

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-04-03

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 27 mars 2002 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om sparande för individuell kompetensutveckling,
2. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
3. lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättschefen Per Erik Lindeberg, departementsrådet Ulf Rehnberg och departementsrådet Anders Kristoffersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De lagbestämmelser som nu har underställts Lagrådets granskning gäller ett nytt regelsystem avseende sparande för individuell kompetensutveckling. De grundläggande reglerna härom föreslås ingå i en särskild ny lag, och i anslutning därtill föreslås vissa ändringar i skattelagstiftningen.

Remissens förslag ger långt ifrån en fullständig bild av hur det nya systemet skall vara utformat och fungera i praktiken. I remissen framhålls att kompletterande bestämmelser erfordras i många hänseenden och att regeringen avser att under hösten 2002 återkomma

med förslag i en rad olika frågor till riksdagen. Detta gäller också många komplicerade och principiellt viktiga aspekter, t.ex. rörande förhållandet till EG-rätten, formerna för arbetsgivarnas medverkan och kompetenskontonas civilrättsliga status. För att systemet skall fungera kommer det vidare att krävas ändringar i olika lagar rörande bl.a. skatter och socialavgifter.

Den kommande regleringen kommer därutöver att innefatta väsentliga ändringar i den nu föreslagna lagen om sparande för individuell kompetensutveckling. Denna lag kommer sålunda att behöva ändras på flera punkter redan innan den har trätt i kraft. Ändringar i denna lag kan väntas bli erforderliga bl.a. för att reglera rätten till ett kompetenssparkonto vid kontohavarens död och möjligheterna att pantsätta och utmäta ett sådant konto (jfr 4 § i den föreslagna lagen, som enbart gäller överlåtelser av konton) samt godkännande av institutioner utanför det statliga utbildningssystemet för verksamhet inom ramen för kompetensutbildningen (jfr 12 § samma lag).

De lagregler som ingår i den nu överlämnade remissen är också i olika hänseenden ofullständiga. Som ett exempel kan hänvisas till 11 kap. 48 § inkomstskattelagen som gäller uttag från kompetensskattekonton men varav det inte går att utläsa vad som enligt motiven anses böra gälla i fall av den skattskyldiges död under den fyraårsperiod som avses i andra stycket eller i händelse av konkurs, likvidation, utmätning m.m.

Det är omöjligt att på grund av de nu remitterade lagbestämmelserna få en överblick över det tänkta systemet, och Lagrådet finner sig inte kunna på föreliggande material göra en närmare bedömning av systemets ändamålsenlighet och dess utformning i enskildheter. Lagrådet anser det vara en dålig lagstiftningsteknik att på detta sätt dela

upp en och samma lagreform i två separata lagstiftningsärenden och att härigenom omöjliggöra en helhetsbedömning av reformen. Detta gäller särskilt när, som i detta fall, de olika lagbestämmelserna är så nära förbundna med varandra att de lagregler som först föreslås bli antagna inte kan få någon självständig tillämpning utan förutsätter att även de aviserade kompletterande lagbestämmelserna infogas i systemet. En komplikation skulle också, i vart fall teoretiskt, kunna uppkomma om de nu föreslagna lagbestämmelserna antogs separat av riksdagen och den kompletterande lagstiftningen av en eller annan anledning inte kom till stånd. Det skulle då finnas redan promulgerade lagregler som i praktiken inte skulle kunna tillämpas efter ikraftträdandet och som därför dessförinnan skulle behöva upphävas genom särskilt beslut av riksdagen.

Eftersom avsikten är att samtliga de lagbestämmelser som är nödvändiga för att införa det planerade systemet för kompetensutveckling skall träda i kraft på samma dag, finns det inte något hinder mot att de hålls samman under lagstiftningsprocessen. Även om det av någon anledning anses önskvärt att presentera dem i två etapper, anser Lagrådet att de i vart fall bör granskas och bli föremål för riksdagens beslut i ett sammanhang.

Den ikraftträdandedag som anges i lagrådsremissen är den 1 januari 2003. Det föreslagna systemet förutsätter emellertid att det skapas en omfattande ny organisation. Centrala uppgifter skall anförtros såväl de myndigheter som skall administrera de nya kompetensspar-kontona och fatta beslut rörande kompetenspremier som skattemyndigheterna och olika utbildningsinstitutioner. Vid föredragningen har också upplysts att det inte är möjligt att systemet kan börja fungera förrän under andra halvåret 2003.

Att den nya lagstiftningen anges träda i kraft på en bestämd dag

bör rimligen betyda att systemet skall, i vart fall i viktiga delar, börja tillämpas denna dag, vilket i detta fall skulle innebära t.ex. att insättningar på de nya kontona kunde ske från ikraftträdandedagen. I förevarande fall skulle det, såvitt Lagrådet förstår, vara vilseledande att ange den 1 januari 2003 som ikraftträdandedag. Lagrådet finner därför att en lagstiftning på området i vart fall inte bör träda i kraft före den 1 juli 2003.

Som framgått av det föregående har Lagrådet genom de nu överlämnade lagförslagens ofullständiga innehåll endast begränsade möjligheter att granska om lagregleringen kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppkomma vid tillämpningen (jfr 8 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen). Redan nu vill emellertid Lagrådet framlägga följande allmänna synpunkter.

Enligt det system som de nu framlagda lagbestämmelserna bygger på kommer hanteringen och kontrollen av sparande och uttag att kräva en omfattande författningsreglering och stora administrativa insatser. Det blir fråga om massären den avseende förhållandevis små belopp insatta på kanske miljoner konton. Många olika aktörer berörs. Direkt involverade är kompetenssparmyndigheten (1 § i lagförslaget), den myndighet som beslutar om kompetenspremien (7 §) och skattemyndigheterna. Därtill kommer spararna som ofta torde ha föga intresse av att ta till sig komplicerad information rörande uttagsregler m.m. En mängd uppgifter måste lämnas mellan de olika myndigheterna och till spararna. Misstag och missförstånd lär bli frekventa. Det finns mot denna bakgrund anledning att ställa frågan om syftet med den föreslagna lagstiftningen – att stimulera till individuell kompetensutveckling – verkligen kräver regler om sparande och uttag, särskilt som den statliga subventionen i systemet är förhållandevis begränsad.

I de båda utredningsförslagen (SOU 2000:51 och 2000:119) skulle sparmedlen alternativt få användas för pensionsändamål. Avkastningen på kontona beskattades löpande med 15 %. Enligt remissförslaget får medlen inte användas för pensionsändamål. Den löpande avkastningen beskattas med den normala skattesatsen 30 % och i princip subventioneras inte sparandet i sig. Stimulansen i systemet är koncentrerad till den kompetenspremie/skattereduktion som spararen kan få vid uttag från kontot. Sparandet/uttaget är alltså en förutsättning för att denna premie skall utgå. Den som finansierar sin kompetensutveckling på annat sätt får inte någon premie.

Uttag förutsätts ske i anslutning till godkänd kompetensutveckling och enligt de närmare regler som anges i den föreslagna lagen. Utöver andra begränsningar (9 § första stycket och 10 §) gäller att kompetenspremien skall motsvara högst hälften av det belopp som tas ut från kontot under studieåret (11 §). För att premiens s.k. fasta belopp om 1 000 kr skall utgå måste uttagsbeloppet vara minst 5 000 kr (9 § andra stycket). Det fasta beloppet ingår i premien högst vart tredje år.

Det finns anledning räkna med att de som kan och vill kommer att noggrant anpassa sina studier och uttag efter de föreslagna reglerna medan andra av olika skäl inte kommer att göra det. En anpassningsåtgärd kan vara att vart tredje år bedriva studier om kanske en vecka för att därigenom komma åt det fasta beloppet om 1 000 kr. En annan anpassningsåtgärd kan vara att göra insättningar på kontot strax innan medlen tas ut. I den föreslagna lagen finns nämligen inget krav på att uttagna medel skall ha stått inne viss tid.

Dessa effekter är ett resultat av att man valt schablonlösningar i stället för detaljerade regler som å andra sidan skulle ha ställt krav på ytterligare kontrollåtgärder och gjort systemet än mera kompli-

cerat och byråkratiskt. Emellertid är det inte bra med system som uppmuntrar den försigkomne till mer eller mindre utstuderade dispositioner och som därmed förlorar i legitimitet. Frågan varför just den som kan visa upp ett uttag vid rätt tillfälle och av rätt storlek skall få en kompetenspremie kan då ställas med än större fog.

Det kan under sådana omständigheter ifrågasättas om inte syftet att främja de anställdas kompetensutveckling skulle kunna nås på ett enklare, mer träffsäkert och administrativt mindre tyngande sätt om kompetenssparkontona uteslöts ur systemet.