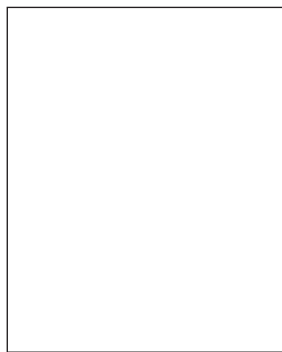


Engångsskattemålet – några kommentarer

av jur.lic. **Jan-Mikael Bexhed**, chefjurist hos Försäkrings AB Skandia



Eftersom jag var en av de jurister hos de svenska livförsäkringsbolagen som ansvarade för handläggningen av frågor i anslutning till den s.k. engångsskatten, har jag ombetts av NFT:s redaktion att skriva ned några kommentarer i anslutning till professor em. Jacob W.F. Sundbergs artikel. Jag kommer särskilt att ta upp försäkringsbolagens klagomål mot engångsskatten till Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (*Europakommissionen*), men också den process som fördes i de svenska skattedomstolarna. Som bakgrund skall jag först, särskilt med tanke på NFT:s icke svenska läsare, kort redogöra för engångsskatten — en skatt, som på sin tid väckte stor uppståndelse och debatt i Sverige.

Jan-Mikael Bexhed

Kort om engångsskatten

Det var i december 1986 som riksdagen beslutade att en engångsskatt skulle betalas av livförsäkringsbolag, pensionsstiftelser och vissa understödsföreningar.

Skatten reglerades i lagen (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser (*engångsskattelagen*), vilken trädde i kraft den 23 december 1986.¹ I lagtexten rubricerades skatten som en förmögenhetsskatt. Beskattningsunderlaget utgjordes i princip av marknadsvärdet den 31 december 1986 på de skattskyldigas samtliga tillgångar hänförliga till livförsäkring efter avdrag för

finansiella skulder.

Engångsskatten utgick för livförsäkringsbolag med 7 procent på beskattningsunderlaget. För den del av tillgångarna som var hänförliga till kapitalförsäkring (skattekategori K), dvs. annan försäkring än pensionsförsäkring (skattekategori P), reducerades beskattningsunderlaget till 71 procent. Förfarandemässigt följde skatten i allt väsentligt reglerna för punktskatter och prisregleringsavgifter.

I realiteten var emellertid engångsskatten varken en punktskatt eller en förmögenhetsskatt. Syftet med engångsskatten var att retroaktivt beskatta den goda avkastningen från åren närmast *före* det att skatten beslutades.² Anledningen till att engångsskatten tekniskt

¹ Förarbetena utgörs i första hand av Prop. 1986/87:61 och SkU 1986/87:17.

² Se bl.a. Prop. 1986/87:61 s. 17 ff. och pressmeddelande från Finansdepartementet den 12 september 1986.

konstruerades och rubricerades som en förmögenhetsskatt motiverades inte uttryckligen. Det torde dock stå klart att bakgrunden var att regeringsformen, som är en av Sveriges grundlagar, förbjuder retroaktiv skattelagstiftning.³ I den proposition som föregick engångsskatten antydde ingen tveksamhet till detta förfaringsätt. Tvärtom konstaterades utan reservation att eftersom skatten skulle beslutas före riksdagens juluppehåll 1986 och med förmögenheten den 31 december samma år som bas, så skulle skatten inte stå i strid mot förbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen mot retroaktiv skattelagstiftning.⁴

Försäkringsbolagens agerande mot engångsskatten

Det var emellertid inte det retroaktiva elementet i engångsskatten som ifrågasattes i den allmänna debatten. I stället startade en högljudd kampanj om att skatten stod i strid mot bl.a. äganderättsskyddet i Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*).

När det gäller försäkringsbolagens agerande mot engångsskatten kritiserades detta på sin tid från olika utgångspunkter. Vissa ansåg att bolagen inte agerade tillräckligt kraftfullt i rädsla för hämndaktioner från den dåvarande socialdemokratiska regeringen. Andra ansåg tvärtom att försäkringsbolagen agerade politiskt, då man opponerade mot engångsskatten och anmälde denna till Europakommissionen.⁵

När det gäller Skandia, där jag själv är verksam, kan jag försäkra att båda uppfattningarna är lika felaktiga. Skandias agerande när det gällde engångsskatten styrdes uteslutande av intresset att inom ramen för gällande regelsystem så långt möjligt ta tillvara livförsäkringstagarnas intresse.

Redan innan riksdagen i december 1986 beslutat om engångsskatten började berörda livförsäkringsbolag att överväga om engångsskatten kunde ifrågasättas juridiskt. Ganska snart kom bolagen att delas i två läger. I den ena gruppen agerade Wasa och Valands pensionsstiftelse understödda av Skattebetalarnas förening. Den andra gruppen bestod av Skandia, Trygg-Hansa, Handelsbanken Liv (f.d. RKA), Allmänna Änke- och Pupillkassan samt FPK (Försäkringsbranschens Pensionskassa). Folksam valde att inte juridiskt ifrågasätta engångsskatten. Härutöver fanns några nystartade livbolag som inte berördes av skatten.

Anledningen till att livförsäkringsbolagen inte kunde förmås att uppträda gemensamt var att Skandia med flera bolag ansåg att Wasa och Skattebetalarnas förening inte drev klagomålen mot engångsskatten på ett seriöst sätt. Kritiken gick bl.a. ut på att argumentationen genomsyrades av politiska övertoner och att de föreliggande sakförhållandena i vissa avseenden redovisades på ett missvisande sätt. En avgörande punkt var att Wasa och Skattebetalarna hävdade att det var försäkringstagarna och inte livförsäkringsbolagen som i realiteten var ägare till de tillgångar som drogs in till staten genom engångsskatten och att försäkringstagarna som en följd hade talerätt enligt Europakonventionen. Mot bakgrund av Den europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna (*Europadomstolen*) tidigare praxis och den svenska lagstiftningen om försäkringsavtal och försäkringsrörelse var det emellertid mer eller mindre uppenbart att livförsäkringstagarna saknade talerätt. Det var därför olyckligt att diskussionen i så stor utsträckning kom att kretsa kring talerätsfrågan.

Beträffande de 142.106 fullmakterna är det korrekt att dessa aldrig fraktades ned till Strasbourg. Det var emellertid Europakommissio-

³ Se bl.a. Salsbäck: Engångsskatten m m, Skattenytt 1987 s. 132. Salsbäck var vid den aktuella tiden departementsråd och chef för den enhet inom Finansdepartementet som svarade för lagstiftningen om engångsskatten.

⁴ Se Prop. 1986/87:61 s. 21.

⁵ Jfr t.ex. Feldt: Alla dessa dagar..., 1991, s. 311 ff.

nen som under hand framförde att man inte önskade att fullmakterna skulle tillställas kommissionen.

Det är fel som Sundberg antyder att arbetet med klagomålet mot engångsskatten var en ”sistaminuten kampanj” som kom igång sent. Skandias arbete med klagomålen påbörjades redan under senvintern 1987. Under åberopande av en uppsats av en juris studerande insinuerar också Sundberg att Skandia m.fl. inte engagerade sig helhjärtat i klagomålen. Grunden skulle vara att Skandia avböjde den hjälp som den nyssnämnde studenten erbjöd bolaget. Att denna hjälp avböjdes var emellertid inte så konstigt då bolaget redan förfogade över mycket mer kvalificerad expertis på området.⁶

Den uteblivna framgången i Strasbourg berodde nog inte på bristande samordning mellan de klagande, utan i stället på att Europakonventionen utformats så att den inte ger något skydd mot den form av ingrepp och beskattning som engångsskatten representerar. Klagomålen mot engångsskatten avvisades också av Europakommissionen och nådde således aldrig Europadomstolen.

Enligt min mening fanns det trots denna utgång starka skäl att anmäla engångsskatten till Europakommissionen. Även om det var mindre sannolikt att skatten skulle anses som konventionsstridig, var Europaorganens dåvarande praxis när det gäller beskattningsmaktens gränser begränsad.⁷ Med hänsyn till engångsskattens stora ekonomiska betydelse hade det inte varit försvarligt mot livförsäkringstagarna att inte försöka få skatten prövad enligt Europakonventionen. Det var i vart fall från Skandia och de med Skandia samverkan-

de bolagen inte fråga om någon politisk aktion. När livbolagen utnyttjade klagorätten enligt Europakonventionen använde de sig bara av den klagomöjlighet som svenska riksdagen själv beslutat om, då man gett Europakommissionen behörighet att motta enskilda klagomål mot Sverige.⁸

Skandia hade redan från början uppfattningen att möjligheterna att nå framgång mot engångsskatten var större vid de svenska skattedomstolarna än hos Europaorganen i Strasbourg. Mot slutet av 1987, då det blev aktuellt att besvära sig över engångsskatten till de svenska skattedomstolarna, hade emellertid det massmediala intresset för skatten svalnat och det var bara Skandia som seriöst underställde engångsskatten svensk domstolsprövning. Efter det att prövningstillstånd meddelats kom skatten slutligen att prövas av Regeringsrätten, som är högsta förvaltningsdomstol i Sverige.

Det svenska engångsskattemålet

Det svenska engångsskattemålet — RÅ 1992 ref. 10 — gällde om engångsskatten stred mot förbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen mot retroaktiv skattelagstiftning. Enligt detta lagrum gäller bl.a. att skatt inte får uttas i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när omständigheten inträffade som utlöste skattskyldigheten. Beträffande inkomstskatt är det den tidpunkt då inkomsten uppbärs som normalt är den relevanta, medan det när det gäller förmögenhetsskatt är den tidpunkt per vilken förmögenheten beräknas som är avgörande.⁹

Skandia överklagade den engångsskatt som

⁶ Förutom försäkringsbolagens egna jurister konsulterades bl.a. advokaten Michaël Hermmarck, ombud i det uppmärksammade Sporrang/Lönnroth-målet (Europadomstolen serie A nr 52) och sir James Fawcett, Q.C., tidigare professor i internationell rätt vid Londons universitet och president i Europakommissionen.

⁷ För en aktuell utförlig kommentar till Europakonventionen se Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskeretskonvention, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1994.

⁸ Jfr KProp. 1951:165 s. 14.

⁹ Ang. retroaktivitetsförbudet och dess tillämpning, se vidare bl.a. Bexhed: Retroaktiv skattelagstiftning — kan regeringsformens förbud kringås?, Skattenytt 1993 s. 153-180.

påförts bolaget och hävdade att engångsskatten i praktiken var en retroaktiv inkomstskatt. Skandia menade att engångsskatten i realiteten utgjorde en retroaktiv skatt på inkomster som uppburits 1986 och tidigare år.

Vid Lagrådets granskning av förslaget om engångsskatten, en granskning som fick ske under stark tidspress, noterades också att det närmast var inkomsterna under tidigare år som motiverade skatten.¹⁰ Lagrådet ansåg trots detta att man inte kunde tala om ett direkt kringgående av regeringsformens retroaktivitetsförbud. Däremot erinrade Lagrådet om att en tanke bakom förbudet är att de skattskyldiga bör ha någon tid på sig för omdispositioner om beskattningen ändras. I det aktuella fallet var det fråga om ett långsiktigt bundet sparande och de enskilda hade knappast någon reell möjlighet att undgå skatten genom att vidta omdispositioner. Lagrådet konstaterade emellertid att 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen efter noggranna överväganden hade getts en utformning som inte tar särskild hänsyn till sådana situationer. Sammanfattningsvis menade Lagrådet att man möjligen kunde säga att engångsskatten stod i mindre god överensstämmelse med grunderna för retroaktivitetsförbudet, men att skatten inte kunde anses åsidosätta detta. Av olika skäl avstyrkte Lagrådet likväl att engångsskatten genomfördes.¹¹

Det var framför allt fyra omständigheter som Skandia anförde hos de svenska skattemotstolarna till stöd för att engångsskatten egentligen var en retroaktiv inkomstskatt, som

bara formellt rubricerats som förmögenhetsskatt.

1. Till att börja med åberopades att det framgick av förarbetena till lagstiftningen och på annat sätt att lagstiftarens egentliga avsikt var att retroaktivt beskatta tidigare inkomster.

2. Vidare åberopades att engångsskatten togs ut med lägre procentsats på den del av de skattskyldigas tillgångar som hänförde sig till kapitalförsäkringar. Anledningen var att K-försäkringsmedlen men inte P-försäkringsmedlen enligt dåvarande regler redan belastats med viss inkomstskatt.¹² Den inkomstskatt som redan erlagts för K-försäkringsmedlen fick således i praktiken schablonmässigt avräknas från engångsskatten.¹³

3. Ytterligare åberopades att engångsskatten begränsades till sådana rättssubjekt som betalade låg eller ingen inkomstskatt. Det har aldrig tidigare eller senare förekommit att kretsen av skattskyldiga begränsats på ett sådant sätt när det gäller förmögenhetsbeskattning.

4. Dessutom åberopades att bara en mindre del av de skattskyldigas skulder (de finansiella skulderna) fick avräknas mot tillgångarna och att skatten därför, till skillnad mot andra kända förmögenhetsskatter, i stor utsträckning togs ut på bruttoförmögenheten.

Regeringsrätten ifrågasatte i och för sig inte dessa argument. Likväl konstaterades att lagstiftningen om engångsskatt utformats så att skatten skulle utgå med en viss procentsats av de tillgångar som tillhörde de skattskyldiga en

¹⁰ Lagrådet, som består av domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, skall yttra sig över viktigare lagförslag innan de antas av riksdagen.

¹¹ Se Prop. 1986/87:61 s. 78 ff. — Lagrådsgranskningen av engångsskatten har behandlats i Sterzel: Lagrådet och engångsskatten i antologin Om våra rättigheter III, 1987, s. 111 ff. Sterzel, som själv deltog i lagrådsgranskningen, menar att kärnfrågan i ärendet om engångsskatten gällde beskattningsmaktens gränser och inte primärt retroaktivitetsfrågan, se idem s. 118.

¹² S.k. ränteskatt. Numera inkomstbeskattas såväl K- som P-försäkringsmedel hos livförsäkringsbolagen, se 2 § 6 mom. tredje stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt och 3 § första stycket lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.

¹³ Jfr Prop. 1986/87:61 s. 25.

viss dag och att skatten enligt sin utformning därför var att anse som en skatt på förmögenhetstillgångar och inte som en skatt på inkomster. Härefter slogs fast att syftet med engångsskatten främst var att beskatta de mycket stora inkomster som de skattskyldiga haft före lagens ikraftträdande och att engångsskatten i flera viktiga hänseenden skilde sig från den i Sverige gängse förmögenhetsbeskattningen. Regeringsrätten fortsatte:

Varken syftet med LTF¹⁴ eller de avvikelser från gängse förmögenhetsbeskattning som enligt det nyss anförda kännetecknar LTF kan föranleda att skatten enligt LTF — vid prövning mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen — skall anses utgöra en skatt på inkomster som uppburits innan LTF trädde i kraft den 23 december 1986. Det avgörande vid bedömning av frågan om LTF strider mot förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning, som detta utformats i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen, är nämligen endast om den faktor som enligt LTF utlöser skattskyldigheten — innehav av vissa tillgångar — knutits till dag före ikraftträdandet eller inte.

Enligt min mening ger domskälen belägg för att Regeringsrätten tillämpat en påtagligt for-

mell lagtolkningsstil när engångsskattemålet prövades. Domskälen indikerar att Regeringsrätten principiellt godtog Skandias argument för att engångsskatten i realiteten var en retroaktiv inkomstskatt. Trots detta har man utslutande tagit fasta på att engångsskatten tekniskt utformats och rubricerats som en förmögenhetsskatt. Någon betydelse har inte tillmätts det grundläggande syftet som enligt förarbetena till 2 kap. 10 § regeringsformen motiverade att retroaktivitetsförbudet infördes, att man i förväg skall kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Regeringsrätten har inte heller fäst någon vikt vid förarbetsuttalandet att retroaktivitetsförbudet bör påverka statsmakternas ställningstaganden också utanför det egentliga tillämpningsområdet.¹⁵ Detta uttalande utgör enligt min mening stöd för att en domstol in dubio bör tillämpa retroaktivitetsförbudet till de skattskyldigas förmån.¹⁶

Slutsatsen efter RÅ 1992 ref. 10 måste rimligtvis bli att förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i sin nuvarande utformning inte erbjuder något effektivt skydd mot en lagstiftare som medvetet eller omedvetet kringgår regleringen genom att omrubricera otillåten retroaktiv beskattning, så att beskattningen

¹⁴ LTF = engångsskattelagen.

¹⁵ Se Prop. 1978/79:195 s. 55 f.

¹⁶ Det är oklart om den lagtolkningsstil som tillämpades vid prövningen av engångsskatten också kommer att tillämpas vid prövning av om andra grundlagsskyddade fri- och rättigheter åsidosatts genom vanlig lagstiftning. Jag utgår från att så inte kommer att bli fallet, i vart fall inte när det gäller de mest centrala fri- och rättigheterna till skydd för den enskildes kroppsliga och själsliga integritet gentemot det allmänna. Dessa fri- och rättigheter är omistliga i ett demokratiskt samhälle. Om den tolkningsstil som tillämpades i RÅ 1992 ref. 10 skulle få generellt genomslag när det gäller andra fri- och rättigheter i regeringsformen, skulle stora delar av rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen mer eller mindre kunna sättas ur spel genom att olika förbjudna förfaranden omrubricerades så att de formellt framstår som tillåtna. Vid tillkomsten av rättighetskatalogen förutsattes att det inte skall vara möjligt att åsidosätta rättigheterna genom manipulation och kringgåenden. Så uttalades t.ex. i anslutning till tillkomsten av den känsliga regleringen i 2 kap. 18 § regeringsformen om skyddet för äganderätten i samband med expropriation, att skyddet skall ha en materiell innebörd och att det dåvarande kravet på "ersättning" självklart inte var uppfyllt om endast symbolisk ersättning lämnas, se Prop. 1975/76:209 s. 124 och KU 1975/76:56 s. 34 f. Vidare har lagstiftaren ansett att retroaktiva sanktionsavgifter, t.ex. skattetillägg, skulle utgöra ett klart kringgående av förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, se Prop 1975/76:209 s. 125. För fler exempel, se Holmberg och Stjernquist: Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 20 f. Om Regeringsrätten skulle tillämpa skilda lagtolkningsstilar beträffande olika fri- och rättigheter i regeringsformen, kan man på goda grunder ställa frågan vilka sakliga skäl och vilken juridisk grund som finns för detta. Det är därför oundvikligt att Regeringsrättens dom i engångsskattemålet på ett mer allmänt plan reser vissa farhågor när det gäller upprätthållandet och försvaret av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

formellt inte framstår som retroaktiv.¹⁷

Avslutningsvis kan nämnas att Regeringsrätten nyligen åter igen konfronterats med engångsskattelagen. Målet gällde om pensionsstiftelser över huvud taget skall betala någon engångsskatt.¹⁸ I 3 § engångsskattelagen föreskrivs att pensionsstiftelser är skattskyldiga till engångsskatt, men i 5 § första stycket samma lag sägs att förmögenhet som inte är hänförlig till livförsäkring inte skall beaktas vid skatteberäkningen. Eftersom en pensionsstiftelse definitionsmässigt inte får meddela livförsäkring, hävdade den klagande pensionsstiftelsen att stiftelsen inte skulle betala någon skatt. De olika lagrummen var uppenbart oförenliga. Detta illustrerar väl under vilken tidspress departementstjänstemännen arbetat för att snabbt skriva ihop engångsskattelagen. Utgången blev att Regeringsrätten trädde in och räddade lagstiftaren. Regeringsrätten menade att eftersom en pensionsstiftelse definitionsmässigt inte kan bedriva livförsäkringsrörelse, måste 5 § första stycket förstås så att endast övriga i 3 § nämnda skattskyldigas förmögenhetsförhållanden avses och att denna tolkning har stöd i lagens förarbeten.

Hade engångsskattemålet någon verkan?

I rubriken till sin uppsats ställer Sundberg frågan om engångsskattemålet hade någon verkan? Jag är benägen att svara ja på den frågan, trots att klagomålen till Strasbourg och besvärerna i de svenska skattedomstolarna inte kröntes med framgång.

Genom de juridiska aktionerna fick en-

gångsskatten stor uppmärksamhet. Även efter det att de överdrifter med politiska övertoner som förekom i debatten sorterats bort, kvarstår många juridiska invändningar mot skatten liksom kritik av den bristande tekniska kvalitén i lagstiftningen. Jag tror därför att lagstiftaren drar sig för att genomföra nya pålagor på det sätt som skedde när det gällde engångsskatten.

Klagomålen mot engångsskatten var första gången som så tunga företrädare för svenskt näringsliv som de största försäkringsbolagen vände sig till Europakommissionen resp. Regeringsrätten för att få en svensk lagstiftnings konventionsenlighet resp. grundlagsenlighet prövad. Den allmänna uppfattningen var nog tidigare att det inte var passande att på sådant sätt ifrågasätta politiska beslut.¹⁹ Särskilt hos banker och försäkringsbolag fanns det tidigare en påtaglig ovilja mot att öppet ifrågasätta lagstiftning och myndighetsbeslut.

Tiden med underdånig respekt inför ofelbara lagstiftare och förvaltningsmyndigheter är emellertid förbi. Numera måste både lagstiftare och myndigheter acceptera att deras beslut granskas kritiskt av beslutens adressater. Till denna utveckling har bl.a. Sveriges närmande och numera även medlemskap i EU bidragit. Svensk rätt håller successivt på att "europeiseras". Ett inte oväsentligt inslag är att möjligheterna till domstolsprövning av regerings- och andra förvaltningsbeslut ökat. Många svenska jurister har tidigare ansett att de i sitt arbete inte behöver överväga konstitutionella frågor, men denna inställning är inte längre hållbar.

Som ett led i denna utveckling är de bägge engångsskattemålen inte oväsentliga.

¹⁷ Professorn och f.d. justierådet Bertil Bengtsson, som allmänt är påtagligt försiktig när det gäller lagprövning, anser att avsiktligt missbruk av lagstiftningsmakten hör till de fåtal situationer då en lagstiftning kan underkännas enligt gällande principer för lagprövning, se Bengtsson: Om domstolarnas lagprövning, SvJT 1987 s. 230. När det gäller engångsskatten torde han dock mena att det inte var fråga om något sådant kringgående, se Dens.: Statsmakten och äganderätten, 1987, s. 72 ff.

¹⁸ Regeringsrättens dom den 7 december 1994 i mål nr 1546-1992 (Akron AB:s Pensionsstiftelse).

¹⁹ Jfr vad som sägs i Sundbergs uppsats ovan om det bristande kuraget att ställa upp som klagande i samband med de svenska löntagarfonderna.