig Strömholm, i Jacob W.F. Sundberg, "Det är för UHÄ väl känt". Slutuppgörelse med ius docendi ärendet, IOIR nr 92 (1992) s 163.

³⁶ Se närmare Sundberg & Sundberg, op. cit. (not 27 ovan) s 168-172.