

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-06-06

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

Omställningsstöd till företag som fått minskad omsättning på grund av coronaviruset

Enligt en lagrådsremiss den 2 juni 2020 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om omställningsstöd,
2. lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet,
3. lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,
4. lag om ändring i lagen (2020:000) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Kajsa Kellerborg och Jonas Ljungberg samt departementssekreterarna Charlotte Carrborg, Gabriel Cleverdahl, Alf Engstråten, och Katrin Fahlgren.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om omställningsstöd

2 §

Paragrafen innehåller grundläggande krav för att ett företag ska ha rätt till stöd. Ett av kraven i första stycket är att företaget ska vara godkänt för F-skatt. Av andra stycket följer dock att detta krav för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund kan ersättas av ett annat krav, nämligen undantag från skattskyldighet enligt 7 kap. 3 § inkomstskattelagen. Regleringen blir tydligare om även det sistnämnda kravet framgår direkt av första stycket 2. Bestämmelsen i det föreslagna tredje stycket bör omformuleras så att det klart framgår att avsikten med bestämmelsen är att reglera ytterligare ett krav för rätt till stöd om företaget är en ideell förening. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Rätt till omställningsstöd har företag som är en fysisk eller juridisk person och som vid tidpunkten för prövningen av ansökan om omställningsstöd

1. bedriver sådan näringsverksamhet i Sverige som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), och
2. är godkänd för F-skatt enligt 9 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) eller är en sådan stiftelse, ideell förening eller registrerat trossamfund som undantas från skattskyldighet enligt 7 kap. 3 § inkomstskattelagen.

En ideell förening har rätt till omställningsstöd endast om organisationsnummer för föreningen har fastställts senast vid utgången av 2019.

3 §

I första stycket i paragrafen räknas i punktform upp de företag som inte har rätt till omställningsstöd. Ett slag av företag har dock reglerats i ett andra stycke. Det gäller företag som ingår i samma intressegemenskap som ett sådant företag som avses i punkt 3. Paragrafen skulle vinna i klarhet och regleringen bli mer överskådlig om bestämmelsen i första meningen i andra stycket tas in i uppräknningen av företag i första stycket i en ny punkt 4. Paragrafen bör därför ges följande lydelse.

Rätt till omställningsstöd har inte

1. staten, regioner, kommuner och kommunalförbund,
2. företag över vilka staten, regioner, kommuner och kommunalförbund var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, om inte verksamheten som ett sådant företag bedriver avser affärsverksamhet,
3. företag som hör hemma i en stat eller jurisdiktion som är upptagen i en förteckning över stater eller jurisdiktioner utanför Europeiska unionen som av medlemsstaterna gemensamt eller inom ramen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har bedömts vara icke-samarbetsvilliga på skatteområdet,
4. företag som ingår i samma intressegemenskap som ett företag som avses i 3, och
5. begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 17 § och 6 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229), om näringsverksamheten i Sverige inte bedrivs från ett sådant fast driftställe som avses i 2 kap. 29 § samma lag.

Företag ska anses vara i sådan intressegemenskap som avses i första stycket 4 om

1. företagen ingår i en koncern av sådant slag som anges i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554), eller
2. det företag som ansöker om omställningsstöd, direkt eller indirekt, innehar minst 25 procent av kapitalet eller rösterna i det andra företaget eller har rätt till minst 25 procent av vinsten i det andra företaget.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Detta anges i paragrafens första stycke i sex punkter.

Enligt *punkt 1* ska sökanden ange "företagets minskade nettoomsättning". Det som avses är dock inte nettoomsättningen utan dess minskning. Detta framgår också av punkt 2 där det sägs att ansökan ska innehålla vad "nedgången i nettoomsättning" beror på. Punkt 1 bör förtydligas så att vad som ska anges är just minskningen mellan å ena sidan en tidigare referensperiod och å andra sidan den period som ansökningsen avser. Eftersom begreppet "nedgång" används i punkt 2 bör detta begrepp användas också i punkt 1. Lagrådet föreslår följande lydelse.

1. nedgången i företagets nettoomsättning vid en jämförelse mellan nettoomsättningen för de månader som stödet avser och nettoomsättningen för motsvarande period närmast föregående år,

Enligt *punkt 5* ska ansökningsen innehålla ett skriftligt undertecknat yttrande från revisor i ett visst fall. Avsikten är att yttrandet ska avges av en auktoriserad revisor eller en godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag. Begreppet bör preciseras i enlighet med detta. Lagrådet föreslår följande lydelse.

5. ett skriftligt undertecknat yttrande från en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag om det sökta omställningsstödet uppgår till minst 100 000 kronor, och

Enligt punkten 6 ska ansökan också innehålla "de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna fatta beslut om omställningsstöd" och är därför naturligen placerad sist i uppräkningsen av vad en ansökan ska innehålla. I den allmänna motiveringsen lyfts emellertid fram några ytterligare uppgifter som får anses vara av generellt intresse och alltså inte bara i enskilda ärenden, t.ex. uppgifter om försäkringsersättning, skadestånd och statligt stöd. Sådana omständigheter kan ha en direkt påverkan på rätten till omställningsstöd och dess storlek och bör lämpligen anges i lagen som uppgifter som en ansökan ska innehålla. Lagrådet föreslår att dessa för

tillämpningen väsentliga uppgifter tillförs paragrafen som nya punkter 6 och 7 av följande lydelse.

6. försäkringsersättning, skadestånd och annan liknande ersättning för sådan förlorad omsättning eller sådana kostnader som stödet ska beräknas på,

7. statligt stöd som företaget har tagit emot för sådan förlorad omsättning eller sådana kostnader som stödet beräknas på, och

Den hittillsvarande *punkten 6* anger, som nyss sagts, att en ansökan ska innehålla "de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna fatta beslut om omställningsstöd". Det är mindre lämpligt att en bestämmelse av detta slag, som dessutom kan föranleda straffansvar enligt 34 § och följande paragrafer i den föreslagna lagen om den inte iakttas korrekt, inte ger ytterligare information till sökanden om vad det kan vara för slags uppgifter som Skatteverket kan anse sig behöva. Som påpekats under lagrådsföredragningen finns visserligen en liknande bestämmelse i 31 kap. 3 § skatteförfarandelagen som avser innehållet i en inkomstskattedeklaration. Behovet av ledning för sökanden är emellertid särskilt påtagligt när det som i förevarande fall är fråga om införande av ett helt nytt regelverk. Det är i ett sådant fall angeläget att sökanden får konkret information om vilka uppgifter som Skatteverket behöver.

Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om inte innehållet i sökandens upplysningsskyldighet borde konkretiseras i författning.

För Lagrådet har presenterats ett utkast till förordning om omställningsstöd som är avsedd att träda i kraft samtidigt med lagen. I den förordningen anges kompletterande bestämmelser och föreskrivs också att en ansökan om omställningsstöd ska göras elektroniskt på ett av Skatteverket fastställt formulär.

Det får förutsättas att Skatteverket i allmänna råd eller liknande i anslutning till blanketten upplyser om vilka uppgifter som Skatteverket behöver. Mot den bakgrunden kan Lagrådet godta den föreslagna lydelsen i punkt 6 och föreslår endast att den omnumreras.

I *andra stycket* anges hur en ansökan ska göras när det är fråga om flera företag i en koncern som ansöker och avser därmed närmast en administrativ fråga som inte behöver regleras i lag utan i den anslutande förordningen.

6 §

Första stycket anger att ett företag som sökt stöd ska anmäla om uppgifter som lämnats i ansökan visar sig vara felaktiga m.m. Enligt andra stycket gäller en motsvarande anmälningsskyldighet men då för ett företag som har fått omställningsstöd och avseende omständigheter som skulle ha påverkat rätten till stöd eller dess storlek om de varit kända vid prövningen av ansökan. Det är alltså fråga om anmälningsskyldighet både under handläggningen av en ansökan om omställningsstöd och efter det att stöd beslutats (jfr bestämmelserna i 8 § om Skatteverkets möjlighet att i efterhand granska företag som fått stöd).

Enligt paragrafens första stycke ska ett företag omgående anmäla om uppgifter man lämnat "i ansökan" visar sig vara felaktiga. Avsikten torde dock vara att skyldigheten avser de uppgifter som lämnas till Skatteverket även under handläggningen av ansökan. Lagrådet föreslår att orden "i ansökan" i första stycket ersätts av "till Skatteverket".

Det är oklart vad som avses med begreppet "omgående", Oklarheten gäller två olika frågor. En generell fråga är hur snabbt företaget måste agera sedan ett visst förhållande inträtt. En annan fråga är när ett händelseförlopp har utvecklats så långt att en anmälnings-skyldighet inträder, t.ex. om en dom på skadestånd ska anmälas omedelbart, först sedan den fått laga kraft eller vid någon annan tidpunkt.

Enligt Lagrådets mening bör begreppet "omgående" belysas genom exempel i författningskommentaren.

9 §

I paragrafen regleras i vilka situationer Skatteverket får förelägga ett företag att fullgöra sina skyldigheter och hänvisas bl.a. till bestämmelsen om revision i 11 §. När revision beslutas enligt 11 § ska ett antal bestämmelser i 41 kap. skatteförfarandelagen tillämpas bl.a. 8–11 §§ som reglerar den reviderades skyldigheter. I 41 kap. 12 § finns en bestämmelse som ger Skatteverket rätt att förelägga den reviderade att fullgöra just dessa skyldigheter. Enligt Lagrådets mening är den föreslagna hänvisningen därför överflödiga och ägnad att förvirra. Den bör därför tas bort och i stället bör i 11 § en hänvisning till 41 kap. 12 § tas in i uppräkningslistan av de paragrafer som ska tillämpas i skatteförfarandelagen.

10 §

Paragrafen reglerar Skatteverkets möjligheter att i samband med kontroll av den som har fått omställningsstöd förelägga tredje man att lämna uppgifter av betydelse för kontrollen. I tredje stycket föreskrivs att föreläggandet får förenas med vite. Denna möjlighet är dock, såsom framgår av andra och tredje meningarna i stycket, på visst

sätt begränsad. Vid föredragningen har upplysts att dessa begränsningar är desamma som uppställs i 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen. Enligt Lagrådet skulle bestämmelserna vinna i tydlighet om de också utformades i närmare anslutning till den paragrafen. Lagrådet förordar därför att den föreslagna paragrafens tredje stycke bryts ut till en ny paragraf av följande lydelse.

Ett föreläggande enligt 10 § får förenas med vite.

Föreläggandet får dock inte förenas med vite om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och
2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

11 §

Se vad Lagrådet anfört beträffande 9 §.

24 §

Paragrafen föreskriver ett ansvar för en företrädare för en juridisk person som förfarit uppsåtligt eller varit grovt oaktsam vid ansökan om omställningsstöd. Det kan konstateras att bestämmelsens ordalydelse saknar motsvarighet i de företrädaransvar som idag finns reglerade. Det är enligt Lagrådets mening inte lämpligt att på grund av en krissituation genom en mycket snabb hantering – vid såväl framtagandet av lagstiftningen som vid beredningen av den – införa en för enskilda mycket ingripande lagstiftning som inte har någon motsvarighet i annan lagstiftning som skulle kunna ge stöd vid tillämpningen. Det ställer också extra stora krav på tydliga och väl motiverade förarbeten.

Vid föredragningen har emellertid upplysts att det handlande som ska omfattas av företrädaransvaret är avsett att vara av samma slag som det som ska omfattas av straffrättsligt ansvar enligt den föreslagna 34 § och närmast ha sin motsvarighet i det skatterättsliga företrädaransvaret i 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen. Det är i båda dessa fall specificerat i lagtexten att företrädaren ska ha lämnat oriktiga uppgifter för att ansvar ska kunna utkrävas. I den föreslagna bestämmelsen finns det inte någon sådan specificering.

När det gäller 59 kap. 14 § finns det vägledande praxis till stöd för tillämpningen. Det finns därför skäl att utforma bestämmelsen i nära anslutning till den regleringen.

I författningskommentaren bör tydliggöras i vilken utsträckning och i vilka avseenden ledning kan hämtas från tillämpningen av 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen. Vidare bör förtydliganden göras avseende tidpunkten när en företrädare uppsåtligen eller av grov oaktsamhet ska anses ha lämnat oriktiga uppgifter samt av betydelsen av begreppen uppsåt och grov oaktsamhet. I sistnämnda delar bör klargöras att ledning kan hämtas från författningskommentaren till 34 §.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att omställningsstöd har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för.

Vid tillämpningen av första stycket gäller bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

34 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en särskild brottstyp, *omställningsstödsbrott*.

Enligt paragrafens första stycke ska den dömas för omställningsstödsbrott som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 6 § första stycket och på så sätt orsakar fara för att omställningsstöd tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp. Lagrådet har inget att invända mot denna bestämmelse men föreslår att det i lagtexten förtydligas att straffansvaret avser oriktiga uppgifter "i ett ärende enligt denna lag".

Av paragrafens andra stycke följer att ansvar för omställningsstödsbrott ska ådömas även den som efter det att omställningsstöd har tillgodoförts inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 6 § andra stycket och "på så sätt orsakar att företaget fått ett högre stöd än vad det har rätt till". Det är oklart vad det inom citationstecken angivna uttrycket innebär. Den effekt som uppgiftslämnarens underlåtenhet ger upphov till måste rimligen vara något som ligger i tiden efter underlåtenheten. Det kan därmed inte – som lagtexten antyder – vara fråga om det ursprungliga beslutet om omställningsstöd. Det som ger anledning att straffsanktionera underlåtenheten torde i stället vara att den medför att Skatteverket berövas möjligheten att fatta beslut om återkrav av ett för högt omställningsstöd. Enligt Lagrådet bör detta komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Det kan också noteras att straffansvaret enligt andra stycket – till skillnad från straffansvaret enligt första stycket – inte inträder redan vid fara för den effekt som straffbestämmelsen vill motverka; det

synes krävas också att effekten inträder (med den tolkning av bestämmelsens syfte som har gjorts i föregående stycke innebär det att underlåtenheten faktiskt får till följd att återkrav inte kan ske). Lagrådet har svårt att se skälen för att göra en sådan skillnad mellan de båda styckena. Tvärtom torde den valda lösningen medföra att effektiviteten i bestämmelsen i andra stycket starkt begränsas.

Lagrådet föreslår därför att orden ”på så sätt orsakar att företaget fått ett högre stöd än vad det har rätt till” byts ut mot ”på så sätt orsakar fara för att ett stöd som företaget helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs”.

Enligt Lagrådets mening skulle paragrafen dessutom bli mera lättläst om de båda styckena skrevs samman enligt följande.

Den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt denna lag eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 6 § och på så sätt orsakar fara för

1. att omställningsstöd tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp, eller
2. att ett stöd som företaget helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs,

döms för *omställningsstödsbrott* till fängelse i högst två år.

37 §

I paragrafen föreskrivs att den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut om stödet eller om återkrav av stödet inte döms till ansvar. Enligt andra stycket krävs det vid felaktigt tillgodofört omställningsstöd att det felaktiga stödet har återbetalats.

Denna ansvarsfrihetsbestämmelse – som innebär att gärningsmannen kan gå fri från ansvar även till följd av åtgärder som vidtas först efter brottets fullbordanstidpunkt – avviker från vad som normalt

gäller inom svensk straffrätt. Det finns visserligen bestämmelser om ansvarsfrihet av liknande slag. En sådan bestämmelse finns i 12 § skattebrottslagen. I den paragrafen utgör emellertid betalning inte någon nödvändig förutsättning för ansvarsfrihet. En annan liknande bestämmelse finns i 5 § bidragsbrottslagen. Den bestämmelsen är emellertid begränsad på så sätt att ansvarsfrihet inte kan komma i fråga sedan bidraget väl har utbetalats. Den bestämmelse om ansvarsfrihet som nu föreslås är alltså, till följd av tillägget i andra stycket, av ett nytt slag.

Lagrådet har i och för sig inget att invända mot att lagens straffbestämmelser kompletteras med en bestämmelse om ansvarsfrihet vid frivillig rättelse. Lagrådet har också stor förståelse för att en sådan bestämmelse, om den införs, behöver kompletteras med något slag av begränsning.

Såsom den föreslagna bestämmelsen har utformats i remissen inger den emellertid betänkligheter. Det som sägs i andra stycket får till följd att frågan om straffansvar ska ådömas eller ej görs beroende av om återkravsfordran betalas eller ej. Mot detta kan riktas principiella invändningar; underlåtenhet att betala en fordran är enligt svensk rätt, som utgångspunkt, inte brottsligt. En på detta sätt avgränsad bestämmelse leder dessutom till att den som saknar förmåga att betala fordran – antingen detta beror på att företaget saknar pengar eller på att den ansvarige inte disponerar över företagets tillgångar – i praktiken har mindre möjligheter att gå fri från ansvar än den som har resurser att åstadkomma en återbetalning.

Lagrådet anser mot denna bakgrund att införandet av en bestämmelse av det slag som finns i andra stycket förutsätter en noggrann beredning. Någon sådan beredning synes inte ha skett; bestämmelsen fanns inte med i den remitterade promemorian utan

har tillkommit först med anledning av synpunkter från två remissinstanser.

Lagrådet avstyrker därför bestämmelsen i andra stycket. Det är möjligt att, om bestämmelsen får utgå, detta kan innebära en risk för missbruk. Mot den bakgrunden kan det naturligtvis diskuteras om det inte vore bättre att begränsa möjligheten till ansvarsfrihet enligt första stycket till sådana situationer då något tillgodoförande av stödet ännu inte har skett.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.