

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-06-03

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

2019 års riksdagsöversyn

Riksdagens konstitutionsutskott har den 25 maj 2021 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över vissa lagförslag i riksdagsstyrelsens framställning 2020/21:RS5 2019 års riksdagsöversyn. De lagförslagen är följande.

1. förslag till lag om ändring i riksdagsordningen¹,
2. förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. förslag till lag om ändring i lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd,
4. förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

¹ Remissen avser i denna del 5 kap. 2 §, tilläggsbestämmelse 13.11.2 och 13 kap. 15 §,

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Hans Hegeland. Närvarande vid föredragningen har från konstitutionsutskottets kansli varit hovrättsassessorn Jenny Jonasson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd

11 §

I andra stycket anges att Riksdagens arvodesnämnd genast ska underrätta Riksdagsförvaltningen och Statens tjänstepensionsverk om "beslut som innebär återbetalning av arvode, jämkning av inkomstgaranti och om beslut om utbetalning på nytt av inkomstgaranti". Eftersom verbet "innebär" passar illa när det kombineras med återbetalning – det låter närmast som om återbetalningen verkställs genom beslutet – föreslår Lagrådet att bestämmelsen ges följande lydelse.

Nämnden ska genast underrätta Riksdagsförvaltningen och Statens tjänstepensionsverk om beslut om återbetalning av arvode, om jämkning av inkomstgaranti och om utbetalning på nytt av inkomstgaranti.

Förslaget till lag om ändring i lagen om ersättning till riksdagens ledamöter

3 kap. 11 §

I paragrafen föreskrivs att en ledamot som varit frånvarande vid minst 60 procent av voringstillfällena i kammaren under ett kvartal ska betala tillbaka ledamotsarvode enligt 3 kap. 1–4 §§ för den tiden. I punkt 1 anges att en av de förutsättningar som gäller för att återbetalning ska få krävas är att ledamoten ska ha "uteblivit från voringarna på motsvarande sätt" under ett föregående kvartal under valperioden. Såväl det förhållandet att förutsättningen anges som "på motsvarande sätt", som att det i punkten talas om "uteblivit" i stället för "varit frånvarande", gör bestämmelsen oklar. Avsikten är att kravet på närvaro ska vara helt lika för de båda kvartalen. Det bör tydliggöras. Det kan uppnås genom att förutsättningarna för de båda kvartalen beskrivs identiskt i lagtexten.

Lagrådet, som anser att även några andra språkliga ändringar i klargörande syfte bör göras, föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

En ledamot som har varit frånvarande vid minst 60 procent av voringstillfällena i kammaren under ett kvartal ska betala tillbaka ledamotsarvode som avses i 3 kap. 1–4 §§ för den tiden, om

1. ledamoten har varit frånvarande vid minst 60 procent av voringstillfällena i kammaren även under ett föregående kvartal under valperioden, och
2. talmannen efter det kvartal som avses i punkt 1 har erinrat ledamoten om ledamotens frånvaro och återbetalningsplikt.

3 kap. 16 §

I paragrafens andra stycke regleras Riksdagens arvodesnämnds kommunikationsskyldighet innan ett beslut om återbetalning fattas. Av författningskommentaren framgår att det egentliga syftet med bestämmelsen är att föreskriva att partigrupperna ska beredas tillfälle att yttra sig och att det därför – trots att det i och för sig följer direkt av förvaltningslagen – är rimligt att föreskriva att även ledamoten ska få yttra sig.

Av lagrådsremissen framgår att det är fråga om en ordinär handläggning av en anmälan som riktar sig mot en enskild. Det gängse uttryckssättet är i ett sådant fall att myndigheten ska ge den anmälda (som är part i ärendet) tillfälle att yttra sig (jfr 25 § förvaltningslagen). Det uttryck som används i lagrådsremissen "inhämta yttrande" används i fall då yttranden tas in från andra än part (jfr 26 § förvaltningslagen).

Lagrådet föreslår att stycket ges följande lydelse.

Innan ett beslut om återbetalning fattas ska Riksdagens arvodesnämnd ge den ledamot som anmälan avser tillfälle att yttra sig. Nämnden ska även inhämta yttrande från den partigrupp som ledamoten tillhör eller har tillhört.

3 kap. 17 §

Såvitt Lagrådet rätt har förstått handlägningsordningen inleds ett ärende angående en ledamots frånvaro av en erinran till honom eller henne från talmannen. Om frånvaron upprepas ytterligare ett kvartal kan talmannen anmäla frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd, som då ska utreda anmälan och kommunicera den anmälda. Därefter ska arvodesnämnden fatta beslut.

Om beslutet är ett beslut om återbetalning ankommer det – enligt första stycket i förevarande paragraf – på Riksdagsförvaltningen att framställa ett krav på återbetalning i enlighet med beslutet. Men beloppet kan i stället ”avräknas” mot kommande utbetalningar av arvode. En sådan avräkning kräver att beslutet om återkrav fått laga kraft. Det väcker frågan om inte också en framställning om krav på återbetalning enligt första meningen i stycket förutsätter laga kraft. Det gäller särskilt eftersom huvudregeln beträffande förvaltningsbeslut är att de är verkställbara först efter att de fått laga kraft. Eftersom ett krav på laga kraft enbart anges beträffande den ena situationen i paragrafen (avräkning) ger regleringen emellertid närmast intryck av motsatsen.

I tredje stycket finns dessutom en bestämmelse som anger att arvodesnämnden får besluta att återkravet (och krav på ränta) ska efterges helt eller delvis om det finns särskilda skäl. I författningskommentaren anges att eftergift kan ges först när beslutet om återkrav (det ursprungliga beslutet) fått laga kraft. Här är det oklart vad uttalandet i författningskommentaren har för grund.

Ovanstående frågor måste övervägas och belysas i beredningen i utskottet.

9 kap. 4 §, 12 kap. 5, 8 och 12 §§ samt 13 kap. 7 §

I 9 kap. 4 § tredje stycket anges att vid beräkningen av underlag för pensionsrätt ska arvode som har återkrävts enligt 3 kap. 11–17 §§ inte räknas in. Bestämmelser utformade på liknande sätt föreslås också i 12 kap. 5 § (angående vad som utgör sådan sammanhängande tid som kan ligga till grund för inkomstgaranti), 12 kap. 8 § (angående hur lång tid en inkomstgaranti gäller), 12 kap. 12 § (angående den tid som ska räknas när inkomstgarantins storlek

beräknas) samt 13 kap. 7 § (angående den tid som ska ligga till grund för förmåner).

Genom att på detta sätt hänvisa till alla de bestämmelser som handlar om återkrav, inklusive 17 § tredje stycket som handlar om eftergift, kommer endast sådana återkrav som inte har eftergivits att omfattas av de rubricerade bestämmelserna.

Vad gäller 9 kap. 4 § (som gäller beräkningen av underlag för pensionsrätt) förefaller det rimligt att utgå ifrån att det är det slutliga utfallet av återkravsärendet som avses (dvs. om beloppet faktiskt har återkrävts eller ej). Den valda hänvisningen till 3 kap. 11–17 §§ framstår mot den bakgrunden som riktig.

Vad gäller 12 kap. 5 § anges emellertid i författningskommentaren att "den tid som omfattas av återbetalning av arvode enligt 3 kap. 11 §" inte ska räknas in vid beräkning av sammanhängande tid i riksdagen. Detta väcker frågan om hänvisningen i 12 kap. 5 § ska avse 3 kap. 11–17 §§ eller bara själva beslutet om återkrav. När det gäller bestämmelser som avser beräkning av tid som ska ligga till grund för olika typer av garantier eller förmåner (12 kap. 5, 8 och 12 §§ samt 13 kap. 7 §) framstår det för Lagrådet inte som självklart om avsikten varit att tid för vilken återbetalning har ålagts men där återkravet har eftergivits på grund av särskilda skäl ska räknas med eller om avsikten varit den motsatta. Lagrådet har inte någon uppfattning om sådan tid bör räknas med eller undantas, men det bör i den fortsatta beredningen övervägas hur hänvisningarna i nyss nämnda paragrafer ska utformas för att reglerna ska motsvara avsikten med dem.

15 kap. 2 §

I paragrafen anges vilka beslut av Riksdagens arvodesnämnd som ska få överklagas. Av de beslut som kan komma i fråga på grund av nu föreslagen lagstiftning är det endast beslut om återbetalning av arvode enligt 3 kap. 14 § som anges. Beslut om eftergift av återkrav enligt 3 kap. 17 § tredje stycket finns t.ex. inte med i uppräkningslistan. Det kan konstateras att det skiljer sig från vad som gäller för beslut om eftergift av återkrav för inkomstgaranti (12 kap. 35 § tredje stycket) och beslut om eftergift av återkrav för ekonomiskt omställningsstöd (13 kap. 31 § tredje stycket). När det gäller beslut som regleras i 12 kap. och 13 kap. finns nämligen inte någon begränsning till beslut enligt en viss paragraf.

Om det är ett aktivt ställningstagande att beslut om eftergift av återkrav av arvode inte ska vara överklagbara eller om det är ett misstag att de inte har kommit att omfattas går inte att utläsa av framställningen. Om det är avsikten att beslut om eftergift inte ska kunna överklagas bör – särskilt med hänsyn till att det är beslut som kan ha stor betydelse för den enskilde – det motiveras varför beslut om eftergift i just dessa fall inte ska kunna överklagas. Om besluten ska kunna överklagas måste 3 kap. 17 § tredje stycket läggas till i uppräkningslistan i paragrafen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.