

Olle Lundin

Vänge 210523

Professor i förvaltningsrätt

Vid Uppsala universitet

Tillväxtverket, proportionalitetsprincipen, och lag om stöd vid korttidsarbete

Jag har blivit ombedd att yttra mig över Tillväxtverkets tillämpning av lag om stöd vid korttidsarbete, särskilt om regelverket kring återbetalning av stöd och dess förenlighet med proportionalitetsprincipen. Yttrandet rör både Tillväxtverkets tillämpning av reglerna och regelverket i sig.

Bakgrund

Saken rör Tillväxtverkets (TVV) handläggning av stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Då preliminärt stöd givits ska, enligt lagen om korttidsstöd, arbetsgivaren göra en avstämning efter tre månader.¹ I flera fall har TVV krävt återbetalning från företag som fått preliminärt korttidsstöd. Det rör framför allt två typer av förbiseenden från företagets sida. För det första finns fall där företag skickat in handlingarna en eller två dagar sent. För det andra finns företag som skickat in handlingar i tid men där företrädaren för företaget missat att signera med Bank-ID då man skickat in ansökan.

Dessa till synes bagatellartade förbiseenden resulterar i ett återbetalningskrav från TVV mot dessa företag och avser hela det utbetalda preliminära stödet, pengar som använts till löner för anställda som varit permitterade. TVV har inte

¹ 19 § Lag (2013:958) om stöd vid korttidsarbete.

haft något system för att påminna företagen när denna avstämning ska göras. Myndigheten har inte heller sett till att göra det omöjligt att genom sin hemsida skicka in dessa handlingar utan att först godkänna dessa med Bank-ID. En sådan funktion hade omöjliggjort förbiseende med just identifiering.

Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete

Lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete syftar framför allt att ge företag och dess anställda stöd genom svåra ekonomiska tider. Stödet för korttidsarbete (även kallad korttidspermittering) innebär att anställda får gå ner i arbetstid för en tid samtidigt som arbetsgivaren får ekonomiskt stöd av staten för detta. De anställda får därmed behålla en stor del av sin ordinarie lön samtidigt som företagets personalkostnader minskar. Regeringen får meddela att korttidsstöd ska lämnas om det ”råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående och stödet bedöms inte i beaktansvärd omfattning hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra betydande samhällsekonomiska nackdelar”.² Sådant stöd har vart möjligt från mitten av mars 2020.

Avstämning regleras i lagens 19-30 §§. 30 § behandlar anmälan om avstämning som inte ges in inom rätt tid. Här i anges att en arbetsgivare som inte lämnat in anmälan om avstämning i rätt tid är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Arbetsgivaren ska dock helt eller delvis befrias från sin återbetalningsskyldighet om det är uppenbart oskäligt att arbetsgivaren ska betala tillbaka allt preliminärt stöd. Vad som ska anses som uppenbart oskäligt finns ingen närmare vägledning för, varken i lagen eller i dess förarbete. Förarbetets totala behandling av detta säger att ”Det bör dock finnas en möjlighet till hel eller delvis eftergift. Utrymmet för eftergift måste dock vara litet för att systemet ska kunna vara enkelt, lätt att tillämpa och samtidigt effektivt.”³ TVV tycks därefter ha tolkat detta mycket restriktivt.

I förarbetet kan dock utläsas lagstiftarens motiv till regeln om återbetalningsskyldighet. Här skrivs att:

En underlåtenhet att göra en anmälan om avstämning eller att i sådan anmälan underlåta att på ett korrekt sätt ange om arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka något belopp, bör vara förenat med en återbetalningsskyldighet för preliminärt stöd. I sådana fall bör således arbetsgivaren vara återbetalningsskyldig för

² 5 § Lag (2013:958) om stöd vid korttidsarbete.

³ Prop. 2013/14:1 s. 370.

allt preliminärt stöd som lämnats under avstämningsperioden. Det ger arbetsgivaren ett starkt incitament att göra en anmälan om avstämning och att i anmälan ange återbetalningsskyldighet med rätt belopp.⁴

Lagstiftarens enda motiv till återbetalningsskyldigheten är alltså att ge företagen som är skyldiga att upprätta anmälan om avstämning ett starkt incitament att inkomma med dessa.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är sedan 2018 införd i den nya förvaltningslagens (2017:900) 5 § 3 st. under grunderna för god förvaltning:

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning (5-8 §§) gäller för all förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna.⁵ Principen är ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.

Även om proportionalitetsprincipen är relativt nyligen införd i förvaltningslagen är principen som sådan ingen nyhet. Proportionalitetsprincipen är central inom EU-rätten och återfinns även i Europakonventionen och i flera andra svenska lagar. Högsta förvaltningsdomstolen har länge i sin praxis fastslagit och utvecklat en allmän proportionalitetsprincip i svensk rätt som sedan Sveriges medlemskap i EU 1995 är direkt kopplad till EU-rätten och Europakonventionen men med ett vidare tillämpningsområde. Denna koppling görs även i förarbetet till förvaltningslagen där det sägs att ”en kodifiering av proportionalitetsprincipen [bör] inte avvika från framför allt unionsrättsliga principer, bl.a. eftersom det skulle kunna leda till betydande oklarheter om principens innebörd. Detsamma gäller i förhållande till Europakonventionen”.⁶

Tillämpningsområdet för proportionalitetsprincipen är enligt förarbetet till förvaltningslagen begränsat till situationer där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Man menar att myndigheterna inte ska behöva i detalj väga

⁴ Prop. 2013/14:1 s. 370.

⁵ 1 § Förvaltningslagen (2017:900)

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 64.

en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse. Att ett återbetalningskrav såsom det är fråga om i förevarande fall utgör en situation där ett verkligt rättssäkerhetsbehov föreligger framgår dock tydligt. Det uttrycks i förarbetet att ”åtgärder som innebär tvång eller våldsanvändning är tydliga exempel på ingrepp i enskilda intressen, men även återkravshantering på socialförsäkringsområdet och andra liknande åtgärder av mindre ingripande slag bör omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde”.⁷ Det framgår ytterligare att ”Bestämmelsen bör inte bara ta sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfatta alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda”.⁸

En prövning av proportionalitetsprincipen i ett särskilt fall består av tre moment, eller kriterier, som måste uppfyllas för att en myndighet ska tillåtas ingripa i ett enskilt intresse. För det första måste åtgärden kunna antas leda till det avsedda resultatet, leder åtgärden till att syftet med åtgärden uppfylls. Man behöver härmed en uppfattning av vad myndigheten ämnar åstadkomma med åtgärden. Om det inte finns en tydlig koppling mellan åtgärden och det avsedda resultatet är alltså en myndighet helt förbjuden från att vidta den åtgärden.

För det andra får åtgärden inte vara mer långtgående än vad som behövs. Myndigheten måste därmed konstatera att åtgärden är den minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat.⁹ Detta kallas ibland nödvändighetskriteriet.

Det tredje och sista kriteriet innebär att det avsedda resultatet och olägenheter som kan antas uppstå för den enskilda måste stå i rimlig proportion till varandra. I förarbetet sägs att ”avsikten med bestämmelsen inte är att absolut rättvisa ska uppnås i varje enskilt fall” och att:

Vissa marginaler måste alltså tolereras, vilket också följer av EU-domstolens och Europadomstolens praxis på området. Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att myndigheterna i många avvägningsfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en viss åtgärd.¹⁰

Bestämmelsen innebär att det inte får föreligga ”ett klart missförhållande” mellan det allmänna intresset för ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde. Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 62.

⁸ Prop. 2016/17:180 s. 63.

⁹ Prop. 2016/17:180 s. 63.

¹⁰ Prop. 2017/18:180 s. 63.

måste den först ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller de föregående kriterierna för lämplighet och nödvändighet.¹¹

Är Tillväxtverkets handläggning av korttidsstödet förenligt med lagstiftningen?

I förhållande till lagen om stöd för korttidsarbete tycks TVV agerande inte gå utanför dess bestämmelser. Total återbetalningsskyldighet är huvudregeln för missad avstämning enligt 30 §. Man kan dock ifrågasätta huruvida TVV har tolkat bestämmelsen om eftergift för återbetalningsskyldigheten för restriktivt. Det finns dock stöd för en restriktiv tolkning i lagens förarbete och dess brist på tydlig vägledning ger myndigheten ett stort utrymme för egen tolkning.

Tillväxtverkets handläggning och tillämpning av lagen om stöd för korttidsarbete ser dock inte ut som den är förenlig med proportionalitetsprincipen. Det är här inte fråga om ett stöd som blivit felaktigt utbetalt. Detta är inte pengar som företagen anskaffat sig och lagt på hög, utan dessa har gått till löner till anställda som blivit korttidspermitterade i enlighet med lagen om stöd för korttidsarbete. Detta är knappast pengar företaget kan få tillbaka. Ett återbetalningskrav på hela denna summa innebär en enorm straffavgift för företagen, en straffavgift som i många fall kan få ett företag att helt gå under. Detta för att företagen missat att lämna in avstämningsansökan med någon dag eller två. Detta i sig tycks uppenbart oproportionerligt, ett sådant klart missförhållande mellan det allmänna och det enskilda intresset som proportionalitetsprincipen är ämnat att skydda mot. Det är även ett tydligt brott mot proportionalitetsprincipens nödvändighetskriterium, d.v.s. att en åtgärd inte får vara mer långtgående än vad som krävs. Åtgärden ska vara det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. En sådan straffavgift som det är fråga om här kan knappast vara det minst ingripande. Exempelvis kan en missad avstämning enkelt lösas genom att en avstämning görs. En sådan avstämning är naturligtvis värdefull även om den är en vecka försenad.

Möjligheten att ge eftergift till företag som gjort bagatellartade misstag är en möjlighet att tillämpa regelverket på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen. Att då TVV väljer att tillämpa eftergiftsregeln på ett synnerligen restriktivt sätt innebär i sig ytterligare ett brott mot proportionalitetsprincipen.

¹¹ Prop. 2017/18:180 s. 63.

Avslutande analys

Av förarbetet till lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att lagstiftaren har infört denna återbetalningsskyldighet av beviljat stöd som ett incitament för företagen att inkomma med de handlingar de är skyldiga att inkomma med. Min uppfattning är detta i sig är oförenligt med proportionalitetsprincipen. Det finns många andra lösningar som är mindre ingripande och som borde användas istället. Vid handläggning av andra typer av ärenden är det vanliga att om myndigheten saknar information från en enskild sökande så löses det genom att myndigheten helt enkelt kontaktar den enskilde och efterfrågar informationen. Lagen om korttidsstöd är i denna del oförenlig med proportionalitetsprincipen. Konsekvenserna av bagatellartade misstag är enorma för det enskilda företaget och kan till och med leda till att företaget hamnar på obestånd.

Lagen i sig är således oförenlig med proportionalitetsprincipen. Därtill ska läggas TVV:s tillämpning av regleringen. Det finns ett utrymme för eftergift av återbetalningsskyldighet. Det är en säkerhetsventil i lagen som ska ge en möjlighet att undvika uppenbart oskäligen resultat. Denna säkerhetsventil är en möjlighet för TVV att tillämpa regelverket i enlighet med proportionalitetsprincipen. Den möjligheten synes TVV inte använda sig av.

Min avslutande uppfattning är således att lagen om korttidsstöd är i den delen som rör återbetalningsskyldighet i strid med proportionalitetsprincipen. Därutöver är TVV:s tillämpning av regelverket oförenligt med proportionalitetsprincipen.

Olle Lundin

Professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet