



Jämkning av inkomstgaranti

Sammanfattning

I framställningen lämnas förslag till vissa ändringar av reglerna om jämkning av inkomstgaranti för riksdagens ledamöter. De nuvarande reglerna om jämkning av inkomstgaranti tar sikte på fall då garantitagaren förvärvsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan utan att ta ut skälig ersättning för det. Eftersom garantitagaren inte tar ut ersättning eller tar ut ersättning med ett lågt belopp medför det att hans eller hennes pensionsgrundande inkomst blir mindre än vad den annars skulle ha varit. Det leder i sin tur till att inkomstgarantin blir högre eftersom den påverkas av vilka andra inkomster garantitagaren har.

Bestämmelserna om jämkning blir alltså tillämpliga när garantitagaren arbetar i ett bolag eller åt en annan fysisk person. Jämningsreglerna är däremot inte tillämpliga i fall där garantitagaren bedriver enskild näringsverksamhet. Inom ramen för en sådan verksamhet finns det emellertid flera möjligheter att påverka den pensionsgrundande inkomsten, exempelvis genom att göra avsättningar till periodiseringsfond. Sådana avsättningar finns det naturligtvis inte skäl att ifrågasätta som sådana. Men konsekvenserna av dem för inkomstgarantin kan i vissa fall leda till resultat som är svåra att förena med de syften som bär upp inkomstgarantin.

Syftet med inkomstgarantin är att den ska utgöra en omställningsförmån. Riksdagsstyrelsen gör bedömningen att det bör säkerställas att förmånen endast används i det syftet. Det bör ske genom att reglerna om jämkning ändras.

Riksdagsstyrelsen föreslår att möjligheterna att besluta om jämkning utvidgas så att jämkning kan ske när garantitagaren redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och hans eller hennes pensionsgrundande inkomst minskat genom avsättning till periodiseringsfond, upphovsmannakonto och expansionsfond. Vidare föreslås att jämkning ska kunna ske om den pensionsgrundande inkomsten minskat genom pensionssparavdrag eller om den minskat som en konsekvens av underskott i en annan verksamhetsgren. Dessutom föreslås att jämkning ska kunna ske om garantitagaren redovisar inkomst av

passiv näringsverksamhet och det ingår arbetsinkomster i den. I samtliga fall ska det krävas att jämkningen är skälig.

Om avsättningar som minskat den pensionsgrundande inkomsten återförs till beskattning kommer det att påverka den pensionsgrundande inkomsten. I ett sådant fall ska frågan om inkomstgarantin kunna prövas på nytt.

För att säkerställa att Riksdagens arvodesnämnd får ett fullgott underlag för sina beslut ska det enligt förslaget införas en uppgiftsskyldighet för garantitagare i förhållande till nämnden. I samma syfte föreslår riksdagsstyrelsen att Skatteverket åläggs att lämna uppgifter till nämnden.

Det föreslås också ett förtydligande av samordningsreglerna.

Slutligen föreslås att samma regler om jämkning och uppgiftsskyldighet ska gälla de garantitagare som tidigare varit Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
1 Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2 Lagtext	5
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter	5
2.2 Förslag till lag om ändring i övergångsbestämmelserna till den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.....	8
3 Ärendet och dess beredning	9
4 Bakgrund.....	10
4.1 Trygghet i en omställningssituation	10
4.2 Erfarenheterna av den tillsyn som bedrivits hittills	10
4.3 Enskild näringsverksamhet och handelsbolag	11
4.4 Utgångspunkter	12
5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag	13
5.1 Möjligheterna till jämkning bör utvidgas	13
5.2 När bör jämkning kunna ske?.....	16
5.2.1 Periodiseringsfond	16
5.2.2 Upphovsmannakonto	20
5.2.3 Expansionsfond.....	22
5.2.4 Räntefördelning	24
5.2.5 Pensionssparavdrag.....	25
5.2.6 Flera verksamhetsgrenar	27
5.2.7 Passiv näringsverksamhet	28
5.2.8 Återförda avsättningar kan fordra nytt jämningsbeslut	31
5.2.9 Förtydligande av samordningsreglerna	33
5.2.10 Uppgiftsskyldighet för garantitagare	34
5.2.11 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket	37
5.2.12 Sekretess hos Riksdagens arvodesnämnd	38
5.2.13 Följdändringar som rör ledamöter av Europaparlamentet.....	40
5.2.14 Ikraftträdande.....	42
6 Kostnadskonsekvenser	44
7 Författningskommentar	45
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter	45
7.2 Förslaget till lag om ändring i övergångsbestämmelserna till den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.....	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter,
2. lag om ändring i övergångsbestämmelserna till den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.

Stockholm den 17 november 2010

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Kathrin Flossing

I beslutet har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Sven-Erik Österberg (S), Anna Kinberg Batra (M), Mikaela Valtersson (MP), Allan Widman (FP), Karin Åström (S), Margareta Pålsson (M), Leif Jakobsson (S), Tomas Tobé (M), Pia Nilsson (S), Magdalena Andersson (M).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

dels att 13 kap. 13, 16 och 27 §§ samt rubriken närmast före 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 13 kap. 24 b och 24 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

13 §¹

Inkomstgarantin minskas också, på det sätt som framgår av 14 §, med följande inkomster:

1. inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

1. inkomst *av sådant slag* som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

2. sådan inkomst av anställning eller uppdrag utomlands som inte beskattas i Sverige,

3. delpension enligt kollektivavtal,

4. pension och livränta i andra fall än som avses i 12 §,

5. andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag än dem som avses i 1–4.

16 §²

Riksdagens arvodesnämnd får besluta att rätt till inkomstgaranti inte föreligger eller att utbetalningen av inkomstgarantin skall minskas eller helt upphöra om en garantitagare

1. förvärvsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete, *eller*

Om det är skäligt får Riksdagens arvodesnämnd besluta att rätt till inkomstgaranti inte föreligger eller att utbetalningen av inkomstgarantin ska minskas eller helt upphöra om en garantitagare

1. förvärvsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete,

2. *redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och denna har reducerats på grund av avdrag för – avsättning till periodiseringsfond,*

¹ Senaste lydelse 2006:998.

² Senaste lydelse 2006:998.

Nuvarande lydelse

2. dömts för brott som medfört att garantitagaren skiljts från uppdraget som riksdagsledamot eller dömts för brott av sådan allvarlig art att det framstår som sannolikt att garantitagaren skulle ha skiljts från uppdraget som riksdagsledamot om han eller hon hade varit kvar i riksdagen.

Föreslagen lydelse

- avsättning till upphovsmannakonto,
- avsättning till expansionsfond
- eget pensionssparande,
- underskott av annan verksamhetsgren,

3. redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster, eller

4. dömts för brott som medfört att garantitagaren skiljts från uppdraget som riksdagsledamot eller dömts för brott av sådan allvarlig art att det framstår som sannolikt att garantitagaren skulle ha skiljts från uppdraget som riksdagsledamot om han eller hon hade varit kvar i riksdagen.

24 b §

En garantitagare ska på begäran lämna Riksdagens arvodesnämnd sådana uppgifter som nämnden behöver för sin prövning av ett ärende om jämkning av inkomstgaranti enligt 16 § 1–3.

24 c §

Skatteverket ska på begäran lämna Riksdagens arvodesnämnd sådana uppgifter om namngiven person som har betydelse i ett ärende om jämkning av inkomstgaranti enligt 16 § 1–3. Detsamma gäller uppgifter som har betydelse för frågan om inkomstgaranti enligt 27 §.

Ansökan om inkomstgaranti efter jämkningsbeslut

Ansökan om inkomstgaranti m.m. efter jämkningsbeslut

27 §³

En garantitagare, vars rätt till inkomstgaranti har jämkats enligt 16 §, äger rätt att när nya förhållanden inträtt på nytt ansöka om inkomstgaranti. En sådan ansökan prövas av Riksdagens arvodesnämnd..

Om ett beslut som fattats med tillämpning av 16 § har grundat sig på att garantitagaren gjort avsättning

³ Senaste lydelse 2006:998.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

till periodiseringsfond, upphovsmannakonto eller expansionsfond och beloppet därefter helt eller delvis återförts till beskattning, ska Riksdagens arvodesnämnd på yrkande av garantitagaren pröva frågan om inkomstgaranti för det år då återförandet skedde.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. 13 kap. 16 § i dess nya lydelse tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2010.

2.2 Förslag till lag om ändring i övergångsbestämmelserna till den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet

Härigenom föreskrivs i fråga om den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet att övergångsbestämmelserna till lagen får ett tillägg av följande lydelse.

I fråga om jämkning av inkomstgaranti ska dock bestämmelserna i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter gälla i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Den 21 januari 2009 beslutade Riksdagens arvodesnämnd att genomföra en översyn av reglerna om inkomstgaranti. Översynen utfördes av en arbetsgrupp bestående av arvodesnämndens ordförande f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, skattedirektören Björne Sjökvist och rättslige experten Ingvar Håkansson, båda från Skatteverket, verksjuristen Nilla Alestig och utredaren Dolores Andersson, båda från Statens pensionsverk samt hovrättsrådet Sven Johannisson, sekreterare i arvodesnämnden, som sammanställde arbetsgruppens förslag i en promemoria.

Arvodesnämnden ställde sig i allt väsentligt bakom arbetsgruppens bedömningar och förslag och beslutade den 17 september 2009 att överlämna promemorian till riksdagsstyrelsen. Arvodesnämndens ordförande Johan Hirschfeldt föredrog promemorian för styrelsen vid dess sammanträde den 21 oktober 2009. Riksdagsstyrelsen förklarade sig inte ha några invändningar mot den lämnade informationen.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 november 2009 att remittera promemorian till Riksdagens ombudsmän, Regeringskansliet genom Finansdepartementet, Kammarrätten i Stockholm, Skatteverket, Statens pensionsverk och Sveriges Kommuner och Landsting.

Riksdagens arvodesnämnd yttrade sig den 22 juni 2010 över remissvaren.

Riksdagsstyrelsens framställning bygger på arbetsgruppens förslag, remissinstansernas svar samt arvodesnämndens yttrande över remissvaren.

4 Bakgrund

4.1 Trygghet i en omställningssituation

Den som varit ledamot av riksdagen har sedan han eller hon lämnat uppdraget under vissa förutsättningar rätt till en trygghetsförmån benämnd inkomstgaranti. Syftet med inkomstgarantin är att skapa trygghet i den omställningssituation som uppstår för den som slutat sitt uppdrag som riksdagsledamot. Garantin är inte avsedd att vara en varaktig försörjning. För att säkerställa att garantin används som en omställningsförmån har det sedan den 1 juli 2006 varit möjligt att jämka inkomstgarantin under vissa förutsättningar som anges närmare i ersättningslagen. Tanken är att förhindra missbruk av garantin. Det är en uppgift för Riksdagens arvodesnämnd att pröva frågor om jämkning.

4.2 Erfarenheterna av den tillsyn som bedrivits hittills

Den tillsyn som redovisas i denna framställning avser den tillsyn som arvodesnämnden bedrev andra halvåret 2006 samt åren 2007 och 2008 och som arbetsgruppen redogör för i promemorian. Här framgår följande.

Syftet med tillsynen är att utröna om det finns anledning att besluta om jämkning av inkomstgarantin. Det har inte varit aktuellt att ta ställning till om jämkning ska ske på den grunden att garantitagaren gjort sig skyldig till brott. I stället har tillsynsverksamheten fokuserat på fall där det kan ifrågasättas om garantitagaren utfört förvärvsarbete åt någon annan utan att ta ut skälig ersättning för det.

I korthet har tillsynsarbetet bedrivits på följande sätt. Med hänsyn till det stora antalet tidigare riksdagsledamöter som har inkomstgaranti har nämnden gjort bedömningen att ett urval av garantitagarna bör granskas varje år. Urvalet har baserats på de årsuppgifter som garantitagarna lämnar till Statens pensionsverk. Samtliga årsuppgifter har granskats, och i den mån de innehållit uppgifter som varit värda att följa upp har de tagits med i urvalet. Denna metod har kompletterats med ett slumpmässigt urval av de återstående garantitagarna.

Tillsynsverksamheten syftar till att utröna om garantitagare förvärvsarbetat åt någon annan utan att ta ut skälig ersättning för det. Av motiven till jämningsreglerna framgår det att tanken bl.a. har varit att komma åt situationer där garantitagaren bedriver näringsverksamhet i bolagsform utan att ta ut lön ur bolaget. Mot den bakgrunden har tillsynsverksamheten lagts upp så att de garantitagare som kommit att omfattas av urvalet har jämförts med vissa uppgifter i Bolagsverkets register. För att kunna upptäcka även sådana fall där en garantitagare förvärvsarbetar i ett bolag som han eller hon själv inte, men väl hans eller hennes maka eller make, har uppdrag som funktionär i har

sökningar i Bolagsverkets register gjorts även på garantitagarens maka eller make.

I den mån sökningarna i Bolagsverkets register visat att garantitagaren eller dennes maka eller make har engagemang i något företag uppkommer som regel ett läge där den fortsatta tillsynen blir beroende av uppgifter från garantitagaren. I dessa fall har ett tillsynsärende inletts avseende den enskilda garantitagaren, som också fått tillfälle att yttra sig. Därefter har nämnden prövat frågan om jämkning.

Vid de jämförelser som gjorts med uppgifter i Bolagsverkets register har det i flera fall framkommit att garantitagare bedriver enskild näringsverksamhet. Eftersom dessa garantitagare inte bedömts utföra arbete åt någon annan – vilket alltså är kravet i ersättningslagen för att jämkning ska kunna ske – har de i den hittills bedrivna tillsynsverksamheten inte granskats närmare.

De som drivit verksamhet i handelsbolag har vid avgränsningen av urvalet bedömts utföra arbete åt någon annan och därmed granskats. Skälet till det har varit att handelsbolaget är en separat juridisk person. Med hänsyn till hur inkomster av näringsverksamhet i handelsbolag beskattas kan den bedömningen dock ifrågasättas.

Arbetsgruppen påpekar att den nuvarande konstruktionen av jämningsreglerna inte är oproblematisk. Reglerna tar ju sikte på fall där garantitagaren inte tar ut en skälig ersättning för utfört arbete. För att kunna bedöma vilken lön en garantitagare borde ha tagit ut kan det bli nödvändigt att bedöma exempelvis ett aktiebolags förmåga att bära en löneutbetalning. Den frågan får bedömas med utgångspunkt i bolagets årsredovisning och den har i de flesta fall granskats av auktoriserad revisor. Det leder till att utrymmet för att ifrågasätta olika affärshändelser och deras inverkan på möjligheterna att ta ut lön i praktiken blir begränsat. Det måste erinras om att ett jämningsbeslut som nämnden fattar också bör stå sig vid rättslig prövning efter ett överklagande av beslutet till domstol.

4.3 Enskild näringsverksamhet och handelsbolag

De nuvarande jämningsreglerna för inkomstgarantin tar endast sikte på dem som arbetar åt någon annan. Det innebär att den som bedriver enskild näringsverksamhet – och alltså utför arbete åt sig själv – och på ett i och för sig skattemässigt korrekt sätt minskar det belopp som ska samordnas med inkomstgarantin kan få en högre inkomstgaranti på det sättet. Syftet med att minska det belopp som ska samordnas med inkomstgarantin behöver dock inte, skriver arbetsgruppen, vara att kringgå reglerna om garantin. Som exempel nämns i promemorian att den som bedriver en enskild firma kan jämna ut resultatet i verksamheten över tiden genom att göra avsättningar till en periodiseringsfond och därigenom redovisa en lägre pensionsgrundande inkomst. Detta får till följd att inkomstgarantin blir högre. Samma resultat kan åstadkommas genom att reglerna om räntefördelning och pensionssparavdrag utnyttjas. Enligt arbetsgruppen kan sådana förfaringssätt emellertid – bero-

ende på omständigheterna i det enskilda fallet – stå i mindre god överensstämmelse med det syfte som bär upp reglerna om inkomstgaranti.

4.4 Utgångspunkter

Utgångspunkten i arbetsgruppens förslag har varit att det nuvarande systemet med inkomstgaranti och jämkning ska fortsätta att gälla. En annan utgångspunkt har varit att de förfaringssätt som bör kunna angripas med jämkning ska framstå som oskäligen sedda i ljuset av syftet med inkomstgarantin. Det innebär bl.a. att det inte är rimligt att varje avsättning eller annan disposition som påverkar den pensionsgrundande inkomsten också bör leda till att inkomstgarantin jämkas. En grundtanke i det fortsatta arbetet ska alltså enligt arbetsgruppen vara att regelverket ska bidra till att syftet med inkomstgarantin får ett bättre genomslag.

Ytterligare en utgångspunkt för arbetsgruppen har varit att flera av de ställningstaganden som gjordes i samband med att jämningsreglerna infördes alltså måste sägas vara relevanta. Det bör således – i linje med vad som uttalades i det lagstiftningsärendet – vara möjligt att under en övergångsperiod bygga upp en verksamhet utan att det leder till jämkning. Inte heller bör ideellt arbete inom rimliga gränser leda till jämkning eftersom det skulle försvåra exempelvis politiskt engagemang.

5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

5.1 Möjligheterna till jämkning bör utvidgas

Riksdagsstyrelsens förslag: Möjligheterna att fatta beslut om jämkning av inkomstgaranti bör utvidgas. Samordningsreglerna ska enligt förslaget inte ändras i sak men bör förtydligas.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer i allt väsentligt med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Regeringskansliet har påpekat att regelverket kring inkomstgarantin skiljer sig från det som gäller för chefsanställningar inom staten på det sättet att inkomstgarantin för tidigare riksdagsledamöter är pensionsgrundande i fem år under det att inkomstgaranti enligt förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning betraktas som pension och därmed inte kan vara pensionsgrundande.

Statens pensionsverk har anfört att arbetsgruppens förslag i fråga om vilka inkomster som ska påverka inkomstgarantin bör förtydligas, se vidare avsnitt 5.2.9.

Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Bestämmelser om inkomstgaranti för den som varit ledamot av riksdagen finns i 13 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (förkortad ersättningslagen). Allmänt gäller att inkomstgarantins längd avgörs av hur lång tid vederbörande varit ledamot av riksdagen. Hur stor inkomstgaranti som betalas ut beror dels på vilka inkomster ledamoten hade i riksdagen vid avgången, dels på antalet år som han eller hon varit ledamot och dels på vilka andra inkomster den före detta ledamoten har. Det är Statens pensionsverk som prövar hur stort belopp som ska betalas ut.

Det är endast pensionsgrundande inkomster som överstiger ett prisbasbelopp som reducerar det belopp som utbetalas i inkomstgaranti. Inkomst av aktiv näringsverksamhet är pensionsgrundande och ska således medföra reduktion av inkomstgarantin. Inkomst av passiv näringsverksamhet är däremot inte pensionsgrundande och ska därmed inte reducera inkomstgarantin. För att näringsverksamhet ska anses som aktiv krävs att den som är skattskyldig för

verksamheten arbetat i inte oväsentlig omfattning, se 2 kap. 23 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL.

När det gäller förvärvsinkomsters betydelse för det belopp som utbetalas gäller att inkomster som understiger ett prisbasbelopp inte inverkar alls på rätten till inkomstgaranti. De inkomster som överstiger den nämnda gränsen påverkar inkomstgarantins storlek i varierande grad beroende på hur lång tid vederbörande varit ledamot av riksdagen. För den som varit riksdagsledamot under en valperiod och har en ettårig inkomstgaranti blir minskningen 80 procent av inkomstens storlek. Att en inkomst av ett slag på detta sätt inverkar på storleken av en annan inkomst kallas ofta för samordning.

Enligt 13 kap. 16 § ersättningslagen ankommer det på arvodesnämnden att fatta beslut om jämkning av inkomstgaranti. Såvitt nu är av intresse föreskrivs i den bestämmelsen att nämnden får besluta att rätt till inkomstgaranti inte föreligger eller att utbetalningen av inkomstgaranti ska minskas eller helt upphöra under förutsättning att garantitagaren förvärvsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete.

Av motiven till bestämmelsen (framst. 2005/06:RS4 s. 69) framgår att den är tänkt att tillämpas bl.a. i situationer där garantitagaren arbetar i ett eget eller i en närståendes bolag. Syftet med bestämmelsen är bl.a. att komma till rätta med fall där garantitagaren skjuter upp sina inkomster från ett bolag genom att inte ta ut lön trots att bolaget visar en vinst och härigenom ökar bolagets värde. Tanken med jämkningsregeln är alltså att göra det möjligt att ingripa mot kringgående av reglerna om inkomstgaranti. I motiven anges också att beslut om jämkning gäller tills vidare.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Som framgår ovan är syftet med inkomstgarantin att skapa trygghet i den omställningssituation som uppstår när ledamoten lämnar riksdagsuppdraget. Det är angeläget att regelverket utformas så att det bidrar till att inkomstgaranti bara betalas ut i de fall då det är motiverat för att skapa trygghet vid omställningen. Det nuvarande regelverket för jämkning fungerar i huvudsak väl. Redan jämkningsreglernas existens torde ha en viss betydelse i detta sammanhang. Samtidigt står det klart att regelverket som det är utformat i dag inte fullt ut kan förhindra att inkomstgaranti betalas ut i situationer där det inte finns ett reellt behov av en omställningsförmån.

Det är inte ovanligt att garantitagare i viss utsträckning bedriver näringsverksamhet. Uppgifter som inhämtats från Skatteverket visar att 16 garantitagare bedrev en sådan verksamhet under inkomstår 2007. Det motsvarar 19 procent av antalet personer som 2009 uppbar inkomstgaranti. I den mån garantitagaren använder inkomstgarantin som ett försörjningsstöd under ett uppbyggnadsskede av näringsverksamheten måste detta anses vara helt i linje med syftet med inkomstgarantin eftersom den ska vara en förmån som utgår i en omställningssituation. Inte heller framstår det som problematiskt om garantitagaren i det sammanhanget utnyttjar skattelagstiftningens möjligheter att fördela inkomster över tiden. Så kan ske exempelvis genom avsättning till

periodiseringsfond. Vad som däremot inte kan sägas vara förenligt med syftet med inkomstgarantin är att göra avsättningar eller vidta andra åtgärder enbart i syfte att påverka den pensionsgrundande inkomsten och på det sättet göra det möjligt att lyfta en högre inkomstgaranti. Det är oklart i vilken utsträckning detta förekommer, men som framgått ovan bedriver 19 procent av garantitagarna näringsverksamhet och enligt uppgifter från Skatteverket för 2009 kan det på goda grunder antas att möjligheterna till fondavsättningar utnyttjas när det är möjligt eftersom reglerna är förmånliga.

Det som nu sagts innebär att det finns vissa möjligheter att genom exempelvis avsättningar till olika fonder påverka storleken på den utbetalda inkomstgarantin. En utgångspunkt bör emellertid vara att reglerna utformas så att de i största möjliga utsträckning förhindrar att inkomstgaranti betalas ut i de fall utbetalningen inte tillgodoser det grundläggande syftet med garantin. Samtidigt bör regelverket ge uttryck för en enhetlig syn på fondavsättningar – om de accepteras skatterettsligt bör de inte som huvudregel leda till konsekvenser för inkomstgarantin. Frågan blir då hur en sådan uppstramning av reglerna bör göras. Ett sätt skulle kunna vara att ändra reglerna för samordning så att inte bara pensionsgrundande inkomster ska läggas till grund för vilket belopp som ska betalas ut i inkomstgaranti. Här kan man tänka sig en ordning som skulle kunna innebära att belopp som minskat den pensionsgrundande inkomsten genom avsättning till exempelvis periodiseringsfond skulle läggas till den pensionsgrundande inkomsten och påverka storleken på det utbetalda beloppet. Denna ordning skulle med andra ord innebära att man bortser från avsättningen vid beräkningen av inkomstgarantin redan inför utbetalningen. Med den nu gällande ordningen skulle det innebära att frågan fick hanteras av Statens pensionsverk. Alternativet till en sådan förändring är att utvidga möjligheterna till jämkning, dvs. att i efterhand göra en justering av det belopp som bör tillkomma garantitagaren.

Som skäl för en ordning som innebär att man redan i samband med utbetalningarna bortser från avsättningar m.m. kan anföras att det är mer naturligt att lätt iakttagbara förhållanden bedöms inom ramen för den prövning som Statens pensionsverk svarar för. Om exempelvis en garantitagare frivilligt lämnar en uppgift om avsättningen skulle Statens pensionsverk enkelt kunna beräkna garantibeloppets storlek. Detsamma skulle kunna vara fallet om Skatteverket inom ramen för den uppgiftsskyldighet som gäller enligt 13 kap. 24 a § ersättningslagen skulle lämna uppgifter om avsättningar till Statens pensionsverk.

Flera skäl talar emellertid emot att ändra samordningsreglerna så att det skulle sakna betydelse att medel avsatts till exempelvis periodiseringsfond. För det första står det klart att fondavsättningar inte generellt kan sägas strida mot syftet med inkomstgarantin. I själva verket är det så att syftet med inkomstgarantin i viss utsträckning påminner om de skäl som bär upp möjligheterna till avsättningar till olika fonder. Tanken med att fördela inkomster över tid är ju bl.a. att näringsidkaren ska kunna jämna ut inkomsterna över en längre tidsperiod, vilket kan vara av särskild vikt under ett uppbyggnads-

skede. Detta innebär att det i varje enskilt fall måste göras en bedömning av om det är rimligt att låta avsättningen påverka inkomstgarantin. En sådan bedömning bör – i linje med den ordning som valts för hantering av de nuvarande jämningsfallen – hellre läggas på arvodesnämnden än på Statens pensionsverk.

För det andra finns det inte skäl att befara att det kommer att bli fråga om några stora mängder ärenden där det blir aktuellt att bedöma om inkomstgarantin ska påverkas av fondavsättningar. Det finns alltså inte av resursmässiga skäl anledning att låta Statens pensionsverk ta hand om saken.

Det är främst behovet av att i varje enskilt fall göra en samlad bedömning som talar för att inte ändra samordningsreglerna. I stället bör alltså jämningsreglerna utvidgas. Någon särskild nackdel med en sådan ordning kan inte förutses. Jämningsreglerna bör därför ändras så att det blir möjligt att besluta om jämkning i fler fall än i dag.

Beträffande Regeringskansliets påpekande att regelverket kring inkomstgarantin skiljer sig från det som gäller för chefsanställningar inom staten kan följande sägas. Bestämmelsen i 13 kap. 6 § ersättningslagen tillkom (då som 13 kap. 3 § tredje stycket) i samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 (förslag till riksdagen 1998/99:RFK2, bet. 1998/99:KU1, rskr. 1998/99:92). I motiven till den bestämmelsen angavs bl.a. att man i samband med inkomstgarantins tillkomst framhöll att uppdraget som riksdagsledamot är behäftat med osäkerhet och att det är rimligt att de som tar på sig ett sådant viktigt samhällsuppdrag får en trygghet i händelse av att de av det ena eller andra skälet lämnar uppdraget. Detta konstaterande ansågs alltså gälla fullt ut. Det tillades att dessa trygghetsregler, för att rätt fylla sitt syfte, borde vara så kompletta som möjligt. Mot denna bakgrund beslutades att inkomstgarantin under de första fem åren bör jämföras med inkomst av anställning och således vara att bedöma som pensionsgrundande inkomst under denna tid.

Arvodesnämnden har i ett yttrande över Statens pensionsverks remissvar menat att bestämmelserna bör utformas så att det klargörs vilken art av inkomster som ska beaktas vid prövningen av om inkomstgarantin ska påverkas. Riksdagsstyrelsen delar denna uppfattning, se vidare avsnitt 5.2.9.

5.2 När bör jämkning kunna ske?

5.2.1 Periodiseringsfond

Riksdagsstyrelsens förslag: Om en garantitagare har gjort avsättningar till periodiseringsfond kan inkomstgarantin jämkas, om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Regler om avdrag för avsättning till periodiseringsfond finns i 30 kap. IL.

Enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i svenska handelsbolag får dra av högst ett belopp som motsvarar 30 procent av ett för periodiseringsfonden justerat positivt resultat.

Med det för periodiseringsfonden justerade resultatet avses, enligt 30 kap. 6 § IL, resultatet av näringsverksamheten före avdrag för avsättning till periodiseringsfonden ökat med

- avdrag för egenavgifter,
 - avdrag för premie för pensionsförsäkring och inbetalning på pensionssparkonto samt särskild löneskatt på pensionskostnader för dessa poster, och
 - avdrag för avsättning till expansionsfond,
- minskat med
- sjukpenning och liknande ersättningar,
 - återfört avdrag för egenavgifter, och
 - återfört avdrag för avsättning till expansionsfond.

Avdrag för avsättning till en periodiseringsfond ska återföras till beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet senast det sjätte taxeringsåret efter det taxeringsår som avdraget hänför sig till. I vissa lägen ska dock periodiseringsfonden återföras tidigare, t.ex. om den enskilde näringsidkaren upphör att bedriva näringsverksamhet.

Det är således möjligt för en person att minska sin pensionsgrundande inkomst av näringsverksamhet med 30 procent genom att göra en avsättning till periodiseringsfond.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt bestämmelserna i 30 kap. IL kan enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag göra en avsättning till periodiseringsfond. Som högst kan avsättningen vara 30 procent av inkomsten. Innebörden av en sådan avsättning är att den pensionsgrundande inkomsten minskar. Avdraget ska återföras senast det sjätte taxeringsåret efter det taxeringsår som avdraget hänför sig till. Den pensionsgrundande inkomsten kommer då alltså att höjas. Syftet med reglerna är att göra det möjligt att skattemässigt jämna ut resultatet mellan olika räkenskapsår, vilket underlättar finansiering av investeringar med eget kapital (prop. 1993/94:50).

Att en garantitagare gör avsättningar till en periodiseringsfond är naturligtvis i sig inte oförenligt med syftet med inkomstgarantin. Men eftersom avsättningen får konsekvenser för den pensionsgrundande inkomsten och därmed för inkomstgarantins storlek finns det skäl att ställa frågan om syftet med inkomstgarantin alltid kan upprätthållas i fall då garantitagaren gjort en avsättning till periodiseringsfond. För att kunna ta ställning till det måste man se närmare på vilka konsekvenser som avsättningar till periodiseringsfond får.

En garantitagare som har inkomst av näringsverksamhet ska anmäla till Statens pensionsverk hur stor inkomst han eller hon haft. Om garantitagaren lämnar uppgift om inkomstens storlek efter avdraget för avsättning till periodiseringsfond så kommer det att påverka inkomstgarantin på det sättet att ett högre belopp betalas ut. Den samlade pensionsgrundande inkomsten blir därför lika hög som den skulle ha varit om något avdrag inte gjorts eftersom inkomstgarantin kompenserar för avsättningen. När garantitagaren sedan inom sex år återför avdraget till beskattning höjs den pensionsgrundande inkomsten det året. Följden av det blir att inkomstgarantin minskar det året. Sammantaget innebär detta att det belopp som under en längre period betalas ut i inkomstgaranti inte påverkas.

Situationen blir dock väsentligt annorlunda om den som gjort avsättningen inte längre uppbär inkomstgaranti när avdraget ska återföras till beskattning. Här blir konsekvensen av avsättningen i stället att garantitagaren först får en lägre pensionsgrundande inkomst och därmed en högre inkomstgaranti det eller de år som avsättning görs. När avdraget sedan återförs kan situationen vara den att det inte längre finns någon inkomstgaranti som kan påverkas. Den sammantagna effekten i dessa fall blir därför att avsättningen genererar en högre inkomstgaranti som inte motsvaras av någon senare minskning. Denna situation kan uppkomma i en rad olika fall. En sådan är när garantitagaren fyller 65 år innan avdraget återförs. Till dessa fall ska läggas de där inkomstgarantin är tidsbegränsad. Av uppgifter från Statens pensionsverk framgår att 33 garantitagare fick en ettårig inkomstgaranti efter riksdagsvalet 2006. Under oktober 2010 fick 72 personer inkomstgaranti. För 55 av dessa var den återstående garantitiden kortare än sex år, vilket motsvarar cirka tre fjärdedelar av dem som då uppbär inkomstgaranti. Slutligen ska påpekas att en garantitagare kan låta bli att ta ut inkomstgaranti i situationer där han eller hon i och för sig har rätt till den. Ett sådant ställningstagande får i det nu aktuella avseendet samma konsekvens som att garantitiden går ut, dvs. någon tidsmässig utjämning blir inte aktuell.

Det kan alltså uppstå situationer där en avsättning till periodiseringsfond leder till en högre inkomstgaranti och till att avdraget återförs till beskattning först när garantitiden löpt ut. Av de uppgifter som redovisats ovan framgår att en relativt stor andel av garantitagarna uppbär inkomstgaranti under en så pass kort tid att de skulle kunna utnyttja avsättningen till periodiseringsfond för att på det sättet få en högre inkomstgaranti. Syftet med avsättningen behöver dock inte nödvändigtvis vara att påverka inkomstgarantin, även om avsättningen kan få den effekten.

Frågan blir då om det finns skäl att hindra garantitagare från att utnyttja inkomstgarantin på det sättet. Vad man i så fall bör göra är att i efterhand jämka inkomstgarantin när den pensionsgrundande inkomsten minskats som en följd av avsättning till periodiseringsfond. Som framgått ovan har bedömningen gjorts att jämkning i efterhand är en bättre lösning än att ändra reglerna om samordning.

Mot en utvidgad möjlighet till jämkning i de nu aktuella fallen kan i och för sig anföras att avsättningar till periodiseringsfond inte alltid framstår som ett illojalt utnyttjande av inkomstgarantin. Garantitagaren måste likaväl som andra medborgare kunna använda de skatteregler som finns och i de syften som bär upp skattereglerna. Denna invändning har en viss tyngd samtidigt som det står klart att man måste se på helhetsresultatet. Här bör det beaktas att den som gör en avsättning utan att ha inkomstgaranti får en lägre pensionsgrundande inkomst det året. I förhållande till dessa näringsidkare får garantitagaren en kompensation som de andra inte kan påräkna. Genom att göra avdraget och sedan inte återföra det till beskattning förrän garantitiden gått ut går det sett över tid att få ut en högre inkomstgaranti än som annars vore fallet. Enbart existensen av denna möjlighet är ägnad att skada förtroendet för de folkvalda.

Mot en ordning som innebär att inkomstgarantin kan jämkas i efterhand om garantitagaren gjort en avsättning till periodiseringsfond kan vidare anföras att man måste granska samtliga fall där garantitagare bedriver näringsverksamhet för att säkerställa att regelverket följs och att det skulle vara onödigt resurskrävande. Enligt de uppgifter som inhämtats från Skatteverket var det, som tidigare nämnts, före riksdagsvalet 2010 inte fler än 16 garantitagare som bedrev näringsverksamhet. Dessutom kommer tillsynen att underlättas väsentligt av den uppgiftsskyldighet som föreslås gälla för Skatteverket, se avsnitt 5.2.11 nedan. Uppgiftsskyldigheten gentemot nämnden kommer att medföra att nämnden får kunskap om vilka avsättningar som gjorts av garantitagare som bedriver näringsverksamhet. På så sätt kan nämndens tillsynsarbete begränsas.

En annan invändning mot att det införs en möjlighet till jämkning i de nu aktuella fallen hänger samman med att jämkning måste ske i efterhand. Ur garantitagarens perspektiv kan detta framstå som märkligt, särskilt om garantitagaren redan under ärendets handläggning hos Statens pensionsverk anmält att han eller hon gjort en avsättning till periodiseringsfond och då fått en högre inkomstgaranti. För garantitagaren kan det framstå som motsägelsefullt om inkomstgarantin först blir högre på grund av avsättningen, och det sedan inleds ett ärende hos nämnden som mynnar ut i ett beslut om jämkning. Dessutom ställs garantitagaren inför ett val beträffande avsättningen och det kan hävdas att konsekvenserna av avsättningen blir svåra att överblicka. Också denna invändning har ett visst fog för sig. Samtidigt står det klart att en liknande situation uppkommer redan enligt de nu gällande jämningsreglerna för den som arbetar åt någon annan utan att ta ut en skälig lön. I de fallen måste garantitagaren göra en bedömning av hur mycket lön han eller hon ska

ta ut för att undvika en jämkning. På motsvarande sätt måste garantitagaren för avsättningar till periodiseringsfond göra en egen bedömning av om det tilltänkta agerandet är förenligt med syftet med inkomstgarantin eller inte. Detta är inte alla gånger en enkel bedömning.

Slutsatsen av det som sagts nu blir att det inte finns några tillräckligt vägande invändningar mot att införa en ordning som innebär att inkomstgarantin kan jämkas om garantitagaren gjort en avsättning till periodiseringsfond. Med en jämningsregel för de nu aktuella fallen blir det alltså möjligt att i efterhand ta hänsyn till samtliga omständigheter som är av vikt för frågan om avsättningens betydelse för inkomstgarantin. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att det införs en möjlighet att jämka inkomstgarantin, om garantitagaren gjort en avsättning till periodiseringsfond. Syftet med en sådan utvidgad jämningsmöjlighet är alltså att förhindra att inkomstgaranti betalas ut i situationer där avsättning till periodiseringsfond annars kan utnyttjas för att under vissa år få en högre inkomstgaranti.

Av det som sagts ovan har framgått att man inte genomgående kan anse att avsättningar bör leda till jämkning. Varje fall måste bedömas för sig. Av stor vikt bör i det sammanhanget vara avsättningens storlek och den återstående garantitiden. Det bör dock understrykas att en helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras. För att fånga upp de fall där jämkning ska kunna ske bör det föreskrivas att jämkning får ske om det är skäligt. Som exempel på när jämkning bör kunna komma i fråga kan nämnas ren konsultverksamhet som företer stora likheter med anställningar. Om det däremot är fråga om en mer kapitalkrävande verksamhet bör avsättningar normalt sett inte leda till jämkning.

5.2.2 Upphovsmannakonto

Riksdagsstyrelsens förslag: Om en garantitagare har gjort insättning på upphovsmannakonto kan inkomstgarantin jämkas, om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Regler om upphovsmannakonto finns i 32 kap. IL.

En enskild näringsidkare som har intäkt i egenskap av upphovsman enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upp-

hovsmannaintäkt) får enligt 32 kap. 1 § IL dra av belopp som sätts in på ett särskilt konto i ett kreditinstitut (upphovsmannakonto).

Som förutsättning för avdrag gäller att den skattskyldiges upphovsmannaintäkter under beskattningsåret överstiger hans eller hennes upphovsmannaintäkter under något av de två föregående beskattningsåren med minst 50 procent (32 kap. 3 § IL).

Avdrag får göras med högst ett belopp som motsvarar upphovsmannaintäkten. Avdraget får inte överstiga ett belopp som motsvarar två tredjedelar av överskottet av näringsverksamheten före avdraget och före avdrag för avsättning för egenavgifter. Avdrag får dock inte göras med högre belopp än att överskottet, efter avdraget men före avdraget för avsättning för egenavgifter, uppgår till minst 30 000 kr (32 kap. 4 § IL).

Avdrag får göras bara om medlen sätts in på ett upphovsmannakonto senast den dag den skattskyldige ska lämna självdeklaration (32 kap. 6 § IL).

Sedan sex år har gått från ingången av det år då insättningen senast skulle göras, ska kreditinstitutet betala ut kvarstående medel. Dessförinnan kan den skattskyldige själv ta ut medel från kontot (32 kap. 8 § IL).

Uttag eller utbetalning från upphovsmannakonto ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet det beskattningsår då uttaget eller utbetalningen görs (32 kap. 9 § IL).

Med hjälp av reglerna om upphovsmannakonto kan man således reducera sin pensionsgrundande inkomst av näringsverksamhet med två tredjedelar, dock måste överskottet efter avdraget uppgå till minst 30 000 kr minus avsättning för egenavgifter.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt bestämmelserna i 32 kap. IL får en enskild näringsidkare som har intäkter i egenskap av upphovsman dra av belopp som sätts in på ett särskilt konto i ett kreditinstitut, s.k. upphovsmannakonto. Kreditinstitutet ska betala ut beloppet när det gått sex år från insättningen, om inte upphovsmannen själv dessförinnan tagit ut beloppet. Avdraget reducerar den pensionsgrundande inkomsten. Uttag eller utbetalning tas upp som intäkt av näringsverksamhet det beskattningsår som uttaget eller utbetalningen görs. Vissa beloppsmässiga begränsningar gäller i fråga om insättning på upphovsmannakonto.

I likhet med vad som är fallet med avsättningar till periodiseringsfond är inte en insättning på upphovsmannakonto i sig svår att förena med syftet med inkomstgarantin. På samma sätt som är fallet beträffande avsättningar till periodiseringsfond måste beloppet i fråga beskattas efter sex år. Det innebär att svaret på frågan om en insättning på upphovsmannakonto låter sig förenas med syftet med inkomstgarantin i det enskilda fallet bl.a. blir beroende av hur lång garantitid som är kvar. Möjligheterna att utnyttja inkomstgarantisystemet på ett icke avsett sätt är således i princip desamma när det gäller insättningar på upphovsmannakonto som när det gäller avsättningar till periodiseringsfond. Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning beträffande upphovsmannakonton än vad som gjorts ovan beträffande periodiseringsfonder.

Mot bakgrund av det som sagts nu föreslås att också insättningar på upphovsmannakonton bör kunna leda till jämkning av inkomstgaranti om det är skäligt. Även här blir det fråga om en helhetsbedömning där samtliga omständigheter ska beaktas.

5.2.3 Expansionsfond

Riksdagsstyrelsens förslag: Om en garantitagare har gjort avsättning till expansionsfond kan inkomstgarantin jämkas, om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Regler om avdrag för avsättning till expansionsfond finns i 34 kap. IL.

Avdrag får göras med högst ett belopp som motsvarar ett för expansionsfond justerat positivt resultat (34 kap. 4 § IL).

Med det för expansionsfond justerade resultatet avses enligt 34 kap. 5 § IL resultatet av näringsverksamheten före avdrag för avsättning till expansionsfond ökat med

- avdrag för egenavgifter, och
- avdrag för premie för pensionsförsäkring och inbetalning på pensionssparkonto samt särskild löneskatt på pensionskostnader för dessa poster, minskat med
- sjukpenning och liknande ersättningar, och
- återfört avdrag för egenavgifter.

Avdraget för avsättning till expansionsfond beläggs med en särskild skatt, expansionsfondsskatt, som är 26,3 procent på avdraget (65 kap. 8 § IL). När expansionsfonden återförs till beskattning återbetalas expansionsfondsskatten. Återföringen blir en inkomst i näringsverksamheten, och på nettot av näringsverksamheten betalar den skattskyldige egenavgifter och inkomstskatt på vanligt sätt.

När det gäller avdrag för avsättning till expansionsfond finns det dessutom ytterligare en regel att beakta. När det gäller enskilda näringsidkare begränsas avdraget på så sätt att expansionsfonden inte får överstiga 135,69 procent av kapitalunderlaget för expansionsfonden. Med kapitalunderlaget för expansionsfonden avses i princip skillnaden mellan värdet på tillgångarna och värdet

på skulderna i näringsverksamheten vid beskattningsårets utgång, korrigerat på visst sätt (34 kap. 6–11 §§ IL).

För delägare i svenska handelsbolag får expansionsfonden inte uppgå till ett så högt belopp att kapitalunderlaget för expansionsfonden är negativt. När man beräknar kapitalunderlaget för expansionsfonden för delägare i handelsbolag utgår man från den justerade anskaffningsutgiften och korrigerar den på visst sätt (34 kap. 12–13 §§ IL).

Till skillnad från vad som gäller för periodiseringsfonder finns ingen borte gräns för när en expansionsfond måste återföras till beskattning. Man kan givetvis återföra den frivilligt när man vill. Tvångsmässig återföring sker när kapitalunderlaget inte längre är tillräckligt högt för att behålla den befintliga expansionsfonden. Då kan hela eller delar av expansionsfonden behöva återföras till beskattning. Det kan t.ex. ske p.g.a. att näringsidkaren tagit ut mer pengar ur näringsverksamheten än vad verksamheten genererar. Dessutom ska expansionsfonden återföras till beskattning bl.a. om man upphör att bedriva näringsverksamheten (34 kap. 14–17 §§ IL).

Avdrag för avsättning till expansionsfond minskar således den pensionsgrundande inkomsten. Har man ett tillräckligt stort kapitalunderlag kan man reducera den pensionsgrundande inkomsten till noll. På så sätt kan man år efter år låta bli att redovisa någon pensionsgrundande inkomst av näringsverksamhet. Förutsättningen är att den ersättning man fått behålls i näringsverksamheten. I annat fall kan man tvingas att återföra delar av expansionsfonden p.g.a. att kapitalunderlaget inte räcker till för att ha kvar hela fonden. Återföring av avdrag till expansionsfond ökar den pensionsgrundande inkomsten.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt bestämmelserna i 34 kap. IL kan en näringsidkare göra avdrag för avsättning till expansionsfond. Avdraget medför att den pensionsgrundande inkomsten minskar. Om kapitalunderlaget är tillräckligt stort kan den pensionsgrundande inkomsten reduceras till noll. På avdraget betalas dock en särskild expansionsfondsskatt som återbetalas när expansionsfonden återförs till beskattning. Till skillnad från vad som gäller för periodiseringsfonden finns ingen borte tidsgräns för när avsättningen till en expansionsfond måste återföras till beskattning.

I likhet med vad som är fallet för periodiseringsfond är en avsättning till expansionsfond inte i sig svår att förena med syftet med inkomstgarantin. Avsättningen till expansionsfond behöver dock inte återföras till beskattning inom någon särskild tidsgräns. Det innebär att garantitagare som har inkomst av näringsverksamhet – beroende på kapitalunderlagets storlek – kan reducera sin pensionsgrundande inkomst ner till 0 kr och därmed ha rätt till en inkomstgaranti som inte alls påverkas av inkomsterna i näringsverksamheten. Att en särskild skatt tas ut på avsättningen blir i sammanhanget i princip betydelselöst eftersom skatten betalas tillbaka när avdraget återförs till beskattning. Möjligheterna att utnyttja inkomstgarantisystemet på ett icke avsett

sätt är således större när det gäller avsättningar till expansionsfond än vad som är fallet för periodiseringsfond. Det resonemang om för- och nackdelar som förts i det sammanhanget är i övrigt i huvudsak relevant också för avsättning till expansionsfond.

Mot bakgrund av det som sagts nu föreslås att också avsättning till expansionsfond bör kunna leda till jämkning av inkomstgaranti om det är skäligt. Även här blir det fråga om en helhetsbedömning där samtliga omständigheter ska beaktas.

5.2.4 Räntefördelning

Riksdagsstyrelsens förslag: Det förhållandet att en garantitagare utnyttjat reglerna om räntefördelning för att påverka den pensionsgrundande inkomsten bör inte kunna leda till jämkning av inkomstgarantin.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Reglerna om räntefördelning finns i 33 kap. IL.

Det finns både positiv och negativ räntefördelning. I detta sammanhang redogörs endast för den positiva räntefördelningen eftersom det är den som kan reducera den pensionsgrundande inkomsten.

Positiv räntefördelning innebär att man får dra av en beräknad ränta i inkomstslaget näringsverksamhet och redovisa samma belopp i inkomstslaget kapital. Ränteprocentsatsen är statslåneräntan vid utgången av november andra året före taxeringsåret ökad med fem procentenheter (33 kap. 3 § IL). Denna procentsats multipliceras med kapitalunderlaget för räntefördelning som i princip är lika med det egna kapitalet i näringsverksamheten. Avsättning till periodiseringsfond betraktas som skuld. Även avsatta expansionsfonder betraktas som skuld men reducerar kapitalunderlaget med endast 73,7 procent av expansionsfonden (33 kap. 8 § IL).

Tanken med den positiva räntefördelningen är att en beräknad ränta på satsat beskattat kapital i näringsverksamheten inte ska beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet utan i inkomstslaget kapital, som inte är pensionsgrundande. Genom att ha ett högt eget kapital kan man med hjälp av räntefördelningsreglerna minska den pensionsgrundande inkomsten.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt bestämmelserna i 33 kap. IL kan den som har inkomst av näringsverksamhet göra avdrag för en fiktiv ränta som i princip beräknas på det kapital som satts in i verksamheten. Det avdragna beloppet redovisas i stället som inkomst av kapital. Denna s.k. räntefördelning påverkar den pensionsgrundande inkomsten eftersom inkomsten minskar genom avdraget och kapitalinkomster inte är pensionsgrundande.

Frågan blir då om räntefördelning bör inverka på inkomstgarantin. För att låta räntefördelningen påverka garantin i efterhand talar att förfarandet lika väl som avsättningar till periodiserings- eller expansionsfonder kan användas för att få en högre inkomstgaranti. Samtidigt står det klart att det krävs ett ganska stort eget kapital för att räntefördelningen ska få någon betydelse eftersom räntesatsen är statslåneräntan, för närvarande cirka 3 procent, ökad med fem procentenheter. Dessutom betraktas avsättningar till periodiserings- och expansionsfonder som skulder i detta sammanhang, vilket innebär att den som gjort sådana avsättningar måste ha ett ännu större eget kapital för att avdraget ska komma upp i ett belopp som är värt att beakta här.

Mot den nu angivna bakgrunden kan det konstateras att behovet av en jämningsregel som också gör det möjligt att ta hänsyn till om räntefördelning ägt rum är litet. Något sådant förslag läggs alltså inte fram.

5.2.5 Pensionssparavdrag

Riksdagsstyrelsens förslag: Om en garantitagare har gjort pensionssparavdrag kan inkomstgarantin jämkas, om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Regler om pensionssparavdrag finns i 59 kap. IL.

Pensionssparavdrag får som utgångspunkt göras bara för premier för en pensionsförsäkring som den skattskyldige äger och inbetalningar på pensions-spararens eget pensionssparkonto (59 kap. 2 § IL).

Enligt 59 kap. 4 § IL får pensionssparavdraget inte överstiga summan av de avdragsgrundande inkomsterna. Med avdragsgrundande inkomst avses bl.a. överskott av aktiv näringsverksamhet beräknat före

– pensionssparavdraget

- avdrag för särskild löneskatt på pensionskostnader som avser pensions-sparavdraget, och
- avdrag för avsättning till egenavgifter.

Den som har inkomst av aktiv näringsverksamhet får göra pensionssparavdrag med 12 000 kr plus 35 procent av den avdragsgrundande inkomsten. Det maximala avdraget uppgår till 10 prisbasbelopp plus 12 000 kr (59 kap. 5 § IL).

Man kan således minska sin inkomst från enskild näringsverksamhet eller handelsbolag med 35 procent av inkomsten plus ytterligare 12 000 kr med hjälp av pensionssparavdrag. Dessutom minskas inkomsten med ytterligare 24,26 procent av pensionssparavdraget eftersom näringsidkaren betalar särskild löneskatt på pensionskostnader med detta belopp. Den särskilda löneskatten bör inte beaktas i detta sammanhang; hade näringsidkaren inte yrkat avdrag för pensionskostnaden hade i stället egenavgifterna blivit högre. På så sätt kan man säga att den särskilda löneskatten på pensionskostnaden i stort hade motsvarats av egenavgifter.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt vad som närmare föreskrivs i 59 kap. IL får den som har inkomst av aktiv näringsverksamhet göra pensionssparavdrag med 12 000 kr plus 35 procent av den avdragsgrundande inkomsten. Maximalt handlar det om 10 prisbasbelopp plus 12 000 kr. Det avdragna beloppet måste sättas in i ett pensionssparinstitut.

Pensionssparavdraget innebär att den pensionsgrundande inkomsten kan minskas, vilket får till följd att inkomstgarantin ökar. Beroende på hur sent pensionen i det enskilda fallet tas ut uppkommer samma situation som för fondavsättningar. Den som gör avdraget kan alltså utnyttja avdragsmöjligheten till att skaffa en högre inkomstgaranti under några år och sedan ta ut pensionen när inkomstgarantin upphört. De resonemang som förts i det föregående om avsättningar är relevanta också i fråga om pensionssparavdrag. Här skulle det i och för sig kunna hävdas att just pensionssparande uppmuntras i andra sammanhang och att en jämkning skulle motverka det syftet. Det finns dock en pedagogisk poäng med att behandla dessa avdrag på samma sätt som de övriga avdrag som behandlats ovan. Det utesluter dock inte att det vid den skälighetsbedömning som ska göras inom ramen för jämkningsfrågan finns anledning att särskilt beakta att dessa avsättningar skett just för pensionsändamål.

Riksdagsstyrelsen föreslår således att det införs en möjlighet att jämka inkomstgarantin, om en garantitagare gjort pensionssparavdrag.

5.2.6 **Flera verksamhetsgrenar**

Riksdagsstyrelsens förslag: Om en garantitagares pensionsgrundande inkomst reducerats genom att inkomster från en verksamhetsgren kvittats mot ett underskott i en annan verksamhetsgren, får jämkning ske av inkomstgarantin om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Av 14 kap. 12 § IL framgår att all näringsverksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare räknas som en enda näringsverksamhet, men undantag finns för självständig näringsverksamhet i utlandet.

Av 13 § samma kapitel framgår att för en fysisk person som är delägare i ett eller flera svenska handelsbolag räknas verksamheten i varje handelsbolag som en egen näringsverksamhet.

Dessa regler innebär att man kan ha inkomster i sin näringsverksamhet som i sig är pensionsgrundande, t.ex. konsultinkomster, men att dessa inkomster kvittas bort mot underskott av en annan verksamhetsgren, t.ex. underskott av jordbruksfastighet.

Av 2 kap. 25 § IL framgår att med verksamhetsgren avses sådan del av en rörelse som lämpar sig för att avskiljas till en självständig rörelse.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Mot bakgrund av syftet med inkomstgarantin kan resultatet av en kvittning av inkomster i en verksamhetsgren mot förluster i en annan i vissa fall framstå som diskutabelt. Det bör alltså övervägas om inkomstgarantin bör kunna jämkas när den redovisade pensionsgrundande inkomsten har påverkats av att underskott i en verksamhetsgren räknats av mot överskott i en annan verksamhetsgren.

Av bestämmelserna i 14 kap. IL följer att all näringsverksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare i princip räknas som en enda näringsverksamhet. Vidare gäller att verksamheten i ett handelsbolag räknas som en egen näringsverksamhet, om delägaren är en fysisk person. Att flera verksamhetsgrenar bedöms som en enda näringsverksamhet medför att inkomster av en typ kan kvittas bort mot underskott av en annan verksamhetsgren.

Om en garantitagare har ett underskott i en viss verksamhetsgren kan det minska den pensionsgrundande inkomsten från en annan verksamhet. Den

fråga som måste ställas i detta sammanhang är om det är rimligt att inkomstgarantin ökar eftersom underskottet hade funnits oavsett om de andra inkomsterna existerat. Att kvittningen sker med skattemässig verkan betyder inte att den måste accepteras också för inkomstgarantin. Tvärtom kan kvittningen på det området få konsekvenser som framstår som stötande. Mot den bakgrunden finns det skäl att överväga om det bör vara möjligt att jämka inkomstgarantin i en sådan situation.

Emot en möjlighet att jämka inkomstgaranti i nu aktuella fall skulle i och för sig kunna anföras att det ur garantitagarens perspektiv kan framstå som märkligt att han eller hon ska behöva drabbas av jämkning eftersom kvittningen görs i deklarationen och garantitagaren inte kan påverka den. Problemet för garantitagaren blir då att i förväg kunna överblicka alla konsekvenser av att de olika verksamhetsgrenarna gett olika resultat. Denna svårighet måste anses var hanterbar. Här kan det – i likhet med vad som sagts ovan om periodiseringsfond – framhållas att garantitagaren redan i dag måste göra vissa bedömningar av vilken lön som ska tas ut om han eller hon utför arbete i exempelvis ett eget aktiebolag.

För att införa en möjlighet till jämkning i de fall där inkomster i en verksamhetsgren kvittats mot underskott i en annan gren talar att det i vissa fall kan framstå som orimligt att underskottet i förlängningen får till följd att en högre inkomstgaranti betalas ut.

Mot bakgrund av det anförda föreslår riksdagsstyrelsen att det införs en möjlighet att fatta beslut om jämkning när den pensionsgrundande inkomsten minskats som ett resultat av att inkomster i en verksamhetsgren reducerats på grund av underskott i en annan. Liksom i fråga om avsättningar m.m. bör jämkning förutsätta att det är skäligt.

5.2.7 Passiv näringsverksamhet

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet: Om en garantitagare har inkomst av passiv näringsverksamhet som härrör från arbete, får inkomstgarantin jämkas om det är skäligt.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Passiv näringsverksamhet har många gånger inget att göra med att man utfört arbete av någon nämnvärd omfattning. Exempel på passiv näringsverksamhet kan vara fastighetsförvaltning.

Begreppet passiv näringsverksamhet infördes i dåvarande 18 § kommunal-skattelagen (1928:370), förkortad KL. Numera definieras begreppet i 2 kap. 23 § IL. I proposition 1989/90:110 s. 646 framgår av specialmotiveringen till 18 § KL att en verksamhet utgör aktiv näringsverksamhet om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning arbetat i verksamheten. I det motsatta fallet utgör verksamheten passiv näringsverksamhet. Kravet på aktivitet innebär i normalfallet att den skattskyldige ska ha ägnat sysslorna i verksamheten minst en tredjedel av den tid som åtgår för en vanlig anställning på heltid. Detta krav får i vissa fall jämkas med hänsyn till omständigheterna. En person som vid sidan av en anställning bedriver näringsverksamhet som i huvudsak baseras på hans eller hennes egen arbetskraft får regelmässigt anses uppfylla aktivitetskravet. Detta gäller däremot inte för verksamhet med en betydande balansomslutning. I fråga om t.ex. förvaltning av egna fastigheter bör således arbetsinsatsen motsvara minst en tredjedel av arbetstiden i en heltidsanställning för att verksamheten ska vara att hänföra till aktiv näringsverksamhet.

Det innebär att man t.ex. kan arbeta cirka 400 timmar som konsult i en enskild näringsverksamhet och har man dessutom en större jordbruksfastighet där man inte arbetar kommer den enskilda näringsverksamheten att betraktas som passiv eftersom man inte arbetat en tredjedels årsarbetstid. Man kan således ha relativt stora inkomster av arbete som hänförs till passiv näringsverksamhet. Även här kan man givetvis dessutom reducera dessa arbetsinkomster mot underskott av en annan verksamhetsgren.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Som framgått av det föregående är frågan om samordning ska ske eller inte beroende av om en inkomst av näringsverksamhet bedömts härröra från aktiv eller passiv näringsverksamhet. Det kan hävdas att det finns skäl för samordning också i vissa fall där näringsverksamheten är passiv. Det skulle också kunna göras gällande att inkomst av passiv näringsverksamhet bör kunna leda till jämkning.

Det skatterättsliga regelverket kring aktiv och passiv näringsverksamhet kan visserligen ge konsekvenser som – sett mot bakgrund av syftet med inkomstgarantin – kan ge oönskade effekter. Samtidigt finns det inte här anledning att överväga gränsdragningsfrågan i sig, dvs. vad som ska bedömas som aktiv respektive passiv näringsverksamhet. En utvidgning av kretsen av inkomster som ska samordnas så att även inkomst av passiv näringsverksamhet omfattas skulle i och för sig kunna övervägas. I detta sammanhang är det dock inte lämpligt att ta upp den frågan. Däremot bör inte jämningsreglerna ändras eftersom det kan tänkas att det bland inkomster i en passiv näringsverksamhet förekommer arbetsinkomster.

Inkomst av passiv näringsverksamhet är inte pensionsgrundande. En näringsverksamhet bedöms som passiv om den skattskyldige inte varit så aktiv att han eller hon kan sägas ha arbetat i verksamheten i en ”inte oväsentlig” omfattning. Den som vid sidan av en heltidsanställning bedriver en näringsverksamhet som i huvudsak baseras på hans eller hennes egen arbetskraft anses uppfylla aktivitetskravet. Detsamma gäller den som utan att ha en anställning bedriver en näringsverksamhet av mindre omfattning, om den baseras enbart på den egna arbetsinsatsen. Om verksamheten har en betydande balansomslutning anses det vara fråga om passiv näringsverksamhet, om inte arbetsinsatsen uppgår till en tredjedel av en årsarbetstid. Så kan t.ex. vara fallet vid fastighetsförvaltning.

För storleken på inkomstgarantin får det alltså en avgörande betydelse om inkomst av näringsverksamhet bedöms härröra från en aktiv eller en passiv näringsverksamhet. I praktiken kan en person – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – lägga ner så mycket som cirka 400 timmar på ett år i en näringsverksamhet utan att den bedöms som aktiv. Inkomsterna från en sådan passiv näringsverksamhet är inte pensionsgrundande och påverkar alltså inte inkomstgarantins storlek. Om det är rimligt eller inte hänger samman med vilken typ av näringsverksamhet det är fråga om. Är det fråga om arbetsinkomster, exempelvis från konsultverksamhet, ligger det nära till hands att jämföra dessa inkomster med andra inkomster av arbete. De sistnämnda inverkar regelmässigt på inkomstgarantins storlek genom samordningsreglerna. I dessa fall framstår det som svärbegripligt att inkomsterna inte ska påverka inkomstgarantin, även om de härrör från vad som skattemässigt bedöms som passiv näringsverksamhet. Andra inkomster av passiv näringsverksamhet, exempelvis från kapitalförvaltning, bör däremot – i linje med vad som gäller inkomster av kapital – inte påverka garantins storlek.

Mot bakgrund av det som sagts nu kan det konstateras att det finns starka skäl som talar för att inkomster av passiv näringsverksamhet bör kunna påverka inkomstgarantins storlek, om det är fråga om arbetsinkomster. I linje med vad som föreslagits i det föregående bör frågan lösas inom ramen för jämningsreglerna.

En invändning som i och för sig kan resas mot en sådan ordning är att det kan vara svårt att avgöra om en inkomst avser aktiv eller passiv näringsverksamhet. Denna invändning har dock inget större fog för sig. Det måste förutsättas att den som bedriver näringsverksamhet känner till om den i skattemässigt hänseende bedöms som aktiv eller passiv. För garantitagaren måste det alltså rimligen stå klart om han eller hon riskerar jämkning.

En annan invändning mot att det införs en möjlighet till jämkning i fall där en garantitagare har arbetsinkomster inom ramen för en passiv näringsverksamhet rör möjligheterna att klarlägga vilka inkomster inom den passiva näringsverksamheten som utgör just arbetsinkomster. Men inte heller den frågan bör vålla några beaktansvärda svårigheter. Om förslaget om uppgiftsskyldighet för Skatteverket genomförs kommer arvodesnämnden att ha tillgång till uppgifter om vilka garantitagare som har inkomst av passiv närings-

verksamhet. Till dem får sedan frågor ställas om inkomsternas natur. Genom förslaget om uppgiftsskyldighet även för garantitagare ökar förutsättningarna för att nämnden får ett fullgott beslutsunderlag i dessa frågor.

Slutligen kan det hävdas att en garantitagare kan ha svårt att avgöra om en inkomst kan leda till jämkning och att förutsebarheten i systemet blir otillräcklig. Här måste det dock framhållas att det också i dessa fall bör krävas att jämkning är skäligt. Inom ramen för den skälighetsbedömningen bör det bl.a. kunna beaktas vilka möjligheter garantitagaren haft att avgöra om inkomstgarantin kan komma att jämkas. Inte heller denna invändning utgör något bärande skäl emot den ordning som nu skisserats.

Det föreslås således att inkomster från passiv näringsverksamhet ska kunna leda till jämkning, om det rör sig om inkomster av arbete och det är skäligt.

5.2.8 Återförda avsättningar kan fordra nytt jämningsbeslut

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet: Om inkomstgarantin jämkats på den grunden att avsättning skett till periodiseringsfond, upphovsmannakonto eller expansionsfond får frågan om garantins storlek prövas på nytt, om det avsatta beloppet återförs till beskattning. En sådan prövning förutsätter ett yrkande av garantitagaren.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Detta är en ny regel som tillkommer i garantitagarens intresse på grund av att nya regler om jämkning införs.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

I det föregående har riksdagsstyrelsen föreslagit att inkomstgarantin ska kunna jämkas om garantitagaren gjort avsättning till olika fonder. En förutsättning för jämkning är dock att det bedöms som skäligt i det enskilda fallet. Tanken med förslagen är att förhindra att garantin används i situationer där avsättningen medför att inkomstgarantin ökar samtidigt som utsikterna till att garantin minskar vid den kommande återföringen av det avsatta beloppet framstår som små. Det innebär att det kan uppstå situationer där avsättningen först medfört att jämkning skett men där beloppet senare ändå återförs innan garantitiden löpt ut. Återförandet medför att den pensionsgrundande inkomsten blir högre, vilket i sin tur leder till att inkomstgarantin minskar. Frågan

blir då om återförandet bör leda till någon åtgärd i efterhand och hur det i så fall ska gå till.

När det gäller den första frågan kan det till en början konstateras att grundtanken med jämningsreglerna är att garantitagaren inte ska kunna använda systemet med inkomstgaranti på ett icke avsett sätt. I de fall där en avsättning till exempelvis periodiseringsfond återförs till beskattning innan garantitiden löpt ut kan det inte sägas vara fråga om ett utnyttjande av regelverket. Jämningsfrågan kommer dock i många fall att prövas innan tiden löpt ut för att återföra det avsatta beloppet till beskattning. Om jämkning då skett kan det alltså uppkomma fall där situationen ur den enskilda garantitagarens perspektiv kan upplevas som orättmätig. I ett sådant fall har ju garantitagaren inte fått ut en högre inkomstgaranti totalt sett jämfört med vad han eller hon skulle ha fått utan avsättningen. Om garantin då jämkats i det tidigare skedet framstår det alltså som rimligt att återförandet av avdraget tillåts inverka på inkomstgarantin. Någon egentlig nackdel med en sådan ordning kan inte förutses.

Nästa fråga blir då hur återförandet ska beaktas. En lösning skulle kunna vara att Statens pensionsverk i samband med den löpande handläggningen av frågan om hur stor inkomstgaranti som ska betalas ut beaktar den tidigare jämkningen och betalar ut ett högre belopp som kompensation för det jämkade beloppet. Det är emellertid inte givet att hela det jämkade beloppet ska betalas ut. Det kan ju exempelvis vara så att garantitagaren väljer att ta upp ett mindre belopp än det ursprungliga avdragsbeloppet. Vilket utrymme som skattereglerna lämnar för det varierar. Den som exempelvis under ett visst år avsatt ett stort belopp kan välja att återföra mindre delar av det under en följd av år. I en sådan situation är det inte självklart vilket belopp som ska betalas ut i kompensation för jämkningen. Att beakta återförandet inom ramen för handläggningen av ärendet om utbetalning framstår alltså inte som ett lämpligt alternativ.

En annan metod för att beakta återförandet skulle kunna vara att låta arvodensnämnden pröva frågan om inkomstgarantis storlek. En sådan lösning ligger också väl i linje med den nuvarande ordningen att nämnden kan pröva frågan om rätten till inkomstgaranti i fall där jämkning skett och nya förhållanden inträtt, se 13 kap. 27 § ersättningslagen. Det skulle i och för sig kunna hävdas att den bestämmelsen redan med dess nuvarande utformning ger en möjlighet att ta upp frågan om hur garantin ska påverkas. Samtidigt anger bestämmelsens ordalydelse att garantitagaren på nytt kan ansöka om inkomstgaranti. Det framstår mot den bakgrunden inte som självklart att den befintliga bestämmelsen fångar upp det behov som nu beskrivits. Av tydlighetsskäl bör det därför införas en särskild bestämmelse av innebörden att nämnden ska pröva frågan om garantins storlek, om den pensionsgrundande inkomsten ökas på grund av att ett avdrag för avsättning till periodiseringsfond m.m. återförs till beskattning. En sådan prövning bör förutsätta ett yrkande från garantitagaren.

5.2.9 Förtydligande av samordningsreglerna

Riksdagsstyrelsens förslag: Vid beräkningen av det belopp som inkomstgarantin ska minskas med ska hänsyn även tas till inkomster som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp. Det bör klargöras vilken art av inkomster som ska beaktas.

Arbetsgruppens förslag bör förtydligas på det sätt som anges nedan.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har ifrågasatt om den ändring som arbetsgruppen föreslagit i 13 kap. 13 § ersättningslagen verkligen leder till en tydligare reglering av vilka inkomster som ska påverka inkomstgarantin. Genom att en specifik bestämmelse i andra kapitlet i inkomstskattelagen undantas på det sätt som föreslås, ligger det nära till hands att anta att övriga delar i kapitlet är tillämpliga. Detta skulle innebära att garantitagaren kan använda avdragsmöjligheterna i kapitlet och därmed dra av exempelvis rese- och bosättningskostnader från den inkomst som ska samordnas. Enligt Statens pensionsverks uppfattning är syftet med hänvisningen till 2 kap. IL endast att peka ut vilken art av inkomster som ska beaktas vid samordningen, inte att inkomsterna ska beräknas som en pensionsgrundande inkomst. Den formulering som arbetsgruppen föreslagit är därför missledande.

Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

I 13 kap. ersättningslagen finns bestämmelser om vilka inkomster som ska medföra att inkomstgarantin minskas. Reglerna anger bl.a. att garantin ska minskas med inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Av 2 kap. 1 § sistnämnda lag framgår bl.a. att man vid beräkning av en försäkrads pensionsgrundande inkomst ska bortse från inkomster av anställning och inkomster av annat förvärvsarbete till den del summan av dessa överstiger sju och ett halvt gånger det för intjänandeåret gällande inkomstbasbeloppet (förkortat IBB). Sådana belopp som det ska bortses ifrån ska i första hand räknas av från den försäkrades inkomster av annat förvärvsarbete. IBB för 2010 uppgår till 51 100 kr, och 7,5 IBB blir således 383 250 kr för detta år. Inkomstgarantin i sig är pensionsgrundande, och den redovisas under inkomst av tjänst.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Bestämmelserna om hur inkomstgarantin ska minskas skulle kunna tolkas på följande sätt. Om exempelvis garantitagaren har arbetsinkomster som uppgår till minst 383 250 kr kommer inkomst av aktiv näringsverksamhet inte att vara pensionsgrundande eftersom man enligt den ovan nämnda regeln ska

bortse från inkomster överstigande 7,5 IBB. Därmed ska dessa inkomster inte reducera inkomstgarantin. Att tolka bestämmelsen på detta sätt strider givetvis mot syftet med regelsystemet. Bestämmelsen tillämpas i praktiken inte heller på det sättet.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår riksdagsstyrelsen att bestämmelsen i 13 kap. 13 § ersättningslagen förtydligas så att också inkomster över sju och ett halvt inkomstbasbelopp ska påverka inkomstgarantin.

Arvodesnämnden har yttrat sig över Statens pensionsverks remissvar och i det sammanhanget framfört att i linje med vad verket anför bör bestämmelsen utformas så att den fokuserar på vilken art av inkomster som ska beaktas. Enligt arvodesnämndens mening skulle ett alternativ till den ändring som arvodesnämnden ursprungligen föreslog kunna vara att den första punkten i den nämnda lagbestämmelsen ges en ny lydelse som gör att regeln får det avsedda innehållet, nämligen att inkomster som är pensionsgrundande medför reduktion vare sig de ligger under eller över det s.k. taket om 7,5 IBB. Riksdagsstyrelsen ansluter sig till arvodesnämndens förslag i detta hänseende.

5.2.10 Uppgiftsskyldighet för garantitagare

Riksdagsstyrelsens förslag: En garantitagare ska vara skyldig att lämna uppgifter till arvodesnämnden om sådant som har betydelse för prövningen av frågan om jämkning av inkomstgaranti. Uppgiftsskyldigheten ska dock inte omfatta fall där jämkning kan aktualiseras på grund av brott.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Förslaget innebär en nyordning eftersom det nu inte finns någon särskild regel om upplysningsskyldighet för en garantitagare gentemot arvodesnämnden.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Förslaget att utvidga den ram inom vilken arvodesnämnden ska kunna besluta om jämkning av inkomstgaranti innebär att nämndens tillsyn måste utökas och stärkas. Tillsynen – som i dag i princip bara avser garantitagare som är verksamma i aktiebolag – behöver omfatta även garantitagarnas verksamhet som drivs i form av enskild firma och handelsbolag. Dessutom behövs en granskning av garantitagarnas skattemässiga förhållanden i de avseenden som redovisats tidigare.

Om de ovan nämnda förslagen genomförs kommer arvodesnämndens tillsynsverksamhet att bedrivas på i huvudsak följande sätt. Ett första steg i tillsynen är, efter att materialet från Statens pensionsverk överlämnats till nämnden, att skaffa in öppet underlag som grund för närmare granskning. Från Bolagsregistret inhämtas uppgifter om funktionärsuppdrag i aktiebolag. Härutöver kan information skaffas om registreringen av enskilda firmor och handelsbolag. Det bör dock beaktas att enskilda firmor inte omfattas av registreringsplikt och att därmed underlaget i den delen kan vara ofullständigt. Informationen från Bolagsverket kan därför behöva kompletteras med de offentliga uppgifter som finns hos Skatteverket om innehavet av F-skattsedel. Dessa uppgifter är allmänt tillgängliga för allmänheten genom att man kan ta del av dem i en presentationsterminal vid besök hos Skatteverket.

Med denna information som underlag är nästa steg att nämnden beslutar om att inleda tillsynsärenden i de fall där det finns skäl för det. I dessa fall görs sedan förfrågningar hos garantitagarna själva, och dessa lämnar uppgifter i de hänseenden som är av betydelse för nämndens prövning. Vilka nya uppgifter som kan vara av betydelse framgår av vad som tidigare har redovisats.

Den tillsyn som hittills bedrivits visar enligt arbetsgruppen att det finns ett stort behov av att kunna få klargöranden från garantitagarna om uppgifter i de handlingar som inhämtats. Det är i och för sig helt naturligt eftersom exempelvis årsredovisningar i aktiebolag inte upprättas med siktet inställt på nämndens tillsynsverksamhet. Detta aktualiserar dock frågan om garantitagarna bör vara skyldiga att lämna uppgifter till nämnden. I dag finns det inte några särskilda regler om uppgiftsskyldighet i förhållande till nämnden. På verksamheten hos nämnden är förvaltningslagen (1986:223) tillämplig, men i övrigt finns inte några regler om förfarandet. På denna punkt finns det alltså ett behov av att strama upp förfarandet genom att införa en skyldighet för garantitagarna att lämna uppgifter till nämnden.

Ett skäl som kan anföras emot att införa en uppgiftsskyldighet är att nämnden ändå får det underlag som den behöver för att kunna ta ställning till om jämkning ska ske. De erfarenheter som hittills vunnits talar i och för sig för att garantitagarna frivilligt lämnar de uppgifter som behövs. Samtidigt står det klart att tilltron till nämndens verksamhet förutsätter att den som granskas är skyldig att lämna de uppgifter som behövs för handläggningen av ett tillsynsärende. Ett annat skäl för att införa en uppgiftsskyldighet hänger samman med att garantitagare redan har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Statens pensionsverk som handlägger frågor om utbetalning av inkomstgaranti (13 kap. 23 § ersättningslagen). Det framstår inte som rimligt att nämndens förutsättningar att leva upp till sitt ansvar ska vara sämre än de som gäller för Statens pensionsverk.

En fråga som inställer sig i detta sammanhang är om uppgiftsskyldigheten bör gälla i samtliga typer av ärenden där jämkning kan bli aktuell. Förutom i de fall som tas upp i denna framställning kan jämkning bli aktuell om garantitagaren dömts för brott. I denna fråga bör man till att börja med beakta att Europakonventionens krav på en rättvis rättegång anses innefatta en rätt för

den misstänkte att inte behöva lämna besvärande uppgifter om sig själv. Även om jämningsregeln alltså förutsätter att garantitagaren dömts och utredningen om brottet således slutförts framstår det som olämpligt att ålägga garantitagaren en skyldighet att lämna uppgifter i fall som dessa. Till detta ska läggas att det för närvarande inte finns något belägg för att det behövs en uppgiftsskyldighet för dessa situationer; något ärende där jämkning aktualiserats på denna grund har inte prövats i nämnden.

Slutsatsen blir därför att garantitagarna bör åläggas en uppgiftsskyldighet i förhållande till arvodesnämnden.

En annan fråga som uppkommer här är om det finns skäl att införa någon form av sanktion för den som inte efterkommer en begäran från nämnden om att lämna uppgifter. Det som då ligger närmast till hands är att garantitagaren föreläggs att vid påföljd av vite lämna begärda upplysningar. Intresset av att de uppgifter som lämnas är riktiga skulle kunna tillgodoses genom ett krav på att uppgifterna ska lämnas under straffansvar. Det sistnämnda skulle kunna åstadkommas genom en bestämmelse om att uppgifter lämnas på heder och samvete. En sådan ordning skulle innebära att en oriktig uppgift skulle medföra ansvar för osann försäkran (se 15 kap. 10 § brottsbalken).

En grundförutsättning för att införa en sanktion för att tillgodose de intressen som nyss sagts är att det finns ett reellt behov av en sådan sanktion. I förhållande till Statens pensionsverk gäller ett krav på att uppgifter ska lämnas på heder och samvete, och sådana krav förekommer också i andra sammanhang. Hos Statens pensionsverk är emellertid intresset av en effektiv och rationell handläggning beroende av att garantitagarna från början lämnar korrekta uppgifter eftersom det är svårt att kontrollera samtliga uppgifter från de sökande. Straffansvaret fyller därför en funktion i det sammanhanget. Situationen hos nämnden är dock en annan. Hos nämnden handläggs relativt sett få ärenden, och de uppgifter som lämnas i varje ärende granskas noga. Hittills har det inte heller förekommit några svårigheter för nämnden att få de upplysningar som behövts för handläggningen. Det kan alltså konstateras att nämndens erfarenheter hittills inte tyder på att det skulle finnas ett behov av sanktioner för att säkerställa vare sig att garantitagarna lämnar uppgifter eller att de uppgifter som lämnas är korrekta. Vid bedömningen av sanktionsbehovet bör det också beaktas att den uppgiftsskyldighet som föreslås gälla för Skatteverket bidrar till att säkerställa att beslutsunderlaget blir korrekt. Slutligen kan det konstateras att det förhållandet att en garantitagare inte lämnar uppgifter till nämnden inte hindrar att ärendet prövas. Frågan om jämkning får i sådana fall prövas på befintligt material, vilket kan vara till nackdel för garantitagaren. Slutsatsen av detta blir att någon sanktion inte behöver kopplas till uppgiftsskyldigheten.

Sammantaget innebär det nu anförda att riksdagsstyrelsen föreslår att det införs en uppgiftsskyldighet för garantitagare även i förhållande till nämnden i ärenden om jämkning av inkomstgaranti. En regel om detta kan införas som en ny paragraf, 13 kap. 24 b §, i ersättningslagen.

5.2.11 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Riksdagsstyrelsens förslag: Skatteverket ska på begäran lämna uppgifter till arvodesnämnden om en namngiven person, om uppgifterna har betydelse i ett ärende om inkomstgaranti.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Förslaget innebär en nyordning. Skatteverket har i dag ingen uppgiftsskyldighet gentemot arvodesnämnden. Normalt råder absolut sekretess för de uppgifter som är av intresse för nämnden.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Som framgått av föregående avsnitt (5.2.10) finns det behov av att granska garantitagarnas förhållanden i skattemässigt hänseende, bl.a. i fråga om avsättningar. Uppgifter av detta slag finns sällan tillgängliga i dokument som är offentliga. Hos Skatteverket finns däremot uppgifter om detta. För att säkerställa att nämnden har tillgång till ett fullständigt underlag i tillsynsverksamheten bör det därför införas en regel som uttryckligen ger nämnden möjlighet att inhämta uppgifter i tillsynsärendena från Skatteverket. Det blir i så fall fråga om ett uppgiftslämnande i särskilda fall som rör en viss person och alltså inte något generellt uppgiftslämnande med direktanslutning till Skatteverkets databas.

För uppgifter av det slag som nu nämnts gäller sekretess hos Skatteverket. Sekretessen – som regleras i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – är absolut. För att Skatteverket ska kunna lämna uppgifter till nämnden krävs en sekretessbrytande bestämmelse. Utan tillgång till dessa uppgifter skulle det i praktiken inte vara möjligt att bedriva en tillsyn som omfattar de förhållanden som åsyftas med de ovan föreslagna ändringarna beträffande jämningsmöjligheterna. Det skulle också bli svårt att pröva frågan om inkomstgaranti när garantitagaren helt eller delvis återfört exempelvis en avsättning till periodiseringsfond till beskattning. Som framgår av nästa avsnitt skyddas uppgifterna också av en sekretessregel som gäller hos nämnden, låt vara att den inte innebär en lika stark sekretess som hos Skatteverket. En regel om uppgiftsskyldighet bör alltså införas som en ny paragraf, 13 kap. 24 c §, i ersättningslagen. Förslaget har en förebild i 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Frågan blir då vilka författningsändringar som behövs i övrigt. Av den särskilda lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår av 1 kap. 5 § 5 att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för bl.a. tillsyn och kontroll. Arvodesnämndens verksamhet är reglerad i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd, och nämndens verksamhet avser tillsyn. Av detta följer att Skatteverket redan får behandla uppgifter som nämnden behöver i sin verksamhet. Någon ändring av den nämnda lagen krävs alltså inte.

En författningsändring bör däremot göras i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I den förordningen finns ett avsnitt med bestämmelser under rubriken "Utlämnande av uppgifter till myndigheter" (före 4 §) som i dag innehåller en bestämmelse i 8 a § som reglerar uppgiftsutlämnande till socialnämnd och Statens pensionsverk. Till denna paragraf bör – med beaktande även av det förslag som läggs fram i avsnitt 5.2.13 om följändringar som rör ledamöter av Europaparlamentet – det föras ett nytt tredje stycke med följande lydelse: "Av 13 kap. 24 c § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter framgår att vissa uppgifter ska lämnas till Riksdagens arvodesnämnd."

5.2.12 Sekretess hos Riksdagens arvodesnämnd

Riksdagsstyrelsens förslag: Bestämmelsen om sekretess i ärenden om inkomstgaranti ska inte ändras.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Enligt 28 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) råder – såvitt nu är av intresse – sekretess i ärenden om inkomstgaranti som rör den som varit riksdagsledamot eller Sveriges företrädare i Europaparlamentet för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Beslut i ett sådant ärende omfattas dock inte av sekretessen.

En motsvarande sekretessbestämmelse trädde i kraft 2003 i samband med att nya administrativa rutiner infördes för handläggningen av ärenden om inkomstgarantier. De nya rutinerna innebar bl.a. att garantitagarens skyldighet

namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

att lämna de uppgifter som behövs för handläggningen av ärendet om inkomstgaranti lagreglerades. Jämningsreglerna fanns inte då, utan sekretessbestämmelsen tog sikte på uppgifter som kunde finnas hos Statens pensionsverk, riksdagsförvaltningen och dåvarande Riksdagens besvärnämnd. I lagstiftningsärendet konstaterades att flera uppgifter hos de nämnda organen framstod som harmlösa, exempelvis löneutbetalningar, och borde kunna lämnas ut. Uppgifter som inhämtats i kontrollsyfte borde däremot normalt sett inte lämnas ut.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Till en början kan det här konstateras att det inte finns skäl att överväga en inskränkning av det skydd som den nuvarande sekretessregeln ger uttryck för. Frågan är i stället om det finns behov av ett starkare skydd.

Sedan sekretessbestämmelsen infördes har läget förändrats så till vida att det införts regler om jämkning av inkomstgaranti, vars tillämpning alltså ankommer på arvodesnämnden. De uppgifter som förekommer hos nämnden är genomgående ett resultat av nämndens tillsynsverksamhet. Här handlar det i första hand om uppgifter om inkomster m.m. som lämnats på de blanketter som skickas in till Statens pensionsverk i samband med årsavstämningen. Som framgått ovan begär nämnden in kopior av dessa handlingar som ett led i tillsynsverksamheten. Uppgifterna rör inkomsters storlek och vilket inkomstslag de hänför sig till. Däremot framgår som regel inte vilken arbetsgivare som inkomsterna härrör från. Utöver dessa uppgifter tar nämnden in uppgifter från Bolagsverket om garantitagarnas eventuella uppdrag som funktionärer. Det innebär att det exempelvis finns uppgifter hos nämnden om en garantitagare är styrelseledamot i ett aktiebolag eller om han eller hon registrerat en enskild firma. Motsvarande uppgifter inhämtas om garantitagarens maka eller make. Om ett tillsynsärende inleds kan det inträffa att redovisningshandlingar rekvideras om ett bolag där en garantitagare är verksam.

De uppgifter som nu nämnts är offentliga i de organ från vilka de inhämtats. Det kan dock inträffa att ytterligare uppgifter om verksamheten i ett bolag kan behöva inhämtas. Här handlar det exempelvis om detaljuppgifter som inte framgår av bolagets årsredovisning. Sådana upplysningar inhämtas från garantitagarna.

Den nu gjorda genomgången tar sikte på sådana uppgifter som nämnden inhämtar inom ramen för den tillsyn som bedrivs i dag. Som framgått ovan föreslår riksdagsstyrelsen att jämningsreglerna ändras så att jämkning kan bli aktuell i fler fall än med dagens regler. Det föreslås också att garantitagarna ska vara skyldiga att lämna uppgifter till nämnden. Härtill föreslås att Skatteverket ska lämna vissa uppgifter till nämnden som behövs för tillsynsverksamheten. Detta innebär att det kan antas att betydligt fler uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden kommer att finnas hos nämnden om de nu redovisade förslagen genomförs. De nya uppgifterna är inte offentliga hos den som de inhämtas från.

De uppgifter som kommer att finnas i ett ärende om inkomstgaranti hos nämnden skiljer sig alltså i betydande utsträckning från dem som var aktuella när den nu gällande sekretessregeln infördes. Framför allt de uppgifter som inte är offentliga någon annanstans framstår som relativt sett skyddsvärda i detta sammanhang. Detta gäller särskilt de uppgifter som lämnats från Skatteverket där ju sekretessen är absolut. I sammanhanget kan erinras om innebörden av bestämmelserna i 11 kap. offentlighets- och sekretesslagen som reglerar överföring av sekretess i vissa fall. Av bestämmelsen där i 8 § följer att det hos nämnden blir fråga om att tillämpa den primära sekretessregeln i 28 kap. 28 § och inte den sekundära i 27 kap. 1 § på uppgifter som lämnats från Skatteverket till nämnden. Det blir därmed den svagare sekretessen som kommer att gälla för uppgifterna från Skatteverket. Härtill kommer att samtliga uppgifter som finns hos nämnden har inhämtats i kontrollsyfte. Det som sagts nu talar för att skyddet för uppgifter hos nämnden bör stärkas.

Mot en skärpning av sekretessregeln talar emellertid flera skäl.

För det första handlar det här om uppgifter som rör personer som tidigare haft ett förtroendeuppdrag. Frågor om ersättningar och förmåner för sådana personer är av mycket stor betydelse för allmänhetens tilltro till förtroendevalda, vilket i förlängningen också är av betydelse för tilltron till det demokratiska statsskicket. En förtroendevald måste alltså tåla en ingående granskning. Detta gäller även efter det att uppdraget avslutats, om han eller hon som i de nu aktuella fallen fortfarande tar emot en förmån som har samband med det tidigare förtroendeuppdraget. Detta behov av insyn var ett av skälen till att ett s.k. rakt skaderekvisit valdes när den ursprungliga sekretessregeln infördes.

För det andra skulle en skärpning av sekretessen till ett s.k. omvänt skaderekvisit innebära att bestämmelsen fick en mindre lyckad utformning från rent systematiska utgångspunkter. För uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden – vilket det i regel är fråga om i dessa sammanhang – gäller vanligtvis ett rakt skaderekvisit. Detsamma gäller uppgifter hos tillsynsorgan.

För det tredje är många av de uppgifter som samlas in hos nämnden av ganska harmlös karaktär. Även om de mer skyddsvärda uppgifterna nu ökar i antal utgör det inte ett tillräckligt skäl för att ändra skaderekvisitet.

En samlad bedömning ger vid handen att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av den nuvarande sekretessbestämmelsen som tar sikte på ärenden om inkomstgaranti.

5.2.13 Följdändringar som rör ledamöter av Europaparlamentet

Riksdagsstyrelsens förslag: För den som varit svensk ledamot av Europaparlamentet ska samma regler som för riksdagsledamöter gälla i fråga om jämkning av inkomstgaranti och uppgiftsskyldighet.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer i sak och syfte med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk och Regeringskansliet har påtalat att lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet, företrädarlagen, har upphört att gälla.

Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Gällande ordning

Den som har varit ledamot av Europaparlamentet har rätt till inkomstgaranti när uppdraget upphört. Närmare bestämmelser om det fanns tidigare i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet, förkortad företrädarlagen, vilken upphörde att gälla vid utgången av 2009. Sedan bestämmelserna i företrädarlagen hade anpassats till den ledamotsstadga som Europaparlamentet antagit och som trädde i kraft den 14 juli 2009 fick den svenska lagstiftningen ett begränsat tillämpningsområde. Den numera upphävda lagen kom sålunda att gälla dels dem som redan tidigare lämnat uppdraget som ledamot av Europaparlamentet, dels de ledamöter som i det senaste valet inte valdes om, dels de ledamöter som valts om till uppdraget och som själva begärt att nationella bestämmelser ska gälla. I samband med att de nyss nämnda ändringarna beslutades införde riksdagen också regler om jämkning av den inkomstgaranti som ledamöter av Europaparlamentet har rätt till (prop. 2008/09:184, bet. 2008/09:KU25). Jämningsreglerna – som fanns i 9 kap. 12 a § och 23 § – har samma innebörd som de jämningsregler som nu gäller enligt ersättningslagen för ledamöter av riksdagen. Av övergångsbestämmelserna följer att de ska tillämpas endast med avseende på garantibelopp som utfaller efter den 14 juli 2009.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Frågan är om det förhållandet att företrädarlagen numera är upphävd medför att det alltså finns skäl att genomföra de föreslagna ändringarna och hur reglerna i så fall bör utformas. När det gäller den första frågan kan det konstateras att de jämningsregler som infördes sommaren 2009 innebär att jämkning endast kan bli aktuellt för de belopp som utfaller efter den 14 juli 2009 (punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2009:680]). Det är i dagsläget förhållandevis få tidigare ledamöter av Europaparlamentet som har inkomstgaranti. Under 2009 var det nio stycken, vartill kommer tre som har vilande inkomstgaranti. Här har då bortsetts från dem vars inkomstgaranti löpte ut under sommaren 2010. Riksdagsstyrelsen anser att konsekvensskäl trots allt talar för att jämningsreglerna för tidigare ledamöter av Europaparlamentet bör ha samma innebörd som motsvarande regler för ledamöter av riksdagen.

Den åsyftade ändringen bör ske i övergångsbestämmelserna till den lag varigenom företrädarlagen har upphävts. Eftersom de ändringar som arbets-

gruppen föreslog var omfattande föreslår riksdagsstyrelsen dock i stället att det i övergångsbestämmelserna görs en hänvisning till motsvarande regler i ersättningslagen.

5.2.14 Ikraftträdande

Riksdagsstyrelsens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011. De nya jämningsreglerna ska dock tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2010.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Skatteverket har tillstyrkt förslaget.

Statens pensionsverk har inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har utifrån de aspekter domstolen har att beakta inte några synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) har från de synpunkter som JO har att beakta inga invändningar mot förslaget. Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

De föreslagna reglerna om jämkning anknyter nära till bestämmelserna i inkomstskattelagen om avdrag för avsättningar m.m. Det framstår därför som lämpligt att de nya reglerna om jämkning träder i kraft vid ett årsskifte. Det föreslås därför att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2011.

I fråga om behovet av övergångsbestämmelser görs följande överväganden. Ett jämningsbeslut innebär att det i efterhand görs en bedömning av hur mycket inkomstgaranti som rätteligen borde ha utbetalats. Beslut i fråga om jämkning fattas med utgångspunkt i den tillsyn som nämnden bedriver. Tillsynen har hittills byggt på samma tidsmässiga avgränsning som Statens pensionsverks årsavstämningar, dvs. på kalenderår. Frågan om jämkning av inkomstgarantier utbetalda under 2007 har alltså prövats under 2008.

De utvidgade möjligheter till jämkning som nu föreslås kommer att anknyta till det räkenskapsår som näringsidkaren använder. Frågan blir därför om fondavsättningar, kvittning m.m. ska kunna läggas till grund för jämningsbeslut efter ikraftträdandet trots att sådana förfaranden avser räkenskapsår som helt eller delvis ligger före ikraftträdandet. En sådan tillämpning skulle innebära att reglerna gavs en retroaktiv verkan. Redan av det skälet bör en sådan ordning inte komma i fråga. Endast avsättningar m.m. som gjorts efter ikraftträdandet bör kunna medföra jämkning. För att åstadkomma det föreslår riksdagsstyrelsen att en övergångsbestämmelse införs med innebörden att de nya jämningsreglerna tillämpas första gången i fråga om avsättningar m.m. som gjorts under ett räkenskapsår som inleds efter den 31 december 2010.

I fråga om övriga lagändringar behövs inga särskilda övergångsregler. Det innebär att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kan tillämpas direkt vid ikraftträdandet och att skyldigheten att lämna uppgifter också kommer att avse uppgifter som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det finns inget bärande skäl emot en sådan ordning.

6 Kostnadskonsekvenser

Den tillsynsverksamhet som nämnden bedriver i dag bygger på att det görs ett urval bland dem som uppbär inkomstgaranti. Efter det att vissa uppgifter kontrollerats fattas beslut om att inleda tillsynsärenden. Under de år som jämningsreglerna har gällt har det inletts mellan fem och tio sådana ärenden per år.

Om förslagen genomförs kommer bestämmelserna om jämkning av inkomstgaranti att bli tillämpliga även när en garantitagare bedriver enskild näringsverksamhet. Det som i de fallen kommer att kunna utlösa jämkning är om garantitagaren har gjort vissa avsättningar som påverkar inkomsten. Frågan är hur en sådan förändring kommer att påverka antalet tillsynsärenden.

Ovan (avsnitt 5.1) konstateras att Skatteverket redovisat uppgiften att 16 garantitagare bedrev näringsverksamhet under inkomstår 2007. Mot bakgrund av att avsättningsreglerna är förmånliga finns det anledning att räkna med att en betydande andel av de garantitagare som bedriver näringsverksamhet också gör sådana avsättningar som är aktuella här. Man måste därför räkna med att samtliga fall där garantitagare bedriver näringsverksamhet kan komma att leda till tillsynsärenden. Hur många ärenden det blir fråga om per år är svårt att bedöma. Det hänger samman med att garantitagarna är fler i början av en valperiod än vad de är i slutet på perioden eftersom många bara har inkomstgaranti i ett år. Det bör därför kunna antas att det i början av en valperiod blir fråga om något fler tillsynsärenden. Mot bakgrund av att 16 garantitagare bedrev näringsverksamhet under 2009 kan det i början av innevarande valperiod uppskattningsvis komma att röra sig om runt 20 ärenden. Det betyder i sin tur att antalet tillsynsärenden kommer att öka väsentligt om förslaget genomförs jämfört med vad som är fallet i dag.

De tillsynsärenden som blir följden om förslaget genomförs kan också antas bli mer arbetskrävande än de ärenden som nämnden handlägger i dag. Det antagandet bygger på att det är förhållandevis enkelt att utreda om de nu gällande förutsättningarna för jämkning är uppfyllda. Vanligen avskrivs ärendena sedan det har kunnat konstateras att garantitagaren inte har utfört förvärvsarbete i väsentlig omfattning åt någon annan. Om förslaget i framställningen genomförs kommer nämnden att behöva kräva in underlag från garantitagarna i betydligt fler fall än i dag. Om det visar sig att en garantitagare har gjort en sådan avsättning som kan medföra jämkning kommer en bedömning att behöva göras av hur stor jämkningen ska vara. Denna hantering kan förväntas bli mer komplicerad än de bedömningar som nämnden gör i dag. Sekretarens beredningsuppgifter kan förväntas bli mer arbetskrävande än vad som är fallet i dag, och nämnden kan förväntas behöva sammanträda något oftare.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

13 kap. 13 §

I paragrafen anges vilka inkomster som ska minska inkomstgarantin.

Genom den föreslagna ändringen får bestämmelsen det avsedda innehållet, nämligen att inkomster som är pensionsgrundande medför reduktion av inkomstgarantin vare sig de ligger under eller över det s.k. taket om 7,5 inkomstbasbelopp. Innebörden är att också inkomster som överstiger sju och ett halvt inkomstbasbelopp ska inverka på inkomstgarantin, trots att de inte är pensionsgrundande. Ändringen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.2.9.

13 kap. 16 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall inkomstgarantin kan jämkas. Den första punkten är oförändrad. Den fjärde punkten motsvarar den tidigare andra punkten. Andra och tredje punkterna är nya.

I den andra punkten anges i vilka fall jämkning får ske när garantitagaren har inkomst av aktiv näringsverksamhet. Denna punkt omfattar också den som bedriver verksamhet i handelsbolagsform. Jämkning kan ske om den pensionsgrundande inkomsten minskats genom olika åtgärder. Ändringarna behandlas i avsnitt 5. Varje minskning av den pensionsgrundande inkomsten som skett genom någon av de i paragrafen nämnda åtgärderna måste inte medföra jämkning. Omvänt gäller att det i ett ärende kan bli aktuellt att tillämpa två eller flera av de jämningsmöjligheter som paragrafen ger. Här måste det göras en samlad bedömning i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör i första hand avseende fästas vid hur stor minskning som gjorts av den pensionsgrundande inkomsten samt vid hur lång tid som återstår under vilken garantitagaren har rätt till inkomstgaranti.

I den tredje punkten finns en bestämmelse som tar sikte på fall där garantitagaren har inkomst av passiv näringsverksamhet. Ändringen behandlas i avsnitt 5.2.7. Också denna punkt är tillämplig i fall då näringsverksamheten bedrivs i ett handelsbolag. Jämkning kan bara bli aktuell om det ingår arbetsinkomster i inkomsten. En situation där jämkning kan bli aktuell med tillämpning av denna bestämmelse är om en garantitagare har konsultarvoden samtidigt som han eller hon bedriver fastighetsförvaltning som visar underskott.

Jämkning får bara ske när det är skäligt. Detta framgår nu uttryckligen av paragrafen. Inom ramen för den bedömningen kan det – som framgått av avsnitt 5.2.5 – finnas skäl att anlägga ett mer generöst synsätt beträffande pensionssparavdrag. Vid skälighetsbedömningen bör det också kunna tas hänsyn till vilka möjligheter garantitagaren haft att överblicka vilka följder ett

visst handlade i fråga om exempelvis fondavsättningar kan ha i fråga om inkomstgarantin.

13 kap. 24 b §

I paragrafen anges i vilken utsträckning en garantitagare är skyldig att lämna uppgifter till Riksdagens arvodesnämnd. Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 5.2.10.

Uppgiftsskyldigheten gäller i de fall jämkning är aktuell på grund av att arbete utförts åt någon annan samt i de fall garantitagaren minskat sin pensionsgrundande inkomst på visst sätt. Den gäller också i de fall garantitagaren bedriver en passiv näringsverksamhet och i den har arbetsinkomster.

Någon sanktion för den som inte följer en begäran från nämnden att lämna uppgifter har inte bedömts behövlig. I ett sådant fall får nämnden pröva ärendet i föreliggande skick.

För de uppgifter som lämnas till nämnden kan sekretess komma att gälla, se närmare avsnitt 5.2.12.

Att garantitagare är uppgiftsskyldiga i förhållande till Statens pensionsverk framgår av 13 kap. 23 § ersättningslagen.

13 kap. 24 c §

I paragrafen anges vilka uppgifter som Skatteverket ska lämna till Riksdagens arvodesnämnd. Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 5.2.11.

Uppgiftsskyldigheten tar sikte på samma jämningsgrunder som gäller i fråga om garantitagarnas uppgiftsskyldighet i förhållande till Riksdagens arvodesnämnd. Uppgiftsskyldighet gäller också för sådana uppgifter som behövs för att nämnden ska kunna ta ställning till frågan om inkomstgaranti när avsättningar återförs till beskattning enligt 13 kap. 27 § andra stycket.

Av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen följer att den nu aktuella bestämmelsen bryter den sekretess som gäller hos Skatteverket.

13 kap. 27 §

Paragrafen reglerar möjligheterna att få en ny prövning av inkomstgarantin i de fall där Riksdagens arvodesnämnd beslutat om jämkning av inkomstgarantin.

Första stycket är oförändrat. I andra stycket – som är nytt – har det intagits en möjlighet att få frågan om inkomstgarantin för ett visst år prövad på nytt. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.8.

En förutsättning för att få frågan om inkomstgarantin prövad igen är att garantitagaren återfört hela eller delar av ett tidigare avsatt belopp till beskattning. Vid denna prövning måste givetvis det tidigare beslutet om jämkning beaktas liksom storleken på det belopp som återförs till beskattning. Tanken är alltså inte att det tidigare beslutet ska rivas upp genom denna nya prövning. I stället ska ett nytt beslut om inkomstgarantin fattas för det aktuella året. Resultatet av den nya prövningen torde ofta bli att inkomstgarantin höjs för det år som återförandet gjordes.

7.2 Förslaget till lag om ändring i övergångsbestämmelserna till den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet

Förslagen till ändringar är rena konsekvensändringar. Ändringarna syftar alltså till att åstadkomma ett likadant regelverk för ledamöterna av Europaparlamentet som det som gäller för ledamöter av riksdagen. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.2.13. Ändringarna motsvarar alltså dem som föreslås i ersättningslagen, se författningskommentaren till de ändringarna samt avsnitt 5.1. och 5.2.1–12.