

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-15

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Leif Gäverth

Ändringar i ersättningslagen

Riksdagens konstitutionsutskott har den 20 januari 2022 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i riksdagsstyrelsens framställning 2021/22:RS2 Ändringar i ersättningslagen, dvs. förslag till ändringar i

1. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter,
2. lagen (1989:185) om arvoden m. m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ,
3. lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.,
4. inkomstskattelagen (1999:1229),
5. lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd,

6. lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av enhetschefen Anders Norin och verksjuristen Mia Pousette. Från konstitutionsutskottets kansli har föredraganden Cecilia Renmyr närvarat.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ersättning till riksdagens ledamöter

3 kap. 7–9 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om arvode som inkomst av anställning (7 §), arvode vid ledighet (8 §) samt arvodesavdrag och ersättning vid sjukfrånvaro och föräldraledighet (9 §). De arvoden som avses är ledamotsarvode och tilläggsarvode, i 7 och 9 §§ även talmansarvode och i 9 § dessutom arvode enligt 1 § 2 och 4 lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. I samtliga paragrafer har ordet "eventuellt" lagts till före "tilläggsarvode". Enligt författningskommentaren till 3 kap. 7 § ska detta som ett förtydligande belysa att alla ledamöter inte har tilläggsarvode. Av 3 kap. 3–5 §§, som har den gemensamma rubriken tilläggsarvode, framgår att det är vice talman samt ordförande och vice ordförande i ett utskott eller i EU-nämnden som har rätt till ett månatligt tilläggsarvode. Eftersom det alltså inte kan råda någon osäkerhet om att ett sådant arvode inte utgår till alla ledamöter är förtydligandet överflödigt. Ordet "eventuellt" behövs inte i paragraferna eller i författningskommentarerna till dem.

3 kap. 12 §

I paragrafen regleras en ersättares rätt till ersättning för förlorad semester. Det föreskrivs att sådan ersättning lämnas endast för den tid som understiger tolv månader per tolv månadersperiod. I författningskommentaren sägs att rätten till ersättning för förlorad semester ska bedömas per tolv månadersperiod. Vidare förklaras att "[d]en som tjänstgör under åtta månader ersätts för hela den tidens förlorade semester under den tiden". Den som tjänstgör i 16 månader ersätts däremot endast för de fyra månader som överstiger tolv månader.

Det framgår inte varför en hel tolv månadersperiod inte ska berättiga till semesterersättning. I utredningsbetänkandet redovisas vissa överväganden. Men för att regleringen ska bli begriplig borde skälen för den framgå tydligare i framställningen.

4 kap. 4 §

Av tredje stycket framgår att en ersättare, som under valperioden har tjänstgjort eller ska tjänstgöra under sammanlagt minst ett år, har rätt att använda de medel som den ordinarie ledamoten disponerar för enskilda utrikes tjänsteresor.

I kommentaren till bestämmelsen anges att en och samma person under en valperiod inte kan ta i anspråk mer än 50 000 kr. Vid föredragningen har upplysts att det är detta belopp en ledamot disponerar under valperioden för enskilda utrikes tjänsteresor.

För det fall att en ersättare först ersätter en ledamot under minst ett år under en valperiod och sedan under samma valperiod en annan ledamot under minst ett år reses frågan om ersättaren kan ta i anspråk de båda ordinarie ledamöternas belopp för enskilda utrikes tjänsteresor, under förutsättning att de ordinarie ledamöterna inte har förbrukat medlen.

Om avsikten är att en ersättare under en och samma valperiod inte ska kunna ta i anspråk mer än 50 000 kr för enskilda utrikes tjänsteresor, oavsett om han eller hon ersätter fler än en ledamot, bör detta komma till uttryck i författningstexten.

Lagrådet efterfrågar vidare en definition i författningstexten av vad som närmare avses med en "enskild utrikes tjänsteresa".

4 kap. 9 §

Enligt paragrafen ska en begäran om ersättning för resekostnader ges in skriftligen till Riksdagsförvaltningen snarast efter det att resan avslutats, dock senast inom sex månader. Därefter upphör rätten till ersättning. I författningskommentaren står att tiden om sex månader inte går att förlänga på annat sätt än genom sedvanligt preskriptionsavbrott.

Lagrådet har svårt att föreställa sig en situation där det blir aktuellt att förlänga sexmånaderstiden genom preskriptionsavbrott.

5 kap. 1 §

Paragrafen reglerar rätten till dagtraktamente vid inrikes tjänsteresor till någon annan ort än Stockholm. Enligt andra stycket utgår traktamente med en etthundratjugondedel av prisbasbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor, för varje hel dag som tas i anspråk för tjänsteresan. Om resan har påbörjats kl. 12.00 eller senare på avresedagen eller har avslutats kl. 19.00 eller tidigare på hemresedagen har ledamoten enligt andra stycket sista meningen rätt till ett halvt traktamente.

Lagrådet förordar att andra stycket sista meningen förtydligas genom ett tillägg enligt följande.

Om tjänsteresan har påbörjats kl. 12.00 eller senare på avresedagen eller har avslutats kl. 19.00 eller tidigare på hemresedagen har ledamoten rätt till ett halvt traktamente för varje sådan dag.

5 kap. 5 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 4 kap. 9 §.

6 kap. 17 §

Paragrafen bör ges följande lydelse.

En ledamot är skyldig att ersätta kostnader som uppstår på grund av att han eller hon inte har uppfyllt sin skyldighet att städa övernattningsbostaden vid utflyttning eller inte har transporterat bort sina tillhörigheter när dispositionsrätten upphör.

7 kap. 1 §

Enligt paragrafen har en ledamot rätt till ett arbetsrum i riksdagens lokaler.

Av de närmast följande paragraferna kan möjligen den slutsatsen dras att ledamoten har rätt till ett *eget* arbetsrum. Men bestämmelsen kan även läsas så att ledamoten har rätt till ett arbetsrum, men kan behöva dela detta med en annan ledamot.

Om avsikten är att en ledamot ska ha rätt till ett eget arbetsrum och således inte behöva dela detta med någon annan, bör detta framgå. Detta kan förslagsvis ske genom att ordet *eget* läggs till i paragrafen.

7 kap. 11 §

I paragrafen regleras ledamots ersättningsskyldighet för skador, utöver normalt slitage, som uppkommer i ledamotens arbetsrum och som orsakas uppsåtligen eller av oaktsamhet under den tid ledamoten disponerar arbetsrummet. Detsamma gäller om inventarier eller annan utrustning *i arbetsrummet* som tillhör Riksdagsförvaltningen skadas eller går förlorade.

Lagrådet noterar att beträffande inventarier och annan utrustning är ersättningsskyldigheten begränsad till skada eller förlust av sådana inventarier och annan utrustning som är hänförlig till eller finns i arbetsrummet. Det kan ifrågasättas om detta har varit avsikten.

Om avsikten är att även annan utrustning som tillhör Riksdagsförvaltningen och som ledamoten disponerar, t.ex. bärbar dator eller mobiltelefon, också ska omfattas av ersättningsskyldigheten enligt denna paragraf bör den i så fall omformuleras.

I 7 kap. 12 och 13 §§ regleras det förhållandet att ledamöterna har rätt till viss teknisk och elektronisk utrustning som behövs för att kunna utöva riksdagsuppdraget.

Ett alternativ till att omformulera 11 § är att i anslutning till 12 och 13 §§ föreskriva att ersättningsskyldighet föreligger för det fallet ledamoten uppsåtligt eller genom oaktsamhet orsakar att utrustningen skadas eller går förlorad.

12 kap. 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om inkomstgaranti. I tredje stycket regleras det fallet att en ledamot har återinträtt i riksdagen och därefter på nytt lämnar riksdagen. I 13 kap. 9 § finns motsvarande reglering rörande ekonomiskt omställningsstöd, men med en något annorlunda utformning. Lagrådet förordar att förevarande reglering utformas på samma sätt som 13 kap. 9 §.

I båda paragraferna används uttrycket "lämnar riksdagen". På andra håll i lagen används i stället uttrycket "lämnar riksdagsuppdraget". Det senare uttrycket är mer adekvat. Lagrådet föreslår att det används genomgående.

12 kap. 29 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 12 kap. 7 §.

13 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ekonomiskt omställningsstöd för den som varit ledamot av riksdagen och vad som ska vara underlag för beräkningen av ett sådant stöd. Enligt paragrafens andra stycke uppgår det ekonomiska omställningsstödet till 85 procent av talmansarvodet enligt 3 kap. 1 § eller ledamotsarvodet enligt 3 kap. 2 § vid avgångstillfället. Bestämmelsen kan ge intrycket att en avgående ledamot kan välja mellan de angivna ersättningsnivåerna, men detta är uppenbarligen inte avsikten. Enligt författningskommentaren förtydligar paragrafens andra stycke att det är underlaget vid beräkningen av ekonomiskt omställningsstöd för en tidigare talman som utgörs av talmansarvodet. Detta bör framgå av lagtexten. Det bör också framgå om det är talmansarvodet vid avgångstillfället som ska utgöra underlag för en ledamot som tidigare har varit talman.

13 kap. 9 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 12 kap. 7 §.

14 a kap. 1 §

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet för en ledamot att betala tillbaka arvoden och andra ersättningar som har betalats ut felaktigt. En ledamot är återbetalningsskyldig när ledamoten har orsakat utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Ett annat fall är när en utbetalning annars har gjorts felaktigt eller med för högt belopp och ledamoten insett eller skäligen borde ha insett detta.

I det senare fallet föreligger ingen återbetalningsskyldighet, om ledamoten har tagit emot den felaktiga utbetalningen i god tro. Enligt författningskommentaren ska frågan om ledamoten har varit i god tro bedömas utifrån de förhållanden som rådde senast vid

tidpunkten för själva utbetalningen. Det anges att det finns en omfattande rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om återkrav inom välfärdssystemen som kan ligga till grund för prövningen av återkrav enligt ersättningslagen. Dock finns ingen hänvisning till något rättsfall som rör frågan när den goda tron ska föreligga. Det framgår således inte om det uttalandet stöder sig på någon rättspraxis.

I rättsfallet RÅ 2007 ref. 8 uttalar Högsta förvaltningsdomstolen att det för återbetalningsskyldighet krävs att betalningsmottagaren vid utbetalningstillfället skäligen bort inse att hon inte hade rätt till ersättning. Rättsfallet ger visst stöd åt uttalandet i författningskommentaren. Emellertid kan frågan ställas om rättsfallet ger hela svaret på frågan.

Det finns anledning att jämföra med det civilrättsliga institutet *condictio indebiti*. I sådana sammanhang brukar man inte nöja sig med att betalningen har tagits emot i god tro. Mottagaren ska också i god tro ha förbrukat eller på annat sätt inrättat sig efter betalningen. Det kan medföra att mottagaren blir återbetalningsskyldig även om han var i god tro vid betalningstillfället. Dock är det inte helt oomtvistat vad som gäller, se NJA 2011 s. 739.

Lagrådet vill tillägga att det inte är oproblemiskt att knyta den goda tron till tidpunkten för utbetalningen. Med moderna betalningsmetoder är det inte säkert att mottagaren får kännedom om utbetalningen när den görs.

Frågan när den goda tron ska föreligga bör övervägas ytterligare. Eftersom rättsläget är något ovisst, kan det vara klokt att reglera uttryckligen i lagen vad som ska gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser gälla fortfarande i fråga om ledamöter som har beviljats logiersättning före ikraftträdandet. Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att de ledamöter som kommer i åtnjutande av en förmån enligt dessa äldre bestämmelser, som är mer förmånliga än de nya bestämmelserna, ska få behålla förmånen utan begränsning i tiden.

Lagrådet ifrågasätter det rimliga i en sådan ordning. Det är knappast motiverat att de äldre föreskrifterna får gälla längre än till följande riksdagsval.

Enligt *punkten 3* ska de nya bestämmelserna om preskription tillämpas på tjänsteresor som genomförs efter ikraftträdandet. Enligt de aktuella bestämmelserna i 4 kap. 9 § och 5 kap. 5 §, ska en skriftlig begäran om ersättning för resekostnader eller om dagtraktamente ges in inom sex månader från det att en tjänsteresa avslutas. Termen preskription förekommer inte i paragraferna. Lagrådet förordar att punkten får följande utformning.

De nya bestämmelserna i 4 kap. 9 § och 5 kap. 5 § tillämpas på tjänsteresor som genomförs efter ikraftträdandet.

Med ikraftträdande den 1 januari 2022 har reglerna i 3 kap. om återbetalning av arvoden ändrats, se SFS 2021:1123. Till de ändringarna infördes en övergångsbestämmelse med innebörd att äldre föreskrifter fortfarande skulle gälla för arvoden som avsåg tid före ikraftträdandet.

De den 1 januari 2022 införda reglerna om återbetalning av arvoden ändras nu endast i redaktionellt avseende, med ikraftträdande den 1 juli 2022. För att de äldre regler som gällde före den 1 januari 2022 ska vara tillämpliga på arvoden som avser tid före detta datum bör en övergångsbestämmelse om detta införas. Förslagsvis skulle den kunna utformas enligt följande.

I fråga om arvode som avser tid före den 1 januari 2022 ska de bestämmelser om återbetalning som gällde före detta datum tillämpas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.