

SkattelagstiftningsProjektet

*Ett rättsvetenskapligt forskningsprojekt
vid juridiska fakulteten Stockholms Universitet
i samarbete med Stockholm Centre for Commercial Law*

Delprojekt

(aktuella 2009-04-07)

Inledning

I det följande beskrivs några planerade delprojekt inom ramen för Skattelagstiftningsprojektet. Fler kommer att tillkomma under arbetets gång. Delprojekten sorteras under de tre rubrikerna: (I.) skattelagstiftningens materiella egenskaper (vilken i det här avseendet omfattar både s.k. materiell skattelag och skatteförfarandet), (II.) processen för utarbetande av skattelagstiftning och (III.) metoder för implementering respektive återkoppling rörande lagarnas verkan.

Avsnitten inleds med en allmän presentation av delprojektens omfattning och inriktning. Beskrivningarna är inte heltäckande, de är preliminära formuleringar rörande problemställningar som initialt framstår som relevanta att studera. Avsikten är att allteftersom projektet framskrider anordna seminarier om varje studieobjekt, för att presentera preliminära idéer och för att ordentligt inventera aktuella forsknings- och kunskapsbehov.

I Materiella delen

1 *Skattelagars rättsnormkaraktär*

Rättsnormer diskuteras ofta som handlingsnormer, dvs. förbud-, tillåtelse- eller påbudsnormer. Även om det fortfarande kan vara omstritt om teorin om rätten som en institutionell värld med institutionella fakta har en fullständig teoretisk hållbarhet, är det ändå mycket som talar för värdet att beskriva många rättsliga normer och begrepp som institutionella fakta och de normer som ger upphov till dessa som konstitutionella normer. Skatterätten – framförallt den materiella skatterätten – är ett sådant rättsområde där normteorin med konstitutionella normer erbjuder ett mycket bra tankeredskap, särskilt eftersom de handlingsnormer, som utan sådana ”mellannormer” skulle behöva konstrueras, skulle bli i det närmaste gigantiska.

Rättsnormerna, beskrivna såsom konstitutiva normer, på skatterättens område, tar sitt innehåll från andra rättsområden (systemexterna normer) eller bygger ett för skatterätten eget begrepp (systeminterna normer), som sedan används i en kedja av sådana normer, där rättsföljd i en konstitutiv norm, sedan används som rättsfaktum i en annan. Denna kedja kommer slutligen till systemets finala rättsnormer om ”beskattningsbar inkomst” m.m. och

kan slutligen läggas till grund för en handlingsnorm, den skatt som skall debiteras och slutligen betalas.

Genom att förstå hur detta normsystem är uppbyggt får man, enligt vår mening, också ett bra tankeredskap för att analysera och utvärdera lämpligheten i hur den materiella skatterättens normer ser ut, fungerar och kan förbättras. Till exempel anser vi att systemet med rättsföljden ”intäkt av tjänst” eller ”avdragsgill i tjänst” var betydligt bättre sådana institutionella egenskaper än ”skall tas upp” resp. ”skall dras av”. Exemplifieringen skulle kunna fortsätta. Vidare är det olyckligt när skatterätten modifierar en norm som använder sig av ett av våra juridiska grundbegrepp – ”juridisk person” – till en helt annan betydelse än rättssystemet i övrigt.

Den formella utformningen av lagspråket har utan tvekan en stor betydelse för begripligheten och tolkningen av bestämmelserna i svåra fall. Terminologin, konsekvensen i valet och användandet av vissa termer och den struktur i begreppsapparaten som därigenom bildas påverkar norminnehållet. Användningen av civilrättsliga begrepp är nära anknutet till s.k. systemexterna normer (ovan) varför det bör ske medvetet och konsekvent, och omvänt, inte ske om det inte är de konsekvenser som önskar i normsystemet. En genomgång av begreppsapparaten, hur hänvisningar sker, avgränsningar görs kan därför vara ett intressant lingvistiskt inslag i detta delprojekt.

Dessa och andra liknande aspekter av hur normsystemet ser ut, kan förklaras och bättre förstås, samt sedan utvärderas och förbättras, får enligt vår mening hjälp av en god normteoretisk struktur och begreppsapparat, varför ett delprojekt i detta arbete är ”skattenormernas rättsnormkaraktär”.

Inledande seminarier:

1. Rättsteoretiska utgångspunkter – teorin om institutionella fakta och konstitutiva normer – för att beskriva skatterättens normer och olika sätt att konkretisera och använda denna typ av normer i en normkedja fram till att handlingsnormerna tar vid.
2. En systematisk genomgång av inkomstskattelagens (IL:s) rättstekniska struktur; begrepp, termer, hänvisningar, avgränsningar etc.
3. Jämförelser med några andra likartade lagar; utländsk skattelag och någon svensk likartad lagstiftning.

2 *Normativa symmetrifrågor*

Skattelagstiftningen skall i bästa fall rättsligt sett åstadkomma den beskattning som man i politisk ordning avsett och varit överens om. Lagstiftningen kan emellertid inte bli bättre än den bakomliggande idén (”det dunkelt sagda är ofta det dunkelt tänkta”) och har en skatteform byggts med inneliggande målkonflikter, asymmetrier, bristande likformighet och neutralitet, kommer även tolkning och tillämpning av skattelagstiftningen – hur bra den än är skriven – också kännetecknas av motsvarande problem i praktiken.

Det kan därför vara av stort intresse att lära av historien och studera varför och hur asymmetrier uppstår och vad som omvänt leder till likformighet, neutralitet, enkelhet och ytterst en uppfattning om rättvisa.

Som ett resultat och en konsekvens av en bättre förståelse av skattenormgivningens rättsnormskaraktär (delprojekt 1 ovan) kan man sedan undersöka alternativa modeller för utformningen av skattelagarna.

För- och nackdelar med mer abstrakt eller mer konkret, detaljerad, lagskrivning, men också modellen med en principiellt konsekvent utformad lagtext – med egna skattemässiga (systemspecifika) normer – och dess konsekvenser för minskad handlingsfrihet från principen avvikande detaljreglering med vinsten av möjligheten av en konsekvent beskattningsprincip, är särskild intressant (och var också en målsättning med 1990 års skattereform).

Ett annan intressant aspekt, som delvis anknyter till den nyss nämnda, är för- och nackdelar med schabloner. Som Davidson konstaterade redan 1914 (i Ekonomisk Tidskrift) med anledning av schabloniseringen av kapitalvinstbeskattningen 1910, innebar regleringen att vinst, som enligt det skattemässiga inkomstbegreppet (den principiella grund inkomstbeskattningen vilade på) icke var inkomst, i viss mån blev beskattad, medan vinst, som enligt samma begrepp var inkomst, undgick beskattning. Inkomstskattesakkunniga (1923:69) föreslog därför en återgång till det historiskt riktiga sättet att avgöra vad som var vinst (spekulationssyftet), men det fick enligt departementschefen ge vika för praktikabilitetshänsyn och schablonregler var att föredra.

En samlad bild och utvärdering över fördelarna och nackdelarna med schabloner skulle således kunna ge kunskap av värde för framtiden.

Skatteanpassade förfaranden som vinner stor popularitet ("skatteupplägg") har ofta sin grund i sådana asymmetrier, men inte sällan leder de till lagstiftningsändringar som inte alltid är så väl genomtänkta och kanske skapar nya asymmetrier (t.ex. s.k. stopplagstiftning). "Two faults does not make one right" och det finns kanske andra sätt att just se skatteuppläggen som en god indikator på att något var fel och att egentligen grunden för uppläggen ligger i systemets eller i delar av systemets konstruktion.

Genom att samla kunskap om upphoven till olika upplägg i historien, lagstiftningsbristerna, hur de bemöttes lagstiftningsvägen, vad den ändrade lagstiftningen fick för konsekvenser, kan vi sannolikt också ge värdefulla bidrag till hur framtida liknande problem kan hanteras.

EG-rätten, dubbelbeskattningsavtal och internationella transaktioner innebär särskilda "restriktioner" för utformningen av det svenska skattesystemet. Valfriheten mellan olika alternativ begränsas av andra länders och EG:s regelverk. Hur mycket försvårar internationella hänsynstaganden utformningen av den nationella skatterätten? Inom delprojektet normativa symmetrifrågor blir sådana begränsningar en viktig aspekt att ta hänsyn till när man söker nå ett slags symmetri i den nationella skattelagstiftningen. Samtidigt samspelar denna del med kunskapen om *var* dessa gränser går, vilket står i fokus i följande delprojekt (avsnitt 3).

Inledande seminarier:

1. Genomgång av olika historiska skatteupplägg med avseende på vilka brister i lagstiftningen som möjliggjorde dem.
2. Ökad symmetri och precision i lagstiftningen som medel för ökad neutralitet och likformighet. Hur långt kan man komma? Vad förlorar man å andra sidan i handlingsfrihet för politisk styrning med hjälp av skattesystemet?
3. Schabloner som nödvändig praktisk kompromiss eller rent av för ökad neutralitet och likformighet i praktiken.
4. Internationella restriktioner för lagstiftningsarbetet (metanivå – jfr vidare delprojekt 4).

3 *Skatteformer och skattemodeller*

På den skatteeconomiska och skattepolitiska nivån i skatteforskningen kan man undersöka alternativa utformningar av hela eller stora delar av inkomstbeskattningens uppbyggnad. Exempel kan hämtas från utländsk rätt. I vissa fall finns radikalt annorlunda metoder. Även här används den systematiska undersökningen för jämförelser med de svenska reglerna. Delvis kan dessa undersökningar ses som en fortsättning på delprojekt 2.

Det finns ett antal ”makroschabloner” i debatten. Boxmodellen, flat tax, avskaffad bolagsskatt, CCTB, transfer pricing. I denna del kan inriktningen vara mer skattepolitisk. Vår infallsvinkel måste vara begränsad. De seminarier vi kan hålla ansluter delvis till frågan om precision eller enkelhet som behandlats under punkt 1. Perspektivet kan dock vidgas till aspekter såsom rättvisa, likformighet, neutralitet, m.m.

Inledande seminarier:

1. Kraftigt förenklade skattesystem. Konflikten mellan rättvisa och effektivitet.
2. Historisk tillbakablick på enkla skattesystem.

4 *Metodfrågor i internationell skatterätt – ramar för den svenske lagstiftaren*

Det har hänt mycket de senaste decennierna på rättskällevärdens område. När svensk skattelag skulle skrivas tidigare var det i mångt och mycket en svensk angelägenhet. Dubbelbeskattningsavtalen och vissa delar av den internationella skatterätten, t.ex. vid internprissättning (transfer pricing), har måst beaktas, men därvid har också den tidigare inkorporeringsläran varit tongivande. Med EG-medlemskapet, inkorporeringen av Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna (och grundlagsregleringen i 2 kap. 23 § RF), den EG-gemensamma mervärdesbeskattningen, OECD:s och EG:s ambitioner att påverka skattelagstiftningens innehåll för att undvika internationell dubbelbeskattning, har vi fått ett läge där rättsbildningen sker i en sorts interaktion mellan nationella lagstiftare och högsta domstolar tillsammans med EG-domstolen och Europadomstolen, under beaktande av det internationella regelverket av skiftande precision och kvalitet.

Detta har skapat nya problem vid lagtolkning och lagtillämpning, men slår naturligtvis också tillbaka på handlingsutrymmet för den svenske lagstiftarens frihet, i form av att mycket av dessa konsekvenser redan behöver beaktas vid författningsskrivandet.

För att bidra med ny och kvalitetshöjande kunskap vid konstruktionen av skattelagstiftning kan ett delprojekt vara att ägna sig åt att inventera och systematisera metodologiska aspekter på att bestämma internationell rätts påverkan på svensk rätt, så att skattelagstiftningen ges ett konformt innehåll redan från början.

Inledande seminarier:

1. Dagens internationalisering medför att många internationella frågor måste avgöras utifrån en sammanvägning av många olika normkällor (EG-rätt, MR-konventionen, andra länders högsta domstolars praxis, OECD-riktlinjer m.m. – och de påverkar varandra) och ”rättsläget” blir därför ett resultat av en sorts *interaktiv rättsbildning* mellan alla dessa källor. Hur påverkar det beredningsarbetet och lagskrivaren att tillse att svensk lag blir konform i detta perspektiv?
2. Bör det vid inkorporering av dubbelbeskattningsavtal vidtas några särskilda åtgärder i inkorporeringslagen med hänsyn till att dubbelbeskattningsavtalet egentligen är en

traktat som binder staterna, medan lagen skall skapa skyldigheter för de skattskyldiga (jfr Erssons artikel i IUR Info 2/3-2007)?

5 Rättssäkerhetsfrågor vid utformningen av skattelagstiftning

En fråga som ofta diskuteras är hur Lagrådet granskar lagförslagen ”förhåller sig till rättssäkerhetens krav” (se 8 kap. 18 § 3 st. 3 p. RF). Med en mer proaktiv kvalitetssäkring i lagstiftningsprocessen är det viktigt att rättssäkerhetskraven kommer in tidigt i processen och finns med hela tiden fram till ett färdigt lagförslag. Ett av problemen med ambitionerna att säkra och sedan granska rättssäkerhetens krav att detta är ett ideal som behöver preciseras, vilket dels fordrar en inventering av vilka aspekter som gör sig gällande vid beskattningen och därigenom bör ha beaktats redan i lagstiftningsarbetet, dels att samla och systematisera erfarenheter, som snabbt kan göras åtkomliga och således användas i kommande lagstiftningsarbete.

På den materiella skatterättens område är det t.ex. legalitetsprincipens bestämdhetskrav (eller obestämdhetsförbud) som gör sig gällande och har särskild relevans, men sällan uttryckligen artikuleras i lagförarbeten. Här finns mycket forskat, inte minst inom straffrätten – där obestämdhetskravet diskuteras både i teori och praxis – men även på skatterättens område, i Sverige och internationellt. Europadomstolen till skydd för de mänskliga rättigheterna och EG-domstolen har också vid ett flertal tillfällen berört problemet och konsekvenser av alltför obestämda lagbestämmelser. Egendomsskyddet och förutsebarhetsaspekter knyter nära an till denna fråga och det finns fler rättssäkerhetsaspekter på den materiella skatterättens område.

Vid skatteutredningar och i skatteprocessen blir naturligtvis rättssäkerhetsfrågorna av största betydelse. Liksom att EG-rätten numera måste beaktas redan vid valet av skattelösningar och sedan vid utformningen av reglerna, måste den europeiska konventionen till skydd för mänskliga rättigheter, Europadomstolens praxis, den svenska grundlagen, förvaltningsrättslig praxis och JO:s uttalanden ständigt beaktas för att denna för den enskilde ingripande kontrollverksamhet skall vara tillfredsställande i rättssäkerhetshänseende. En större genomgång och reform skedde efter Rättssäkerhetskommittén slutfört sitt arbete 1993 (SOU 1993:62, prop. 1993/94:151), men mycket har hänt sedan dess och fortsätter att hända. Rättssäkerhetsaspekterna måste ständigt aktualiseras och hållas uppdaterade för att man inte i lagstiftningsarbetet av obetänksamhet skall skapa bestämmelser som sedan får besvärande konsekvenser i praxis.

Av nämnda skäl bör således ett delprojekt kunna inriktas på att precisera, systematisera och illustrera hur ”rättssäkerhetens krav” skall kunna vara en aktiv del under lagstiftningsprocessen.

Inledande seminarier:

1. Bestämdhetskravet – obestämdhetsförbudet. Frågan har diskuterats länge på straffrättens område och det finns exempel i den svenska skattelagstiftningen: skatteflyktlagen, regeln om kopplingen till bokföringen, dispensregler m.m. som diskuterats i detta hänseende. En principiell diskussion med jämförelser från straffrättens och Högsta domstolens praxis.
2. Bör den skattskyldiges rättigheter preciseras och lagfästas: En Taxpayers' Charter – är det någonting för Sverige?
3. Tekniska system för att höja säkerheten. Vi är på väg in i ett samhälle med skattesystem som i stor omfattning administreras och kontrolleras av tekniska datorsystem. Exempel på sådana tekniska system är Skatteverkets deklarationshjälp över internet, nya former

av mer interaktivitet i systemen och snart också kassakontrollagstiftningen. Är det rättssäkert eller kontraproduktivt för rättssäkerheten?

II. Lagstiftningsprocessen

6 *Skattelagarnas representationsformer*

Skattelagarna berör alla medborgare och påverkar nära nog oräkneliga aktiviteter. En annan förutsättning är att delar av skattelagstiftningen uppvisar betydande komplexitet. Påtagligt är också att merparten av skattebesluten, liksom otaliga transaktioner som är direkta konsekvenser av skattelagarna hanteras av IT-system.

En följd av detta är att skattelagarna måste beskrivas och uttryckas på flera sätt. Lagarna skall förstås respektive hanteras av enskilda skattskyldiga, skattehandläggare, domstolar, systemadministratörer och IT-system. Varje kategori sönderfaller i grupper med skilda behov; t.ex. invandrare, myndigheter och företag, bokföringssystem och mer komplexa ekonomisystem.

Förhållandet återspeglas i ett stort antal dokument; bland annat mångfacetterade rättskällor, broschyrer, blanketter och interna systemskisser. Till detta kommer information via Internet samt en rik variation av råd och anvisningar för skattskyldiga, huvudsakligen producerade utan myndigheternas medverkan.

Det stora utbudet innebär att skattesektorn kan tyckas uppvisa ett avancerat förhållningssätt till informationshantering, åtminstone vid ett första påseende. Situationen kan emellertid också tolkas som onödigt komplicerad. Är t.ex. inte mångfalden av kommentarer och anvisningar snarast en reflektion av att lagstiftningen är oklar och outvecklad? Nödvändiggör inte förekomsten av olika uttrycksformer översättningar av regelinnehållet och medför inte allt sådant arbete risk för diskrepanser? Det förefaller också som om det i flera fall saknas preciserade anvisningar för hur arbetet bör bedrivas.

Delprojektet *skattelagarnas representationsformer* skall mot denna bakgrund studera hur kompletterande metoder för analys och kommunikation kan bidra till en mer rationell skattelagstiftning. Mycket talar exempelvis för att lagtext kan utformas på ett mer sammanhållet sätt om det analytiska arbetet stöds av (relativt okomplicerad) grafisk kunskapsrepresentation och logik. På samma sätt är det uppenbart att ikoner och symboler (t.ex. vägtrafikmärken) kan underlätta effektiv kommunikation av rättsregler.

Forskningen om lagstiftningens uttrycksformer är ännu i sin linda men är angelägen. Textmassornas nära nog exponentiella tillväxt, internationaliseringen och ett växande beroende av bildskärmskommunikation, som dessutom sker på allt mindre skärmar gör att kraven på effektiv kommunikation ökar.

Det skall utomordentligt noga understrykas att detta inte handlar om att ersätta text. Forskning om rättsliga representationsformer handlar om att öka förståelsen om hur vissa moment av regelhanteringen kan kompletteras. Framhållas skall också att motsvarande utvecklingslinjer återfinns i många forsknings- och utvecklingsområden, såväl inom som utanför juridiken. Aktiviteterna under rubrikerna kunskapsrepresentation och rättsvisualisering är på många håll intensiva.

Inledande seminarier:

1. Presentation av en inventering – på vilka sätt kan skattelagar representeras (uttryckas och kommuniceras) och hur förhåller sig representationerna till varandra?
2. Presentation av en inventering – vilka särskiljbara användarbehov (jurister, lekmän, IT-utvecklare för skatteprogram m.fl.) kan kopplas till skattelagstiftningen och hur kan dessa behov relateras till olika metoder för att representera skattelagar.
3. En behovsrelaterad kombination av representationsformer på skatterättens område: möjligheter och problem.

7 *En särskild skattelagskommission – ”tättningskommissionen”*

Tanken om en Tättningskommission föddes under en debatt om genomsyn och skatteflykt 2007. I stället för att fokusera på vad man kan göra vid rättstillämpningen när vi i rättstillämpningen brottas med heterogena inslag eller t.o.m. ”luckor i lagen” flyttades fokus till normgivningen. Det kan finnas skäl att se vad det går att göra vid källan till problemet, lagreglerna.

I Sverige har vi både konstitutionella och praktiska förutsättningar att snabbt få fram lagändringar. Från det att en brist uppmärksammas behöver det inte gå särskilt lång tid till dess att den rättats till lagstiftningsvägen. Genom att lagstiftning får göras retroaktiv till dagen efter att en skrivelse om kommande lagstiftning gavs in till riksdagen är det tiden det tar att få fram en sådan skrivelse som är gränsen, således tiden från att en brist uppmärksammats till dess att åtgärd bedömts och konkretiserats i förslag till skrivelse, beslutats av regeringen och givits in till riksdagen. Därefter kan arbetet med att få fram en fullständig proposition, riksdagsbehandling, naturligtvis under viss skyndsamhet, pågå på normalt sätt.

Målsättningen är enkel: att inom så kort tid som möjligt kunna rätta till icke önskvärda brister i skattelagstiftningen på ett effektivt och adekvat sätt efter att sådana upptäckts. För att samla spetskompetens för en sådan kvalificerad uppgift ställs en grupp med skatterättsexperten till Finansdepartementets förfogande, att inkallas vid behov för att granska de uppenbarade bristerna och snabbt ge kvalificerade förslag till lagändringar – en Tättningskommission (vilket var arbetsnamnet för denna grupp).

Under seminarier 2008 har också tanken om ett vidgat behov av en särskild kommission förts på tal. Lagändringar avseende regler som inte fungerar bra för den enskilde, systematiska problem och andra lagstiftningsbrister som kan förbättras leder till ett behov av en särskilt kompetent grupp skatteexperter i allmänhet – *en särskild skattelagskommission*.

Skattelagskommissionen kan bestå av experter från olika verksamhetsfält, så att den sammantaget har en bred kompetens i skattesystemet och skattelagstiftningen, skatteplanering och skatteanpassade transaktioner, civilrätt samt förmåga att bedöma och åtgärda brister i lagstiftningen. Den bör ha ett kunnigt sekretariat som kan ta fram ett bra beslutsunderlag och omgående arbeta fram de förslag som kommissionen lämnar.

På ett mer detaljerat plan är det tydligt att mer kontinuerligt verkande kompetenscentra kan underlätta arbetet. I många situationer framstår det som ostridigt att de traditionella åtgärderna, att förlita sig på rättspraxis, eller genom att på ett mer eller mindre rutinmässigt sätt sammankalla några duktiga experter och några duktiga jurister för att arbeta fram nya lösningar, allt oftare blir otillräckliga i takt med att skatterätten blir allt mer komplex – att

varje gång ett nytt regleringsbehov uppkommer förlita sig på personer med liten eller ingen bakgrundskunskap från det aktuella området är inte ett effektivt arbetssätt.

Inspiration och paralleller till det angreppssätt som beskrivs här kan fås från många håll och från flera rättsområden. Förslag i denna riktning har t.ex. framlagts om inrättande av särskilda EG-rättsbyråer och på liknande sätt sammansatta arbetsgrupper har i Sverige prövats för verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning. I detta sammanhang kan även EU:s Legislative Observatory »www.europa.eu/oeil/index.jsp» nämnas och liknande idéer ligger även till grund för arbetet med restatements inom American Law Institute »www.ali.org/».

Avsikten med projektet är att fördjupa diskussionen och kunskapen om hur en lagstiftningskommission på skatteområdet skulle kunna arbeta och fungera för att fortlöpande rätta till brister i skattelagstiftningen samt granska lagstiftningsförslag för att undvika att sådana brister uppkommer. Enkelt uttryckt innebär införandet av en skattelagskommission att lagberedningsorganisationen kompletteras med en mer långsiktigt verkande enhet.

Inledande seminarier:

1. Symposium den 26 maj 2009
2. Uppföljning av symposiet

III Implementering och återkoppling

8 *Implementeringsstrategier*

All lagstiftning måste implementeras. Detta kan ske på olika sätt och mer eller mindre genomarbetat. Avgörande är dels den målgrupp som är aktuell, dels hur många som berörs av lagen. En annan komponent av stor betydelse för hur en ny lag bör respektive kan implementeras är bestämmelsernas komplexitet.

I de fall en ny lag ersätter eller kompletterar äldre lagstiftning måste större uppmärksamhet ägnas åt på övergångsbestämmelsernas utformning. En påtaglig fråga är också om det går att särskilja olika strategier för att hantera de lagändringar som EU-direktiven förutsätter, t.ex. avseende överföring av tekniska lösningar som visat sig fungera i andra länder eller hur hantering av knappa tidsfrister bör hanteras. I vilken utsträckning finns det en svensk skattelagstiftningstradition och vilka för- och nackdelar följer med den då ny lagstiftning skall sjösättas?

I vilken utsträckning finns det en genomtänkt samordning mellan myndigheter som berörs av ny lag och kan detta arbete rationaliseras? Vilka kringaktiviteter, t.ex. informationskampanjer, utbildning av handläggare, resursförstärkningar eller andra insatser för genomförande har visat sig fungera bra eller dåligt i tidigare fall?

Inledande seminarier:

1. Vilka komponenter ingår i en implementeringsstrategi?
2. Bra och dåliga implementeringar – vilka egenskaper i lagen avgör vilka strategier som är framgångsrika?
3. Går det att presentera en lagberedningens checklista för implementering av skattelag?

9 *Skattelagstiftningens effekter (Regulatory Impact Assessment)*

I Sverige följs effekterna av ny lagstiftning sällan upp på ett systematiskt sätt. Frågorna om hur lagarna fungerar avhandlas mest i media och detta påverkar hur rättsväsendet uppfattas. Media är relativt ensidigt inriktad på enskilda händelser där lagarna fungerar dåligt. Motsatsen, rapporter om att lagarna fungerar väl är mer sällsynta. Än mindre förekommer långsiktigt uppföljande studier. Mediala skildringar är med andra ord inte speciellt objektiva – nyhetsvärdet är viktigt för hur materialet väljs ut och presenteras.

Varför rättsväsendet ägnar lagarnas rationalitet så lite intresse är oklart. Uppgiften är dock komplicerad. Lagarnas effekter är svåra att renodla och mäta. Av detta följer att resultaten ofta ifrågasätts. De få uppföljningar som faktiskt görs, framför allt BRÅ:s studier illustrerar detta.

Tillståndet är under alla förhållanden anmärkningsvärt. Om man jämför lagstiftning med annan operativ verksamhet är det uppenbart att ett lika förstrött intresse för slutresultatet i de flesta andra sammanhang vore otänkbart, t.ex. i samband med nyinvesteringar, införande av ny konstruktionsteknik eller utprovning av nya behandlingsmetoder. Situationen är i själva verket oftast den omvända – resultatet av de åtgärder som vidtas är det som överskuggar allt annat.

Till detta kommer att avsaknaden av systematisk kunskapsuppbyggnad är hämmande för lagstiftningstekniken som sådan. Så länge utfallen är otydliga finns risk att lagarnas utformning blir slentrianmässig eftersom incitament till att utveckla respektive utrangera mer eller mindre rationella lösningar saknas. Detta är en för rättsväsendet generande omständighet.

I flera länder är sedan en tid inslag under rubriken Regulatory Impact Assessment obligatoriska. Detta innebär att mekanismer för utvärdering och uppföljning skall specificeras och schemaläggas redan då ny lagstiftning presenteras. Inhemska regler om detta finns i den sedan 1 januari 2008 gällande Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordningen reglerar dock endast myndighetsförfattningar och råd. I dagsläget saknas i stor utsträckning generell kunskap om hur systematiska utvärderingar bör genomföras.

Delprojektet *skattelagstiftningens effekter* skall mot denna bakgrund studera hur metoder och rutiner för bättre uppföljning av skattelagstiftningen kan etableras.

Inledande seminarier:

1. Presentation: Regulatory Impact Assessment – en fundamental förutsättning för rationellt lagstiftningsarbete.
2. Inventering inför en utvärdering av svensk skattelag: vilka kontrollerdata behövs och hur kan mekanismer för insamling av uppgifter etableras?
3. Presentation av en idéskiss: förslag till obligatoriska förberedande och uppföljande åtgärder då en ny skattelag presenteras, problem och möjligheter.