

# SkattelagstiftningsProjektet

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

## Projektbeskrivning

### 1 Syfte

Syftet är att utveckla substantiell kunskap om hur en skattelagstiftning bör utformas så att de uppställda målen för beskattningen realiserar så rationellt som möjligt. Skatt tas ut med stöd av föreskrifter i lag och skattelagstiftningen är medlet att omforma skattepolitiken till skattskyldighet för enskilda. Projektet skall samla in, undersöka och systematisera kunskap om vad som är, eller vad som ger upphov till dålig respektive väl fungerande skattelagstiftning.

Lagstiftningslära är i Sverige ännu ett outvecklat ämne, men under uppbyggnad. På skatterättens område finns emellertid endast embryon till kunskapsbyggande. Lagstiftningskunskapen förvaltas på flera håll av kunniga och erfarna personer, men den återfinns knappast i dokumenterad eller systematiserad form.

Frågorna om kringgående av skattelag och skatteundvikande förfaranden har visserligen forskats om sedan 1950-talet, men ansträngningarna har endast i begränsad utsträckning genererat kunskap om motsatsen, d.v.s. hur dessa fenomen kan botas med bättre kvalitet i lagstiftningen.

Exemplen på tidigare insatser kan flerfaldigas. Erfarenheterna från 1990 års skattereform gav insikter om att homogenitet i en skatteform och neutrala, generellt utformade regler ökar möjligheterna till likabehandling och förutsebarhet, samtidigt som incitament och utrymme för skatteanpassade förfaranden minskar. Det finns också många spridda erfarenheter av hur lagstiftningens utformning kan påverka rättssäkerheten och beskattningens effektivitet, inte minst i den masshantering som inkomst- och mervärdesbeskattningen utgör. Likaså är det tydligt att de sätt på vilka EG-direktiven implementeras spelar en stor roll i hur pass väl skattelagstiftningen fungerar. Sammantaget är det emellertid uppenbart att det saknas samlad kunskap om hur olika metoder och förutsättningar samverkar.

Mot bakgrund av nyare forskning om lagstiftningslära är således syftet att utveckla kunskapen om och metoder för hur skattelagstiftningen skall utformas för att fungera bättre. En ytterligare målsättning med projektet är att lagstiftningslära och lagstiftningsteknik bättre skall kunna förvaltas, läras ut och tas tillvara i lagstiftningsarbetet. Arbetet rymmer därför flera delprojekt, bland annat om en särskild skattelagstiftningskommission och om rationell granskning av lagstiftningskvalitet.

I fokus för projektet står det svenska skattesystemet. Att kunna anknyta arbetet till ett konkret regelsystem, konkreta regler och pågående utredningsarbete är i detta avseende en stor fördel. Inte minst genom att undersökningar av rättssäkerhet, legalitetsprincipens bestämdhetskrav, förutsebarhet och liknande kan utgöra centrala delar av arbetet.

Projektet är dock inte snävt nationellt begränsat. Avsikten är också att hämta idéer och inspiration genom att studera lösningar från andra rättssystem. Likaså kan positiva forskningsresultat antas få betydelse för andra skattesystem än det svenska.

## 2 Omfattning

Projektet omfattar skattelagstiftningens materiella struktur, processen för utarbetande av skattelagstiftning och metoder för implementering respektive återkoppling rörande lagarnas verkan.

I den materiella delen är avsikten att visa på brister i lagstrukturen som kan förbättras för att öka förutsebarhet, konsekvens och neutralitet. Exempel på ansatser är:

- Kartläggning av *skälen till att asymmetrier uppstår*. Dessa kan bland annat spåras genom studier av skatteupplägg som lett till lagstiftningsändringar. Sådana motåtgärder kan i sin tur leda till andra asymmetrier till de skattskyldigas nackdel. I detta sammanhang bör även anpassningar till EG-rättens krav uppmärksammas.
- Analys av avvägningen mellan *enkla regler och precision*. Är det så att generella regler är vagare än specificerande regler, eller är det kanske tvärtom? Det finns uttalanden i förarbetena om att målsättningarna om precision måste bantas, då teoretisk detaljprecision sällan uppnås i praktiken. Någon sådan utveckling har dock knappast skett. Avvägningen bör analyseras allmänt och sedan appliceras på olika konkreta regler.
- Undersökningar av *alternativa utformningar* av hela eller stora delar av inkomstbeskattningens uppbyggnad. Exempel kan hämtas från utländsk rätt. I vissa fall finns radikalt annorlunda metoder och systematisk genomgångar bör inkludera jämförelser med de svenska reglerna.

I den del av projektet som avser processen för utarbetande av lagstiftningen står beredningsarbetet i utredningar och kvalitetskontrollen av lagstiftningen i fokus. Centrala studieobjekt är bland annat:

- Utredningsväsendets uppläggning respektive olika former av permanenta och tillfälliga beredningar.
- Beredningsarbetets processer, urvalet av experter, remiss- och lagrådsförfaranden.

- Analysmetoderna som används under beredningsarbetet, respektive den formella utformningen av lagar, inklusive terminologi, språk, konsekvens i hänvisningssätt och strukturfrågor m.m.
- Soft law och skatteverkets ansvar att förtydliga lagstiftningens innebörd etc. genom allmänna råd.

Vad avser metoder för implementering respektive återkoppling rörande lagarnas verkan är det bland annat angeläget att:

- Studera olika organisatoriska lösningar. Intressant är exempelvis att genomföra komparativa studier kring hur resursallokering, utbildning och informationsfrågor kan hanteras för att lagstiftningen skall bli så rationell som möjligt.
- Undersöka möjligheterna att med hjälp av mer permanenta beredningsorganisationer ("rättsliga observatorier" eller "tättningskommissioner") tillgodose allt mer påtagliga behov av snabba insatser från lagstiftarens sida.
- Utveckla kunskapen om hur lagarna i praktiken fungerar. Det sistnämnda är i dagsläget ett eftersatt område och i princip saknas etablerade metoder och mekanismer för insamling av kontrollerdata. Den svenska situationen skiljer sig i detta avseende avsevärt från utvecklingen i många andra länder, där OECDs och EUs initiativ under rubrikerna Regulatory Impact Assessment och Better Regulation fått ett betydligt större genomslag, och där mekanismer för uppföljning av lagarnas effekter är ett obligatoriskt inslag då nya lagar skall implementeras.

### 3 Upplägg och metod

#### 3.1 Allmänt

Projektet är annorlunda till sin karaktär än traditionella rättsdogmatiska projekt. Uppgiften är inte att tolka innebörden av enskilda regler. Istället är struktur och effekt av reglerna i olika kombinationer utgångspunkt för diskussion om möjliga förändringar. Svaren på de frågor som ställs får växa fram genom probleminventeringar, jämförande studier av rättssystem i andra länder och analys av andra rättsområden. Strategin är arbeta med referensgrupper, gästforskare, workshops, seminarier och konferenser m.m.

Undersökningsområdet är stort och forskningsprojektet är brett. Det är inte realistiskt att genomföra en heltäckande systematisk undersökning. Heltäckande studier riskerar att aldrig komma till stånd. Mer konventionella upplägg kan också få till följd att forskningsresultaten framstår som fragmenterade delresultat i olika rättsdogmatiska forskningsprojekt. Inriktningen här är därför att systematiskt undersöka komponenter som i formellt respektive materiellt hänseende är viktiga i kvalitetshänseende och, att i valet av olika regelkomplex, detaljstudera områden som är representativa för lagstiftningsprocessen som helhet.

Projektarbetet kommer att ske på flera olika sätt och bedrivs på flera olika fronter. Mer generell forskning i lagstiftningslära och om skattelagstiftning i allmänhet kan både kombineras med och stimuleras av specialstudier och mer avgränsade projekt. Fördelarna är att projektet:

- kommer att täcka flera aspekter,
- kan utvärdera och jämföra olika alternativ under resans gång,
- tillhandahåller möjligheter till ett mer förutsättningslöst arbete,
- projektdeltagarna kan arbeta individuellt med olika frågor och allteftersom sammanknyta dessa vid lämpliga tidpunkter.

Mycket av arbetet kommer att ske i form av seminarier och genom arrangerande av större konferenser. Avsikten är också att knyta an till andra forskningsprojekt. Det gäller först och främst forskning som bedrivs av vår grupp av skatteforskare i Stockholm, men även till projekt som bedrivs av andra forskare och gärna från andra discipliner som kan tillföra allmän eller jämförande kunskap.

För forskarmiljön i Stockholm kan projektet fungera som en sammanhållande kraft och en förstärkning av forskarmiljön. Det är också värdefullt med influenser utifrån, t.ex. att samarbeta med utländska kollegor som forskar i lagstiftningslära (exempelvis det lagstiftningsprojekt som bedrivs vid Leidens universitet) samt kollegor med andra perspektiv inom ämnen såsom allmän rättslära, statskunskap, ekonomi m.m. I detta sammanhang bör framhållas att lagstiftningslära och utveckling av lagstiftnings teknik i ett internationellt perspektiv för närvarande är ett mycket livaktigt område.

### **3.2 Flera delprojekt**

Numera är det vanligt med asymmetriska projekt. Därmed menas att allt inte behöver bearbetas lika grundligt och allt behöver inte vara klart samtidigt. En möjlighet är därför att avrapportera delar av arbetet i artiklar. Exempelvis kan en undersökning av förutsättningarna att etablera en Tättningskommission/Särskild skattelagskommission utgöra ett första delprojekt.

Det är emellertid viktigt att delprojekten kontinuerligt knyter an till helheten. Risken är annars att resultat läggs fram som senare förefaller motsägas av andra rapporter. En annan konsekvens av att arbeta med många mindre projekt är att en delrapport kan verka ensidig och förutfattad på grund av dess avgränsningar. En kritisk granskning utifrån ett mer övergripande perspektiv bör därför ske kontinuerligt, exempelvis genom att utkast till rapporter diskuteras vid seminarier.

### **3.3 Vilka kan ingå i projektet?**

I projektet bör främst forskare och forskarstuderande vid juridiska institutionen vid Stockholms universitet och andra forskare som är knutna till Stockholm Centre for Commercial Law delta. Det är viktigt att forskarkadern i projektet också består av forskare med kunskap inom lagstiftningslära i allmänhet och allmän rättslära. Var och en inom vår organisation som kan bidra med kunskap till skattelagstiftningens

kvalitet kan med fördel knytas till projektet. Därutöver kan andra forskare och skatte- eller lagstiftningsexperter knytas till projektet, för kortare eller längre tid eller för viss insats.

### **3.4 Projektets ledning**

Projektet leds och samordnas av professor Peter Melz, professor Anders Hultqvist och professor Peter Wahlgren, vilka utgör projektets ledningsgrupp, som fortlöpande ansvarar för projektets bedrivande i dess helhet och tillser att möten, seminarier och övriga aktiviteter anordnas.

För varje delprojekt utses en ansvarig, som upprättar en programplan till ledningsgruppen minst en gång i halvåret, och i övrigt vid behov rapporterar hur delprojektet fortlöper. På den delprojektansvarige ankommer också att anordna seminarier inom delprojektet samt att författa en slutrapport när delprojektet är klart. Är slutrapporten identisk med en artikel avsedd för publicering, ordnas med fördel ett artikelseminarium för diskussion och synpunkter innan artikeln färdigställs.

### **3.5 Referensgrupp**

Till stöd för ledningsgruppen och projektet som helhet kan med fördel en referensgrupp av framstående och kunniga praktiker bildas, för att få tips och influenser och bättre kunna identifiera de praktiska behoven. Den bör bestå av 5-9 personer med olika bakgrund och kompetens och kan tillfrågas och utses av ledningsgruppen efterhand.

### **3.6 Plan, rapportering, seminarier, möten m.m.**

Ledningsgruppen bör utöver de uppgifter som anges ovan

- upprätta halvårsvisa planer för verksamheten det kommande halvåret,
- sammanställa halvårsvisa rapporter om hur projektet som helhet löper, vad som hänt under det senaste sex månaderna, samt
- fortlöpande föra en lista över vilka som bedriver någon verksamhet inom projektet.

De som är knutna till projektet samlas vid lämpliga tidpunkter till möten för att diskutera hur projektet utvecklas. .

Regelbundna seminarier, antingen om delprojekten eller för att diskutera och identifiera ytterligare forskningsbehov eller redovisa nya forskningsrön för ämnet i sin helhet, hålls vid behov. För en aktiv seminarieverksamhet ansvarar projektets ledningsgrupp, och inom delprojekten, den för delprojektet ansvarige.

### 3.7 Redovisning av forskningsresultat

Slutrapport för respektive delprojekt kan, som nämnts ovan, med fördel vara en artikel för publicering eller en promemoria som är avsedd att bli allmänt tillgänglig. Naturligtvis svarar artikelförfattaren själv för innehållet och står alltid självständig inför kollegor och projektet, men varje publikation som initieras genom projektet bör förses med uppgift om att artikeln är författad inom ramen för ”Skattelagstiftningsprojektet vid Stockholms universitet”.

En annan möjlighet är att redovisa forskningen i en promemoria, som efter granskning av ledningsgruppen och diskuterad på seminarium med i projektet deltagande forskare, ges ut i Skattelagstiftningsprojektets namn. Den skall då ges ut under iakttagande av vad som eljest gäller för publikationer i universitetets namn.

Andra möjligheter till redovisning via andra kanaler diskuteras vid behov med ledningsgruppen och, om möjligt, vid möte med de i projektet ingående forskarna. Längre fram i projektet kan det också finnas behov av att publicera resultaten i samlad form.

## 4 Budget

Projektet har genom Peter Melz försorg initialt erhållit ett bidrag på 500 000 kr från Torsten och Ragnar Söderbergs stiftelser. Det kommer att kunna användas för att ordna med ingångskörningskostnader, administrativt stöd för projektet samt ett antal seminarier och symposier.

Flertalet initiala insatser har i övrigt finansierats inom ramen för de tjänster som inom projektet verksamma forskare redan har, men på sikt är det naturligtvis av stort värde om särskilda medel kan erhållas för särskilda forskningsinsatser och möjligen även att engagera och inom projektets ram sysselsätta och handleda doktorander. Även post doc-tjänster och stöd till dem som kan engageras för att skriva större promemorior skulle vara av stort värde framgent.

Med hänsyn till projektets dynamiska och asymmetriska struktur kan forskningsinsatserna hållas på en alltifrån begränsad till en mycket omfattande nivå, allt beroende på hur mycket forskningsmedel som kan attraheras till projektet. Ambitionen är dock att redan under första verksamhetsåret, när delprojekten börjat preciseras, undersöka möjligheterna att erhålla ett eller flera större forskningsanslag. Ledningsgruppen kommer att inventera möjligheten till sådana anslag.

Stockholm i april 2009

Peter Melz

Anders Hultqvist

Peter Wahlgren