

Del II Lagstiftningsarbetet i den politiska miljön

Inledning

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 sikte på någon särskild period. Mina iakttagelser är generella såtillvida att de gäller oavsett regering och finansminister.

Stoppskrivelser – ett politiskt verktyg

Stoppskrivelser 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 opposition gärna kritiserar den sittande regeringens stoppskrivelser. När en regering överlämnar en stoppskrivelse till riksdagen riskerar den att få kritik inte bara från oppositionen utan även från juristkåren. Vetskapen om möjlig kritik har säkerligen en avskräckande inverkan och avhåller regeringen från att lämna stoppskrivelser i andra fall än när det bedöms som nödvändigt.

Stoppskrivelser förekommer i huvudsak i tre situationer. För det första gäller detta vid ny praxis från EU-domstolen eller Regeringsrätten. EU-domstolen underkände 2007 det danska etableringskravet i fråga om tjänstepensionsinstitut (Kommissionen mot Konungariket Danmark, mål nr C-150/04). Eftersom vår interna lagstiftning innehöll snarlika regler och ett etableringskrav i Sverige innebar EU-domstolens dom att våra regler stred mot EU-rätten. 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 Regeringsrätten som ger upphov till stoppskrivelser, t.ex. Rå 2007 ref. 58 som gällde underskotts-företag.

Den andra situationen som kan föranleda en stoppskrivelse är uppmärksam oönskad skatteplanering. När Skatteverket har upptäckt skatteupplägg av olika slag brukar det ganska snart bli känt på Finansdepartementet. Under senare tid har det förekommit att skatteupplägg har fått stor medial uppmärksamhet. Det effektivaste sättet att förhindra fortsatt skatteundrandagande och visa handlingskraft är naturligtvis att besluta om en stoppskrivelse vari aviseras nya regler som skall gälla omedelbart. För de ansvariga politikerna blir sådan uppmärksamhet besvärande om man inte tydligt tar avstånd från skatteundrandragandet. En politiker kan uppleva att allmänheten, d.v.s. väljarna, förväntar sig ett handlingskraftigt ingripande.

Den tredje situationen där det ibland krävs en stoppskrivelse är inför kommande lagändringar. Det kan till och med 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. Genom att kapitalvinsterna gjordes skattefria kom av symmetriska skäl kapitalförlusterna att bli icke avdragsgilla. För att motverka omfattande oönskad skatteplanering med förluster innan de nya reglerna skulle träda i kraft föllades förlusterna. Reglerna tillkännagavs i stoppskrivelser med verkan dagen efter att skrivelserna överlämnats till riksdagen.

Kan stoppskrivelserna stoppas?

Alla tänker sig för noga innan man beslutar sig för att använda stoppskrivelser, så även de ansvariga politikerna. Skrivelserna ger ju inte vare sig detaljerade eller slutliga besked hur regelverket kommer att utformas vilket skapar osäkerhet för tillämparna, t.ex. företagen. Det finns inte någon garanti för att de föreslagna ändringarna i skrivelsen kommer att genomföras i sin helhet. Man vet inte ens om ändringarna som aviseras någonsin kommer att genomföras. Det enda man kan 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 en kompletteringskrivelse om det skulle visa sig vara nödvändigt. Allt detta är naturligtvis de ansvariga politikerna medvetna om. Ibland tar det lång tid, t.ex. efter en dom från regeringsrätten, innan en stoppskrivelse överlämnas till riksdagen. Detta behöver inte bero på resursbrist utan kan mycket väl bero på att man noga vill överväga om det verkligen är nödvändigt med en skrivelse. Men låt oss inte glömma att en finansminister under alla omständigheter är ansvarig för statsfinanserna och statens intäkter. Finansministrar kommer förmodligen även i framtiden att känna sig tvingade att ingripa mot oacceptabelt skatteundandragande. EU-domstolen och Regeringsrätten 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.

En lagstiftning som bygger på en stoppskrivelse behöver i sig inte vara av lägre kvalitet än annan lagstiftning som tas fram inom Skatte- och tullavdelningen 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 promemorior, t.ex. en departementspromemoria.

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. Istället tillsätter ministern en arbetsgrupp eller så får en tjänsteman på avdelningen i uppdrag att ta fram ett förslag. De flesta jurister är nog av uppfattningen att en utredning är att föredra framför en s.k. tjänstemannaprodukt. En utredning med experter har 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 tidsbristen. Att tillsätta en utredning är ofta tidskrävande. Direktiv skall författas och beredas inom regeringskansliet, en process som kan ta flera månader. Att ge en tjänsteman i uppdrag att utreda en fråga är en snabb process.

Varför kan man då inte vänta några månader eller ett år och i gengäld få en välgenomarbetad och fungerande lagstiftning? Här förtjänar att understrykas att flertalet politiker inte är jurister. De saknar därför ofta insikt i och förståelse för hur krävande och komplicerat lagstiftningsarbetet i själva verket är. Politikerna har många andra hänsyn att ta och önskemål att uppfylla. De som har fått folkets förtroende att styra riket vill nog gärna behålla den positionen efter kommande val. Bland allmänheten är juristerna få och för väljarna är innehållet i lagstiftningen viktigare än själva lagstiftningsproceduren. Politikerna vill därför genomföra så mycket som möjligt av sin ideologi och politik under mandatperioden. Politierna vill m.a.o. helst att deras idéer kan genomföras om inte omedelbart så i vart fall inom en snar framtid. Det kan då ligga nära till hands att ge en tjänsteman i uppdrag att ta fram ett förslag. Ett alternativ kan vara att lämna ett uppdrag till Skatteverket.

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 pengar att tillsätta de utredningar som den önskar. Så är dock inte fallet. Även regeringens utgifter måste rymmas inom de av riksdagen beslutade anslagen.

Slutligen kan det vara så att man inte vill offentliggöra att ett arbete pågår för att på sätt hindra spekulationer och skatteplanering. Om ett ingripande mot ett skatteupplägg skall ske och en stoppskrivelse skall 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.

Beredningen av promemorior

Korta remisstider anser många vara ett problem. Om det behövs för att kunna genomföra en åtgärd skickas remisser ut över sommaren när det är semester-tid. Politikerna är ofta otåliga vilket riskerar att gå ut över såväl lagstiftningens kvalité som remissinstanserna. En längre remisstid skulle emellertid innebära att de föreslagna ändringarna blir försenade. Som jag tidigare nämnt är det viktigare för de flesta politiker att kunna genomföra sin politik och få till stånd ändringar än att kunna presentera lagstiftning av högsta kvalité. Jag har full förståelse för remissinstansernas frustration över att de inte ges tillräckligt med tid för att kunna lämna ett väl genomarbetat remissvar.

Något man ofta glömmet är att skattelagstiftningsprocessen är beroende av budgetprocessen. Alla förslag som påverkar statsfinanserna skall redovisas i

budgetpropositionen i september även om förslagen läggs i en särproposition. Regeringen är förhindrad att senare under året lämna förslag till riksdagen som påverkar statsfinanserna om det inte föreligger synnerliga skäl såsom under finanskrisen hösten 2008. 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 med eller ingår i regeringen. Först efter årsskiftet kan budgetpåverkande förslag lämnas i en tilläggsbudget. Remisser som skickas ut under första halvåret måste därför i princip besvaras i början på augusti om förslagen skall kunna träda i kraft vid nästa årsskifte.

Jag har arbetat på Skatte- och tullavdelningen på Finansdepartementet under 14 år. Jag har ofta hört talas om att kraven på att allting skall 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. De som har fått folkets förtroende vill leva upp till det. Det är dock enligt min mening bekymmersamt att kvalitén på skattelagstiftningen blir lidande med större osäkerhet för de skattskyldiga. Risken ökar också för att det blir fel i regelverken vilket även kan gå ut över det fiskala intresset. Det finns också risk för att skattesystemet på sikt inte kommer att hänga ihop eftersom systemet inte vårdas. Även fiscus har därför ett intresse av en god beredning som kan säkra kvalitén i produkterna. 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.

Anita Saldén Enéus är regeringsråd.