

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-11-26

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Riksdagens konstitutionsutskott har den 19 november 2002 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i ett utkast som upprättats av utskottets kansli vid behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag 2001/02:RS3 Nya administrativa rutiner m.m. för inkomstgarantier. Kansliutkastet innefattar

1. förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter,
3. förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter,
4. förslag till lag om ändring i lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, och
5. förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslichefen Bertil Wennberg och hovrättsassessorn Sven Johannisson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

En grundläggande tanke i de remitterade förslagen är att handläggningen av vissa frågor om inkomstgarantier m.m. avseende tidigare ledamöter i riksdagen eller företrädare för Sverige i Europaparlamentet skall överföras från riksdagsförvaltningen till Statens pensionsverk (SPV). Detta avses kunna ske genom att riksdagsförvaltningen i den föreslagna nya 2 a § i lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen ges ett bemyndigande att till en icke namngiven annan myndighet överföra uppgiften att handlägga berörda frågor.

Utnyttjas bemyndigandet kommer en del av de arbetsuppgifter som riksdagsförvaltningen har enligt sin instruktion att föras över till en annan myndighet. Av remissen framgår att överföringen avses ske genom avtal mellan riksdagsförvaltningen och SPV. Med stöd av avtalet skall SPV sedan fatta beslut i eget namn.

Enligt Lagrådets uppfattning kan det sättas i fråga om överföring av arbetsuppgifter på angivet sätt är förenlig med de principer som ligger till grund för fördelningen av kompetens mellan myndigheter. Övervägande skäl talar för att en sådan ändring i fördelningen av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter som det är fråga om här bör ske genom generella föreskrifter i lag eller annan författning och inte genom avtal mellan myndigheterna själva.

Lagrådet har inte underlag för att mera konkret ange vilka författningsändringar som lämpligen bör genomföras för att de berörda uppgifterna skall läggas på SPV men anser att denna fråga bör ytterligare övervägas utifrån bl.a. konstitutionella utgångspunkter.

De lösningar som föreslås i remissen inger inte endast konstitutionella betänkligheter utan leder också till att lagregleringen blir otydlig

och missvisande. I de föreslagna nya bestämmelserna i lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och lagen om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet anges sålunda att vissa ansökningar skall göras hos riksdagsförvaltningen och att riksdagsförvaltningen skall införskaffa vissa uppgifter från garantitagare, arbetsgivare m.fl., trots att avsikten är att SPV i dessa hänseenden skall verka i riksdagsförvaltningens ställe. Sådana otydligheter blir desto mer besvärande när lagreglerna, såsom i detta fall, har enskilda sökande som sina adressater. När det dessutom föreslås att en straffrättslig sanktion skall införas för arbetsgivare eller annan som inte fullgör sin skyldighet att lämna uppgifter på begäran av riksdagsförvaltningen (13 kap. 20 § lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och 9 kap. 20 § lagen om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet) uppkommer särskilda problem med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen, om det i själva verket inte är riksdagsförvaltningen utan SPV som begär dessa uppgifter. Lagrådet återkommer till denna fråga i sina kommentarer till 13 kap. 20 § lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

Om de invändningar av mera principiell art som Lagrådet här gett uttryck för skulle godtas, kan det bli fråga om att göra en relativt omfattande bearbetning av de framlagda förslagen. Trots detta finner Lagrådet skäl att, för det fall att dessa förslag i huvudsak skulle bli bestående, i det följande ange sin syn på de enskilda lagbestämmelser som ingår i remissen. Därvid har Lagrådet inte avvikit från den i och för sig otillfredsställande föreslagna ordningen att riksdagsförvaltningen omnämns i ett antal paragrafer trots att vad som avses i själva verket är SPV.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

9 kap. 28 §

Lagrådet förordar en mindre redaktionell omredigering enligt följande:

”Sekretess gäller i ärende om inkomstgaranti avseende den som har varit riksdagsledamot eller Sveriges företrädare i Europaparlamentet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ett sådant ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.”

Förslaget till lag om ändring i lagen om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

1 och 5 §§

I 1 § föreslås ett tillägg av innebörd att lagen även gäller överklagande av beslut som fattats av en annan myndighet i riksdagsförvaltningens ställe. Av 5 och 7 §§ i nu förevarande lag framgår att ett beslut av riksdagsförvaltningen som gäller ekonomisk förmån åt en ledamot av riksdagen och som utgår med anledning av uppdraget får överklagas till Riksdagens besvärsnämnd. Det nu föreslagna tillägget i 1 § är avsett att medföra att beslut av SPV i ärenden om inkomstgaranti skall kunna överklagas till Riksdagens besvärsnämnd (Riksdagsstyrelsens förslag 2001/02:RS3 s. 28).

Att beslut av den regeringen underställda myndigheten SPV skall överklagas till Riksdagens besvärsnämnd framstår i och för sig som

en okonventionell ordning vars lämplighet kan ifrågasättas från principiell synpunkt. Mot den föreslagna ordningen kan emellertid även andra invändningar göras.

De beslut det här är fråga om avser tidigare riksdagsledamöters eller deras efterlevandes ekonomiska krav. De är grundade på lag och måste anses gälla sådana civila rättigheter som avses i artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Av denna artikel följer att det då skall finnas en rätt att få anspråken prövade av en oavhängig och opartisk domstol.

Riksdagens besvärsnämnd består enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen av ordförande, som skall inneha eller ha innehaft domar- ämbete, och av fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Av 2 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut framgår att denna lag inte gäller beslut av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. En ansökan om rättsprövning är alltså inte ett tillgängligt rättsmedel med avseende på beslut av Riksdagens besvärsnämnd och detta oavsett hur det förhåller sig med de övriga kriterier som också skall vara uppfyllda för att rättsprövning skall kunna ske.

Frågan är då om Riksdagens besvärsnämnd själv i ärenden av detta slag kan anses som en sådan oavhängig och opartisk domstol som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

Det finns i Europadomstolens praxis exempel på att domstols- liknande nämnder har ansetts uppfylla de krav som ställs på en oavhängig och opartisk domstol i artikel 6 i konventionen. En förutsättning har emellertid varit att nämnden i fråga om sammansättning och förfarande uppfyller de krav som ställs på en domstol. Detta

innebär bl.a. att ledamöterna skall vara fristående i förhållande till parterna och att de inte får ha något eget intresse i de frågor som är föremål för bedömning. I kravet på opartiskhet ingår dessutom inte enbart ett krav på att ledamöterna rent faktiskt skall vara opartiska (s.k. subjektiv opartiskhet), utan det får inte heller finnas yttre omständigheter som utgör ett legitimt skäl att ifrågasätta ledamöternas opartiskhet (s.k. objektiv opartiskhet).

I fråga om Riksdagens besvärsnämnd saknas processregler motsvarande dem som gäller för domstolar. Några garantier för att förfarandet inför nämnden fullt ut motsvarar kraven i artikel 6 i konventionen finns därför inte. Därtill kommer att de fyra ledamöter som jämte ordföranden ingår i nämnden själva är riksdagsledamöter och att vissa av de beslut som fattas i fråga om inkomstgaranti och efterlevandeskydd kan tänkas få betydelse för dessa ledamöter själva eller deras anhöriga.

Under sådana förhållanden kan det i vart fall starkt ifrågasättas om Riksdagens besvärsnämnd i dessa ärenden helt uppfyller kraven i artikel 6 i Europakonventionen. Enligt Lagrådets mening bör det därför finnas en rätt till överprövning i domstol av SPV:s eller besvärsnämndens beslut rörande inkomstgaranti.

Eftersom Lagrådets prövning är begränsad till de lagförslag som ingår i remissen avstår Lagrådet från att uttala sig om i vilken utsträckning de nu anförda synpunkterna har tillämpning även på andra beslut än dem som omfattas av denna remiss.

Som en följd av att lagen genom tillägget i 1 § kommer att reglera även beslut som fattats i riksdagsförvaltningens ställe föreslår Lagrådet att orden "av riksdagsförvaltningen" utgår i 5 §.

Förslaget till lag om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

Allmänt

I 13 kap. 17 och 18 §§ görs en distinktion mellan efterlevandeskydd och inkomstgaranti (jfr dock kapitlets rubrik "Inkomstgaranti", som tycks ha varit avsedd att innefatta även bestämmelser om efterlevandeskydd). De följande bestämmelserna i 19 § om skyldighet att på begäran lämna uppgifter och i 21 § om återbetalningsskyldighet gäller enligt sin ordalydelse enbart inkomstgaranti. I bestämmelsen i 20 § om arbetsgivares eller annans uppgiftsskyldighet omnämns varken inkomstgaranti eller efterlevandeskydd, och hänvisningen till "denna lag" kan ge intrycket att bestämmelsen har en ännu vidare syftning. Lagrådet antar emellertid att även denna paragraf till följd av sin placering mellan 19 och 21 §§ är avsedd att tillämpas enbart på inkomstgaranti. Lagrådet finner det svårt att förstå varför reglerna om uppgiftsskyldighet inte skall på motsvarande sätt gälla för efterlevandeskydd men har inte tillräckligt underlag för att föreslå en utvidgning av regleringen i detta hänseende.

13 kap. 17 och 18 §§

I nuvarande 17 § finns bestämmelser om ansökningar om inkomstgaranti och efterlevandeskydd och rättsverkningar av sådana ansökningar. Enligt förslaget skall dessa bestämmelser fördelas på två paragrafer varav den första handlar om efterlevandeskydd och den andra om inkomstgaranti. Mellan de två paragraferna föreligger den skillnaden att en ansökan avseende inkomstgaranti inte skall avse rätten till en sådan garanti utan utbetalning av denna, medan den som vill ha efterlevandeskydd skall ansöka om detta skydd och inte om utbetalning.

Regler om själva rätten till inkomstgaranti och efterlevandeskydd finns emellertid i andra bestämmelser i lagen, och det synes därför varken i det ena eller i det andra fallet finnas behov av en ansökan annat än i de fall då utbetalning begärs. Det är självklart att det, när en sådan ansökan görs, måste prövas både om det föreligger en rätt till inkomstgaranti eller efterlevandeskydd och vilket belopp som i så fall skall utbetalas.

Enligt Lagrådets mening borde det därför vara möjligt att slå samman 17 och 18 §§ till en enda paragraf av förslagsvis följande lydelse:

”Den som vill att utbetalning avseende inkomstgaranti eller efterlevandeskydd skall ske skall ansöka om det hos riksdagsförvaltningen. Utbetalning avseende inkomstgaranti får inte göras för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden. För efterlevandeskydd får utbetalning inte göras för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden.”

13 kap. 19 §

I paragrafen föreslås olika bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna skall ses mot bakgrund av den ordning för utbetalning och kontroll av inkomstgaranti som avses bli tillämpad. I korthet innebär den att utbetalning skall ske på grundval av uppgifter om vilken inkomst som sökanden förväntar sig att få. Dessa uppgifter skall sedan årsvis stämmas av mot de faktiska inkomsterna, vilket kan leda till rätt att få ytterligare ersättning eller skyldighet att återbetala visst belopp. För att systemet skall fungera krävs att sökanden lämnar dels preliminära uppgifter i sin ansökan, dels slutliga uppgifter i samband med årsavstämningen. De närmare skyldigheterna är

avsedda att fastställas genom föreskrifter. Härutöver skall sökanden också vara skyldig att lämna uppgifter på särskild begäran.

Avsikten är att den som lämnar felaktiga uppgifter skall kunna drabbas av ansvar för osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att det av lag eller författning framgår att uppgifterna skall lämnas skriftligen och på heder och samvete. Det bör alltså av lagen framgå att det finns en uppgiftsskyldighet som är anknuten till ansökan om utbetalning och till en begäran av riksdagsförvaltningen samt dessutom till de föreskrifter som meddelas av riksdagsförvaltningen. Vad som närmast motsvarar detta är första stycket första meningen.

Härutöver finns enligt andra stycket i förslaget en skyldighet att självmant lämna uppgifter vid väsentligt ändrade inkomstförhållanden. Underlåtenhet att lämna sådana uppgifter är emellertid enligt förslaget inte sanktionerad. Vad som sägs om betydelsen av ränta på s. 30 i Riksdagsstyrelsens förslag framstår som missvisande med hänsyn till att ränta synes vara avsedd att utgå endast efter det att återkrav framställts (jfr s. 23). Detta innebär också att den som underlåter att fullgöra skyldigheten att lämna uppgift om väsentligt ändrade inkomstförhållanden inte drabbas av någon olägenhet till följd härav utan tvärtom erhåller förmånen av en räntefri kredit fram till dess att återkrav framställs i samband med den slutliga avstämningen. För att i någon mån skapa ett incitament till fullgörande av skyldigheten att lämna uppgift om väsentligt ändrade förhållanden synes det böra övervägas att låta skyldigheten att betala ränta inträda redan vid den tidpunkt då utbetalningsbeloppen rätteligen borde ha reducerats.

Om den som helt underlåter att fullgöra sin skyldighet att lämna uppgift om väsentligt ändrade förhållanden inte drabbas av någon sank-

tion för denna underlåtenhet, synes det för övrigt knappast rimligt att den som uppfyller den osanktionerade skyldigheten att lämna uppgift om väsentligt ändrade förhållanden är underkastad straffansvar för de uppgifter som han eller hon lämnar.

I första stycket andra meningen finns en bestämmelse om att en utbetalning får hållas inne om garantitagaren inte lämnar begärda uppgifter. Det kan diskuteras om samma regel borde gälla även i fråga om brister i en ansökan eller för uppgifter som inte uppfyller kraven i en föreskrift. Det får emellertid antas att sådana brister regelmässigt leder till en begäran att sökanden skall lämna behövliga uppgifter, varför regleringen kan begränsas på föreslaget sätt. Möjligheten att innehålla utbetalningar är enligt vad som upplysts avsedd att avse framtida betalningar även i det fallet att de uppgifter som begärts hänför sig till tidigare utbetalningar. Detta bör framgå av lagtexten.

Mot bakgrund av vad som nu anförts och med vissa redaktionella justeringar i övrigt skulle paragrafen kunna ges förslagsvis följande lydelse:

”Ansökan om utbetalning av inkomstgaranti skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Den som ansökt om utbetalning skall även i övrigt skriftligen lämna sådana uppgifter enligt utfärdade föreskrifter eller när riksdagsförvaltningen begärt sådana uppgifter. Uppgifterna skall lämnas på heder och samvete.

Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de uppgifter som begärts får riksdagsförvaltningen hålla inne vidare utbetalningar.

Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning skall han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till riksdagsförvaltningen. ”

13 kap. 20 §

I första stycket finns bestämmelser om skyldighet för den som betalat ut ersättning eller förmån att lämna uppgifter till riksdagsförvaltningen. Enligt det föreslagna andra stycket är skyldigheten sanktionerad med penningböter.

Den som är uppgiftsskyldig enligt första stycket torde i allmänhet vara en juridisk person. Då juridiska personer inte kan straffas kommer det att bli nödvändigt att med stöd av principerna för företagaransvar identifiera den som inom den juridiska personen är personligen ansvarig. Med tanke på att straffet endast är penningböter torde sanktionen i praktiken ofta inte alls kunna komma till användning. Dessutom blir regleringen – som berörts redan inledningsvis – svårförenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen. I straffbestämmelsen i andra stycket hänvisas nämligen till första stycket, där det talas om en begäran av riksdagsförvaltningen. I praktiken är det emellertid fråga om en begäran som avses komma från SPV. Det förslag till ändring i 2 a § i lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen enligt vilket riksdagsförvaltningen i nu förevarande paragraf skall kunna avse SPV kan knappast anses motsvara det straffrättsliga kravet på stöd i klar och tydlig lag. Om en straffsanktion skall bibehållas, bör det därför göras klart att det är fråga om en begäran antingen från riksdagsförvaltningen eller från den som trätt i riksdagsförvaltningens ställe vid handläggningen av dessa ärenden.

Förslaget att sanktionera skyldigheten enligt första stycket har sin bakgrund i synpunkter som JO framfört under remissbehandlingen. JO pekade i sitt yttrande, förutom på penningböter som tänkbar sanktion, även på möjligheten till vitessanktionering. Om en möjlighet att tillgripa sanktioner bedöms som behövlig i detta fall finner Lagrådet för sin del att vite framstår som en lämpligare sanktion.

13 kap. 21 §

I paragrafen behandlas den situation som inträder när garantitagaren erhållit ett för högt belopp och skillnaden skall återkrävas. I första meningen används ordet "årsavstämningen", vars närmare innebörd dock inte framgår av lagtexten. Lagrådet anser därför att denna term bör undvikas i paragrafen.

I paragrafens andra stycke behandlas skyldigheten att betala ränta på det belopp som krävs tillbaka. I bestämmelsen anges emellertid inte vare sig räntenivån eller den tid för vilken ränta skall beräknas. Eftersom det här rör sig om en specifik ekonomisk förpliktelse för enskilda rättssubjekt, bör åtminstone huvudprinciperna för fastställande av räntan anges i lagen. I viss mån kan det vara lämpligt att som förebild använda bestämmelserna i 6-8 §§ förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. För tydlighetens skull förordar Lagrådet att bestämmelserna om ränta skiljs ut till en särskild paragraf.

Lagrådet föreslår att de två paragraferna får ungefär följande utformning:

"21 §

Om det har betalats ut ett för högt belopp avseende inkomstgaranti skall garantitagaren betala tillbaka skillnaden. Ett belopp som skall betalas tillbaka skall, när det är lämpligt, minska kommande utbetalningar av inkomstgarantin. Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis.

22 §

Om det har betalats ut ett för högt belopp avseende inkomstgaranti och skillnaden inte har betalats tillbaka inom en månad efter det att krav på återbetalning framställts, skall garantitagaren betala ränta för därpå följande tid intill dess betalning sker. Räntan skall bestämmas efter den räntesats som anges i räntelagen (1975:635). Om det finns särskilda skäl får kravet på ränta efterges helt eller delvis.

Vad som sägs i första stycket skall också gälla om garantitagaren försummat att lämna uppgifter som erfordras för bestämmande av det belopp som skall betalas tillbaka. I ett sådant fall skall ränta tas ut från den dag då uppgifterna senast skulle ha lämnats in."

Förslaget till lag om ändring i lagen om arvode m.m. till Sveriges företrädare i Europaparlamentet

9 kap. 17-21 §§

De synpunkter som Lagrådet framfört i anslutning till 13 kap. 17-21 §§ lagen om ändring i lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter har motsvarande giltighet med avseende på nu förevarande bestämmelser.

Förslaget till ändring i lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen

2 a §

Genom de ändringar i lagen om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter som behandlats i det föregående synes punkt 1 i den nu ifrågavarande paragrafen kunna utgå. Om det emellertid skulle anses önskvärt att även i lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen erinra om möjligheterna till överklagande av beslut som fattats av annan myndighet i riksdagsförvaltningens ställe, bör detta ske i ett andra stycke och få formen av en erinran av t.ex. följande lydelse: "Om rätten att överklaga beslut av sådan myndighet som avses i första stycket finns bestämmelser i 1 och 5 §§ lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter."