

# Lagstiftningsarbetet i den politiska miljön

*Anita Saldén Enérus*

## Inledning

Det är lätt att tro att det inom Regeringskansliet finns ett stort antal anställda jurister som har till uppgift att bestämma innehåll och utformning av nya lagförslag som ska överlämnas till riksdagen. Av min beskrivning kommer att framgå att det finns många andra faktorer som styr lagstiftningsarbetet än krav och önskemål på god kvalitet på lagstiftningsprodukten. I detta avsnitt kommer jag att beskriva hur jag, med lång erfarenhet av arbetet inom Finansdepartementet, uppfattar utredningsarbetet på skatteområdet och särskilt stoppskrivelser. Min beskrivning tar inte särskilt sikte på den sittande regeringens arbete och inte heller någon annan särskild regering. Mina iakttagelser är generella såtillvida att de gäller oavsett regering och minister som ansvarar för skatteområdet.

## Stoppsskrivelser – ett politiskt verktyg

Stoppsskrivelser är ett illa omtyckt verktyg som en regering förfogar över. Såsom har framgått av Ingrid Melbis sammanställning används stoppskrivelser oavsett regering och blocktillhörighet även om man i oppositionsställning gärna kritiserar den sittande regeringens stoppskrivelser. När regeringen beslutar att överlämna en stoppskrivelse till riksdagen är den medveten om att den riskerar negativ kritik, inte bara från oppositionen utan även från juristkåren. Denna vetskap har säkerligen en avskräckande effekt och avhåller politikerna i regeringen från att lämna stoppskrivelser i andra fall än när de bedömer

det som nödvändigt för att hindra att skattereglerna utnyttjas för att uppnå otillbörliga förmåner. Därtill kommer att riksdagsledamöterna också påverkas av kritik och kan ifrågasätta behovet av en stoppskrivelse.

Skrivelser förekommer i huvudsak i tre situationer. För det första gäller detta vid ny praxis från EU-domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. En sådan situation uppkom 2007 då EU-domstolen underkände det danska etableringskravet i fråga om tjänstepensionsinstitut (Kommissionen mot Konungariket Danmark, mål nr C-150/04). Eftersom den motsvarande svenska interna lagstiftningen innehöll snarlika regler, dvs. det fanns ett etableringskrav i Sverige, innebar EU-domstolens dom följaktligen att våra regler stred mot unionsrätten. Bara ett par dagar efter domen fattade regeringen beslut om en stoppskrivelse med ändrade regler som skulle tillämpas dagen efter att skrivelsen hade lämnats till riksdagen. Normalt är det dock rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen som ger upphov till stoppskrivelser, t.ex. Rå 2007 ref. 58 som gällde underskotts företag.

Den andra situationen som kan medföra en stoppskrivelse är uppmärksammas önskad skatteplanering. När Skatteverket har upptäckt skatteupplägg av olika slag brukar de ganska snart bli allmänt kända. Under senare tid har det nämligen ofta förekommit att skatteupplägg har fått stor medial uppmärksamhet. Det kanske är ett effektivt sätt att få en lagändring till stånd. Politiker upplever ju att allmänheten, dvs. väljarna, förväntar sig ett handlingskraftigt ingripande. För den ansvariga politikern blir uppmärksamheten kring pågående skatteplanering besvärande om han eller hon inte tydligt tar avstånd från skatteundandragandet och samtidigt föreslår motverkande åtgärder. Det effektivaste sättet att förhindra fortsatt skatteundandragande och visa handlingskraft är naturligtvis att besluta om en stoppskrivelse vari aviseras nya regler som ska gälla omedelbart, dvs. långt innan riksdagen har beslutat om lagändringarna i fråga.

Den tredje situationen där det ibland är motiverat och kanske krävs en stoppskrivelse är inför kommande lagändringar. Det kan vara fråga om önskvärda lagstiftningsprojekt med förbättringar för berörda skattskyldiga. Slopandet av kapitalvinstbeskattningen på näringsbetingade andelar 2003 (prop.2002/03:96) och införlivandet av handelsbolagen i detta system 2009 (prop. 2009/10:36) är två exempel på lagstiftningsprojekt som näringslivet välkomnat. Genom

att kapitalvinsterna gjordes skattefria kom av symmetriska skäl kapitalförlusterna att bli icke avdragsgilla. För att motverka omfattande önskad skatteplanering med förluster innan de nya reglerna skulle träda i kraft fällades förlusterna. Reglerna tillkännagavs i stoppskrivelser med verkan dagen efter att skrivelserna överlämnats till riksdagen. En stoppskrivelse beslutades också 2013 då bolagsskattesatsen sänktes till 22 procent.

## Kan stoppskrivelserna förhindras?

Sanningen är att så gott som alla ogillar stoppskrivelser, så även de ansvariga politikerna. Politikerna riskerar kritik. Skrivelserna medför ökade kostnader för företagen och osäkerhet om hur regelverket kommer att utformas. Ingen vet om de föreslagna ändringarna i skrivelsen kommer att genomföras i sin helhet. Man vet inte ens om ändringar som aviserats någonsin kommer att genomföras. Det enda man bör kunna vara säker på är att ingripandet i lagstiftningen inte kan utvidgas i förhållande till vad som aviserats i skrivelsen. Å andra sidan finns det inget som hindrar regeringen från att komma med kompletteringsskrivelser om det skulle visa sig att den första skrivelsen inte omfattar alla situationer som bör stoppas. Allt detta är naturligtvis de ansvariga politikerna medvetna om.

Skattekonsulterna är väl medvetna om de situationer som kan framkalla stoppskrivelser. Som tjänsteman på departementet möts man ofta av frågan om en skrivelse är på gång. När kommer skrivelsen osv.? Ibland tar det lång tid, t.ex. efter en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, innan en stoppskrivelse överlämnas till riksdagen. Något som också upplevs som frustrerande av juristerna som frågar sig om det verkligen är motiverat med stopplagstiftning efter så lång tid efter det att bristen i lagstiftningen var klarlagd. Långsam handläggning inom Regeringskansliet kan bero på resursbrist inom departementet men det kan också finnas andra orsaker till att en stoppskrivelse dröjer. Man vill t.ex. först noga följa upp och överväga om det verkligen är nödvändigt men en lagändring och skrivelse i den aktuella situationen.

Under alla förhållanden är en finansminister alltid ansvarig för statens finanser. Finansministern kommer därför förmodligen även i framtiden att känna sig tvingade att ingripa mot oacceptabelt

skatteundandragande. EU-domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kommer säkerligen även i framtiden att överraska lagstiftaren med stoppskrivelser som följd. Min bedömning är således att stoppskrivelser kommer att lämnas till riksdagen även i framtiden.

## Skattelagstiftningens kvalitet

Man kan fråga sig om skattelagstiftningen i allmänhet är av dålig kvalitet eftersom det krävs att otillbörligt utnyttjande av reglerna effektivt kan stoppas. Att skriva skattelag är många gånger svårt och kräver erfarenhet eftersom den verklighet som ska omfattas av lagstiftningen ofta är mycket komplicerad. Skattelagstiftningen är nog generellt sett inte av sämre kvalitet än annan lagstiftning. De flesta stoppskrivelserna beror också på andra saker än s.k. hål i lagstiftningen som måste tätas.

En lagstiftning som bygger på en stoppskrivelse behöver i sig inte heller vara av lägre kvalitet än annan lagstiftning som tas fram inom skatteavdelningen på Finansdepartementet. En skrivelse efterföljs alltid av en promemoria som remitteras i anslutning till att skrivelsen överlämnas till riksdagen. Remisstiden brukar inte vara kortare än normalt. Beredningen av ärendet efter att skrivelsen lämnats brukar normalt ske på samma sätt som beredningen av andra lagstiftningsprodukter, t.ex. en departementspromemoria. Nackdelen är dock att lagstiftning som bygger på stoppskrivelser oftast inte tagits fram av någon tillsatt utredning eller kommitté.

## Utredning (SOU) eller tjänstemannaprodukt (DS eller PM)?

Det har under senare tid blivit allt vanligare att det inte tillsätts en utredning för att ta fram förslag till lagändringar. I stället tillsätter ministern en arbetsgrupp eller så får en tjänsteman på avdelningen formlöst i uppdrag att ta fram ett förslag. De flesta jurister är nog av uppfattningen att en kommitté eller utredning är att föredra framför en s.k. tjänstemannaprodukt. En utredning med experter har bredare erfarenhet av verkligheten, större möjligheter att

beakta flera infallsvinklar, göra en djupare analys och påtala brister i förslagen på ett tidigt stadium.

Man kan då fråga sig varför det är så vanligt med tjänstemannaprodukter. Det finns flera orsaker till att politikerna väljer att överlåta utredningsarbetet till sina tjänstemän. En vanlig orsak är tidsbrist. Att tillsätta en utredning är ofta tidskrävande. Direktiv ska författas och beredas inom Regeringskansliet, en process som kan ta flera månader eller år. Regeringspartierna måste ju bli överens om vad uppdraget ska innehålla och hur det ska utformas. Att ge en tjänsteman i uppdrag att utreda en fråga är en snabb process eftersom tjänstemannen inte får några direktiv behöver någon gemensam beredning av uppdraget inte ske.

Varför kan man då inte vänta några månader eller ett år och i gengäld få en väl genomarbetad och fungerande lagstiftning? Här förtjänar att understrykas att flertalet politiker inte är jurister. De saknar därför ofta förståelse för hur tidskrävande och komplicerat lagstiftningsarbetet i själva verket är. Politikerna lever i en annan verklighet. En stark drivkraft är nog viljan att behålla makten i kommande val. I väljarkåren är juristerna få till antalet och för gemene man är innehållet i lagstiftningen viktigare än själva lagstiftningsprodukten. Politikerna vill genomföra så mycket som möjligt av sin ideologi och politik under mandatperioden. Politikerna vill m.a.o. helst att deras idéer kan genomföras om inte omedelbart så i vart fall inom en snar framtid. Det kan då, för att snabba på processen, ligga nära till hands att ge en tjänsteman i uppdrag att ta fram ett förslag. Ett alternativ kan vara att ge i uppdrag åt Skatteverket att fram ett förslag. Den största nackdelen med dessa uppdrag är att det fiskala intresset helt får styra. När förslagen tas fram deltar inte näringslivet och andra berörda i arbetet.

Ibland blir det en tjänstemannaprodukt i stället för en utredning av ekonomiska skäl. Det kan helt enkelt förhålla sig som så att det under budgetåret inte finns utrymme inom utredningsbudgeten att tillsätta en utredning trots att en fråga måste utredas. En lösning som då kan ligga nära tillhands är att i stället för att avvakta nästa budgetår ge en tjänsteman i uppdrag att ta fram ett förslag. Man skulle kunna tro att regeringen alltid har resurser att tillsätta de utredningar som den önskar. Även regeringens utgifter måste rymmas inom de av riksdagen beslutade anslagen och regeringen måste prioritera och bestämma hur anslagen ska fördelas. Att omfördela resurserna under

budgetåret är ingen lätt process eftersom alla ministrar i regel prioriterar sina egna ansvarsområden.

Sist men inte minst kan det förhålla sig på så sätt att departementet inte vill att det ska bli känt att man arbetar med ett visst projekt. Anledningen kan vara att man vill förhindra spekulationer och skatteplanering. Om ett ingripande mot ett skatteupplägg ska ske och en stoppskrivelse ska lämnas till riksdagen kan det finnas all anledning att hemlighålla utredningsarbetet. Om det blir offentligt att lagändring planeras är risken stor att skatteplaneringen tar fart. För att förhindra en sådan utveckling ges en tjänsteman i uppdrag att ta fram förslag i en promemoria som kan skickas ut på remiss.

## Beredningen av promemorior

Normalt ska en promemoria eller ett betänkande vara ute på remiss i tre månader. Om det är sommar bör remisstiden förlängas med hänsyn till semestrar. Inte sällan skickas remisser ändå ut över sommaren när det är semestertid och med en remisstid om bara ett fåtal veckor. Politikerna är som ovan framgått ofta otåliga vilket går ut över såväl lagstiftnings kvaliteten som remissinstanserna. En längre remisstid skulle emellertid innebära att de föreslagna ändringarna blir försegrade. Som jag tidigare nämnt är det ofta viktigare för politikerna att få till stånd ändringar än att kunna presentera lagstiftning av högsta kvalitet. Det finns i princip inte heller några kännbara sanktioner om politikerna inte fullföljer beredningskraven. Det är dock förståeligt att remissinstanserna är frustrerade över att de inte ges tillräckligt med tid för att kunna lämna ett väl genomarbetat remissvar.

Något som ofta glöms bort är att skattelagstiftningsprocessen är beroende av budgetprocessen. Många skatteförslag har föregåtts av långa och slitsamma politiska förhandlingar. Alla förslag som påverkar statsfinanserna ska redovisas i budgetpropositionen i september även om förslagen läggs i en särskild proposition. Regeringen är förhindrad att senare under året lämna förslag till riksdagen som påverkar statsfinanserna om det inte föreligger synnerliga skäl. Eftersom så gott som alla skatteförslag påverkar statsfinanserna måste de vara redovisade i budgetpropositionen och ingår som en del i förhandlingarna mellan de partier som samarbetar i regeringen eller med regeringen. Först efter årsskiftet kan budgetpåverkande förslag lämnas i

en tilläggsbudget. Remisser som regeringspartierna kommit överens om att skicka ut under första halvåret måste därför i princip besvaras senast i början på augusti om förslagen ska kunna träda i kraft vid nästa årsskifte.

Jag arbetade på skatte- och tullavdelningen på Finansdepartementet under 14 år. Det sägs att otåligheten och kraven på att allting ska gå skyndsammare har ökat över lag. Jag har därför förståelse för politikernas brådska med att genomföra ändringar i skattelagstiftningen. Kraven på snabbhet är dock inte mer påtaglig på skatteområdet än på många andra lagstiftningsområden. Det är dock enligt min mening bekymmersamt att otåligheten kan leda till att kvaliteten på skattelagstiftningen blir lidande med större osäkerhet för de skattskyldiga till följd. Det finns också risk för att skattesystemet på sikt inte kommer att hänga ihop om systemet inte vårdas. Resurserna inom regeringskansliet och finansdepartementet är begränsade. Kraven på skyndsamt medför att politikerna inte tar hänsyn till tjänstemännens uppfattningar i lika stor utsträckning som förr. Systemvård är inget prioriterat område. Politikerna prioriterar sina egna politiska frågor framför kvalitet på lagstiftning. För politikerna är det mindre intressant hur lagen ser ut om tio år. Det borde, som sagts, finnas resurser för kontinuerligt arbete med systemvård och modernisering av lagstiftningen. Det borde också finnas resurser till att kontinuerligt åtgärda oönskad praxis och inte bara då det handlar om skatteundandragande i stor skala.

Jag har inget annat förslag till åtgärd för att åstadkomma mer tid för eftertanke i lagstiftningsarbetet än att problemen borde uppmärksammas och diskuteras i mycket större omfattning än vad som hittills har skett.