

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-03-22

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson, f.d. regeringsrådet Lars Wennerström och justitierådet Per Virdesten.

Statligt stöd vid korttidsarbete

Enligt en lagrådsremiss den 14 mars 2013 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om stöd vid korttidsarbete,
2. lag om ändring i semesterlagen (1977:480),
3. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
4. lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Peter Österberg och Nils-Fredrik Carlsson, biträdda av kanslirådet Hanna Björknäs och departementssekreteraren Henrik Åhm.

Förslagen föranleder följande yttrande:

Lagrådet:

Förslaget till lag om stöd vid korttidsarbete

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att det införs ett statligt subventionerat system – stöd vid korttidsarbete – som syftar till att i synnerligen djupa lågkonjunkturer bevara arbetstillfällena vid företag som möter en vikande efterfrågan genom att anställda går ned i tid och lön samtidigt som arbetsgivaren får möjlighet genom erhållande av ett statligt stöd att behålla personal som annars skulle kunna ses som övertalig.

Stödsystemet bygger på fasta och generella schabloner avseende arbetstids- och löneminskning från vilka, såvitt angår lönen, i princip ingen avvikelse får göras för att stöd ska utgå. Stödet ska vidare tillämpas på individnivå med avseende på varje enskild arbetstagares lönenivå och arbetstid. Systemet kan antas medföra tillämpningsproblem och innebär en inte helt lättillgänglig regelmassa som nu svårigen låter sig överblickas i alla delar, särskilt med hänsyn till att den föreslagna lagen förutsätter ytterligare föreskrifter som inte nu är utformade.

Såsom stödet utformats innebär det vidare att lagstiftningen får ses som en sådan gynnande lagstiftning som faller under regeringens s.k. restkompetens, vilket i sin tur väcker frågor om utformningen av bemyndigandena och andra bestämmelser i den föreslagna lagen. Se vidare under 5–9 §§ nedan.

3 §

I paragrafen redovisas i ett andra stycke punkterna 1–3 vilka arbetsgivare som inte omfattas av lagen. I punkten 3 anges att den inte

omfattar arbetsgivare i fråga om verksamhet som huvudsakligen finansieras med offentliga medel. Bestämmelsen tar såvitt framgår av remissen sikte på sådan verksamhet som det enligt en offentligrättslig regel ankommer på det allmänna att tillhandahålla. Däremot avses inte sådan verksamhet som en privat arbetsgivare bedriver där afärsmässigt vederlag erhålls från det allmänna för varor och tjänster som tillhandahålls i sedvanliga avtalssituationer även om ersättningen svarar för hela omsättningen i den av arbetsgivaren bedrivna rörelsen. Lagrådet föreslår att detta förhållande tydliggörs genom att punkten 3 ges följande lydelse:

3. arbetsgivare i fråga om verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det enligt en offentligrättslig reglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten

4 §

I förslaget, punkterna 1 och 2, anges att det ska bortses från tillfällig frånvaro när den ordinarie arbetstiden och lönen beräknas. I författningskommentaren ges några exempel på sådan frånvaro. Vid fördragningen har emellertid framkommit att det ska bortses från all frånvaro från arbetsplatsen, oavsett anledning. Ordet "tillfällig" bör utgå. Jfr vid 18 § nedan.

5–9 §§

Lagrådet (Thorsson och Virdesten):

I 5 § anges att regeringen får meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas och de förutsättningar under vilka sådana föreskrifter får meddelas. De föreskrifter som regeringen får meddela ligger i sin helhet inom vad som brukar benämnas som regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Regeringens befogenheter har formulerats som ett regelrätt bemyndigande.

Genom att i paragrafen och i ett antal ytterligare paragrafer i lagen ange förutsättningarna för att stöd till korttidsarbete ska lämnas kan situationen beskrivas på det sättet att riksdagen "tagit över" en del av regeringens befogenheter på området medan regeringen har kvar sin kompetens i de delar som riksdagen har lämnat ämnet oregerat. Hur regeringens kvarstående kompetens i sådana fall ska komma till uttryck i lagtext har varit föremål för en hel del synpunkter (se bl.a. Erik Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 398 och Anders Eka m.fl., Regeringsformen, 2012, s. 311 f.).

5 § kompletteras av 9 §, enligt vilken bestämmelse regeringens föreskrifter ska överlämnas till riksdagen för prövning. Enligt den paragrafen begränsas tiden för tillämpningen av regeringens föreskrifter om inte överlämnandet till riksdagen eller godkännande av riksdagen sker inom vissa i paragrafen angivna tidsfrister. Bestämmelsen har en förebild i 8 kap. 6 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen ska föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

Det har under föredragningen upplysts att den föreslagna bestämmelsen i 5 § om att "regeringen får meddela föreskrifter" inte är ett bemyndigande för regeringen utan endast en s.k. upplysningsbestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter inom den s.k. restkompetensen. Det har vidare upplysts att 8 kap. 6 § regeringsformen därmed inte anses vara tillämplig på systemet med underställning enligt den nu föreslagna lagen. Fråga uppkommer då hur det underställningsinstitut som nu föreslås ska uppfattas.

Att riksdagen förutsätts pröva av regeringen utfärdade föreskrifter inom regeringens eget kompetensområde innebär att regeringens befogenheter i motsvarande utsträckning inskränks. Prövningen innebär att riksdagen tar över en del av regeringens normgivningsbefogenheter. Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar i och för sig inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne. Det framgår av 8 kap. 8 § regeringsformen. Den paragrafen förutsätter dock att riksdagens beslut meddelas genom normgivning.

Enligt författningskommentaren till 9 § i lagförslaget ska riksdagens godkännande av de överlämnade föreskrifterna inte vara bundet till någon viss form. Det innebär att riksdagen utan att meddela några föreskrifter förutsätts kunna upphäva av regeringen meddelade föreskrifter inom regeringens eget kompetensområde. Enligt Lagrådets uppfattning är detta inte möjligt. I lagrådsremissen motiveras den valda lagstiftningstekniken med att det är lämpligt att lagen om korttidsstöd utformas med beredskapslagstiftningen som förebild. Beredskapslagstiftningen avser emellertid ämnen som ligger inom lagområdet med bemyndiganden för regeringen och alltså inte inom regeringens s.k. restkompetens. Frågan bör bli föremål för överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

F.d. regeringsrådet Lars Wennerström:

I 5 § lämnas ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om rätt till stöd vid korttidsarbete. Det har både till innehåll och form utformats som ett s.k. normgivningsbemyndigande, dvs. den form av bemyndiganden som reserverats för den typ av delegationsbestämmelser som riksdagen äger meddela inom det lagreglerade området. I 7 § finns sedan en bestämmelse av innebörd att regeringen under vissa förutsättningar kan meddela föreskrifter om förlängning av den tidsperiod som föreskrifterna enligt 5 § ska avse. Slutligen finns i 9 § en bestämmelse om att regeringens föreskrifter på området ska överlämnas till riksdagen för godkännande.

Att avsikten varit att lagen ska innehålla just normgivningsbemyndiganden framgår av allmänmotiveringens redovisning av bakgrunden till lagens uppbyggnad, där det anges att bestämmelserna i lagen har utformats med gällande beredskapslagstiftningar som förebild samt att bestämmelserna i lagen i konstitutionellt hänseende vilar på vad som gäller för normgivning och bemyndiganden på det lagreglerade området i regeringsformen.

Rätten till stöd vid korttidsarbete har emellertid som nämnts ovan utformats som ett rent bidragssystem där riksdagen med stöd av 8 kap. 8 § regeringsformen i lag får anses ha för avsikt att meddela föreskrifter i ett ämne som ligger inom ramen för regeringens restkompetens. Till skillnad mot vad som gäller enligt 8 kap. 3–5 §§ innehåller regeringsformen dock inte någon möjlighet för riksdagen att till regeringen delegera normgivningsmakt genom normgivningsbemyndigande i en lag som riksdagen stiftar med stöd av 8 kap. 8 § (jfr Rune Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001, s. 92–94). Detta hindrar i och för sig inte att riksdagen i en sådan lag meddelar s.k. upplysningsbemyndiganden som en erinran om att regeringen även i dessa fall äger meddela föreskrifter inom ramen för sin restkompetens eller att lagen innehåller föreskrifter av innebörd att riksdagen lämnar kvar en del av upplyfta området för regeringen att besluta om (jfr Anders Eka m.fl., *Regeringsformen*, 2012, s. 311 f.). – Av bestämmelsen i 8 kap. 6 § regeringsformen följer vidare att det endast när fråga är om föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av normgivningsbemyndiganden hänförliga till det lagreglerade området som riksdagen äger bestämma att föreskrifterna ska underställas riksdagen för prövning. Regeringen torde dock alltid kunna hänskjuta en författningsfråga till riksdagen. Så kan ske t.ex. om regeringen anser det tveksamt om en föreskrift faller inom dess kompetens, och vidare i fall regeringen anser föreskriften särskild betydelsefull i ett eller annat hänseende (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 12 uppl. 2000, s. 143).

Av det nu anförda följer sammanfattningsvis att de konstitutionella överväganden som redovisas i remissen till grund för utformningen av bestämmelserna i 5, 7 och 9 §§ vilar på felaktig grund.

Dessa erinringar gör att det framstår som tveksamt om det på befintligt beredningsmaterial för riksdagen bör presenteras ett lagförslag rörande stöd vid korttidsarbete. För det fall detta i dagsläget ändå bedöms önskvärt bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet förnyade

överväganden i alla avseenden göras beträffande de konstitutionella förutsättningar som lagstiftningen bör vila på.

Lagrådet:

18 §

På motsvarande sätt som i den föreslagna 4 § 1 och 2 anges här att det ska bortses från tillfällig frånvaro när den s.k. närvarokvoten beräknas, och i författningskommentaren ges exempel. Även här avses emellertid att det ska bortses från all frånvaro (dock endast hela dagar) oavsett anledningen – t.ex. ledighet för facklig förtroendeman – och ordet ”tillfälligt” bör alltså utgå.

20–31 §§

Under rubrikerna ”Avstämning och beräkning av slutligt stöd” och ”Anmälan om slutligt stöd” har med underrubriker sammanförts en rad bestämmelser som syftar till att säkerställa att förutsättningarna för utbetalt stöd verkligen förelegat under en avtalsperiod. Vidare regleras konsekvenserna av bristande överensstämmelse.

Kort sammanfattat kan systemet sägas innebära följande. Varje arbetsgivare som fått stöd till korttidsarbete ska i efterhand göra en avstämning. Därvid ska bedömas om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen under varje avtalsperiod (löptiden hos ett avtal om korttidsarbete) som ingår i avstämningsperioden motsvarar en och samma nivå (enligt 13 och 14 §§) och har stöd i avtal om korttidsarbete (enligt 16 och 17 §§). Avstämningen ska göras särskilt för varje arbetstagare.

Om arbetstids- och löneminskningen för någon arbetstagare under en avtalsperiod inte motsvarar den angivna nivån eller saknar stöd i

avtal, ska allt preliminärt stöd som betalats ut för den arbetstagaren under perioden betalas tillbaka.

Det kan emellertid inträffa att minskningsnivåerna justeras under ett avtals löptid. I sådana fall – och endast då – ska slutligt stöd beräknas. Om det preliminära stöd som utbetalats har beräknats på en mindre minskning än vad som följer av det justerade avtalet (sådant det lyder vid avstämningen) har arbetsgivaren rätt till ytterligare stöd. Om det däremot har beräknats på en större minskning än vad som följer av det justerade avtalet är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt och slutligt stöd.

Att slutligt stöd endast ska beräknas i vissa fall bör tydliggöras. Lagrådet föreslår att rubriken "Avstämning och beräkning av slutligt stöd" ändras till "Avstämning av preliminärt stöd", att rubriken före 27 § får lyda "Beräkning av slutligt stöd om avtal justerats under avtalsperioden", att rubriken före 28 § utgår samt att rubriken före 30 och 31 §§ flyttas före 29 § (vars rubrik "Sammanräkning" får utgå) och får lyda "Anmälan om avstämning".

Orden "sammanräkning" och "räkna samman belopp" i 29 och 30 §§ kan enligt Lagrådets mening bytas ut mot "sammanställning" och "ställa samman". 29 § kan sålunda få lyda så:

Arbetsgivaren ska ställa samman belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka enligt 26 och 27 §§ och har rätt till enligt 28 § till ett nettobelopp.

I 30 och 31 §§ bör uttrycket "anmälan om slutligt stöd" bytas mot "anmälan om avstämning". Detta gäller även för det fall att en avstämning resulterar i att arbetsgivaren har rätt till ytterligare stöd enligt 28 § och därför ska framställa begäran om ytterligare stöd i anmälan om avstämningen.

32 §

I paragrafen föreskrivs om återbetalningsskyldighet om stöd lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp. I tredje stycket anges att skyldigheten inte gäller om arbetsgivaren efter avstämning är återbetalningsskyldig enligt 25 eller 27 §. Stycket förefaller överflödigt och torde kunna utgå.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.