

Olof Olsson, jur.lic., förutvarande förvaltningsråd

Några ord om tillkomsten av Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet – anförande på Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets 50 års seminarium den 3–4 maj 2023 i Helsingfors

Jag har blivit ombedd att berätta om tillkomsten av Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet. Att lotten fallit på mig beror inte på att jag är särskilt kvalificerad för uppdraget, utan på att jag vid sidan av professor Sven-Olof Lodin, som tyvärr är förhindrad att närvara på vårt seminarium, är den enda kvarvarande som var med på en kant när det begav sig i början av 1970-talet. Min roll var inte central. Jag var fram till 1972 assistent för professorn i offentlig rätt inklusive skatterätt vid Helsingfors universitet Edward Andersson, som var en av eldsjälarna bakom Rådets tillkomst. Därigenom hade jag en viss inblick i det arbete som föregick Rådets upprättande 1973. Men det bör understrykas, bara en viss inblick. Min roll var att assistera vid de förhandlingar som försiggick i Helsingfors. Edward Andersson var en mycket effektiv och snabb person – en del av min assistentsyssla utförde jag springande bredvid honom mellan Universitetet och Järnvägsstationen – och han skötte väldigt mycket av arbetet och funderingarna kring arbetet med Rådet själv. Några mer ingående samtal om de bakomliggande motiven till och syftena med Rådet kan jag inte påminna mig att vi förde.

Så, bästa deltagare i detta jubileumsseminarium, jag måste göra er besvikna. Det är rätt litet jag kan berätta utgående från egna erfarenheter och minnesbilder.

Dessvärre är det dessutom så att det är väldigt ont om källmaterial angående Rådets tillkomst. I samband med Rådets seminarium i Århus 2015 gjordes ett försök att få till stånd en historik över Rådet. Jag åtog mig att försöka koordinera projektet och kontaktade professorerna Sven-Olof Lodin och Gustaf Lindencrona i Sverige, professor Frederik Zimmer i Norge, samtliga tre tidigare ordföranden i Rådet, samt lektorn Aage Michelsen i Danmark, tidigare viceordförande i Rådet, och alla ställde sig positiva till tanken på en historik. Projektet förföll emellertid då det visade sig att det knappast fanns någon dokumentation angående Rådets tillkomst och första verksamhetsår att tillgå. (Under seminariet framgick emellertid att det i Århus fanns ett antal pappkartonger, som uppgavs innehålla Rådets arkiv.)

Det som finns är Rådets statuter och två kortfattade översikter över Rådets verksamhet sedan tillkomsten skrivna av Gustaf Lindencrona. Översikterna är publicerade 1989 och 1993 i Rådets skriftserie, volymerna NSFRS 24 och 30. Vissa andra kortfattade upplysningar angående bl.a. medlemmarna och suppleanterna i Rådet och deltagarna i de årliga seminarierna ingår i olika volymer i Rådets skriftserie.

Jag har gjort försök att få fram ytterligare material, bland annat via Riksarkivet här, men utan framgång. Jag har också talat med Edward Anderssons änka Gunnel Andersson. Hon påminde sig väl och med glädje de middagar som hon och Edward bjöd på hemma hos sig i samband med beredningsgruppens och senare Rådets sammanträden i Helsingfors, men Edward hade inte besvärat henne med de substansfrågor som avhandlades på mötena.

Det vi med säkerhet vet är att Rådet upprättades genom en överenskommelse den 13 april 1973 mellan, som det anges, Finland, Danmark, Norge och Sverige. Rådets uppgift är enligt överenskommelsen att – utan att verka i kommersiellt syfte – ”främja nordiskt samarbete inom skatteforskningen, med inriktning särskilt på frågeställningar av gemensamt nordiskt intresse.” Rådet består av tre medlemmar jämte personliga suppleanter från vart och ett av de då fyra medlemsländerna, och de utses av regeringen i vederbörande land. En av medlemmarna jämte dennes suppleant skall representera myndigheterna, alltså skatteadministrationen, medan de två övriga medlemmarna jämte suppleanter såvitt möjligt bör representera olika sektorer av skatteforskningen. Rådet väljer inom sig ordförande och viceordförande och anställer en generalsekreterare.

Det vi också vet är att det fanns en beredningsgrupp som utvecklade och utarbetade planerna på ett forskningsråd. De centrala personerna i denna beredningsgrupp var, förutom Edward Andersson, professorn i skatterätt vid Köpenhamns universitet Thøger Nielsen, lektorn i skatterätt vid Handelshögskolan i Köpenhamn Mogens Eggert Möller, professorn i skatterätt vid Oslo universitet Magnus Aarbakke, generaldirektören vid Riksskatteverket i Sverige Gösta Ekman samt professorn i skatterätt vid Uppsala universitet Sven-Olof Lodin.

Det kan noteras – och jag tror inte att det är en tillfällighet – att samtliga de nämnda personerna var jurister till sin grundutbildning och att bara en tillhörde administrationen. Inrättandet av Rådet förefaller att ha varit ett framför allt jurist- och forskardrivet projekt. Enligt vad jag minns var det Andersson, Eggert Möller och Lodin som var de starkast flammande själarna i beredningsgruppen.

Att döma av att Finland i överenskommelsen om upprättandet av Rådet nämns först bland medlemsländerna och att det föreskrivs att överenskommelsen skall deponeras i Finlands utrikesministerium, spelade Finland uppenbarligen någon form av första fiol vid Rådets tillkomst.

Trots att Forskningsrådets målsättningar i stor utsträckning sammanföll med det 1962 inrättade Nordiska Rådets målsättningar sorterade Forskningsrådet inte under Nordiska Rådet, utan underlöd och finansierades direkt av regeringarna. Detta arrangemang kan kanske ses som ett uttryck för att man, trots att Rådet var ett forskningsråd, inom skatteadministrationerna ville ha en tumme på Rådets verksamhet och måhända också på att man ville försäkra sig om att Rådet skulle befordra en skatteforskning som kunde vara administrationen till nytta och gagn. Bland annat som en följd av finansieringsarrangemanget var Island inte med från början, utan blev medlem i Rådet först 2003.

Helt mödolös var tillkomsten av Rådet inte. I ett brev av Sven-Olof Lodin 2015 i samband med planen på en historik över Rådet omtalar han den långa kampen beredningsgruppen förde ”för att få de snarast skeptiska nordiska regeringarna att ställa sig bakom projektet. Det var en mödosam väg, som försvårades ytterligare genom att regeringsmakten i de olika länderna skiftade flera gånger under uppbyggnadstiden. För varje regeringsskifte var det att börja om med en ny övertalningskampanj. Alltid var det någon regering som var ovillig. Vi förtvivlade många gånger och några av oss hoppade av arbetet i misströstan.” Och Lodin fortsätter: ”Det var faktiskt Sovjetunionen som räddade projektet, när makthavarna i Kreml satte stopp för Nordek genom att ’vägra’ Finland att vara med.”

Nordek, eller Organisationen för nordiskt ekonomiskt samarbete, var, som ni kanske påminner er, en planerad ekonomisk samarbetsorganisation för de nordiska länderna med EEC, nuvarande EU, och dess tullunion som förebild. Planeringen av Nordek inleddes på danskt initiativ 1968 och entusiasmen över projektet förefaller att ha varit stor på de flesta håll. Redan 1970 förelåg det ett förslag till traktat om upprättandet av Nordek. Men efter påtryckningar från Moskva och ett mindre uppbyggligt inrikespolitiskt spel i Finland drog sig Finland med kort varsel ur projektet på Nordiska Rådets möte i Reykjavik 1970. Med detta gick luften ur Nordek-projektet. Ett försök att bilda ett Skandek gjordes visserligen efter detta, men också det projektet rann ut i sanden. Till det här kan ha bidragit att Danmark då hade fått signaler om att dörren till EEC kunde komma att stå öppen för nya medlemsländer, signaler, som i och med Danmarks anslutning till EEC 1973, visade sig ha varit korrekta.

Jag tror, liksom Sven-Olof Lodin, att Nordek-haveriet kan ha varit en avgörande utlösande faktor för Forskningsrådets tillkomst. Man ville rädda så mycket som möjligt av spillrorna efter det ambitiösa nordiska samarbetsprojektet, till vilket så många förhoppningar hade varit knutna.

Men om Nordek-kraschen kan betraktas som den utlösande faktorn för att Rådsprojektet kunde realiseras, säger den inte så mycket om de tankar, aspirationer och behov som låg bakom projektet.

Jag har inte kunnat finna uppgifter om vem som var initiativtagare till projektet och när initiativet togs. Som jag redan antytt ligger det nära till hands att anta att tankarna om Rådet uppkom bland professorer i skatterätt i Norden, och om det stämmer att Finland härvidlag spelade någon form av första fiol, pekar en hel del på att Edward Andersson var den centrala gestalten i sammanhanget. Den omständigheten att Andersson var Rådets förste och mångårige ordförande pekar i samma riktning. Det ligger då rätt nära till hands – om jag fortsätter att spekulera – att tänka sig att Edward Andersson, som var en hängiven nordist, kom på och utvecklade tanken på ett nordiskt skattevetenskapligt forskningsråd tillsammans med sin kollega och vän, dåvarande professorn i finansrätt i Uppsala Leif Mutén, också han en stor nordist. Att Mutén inte var med i beredningsgruppen berodde i så fall på att han lämnat sin

professur före Rådets grundande och övergått till en tjänst vid IMF i Washington. Muténs efterträdare på professuren i Uppsala var Sven-Olof Lodin. Och han var, som nämnts, en av de bärande krafterna i beredningsgruppen. – Jag vill understryka att detta är spekulationer, inte något som jag vet. Men skulle det gälla att resa en staty över Rådets främste tillskyndare, skulle jag hålla en hacka på att statyn rätteligen borde föreställa Edward Andersson.

Mer eller mindre spekulativt blir det också då jag i det följande skall göra ett försök att beskriva de motiv som vid den aktuella tiden låg bakom planerna på ett skattevetenskapligt forskningsråd och den miljö som då rådde.

Den ekonomiska integrationen som kommit igång i Europa och den verksamhet som man inom OECD och FN bedrev på skatteområdet var säkert omständigheter som var ägnade att få upp ögonen för behovet och nyttan av ett utökat samarbete gällande skatteforskning också på ett nordiskt plan. Detsamma gäller den verksamhet som bedrevs inom t.ex. International Fiscal Association och näringslivets organisationer och de personkontakter som knutits inom ramen för dessa.

Rådsprojektet planerades som ett uttalat nordiskt projekt avsett att förstärka och komplettera det nordiska samarbetet. Det nordiska juristsamarbete har som känt långa anor med bl.a. de Nordiska Juristmötena som hölls första gången redan 1872. Formerna för det nordiska juristsamarbetet hade under årens lopp utvecklats på olika fronter och omfattade allt från sällskaplig samvaro, förkovran i yrket, forskning, undervisning och intressebevakning till lagstiftningssamarbete och myndighetssamverkan. Genom Helsingforsavtalet 1962 institutionaliserades och förstärktes detta samarbete ytterligare, inte minst inom lagsamarbetet. I Helsingforsavtalet poängteras lagsamarbetet på privaträttens och straffrättens områden. I fråga om övriga rättsområden, inklusive skatterätten, nöjer man sig med att säga att man skall eftersträva inbördes samordning på områden där detta ter sig ändamålsenligt. Det förefaller som om skatterätten också i övrigt skulle ha spelat en jämförelsevis undanskymd roll i det nordiska samarbetet och på nordiska möten. Hur det nordiska utbytet mellan ekonomer såg ut vid den här tiden känner jag inte till.

Något lagstiftningssamarbete motsvarande det som ända sedan tiden före det andra världskriget förekommit på privaträttens område existerade, vad jag känner till, inte på skatterättens område. Man tog visserligen intryck av varandras lagstiftning – huvudinfluenserna gick väl från Danmark till Norge och Island och från Sverige till Finland – men något regelrätt lagstiftningssamarbete var det inte fråga om. Det enda exemplet på ett gemensamt skattelagstiftningsprojekt under efterkrigstiden som jag har träffat på är den ordning för beskattning av sjömän i Norden för sjömansinkomst som infördes 1958 och avvecklades 1986.

Med hänsyn till de stora ekonomiska, samhällsstrukturella och administrativa likheterna mellan de nordiska länderna och likheterna mellan ländernas skattesystem är detta kanske något överraskande. Det borde ju ha funnits bra mycket att vinna på ett

aktivt samarbete och utbyte av erfarenheter. Att man avstod från att ta tillvara dessa möjligheter kan ha berott på att man då fortfarande betraktade beskattningen som en utpräglad nationell angelägenhet och ett partipolitiskt känsligt område, som politikererna i vederbörande land utan yttre inblandning ville ha full kontroll över. Till bilden hör också, åtminstone hos oss, att skattelagberedningen nästan helt låg i händerna på jurister. Många av dem var säkert också kunniga i ekonomi, men med beaktande av den grundutbildning de hade och den tidspress varunder skattelagberedningen i regel bedrevs ligger det nära till hands att anta att man vid skattelagberedningen var mera inriktade på utformningen av nationell lagstiftning än på övergripande skattepolitiska överväganden.

Medverkande till juristdominansen vid lagberedningen kan ha varit att man bland ekonomerna var mer inriktade på ekonometriska eller företagsekonomiska frågeställningar än på pragmatiska frågeställningar angående offentlig ekonomi och det ”goda skattesystemet”. Under förkrigstiden fanns det ett intresse för ämnet, men efter kriget förefaller det ha svalnat och avhandlades ofta som ett inledande kapitel i skatterättsliga framställningar av personer med juridisk grundutbildning. Undantag fanns givetvis – såsom professorn i finansrätt och finansvetenskap vid Lunds universitet Carsten Welinder, men också han var jurist till grundutbildningen och rättshistoriker i själen.

Med den stränga regleringen av valutan och ekonomin överhuvudtaget som rådde efter kriget och de då förhärskande vetenskapsidealerna är det begripligt att ekonomisk teoribildning kring det optimala skattesystemet och den goda skattepolitiken inte tedde sig som särdeles relevanta eller lockande ämnen för den ekonomiska forskningen. Men vid tiden för Rådets grundande fanns det tecken, särskilt i Nordamerika, på att vinden höll på att vända. Jag tänker t.ex. på det mycket ambitiösa kanadensiska projektet i slutet av 60-talet, The Royal Commission on Taxation, och på den både teoretiskt och praktiskt inriktade verksamhet som nationalekonomerna Richard och Peggy Musgrave och skatterättsprofessorn och Kennedy-rådgivaren Stanley Surrey bedrev. Samarbetet mellan dessa tre var förövrigt också ett utmärkt exempel på hur fruktbar en samverkan mellan ekonomer och jurister kan vara och vilka praktiskt tillämpbara resultat en sådan samverkan kan utmynna i.

Lindencrona understryker tre huvudlinjer i Rådets verksamhet. Då de personer som ingick i beredningsgruppen utgjorde kärnan i den första kretsen av rådsmedlemmar, kan man utgå i fråga att samma huvudlinjer också var vägledande vid planeringen av Rådet och dess verksamhet.

Den första huvudlinjen, att Rådet var ett nordiskt projekt, har det redan varit tal om.

Den andra huvudlinjen var ambitionen att förena ledande tjänstemän inom skatteadministrationen med forskare. Vid sidan av vetenskaplig forskning skulle Rådet alltså tjäna också det pragmatiska ändamålet att komma fram med forskningsbaserad kunskap och idéer som kunde läggas till grund för skattelagstiftningen och skattepo-

litiken i vederbörande medlemsland. Nationellt förekom det säkert i alla våra länder, i bl.a. utredningar och lagberedningsuppdrag, ett mer eller mindre livligt utbyte mellan företrädare för skatteadministrationen samt betrodda skatteforskare, men alltid var det inte ens nationellt så välutvecklat som det kunde ha varit. För att då inte tala om hur det stod till med det gränsöverskridande utbytet. Enligt vad jag har förstått förekom det knappast alls. En fördel med att diskutera och utveckla skattepolitiska frågeställningar på nordisk bas var dessutom att det man gemensamt kommit fram till ofta åtnjöt en högre grad av legitimitet och uppfattades som mera objektivt än det som lades fram i av nationell partipolitik mera genomsyrade sammanhang. Historien visar att denna huvudlinje i Rådets verksamhet varit fruktbar och har avsatt djupa spår i skattepolitiken i våra länder.

Den tredje huvudlinjen, som jag redan tangerat, var att Rådet skulle verka som ett forskningsråd. I den egenskapen skulle Rådet lägga särskild vikt vid att förena den ekonomiska och den juridiska skatteforskningen. Att detta inte var en lätt uppgift var man medveten om. Ännu 16 år efter Rådets grundande 1989 skrev Lindencrona: "Det tycks vara en universell erfarenhet att det råder en viss ömsesidig brist på förståelse mellan de forskare som ägnar sig åt skattefrågorna från en ekonomisk resp. juridisk utgångspunkt. Rådet har därför ansett det vara väsentligt att verka för en samverkan mellan ekonomer och jurister så att skattefrågorna blir belysta ur såväl ekonomisk som juridiska aspekter." Också på denna punkt var man både klarsynt och framsynt vid upprättandet av Rådet.

Rådets första medlemmar var förutom de tidigare nämnda medlemmarna i beredningsgruppen Edward Andersson, Mogens Eggert Möller, Thøger Nielsen, Magnus Aarbakke, Gösta Ekman och Sven-Olof Lodin, professorn i företagsekonomi och redovisning vid den finska handelshögskolan i Helsingfors Jouko Lehtovuori och regeringsrådet på finansministeriet i Helsingfors Rainer Söderholm, departementschefen på Skatteministeriet i Köpenhamn Jens Rosman, expeditionschefen Hallvard Borgenvik och konsulenten Inger Gabrielsen båda på Statistisk Sentralbyrå i Oslo samt professorn i skatterätt vid Lunds universitet Carsten Welinder. Edward Andersson utsågs till ordförande och Mogens Eggert Möller till viceordförande för Rådet. Av Rådets 12 medlemmar var således en kvinna, tre personer hade annan än juristbakgrund och fem personer tillhörande administrationen. Till generalsekreterare utsågs jur. kand. Lars Grundberg från Uppsala. Bland dem som utsetts till suppleanter i Rådet och som senare kom att spela betydande roller i Rådets verksamhet kan nämnas Gustaf Lindencrona och professorn i finansrätt vid Helsingfors universitet Kari S. Tikka. Trots att Island inte tillhörde Rådet deltog i regel en eller flera islänningar i Rådets seminarier. Ofta var det skattechefen på Island, generaldirektör Sigurbjörn Thorbjörnsson som deltog. Att döma av att omsättningen bland rådsmedlemmarna var mycket liten under de första åren upplevdes verksamheten av dem som nyttig, stimulerande och givande, och vägar jag påstå, också trevlig.

Jag skall inte gå närmare in på Rådets fortsatta verksamhet – men vill avsluta med att lyfta fram en, som jag tror, betydelsefull aspekt av verksamheten. Rådets medlemmar och suppleanter var sex till antalet per land. Därtill deltog 8–15 övriga inbjudna per land i Rådets årliga seminarier. Kanske på grund av att det dåförtiden inte fanns så många fler personer i våra länder som var engagerade i och intresserade av nordisk skatteforskning, var det i stor utsträckning samma personer som från år till år deltog i seminarierna. Detta ledde till att seminariedeltagarna lärde känna varandra personligen och att bestående kontakter och vänskapsband knöts. Dessa nätverk har, tror jag, varit av utomordentlig betydelse för hur skatteforskningen i Norden har utvecklats och, till och med av avgörande betydelse, för hur skattepolitiken i våra länder har gestaltats sig.

De som stod bakom tillkomsten av Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet är värda ett stort tack för sitt framsynta och sitt idoga arbete – men de kunde gärna ha dokumenterat sitt arbete bättre.