

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-05-10

**Närvarande:** F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson

**Tillfällig skattefrihet för förmån av fri parkering och gåva till anställda samt anpassningar av reglerna om tillfälliga anstånd och stöd vid korttidsarbete**

Enligt en lagrådsremiss den 7 maj 2020 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tillfällig skatte- och avgiftsfrihet för förmån av fri parkering och gåva till anställda,
2. lag om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete,
3. lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet,
4. lag om ändring i lagen (2009:99) om anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall,
5. lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Peter Österberg, rättssakkunnige Omar Bembli samt departementssekreterarna Anna Döös, Alf Engsbråten och Helena Lövdell.

Förslagen föranleder följande yttrande.

#### Förslaget till lag om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete

Lagen om stöd vid korttidsarbete (i det följande benämnd grundförfattningen) har ändrats i ett tidigare ärende med anledning av coronaviruset. Ändringen innebar att stödet för korttidsarbete som lämnats efter godkännande av Tillväxtverket tillfälligt förstärkts, s.k. korttidspermittering. Förstärkningen innebär att staten ger ett stöd under stödmånader som infaller under perioden 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020. Stödet är beroende av vilken av i grundförfattningen angivna tre nivåer som arbetstidsminskningen respektive löneminskningen uppgår till.

Lagen om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete innebär att det nu tillförs en fjärde nivå för arbetstidsminskning respektive löneminskning för stödmånader som infaller under perioden 1 maj – 31 juli 2020.

Det är i materiellt hänseende i själva verket fråga om ett tillägg till 12 och 13 §§ i grundförfattningen, som alltså hade kunnat utföras genom en ändring av den författningen. Men eftersom den nya stödnivån avser en endast kortare tid har regeringen valt att ange detta tillägg i en egen tillfällig lag.

Lagrådet anser att en sådan lagstiftningsteknik med hänsyn till stödets tillfälliga karaktär kan accepteras.

Enligt Lagrådets mening skulle tillämpningen av den tillfälliga lagen underlättas av en inledande paragraf som anger att den lagen gäller vid tillämpning av grundförfattningen och att det i den efterföljande paragrafen anges vad som gäller för vissa i lagen angivna stödmånader.

Lagrådet föreslår att 1 och 2 §§ ges följande lydelse.

1 § Denna lag gäller vid tillämpning av lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete för stöd som

1. lämnas efter godkännande enligt 5 a § samma lag, och
2. avser arbetstagares arbetstidsminskning under stödmånader som infaller under perioden 1 maj-31 juli 2020.

2 § För stödmånader som anges i 1 § får en arbetstagares arbetstidsminskning, utöver vad som följer av 12 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid. Vid en sådan arbetstidsminskning ska en arbetstagares löneminskning uppgå till 12 procent av ordinarie lön i stället för vad som anges i 13 § nämnda lag.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

1 § första stycket 5

Paragrafen reglerar vilka brott som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar. För de brott som anges får Skatteverket bl.a. biträda åklagaren vid förundersökning, verkställa beslut om beslag och medverka vid husrannsakan. Verksamheten omfattar dessutom att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Genom ett tillägg i punkt 5 föreslås att verksamheten ska få omfatta bedrägeribrott om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen om stöd vid korttidsarbete.

I sistnämnda lag föreslås dessutom en ny paragraf, 36 a §, som ger handläggande myndighet – Skatteverket eller Tillväxtverket – rätt att besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd är berättigad till stöd. I paragrafen regleras myndighetens kontrollbefogenheter vid besöket. Besöket ska få ske utan att den som ska kontrolleras behöver underrättas.

Såväl förslaget om utvidgning av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som förslaget om kontrollbesök, togs in i promemorian "En tillfällig förstärkning av stödet vid korttidsarbete" som upprättades inom Finansdepartementet. Promemorians övriga förslag avsåg förstärkningar av korttidsstödet med anledning av coronapandemin som – till skillnad från förslagen om brottsbekämpning och kontrollbesök – föreslogs bli endast tillfälliga. Promemorian remitterades den 20 april 2020 och remissvaren skulle ha inkommit till Finansdepartementet senast den 24 april 2020.

Lagrådet ifrågasätter inte behovet av att i det exceptionella läge som råder, mycket snabbt kunna ta fram åtgärder för att mildra effekterna av spridningen av coronaviruset. Lagrådet ifrågasätter inte heller behovet av att samtidigt kunna föreslå effektiva åtgärder för att kontrollera att de omfattande stödpaket som införs inte missbrukas. Det finns därför skäl att godta en mycket kort remisstid för att ge möjlighet att tillfälligt genomföra sådana förslag.

När det gäller förslagen om brottsbekämpning och kontroll är lagstiftningen emellertid inte tänkt att bli endast tillfällig. Skälet till detta är enligt lagrådsremissen att åtgärderna kommer att behövas oavsett nivån på stödet. Det finns inte anledning att betvivla att kontrollåtgärder behövs vid utbetalningar av stöd. Hur dessa kontrollåtgärder ska utformas för att balansera effektiviteten av åtgärderna mot de olägenheter som de kan orsaka för de enskilda,

bör dock vara föremål för noggranna överväganden. Det är därför inte lämpligt att den ordning som får accepteras på grund av den krissituation som råder, även används för lagstiftningsåtgärder som blir bestående.

Fem dagars remisstid är en alltför kort remisstid för att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen ska anses vara uppfyllt, om inte exceptionella omständigheter föreligger. Det gäller särskilt eftersom det är fråga om förslag som rör ingripanden mot enskilda och som har tagits fram under kort tid inom Regeringskansliet. Flera remissinstanser efterfrågar också förtydliganden. Det kan dock på goda grunder antas att det kommer att finnas ett behov av i vart fall liknande åtgärder även efter det att nuvarande stöd upphört. En möjlighet att läka bristen på beredning är därför att det görs en utvärdering av åtgärderna så snart de inte längre behövs för de nu aktuella stöden och att det därefter – om det skulle visa sig finnas ett behov av det – lämnas förslag till lämpliga anpassningar. Lagrådet har därför stannat för att inte avstyrka att förslaget blir bestående, utan förordar i stället att det görs en sådan utvärdering.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall

#### 3 §

I paragrafen regleras Skatteverkets möjlighet att återkalla ett anstånd med inbetalning av skatt. Hittills har återkallelse endast kunnat ske om den skattskyldige begär det. Nu föreslås att Skatteverket även ska kunna återkalla anståndet under vissa omständigheter utan begäran. Förslaget togs in i en promemoria "Anpassningar av regelverket om tillfälliga anstånd" som upprättades inom Finansdepartementet. Promemorians övriga förslag avsåg en tillfällig

sänkning av anståndsavgiften med anledning av coronavirusets spridning och avsåg alltså en för skattebetalarna gynnande lagstiftning. Promemorian remitterades den 17 april 2020 och remissvaren skulle ha kommit in till Finansdepartementet den 23 april 2020.

Som ovan anförts beträffande Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och kontrollåtgärder ifrågasätter inte Lagrådet behovet av att, i det exceptionella läge som råder, mycket snabbt kunna ta fram åtgärder för att mildra effekterna av spridningen av coronaviruset. Lagrådet ifrågasätter inte heller behovet av att samtidigt kunna föreslå effektiva åtgärder för att de omfattande stödpaket som införs inte missbrukas. Det finns därför skäl att godta en mycket kort remisstid för att ge möjlighet att tillfälligt genomföra sådan lagstiftning.

Bestämmelserna om återkallelse av anstånd föreslås dock inte bli tillfälliga. Det finns inte anledning att betvivla att det bör finnas en möjlighet att återkalla anstånd även utan att den skattskyldige begär det. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser en återkallelse kan få för enskilda bör dock frågan om under vilka förhållanden återkallelse ska få ske vara föremål för noggranna överväganden. Det är därför inte lämpligt att den ordning som får accepteras på grund av den krissituation som råder, även används för lagstiftningsåtgärder som blir bestående.

Sju dagars remisstid är en alltför kort remisstid för att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen ska anses vara uppfyllt, om inte exceptionella omständigheter föreligger. Det gäller särskilt eftersom det är fråga om ett förslag som rör en återkallelse av ett för den enskilde gynnande beslut och som har tagits fram under kort tid inom Regeringskansliet. Flera remissinstanser efterfrågar också

förtydliganden. Det kan dock – liksom vad som ovan anförts beträffande Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och kontroll – på goda grunder antas att det kommer att finnas ett behov av i vart fall liknande återkallelsegrunder även efter det att nuvarande stöd upphört. En möjlighet att läka bristen på beredning är därför även beträffande detta förslag att det görs en utvärdering av lagstiftningen så snart de nuvarande bestämmelserna inte längre behövs för de nu aktuella stöden och att det därefter – om det skulle visa sig finnas ett behov av det – lämnas förslag till lämpliga Anpassningar. Lagrådet har därför även i detta fall stannat för att inte avstyrka att förslaget blir bestående, utan förordar i stället att det görs en sådan utvärdering.

#### Förslaget till lag om ändring i lagen om stöd vid korttidsarbete

##### 5 a §

Av paragrafen följer att stöd vid korttidsarbete lämnas efter godkännande från Tillväxtverket. Tillväxtverket får lämna sådant godkännande enbart om fyra, särskilt angivna villkor är förhanden (se paragrafens andra stycke). Ett av dessa är att arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter (punkt 1), ett annat att de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll (punkt 2) och ett tredje att de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas (punkt 3).

I lagrådsremissen föreslås nu att paragrafen kompletteras med ett nytt tredje stycke om att det vid bedömningen av om arbetsgivaren har fått sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som avses i andra stycket 1 särskilt ska beaktas om arbetsgivaren samtidigt genomför aktieutdelning eller liknande utbetalningar. Skälet

till lagändringen anges i lagrådsremissen vara att finansutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget om införandet av 5 a § gjorde ett uttalande i betänkandet, som det nu finns anledning att låta komma till uttryck i lagtext.

Det bör först framhållas att redan den nu gällande regleringen ger möjlighet att beakta omständigheter av det slag som torde avses med den föreslagna bestämmelsen, t.ex. förekomsten av vinstutdelningar. Om ett företag trots coronakrisen gör en utbetalning till sina delägare är detta givetvis en tydlig indikation på att företaget självt inte har ansett sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter; det kan då motivera att stöd vägras enligt andra stycket 1. Har företaget orsakat eller bidragit till de ekonomiska svårigheterna genom att förbruka tillgängligt kapital genom utdelning, kan det motivera att stöd vägras enligt andra stycket 2. Och om ett företag har använt sin ekonomiska buffert för utdelning i stället för att trygga den egna verksamheten i samband med coronakrisen, kan det utgöra hinder för stöd enligt andra stycket 3.

Enligt Lagrådets mening kan det mot den angivna bakgrunden starkt ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen skulle tillföra något av värde. Tvärtom finns det en risk för att bestämmelsen skulle medföra att förekomsten av utdelningar och liknande utbetalningar beaktades enbart inom ramen för bedömningen av andra stycket 1. I övrigt skulle rättsläget förbli detsamma.

Ett skäl för att komplettera lagstiftningen skulle i och för sig kunna vara behovet av klargörande. Det nu lämnade förslaget tillgodoser emellertid inte detta behov. Redan uttrycket "aktieutdelning eller liknande utbetalningar" väcker flera frågor, t.ex. om hur det förhåller sig till skilda slag av värdeöverföringar till delägare eller andra och hur man i detta sammanhang ska se på olika slag av koncernbidrag.

Trots de önskemål om klarlägganden som har framställts under beredningen har frågor av dessa slag inte berörts närmare i lagrådsremissen. Lagförslaget i sin nuvarande form kan alltså inte motiveras av behovet av klarläggande.

Ett annat skäl för att komplettera lagstiftningen skulle kunna vara att lagstiftaren önskar skärpa villkoren för stöd. En sådan skärpning skulle kunna motiveras av att det inte är rimligt att ett företag som gör utbetalningar till sina ägare samtidigt uppbär stöd från det allmänna. Förslaget tillgodoser emellertid inte ett sådant syfte. Som 5 a § i dag är utformad ger paragrafen inte Tillväxtverket några möjligheter att bedöma skäligheten i att stöd lämnas. Vad verket ska göra är att se till att de i paragrafens andra stycke angivna villkoren – som samtliga avser förekomsten av faktiska förhållanden – är förhanden. Den föreslagna nya bestämmelsen avser enbart bedömningen av ett av dessa faktiska förhållanden, förekomsten av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter. Den ger inte verket någon möjlighet att vägra stöd med hänvisning till skälighet. Förslaget medför därmed knappast någon skärpning i förutsättningarna för stöd.

Lagrådet anser sammanfattningsvis att lagförslaget inte tillför något till gällande rätt, utan att det snarare skapar problem vid tillämpningen. Enligt Lagrådets mening bör det inte läggas till grund för lagstiftning.

36 a §

Se ovan under rubriken "Förslaget till lag om ändring i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet".

### Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.