

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-08-28

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Per Virdesten och Margit Knutsson.

Omställningsstöd för riksdagsledamöter

Riksdagens konstitutionsutskott har den 18 juni 2013 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag i Riksdagsstyrelsens framställning 2012/13:RS7 till

1. lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter,
2. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av verksjuristen Sofia Erlandsson, biträdd av föredraganden Cecilia Back.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Riksdagsstyrelsen föreslår ett nytt system för stöd till avgångna riksdagsledamöter bestående av dels ett omställningsstöd (rådgivning och kompletterande utbildning), dels ett ekonomiskt omställningsstöd. Förslaget innebär ändringar i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter samt en del följdändringar i andra författningar.

Förslaget till lag om ändring i lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

13 kap. 1 §

Riksdagsstyrelsens förslag innebär att det införs ett nytt system för stöd till avgångna riksdagsledamöter som ska ersätta det nuvarande systemet med inkomstgaranti.

Skillnaderna mellan det hittillsvarande systemet och det som föreslås är enligt förslagets motivering så betydande att det inte kan komma i fråga att låta det nya systemet gälla fullt ut för dem som redan är invalda. Bestämmelserna föreslås därför gälla dem som första gången väljs in i riksdagen vid valet år 2014 eller träder in senare liksom för en tidigare ledamot som efter ett uppehåll från riksdagen väljs då eller senare. En ny jämningsgrund med krav på aktivitet föreslås dock gälla även den som valts in tidigare.

Vilka ledamöter som ska omfattas av det nya systemet och vilka som alltfjämt ska omfattas av det gamla beskrivs på lite olika sätt på skilda ställen i framställningen (se sammanfattningen s.1, lagtexten s. 6, 11 och 20, allmänmotiveringen s. 64 samt författningskommentaren s. 74 och 86).

Avsikten synes vara att de hittillsvarande reglerna om inkomstgaranti med vissa nu föreslagna justeringar ska gälla, vid avgång från riksdagen, för riksdagsledamöter som valts in eller trätt in som ersättare före riksdagsvalet år 2014. De hittillsvarande reglerna ska också gälla för en riksdagsledamot som tidigare tillhört riksdagen men som väljs in vid valet år 2014 eller träder in senare under förutsättning att ledamoten före återinträdet har fått ett beslut om inkomstgaranti som vid återinträdet alltjämt löper. Alla övriga riksdagsledamöter ska i stället omfattas av det nya systemet med ekonomiskt omställningsstöd som regleras i det föreslagna 13 a kap.

Den nya jämningsregel som införs i både 13 kap. och det nya 13 a kap., för det fall en ledamot inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att övergå till förvärvsarbete, ska enligt Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag (s. 64) inte gälla för en tidigare ledamot som vid lagens ikraftträdande tar emot en inkomstgaranti som då alltjämt löper.

För att undvika dubbelreglering eller oklarhet om vilka bestämmelser som ska tillämpas bör det sagda återspeglas i lagtexten, vilket inte är fallet i det remitterade förslaget. Det är inte en god ordning att, som föreslås, låta tillämpningsområdet för *nya* lagbestämmelser delvis regleras i en övergångsbestämmelse.

Lagrådet föreslår att 13 kap. 1 § får lyda så:

I detta kapitel finns bestämmelser om stöd för övergång till förvärvsarbete, inkomstgaranti och efterlevandeskydd.

Bestämmelserna gäller för de ledamöter som har valts in i riksdagen eller trätt in som ersättare före valet till riksdagen år 2014.

Bestämmelserna gäller också för en ledamot som har valts in i riksdagen genom valet år 2014 eller inträder senare, om han eller hon tidigare har varit ledamot av riksdagen och har ett beslut om inkomstgaranti samt garantitiden vid återinträdet inte har löpt ut.

Bestämmelsen i 16 § andra stycket gäller inte för en tidigare ledamot som den 1 maj 2014 har ett beslut om inkomstgaranti och garantitiden då inte har löpt ut.

13 kap. 16 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke inleds ”Om det är skäligt får en inkomstgaranti dras in helt eller delvis (jämkning) om garantitagaren ...”.

Andra stycket är nytt och innehåller en ny jämningsgrund. Bestämmelsen gäller endast dem som har fått en inkomstgaranti som gäller mer än ett år, och avsikten synes vara att skärpa kravet på aktivitet fr.o.m. det andra året då en sådan garanti tas emot (s. 55). Förhållandena under det första året ska alltså inte kunna ligga till grund för jämkning enligt detta stycke. Att så är fallet framgår inte av den föreslagna lagtexten. Förhållandet förtjänar åtminstone att uppmärksammas i betänkandet. Se om andra stycket även vad som anförts under 1 §.

13 kap. 21 och 27 §§

Av första stycket i 21 §, som är nytt, framgår att det är Riksdagens arvodesnämnd som beslutar om bl.a. prövning enligt 27 §. Detta förslag föranleder en konsekvensändring i sistnämnda paragraf så att vad som där sägs om beslutsfattandet stryks. Ett sådant ändringsförslag saknas i det remitterade förslaget. 27 § bör utformas efter mönster av 13 a kap. 30 § (se nedan).

Andra stycket i 21 § bör i kongruens med första stycket lyda: ”Riksdagens arvodesnämnd beslutar efter ansökan om rätt till inkomstgaranti enligt 7 eller 8 § och efterlevandeskydd.”

I fjärde stycket bör orden ”som innebär att inkomstgaranti dras in helt eller delvis” strykas, eftersom ”jämkning” redan har definierats i 16 §.

13 kap. 25 §

Förslagen i remissen innebär bl.a. att besluten om rätt till inkomstgaranti, ekonomiskt omställningsstöd och efterlevandeskydd ska fattas av Riksdagens arvodesnämnd. Den administrativa hanteringen av de ekonomiska avgångsförmånerna ska emellertid även i fortsättningen skötas av Statens tjänstepensionsverk (SPV). Det uppdrag som SPV utför – och som bygger på en överenskommelse med Riksdagsförvaltningen – ändras inte.

I förevarande paragraf regleras frågor om återkrav och verkställighet. Enligt förslaget ska, liksom i dag, för högt utbetalade belopp återbetalas. När det är lämpligt ska detta ske genom att kommande utbetalningar minskas. Om det inte är lämpligt får ”beslutet” verkställas enligt utsökningsbalken. Beslutet ska alltså utgöra en exekutionstitel som kan läggas till grund för indrivning utan att det väcks någon talan om förpliktande att betala det aktuella kravet (eller ansöks om betalningsföreläggande).

Krav på återbetalning torde kunna uppkomma i olika typer av situationer. Det kan t.ex. gälla ett beslut om jämkning. Sådana beslut fattas av Riksdagens arvodesnämnd. I ett sådant fall finns det alltså ett beslut som kan läggas till grund för indrivning. Återbetalning blir emellertid även aktuell vid den avstämning som SPV gör årligen när andra inkomster och förmåner ska avräknas från de belopp som betalats till ledamoten. Det har vid föredragningen upplysts att de återkrav som denna avräkning ger upphov till sköts av SPV som ett led i verkets administrativa och praktiska hantering med stöd av överenskommelsen med Riksdagsförvaltningen. På samma sätt torde rena

misstagsbetalningar och liknande hanteras. I dessa situationer är det oklart om det alls fattas några beslut och om det finns något författningsstöd för hanteringen.

När Lagrådet år 2002 yttrade sig över lagförslagen i Riksdagstyrelsens förslag 2001/02:RS3 ifrågasatte Lagrådet om överföringen av arbetsuppgifter genom avtal mellan Riksdagsförvaltningen och SPV var förenlig med de principer som ligger till grund för fördelningen av kompetens mellan myndigheter. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att detta kunde accepteras (2002/03:KU14).

Det har under föredragningen upplysts att den nuvarande ordningen där SPV sköter den administrativa hanteringen av avgångsförmånerna inte orsakat några problem. Den tveksamhet som Lagrådet gav uttryck för år 2002 kvarstår dock. Om man dessutom, som nu föreslås, gör besluten direkt verkställbara, ställer det betydligt större krav på lagstiftningen. Det är inte acceptabelt att enbart ett krav på återbetalning från SPV, dessutom med oklart lagstöd, ska kunna ligga till grund för indrivning.

Det framstår som oklart om det finns något behov av en reglering som innebär att ett krav, om det inte betalas, ska kunna läggas till grund för verkställighet. Det har under föredragningen upplysts att det aldrig varit aktuellt att utverka en exekutionstitel för att kunna driva in ett för högt utbetalt belopp. Lagrådet vill därför starkt ifrågasätta om det är motiverat att genomföra den delen av förslaget. Om det ändå ska genomföras behöver lagtexten ändras i framförallt följande hänseenden.

Det måste framgå vilka beslut som avses, vilken eller vilka myndigheter som fattar dessa beslut och vilket författningsstöd som finns för besluten. Det bör också klaras ut hur den bedömning ska gå till som

förutses ske av om det inte är "lämpligt" att minska kommande utbetalningar. I författningskommentaren talas det i stället för "lämpligt" om fall där det inte är "möjligt" att räkna av kravet. Lagtexten och författningskommentaren bör på denna punkt under alla omständigheter synkroniseras.

I första stycket bör orden "med ett visst belopp" kunna strykas.

Enligt tredje stycket får ett återkrav efterges helt eller delvis om det finns särskilda skäl. Samma regel finns redan i dag. Det bör emellertid, på samma sätt som anförts beträffande första stycket, klaras ut hur dessa beslut ska fattas.

De synpunkter som Lagrådet framfört under denna paragraf gäller även förslaget till 13 a kap. 28 §.

13 kap. 26 §

Enligt förslaget ska en garantitagare som inte i tid betalar ett återkrävt belopp betala dröjsmålsränta. Uttrycket förekommer inte i räntelagen utan bör ersättas med en hänvisning till det aktuella lagrummet. Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke får lyda så:

Om inkomstgarantin har betalats ut -:- ska garantitagaren betala ränta enligt 6 § räntelagen (1972:635) för tid därefter till dess betalning sker. Detsamma gäller om garantin har jämkats. Om det finns särskilda skäl får kravet på ränta efterges helt eller delvis.

Liksom beträffande 25 § bör det klaras ut hur besluten om eftergift ska fattas.

De synpunkter som Lagrådet framfört under denna paragraf gäller även förslaget till 13 a kap. 29 §.

13 a kap. 1 §

Rubriken närmast före paragrafen bör, i analogi med den närmast före 13 kap. 1 §, lyda ”Tillämpningsområde och syfte”.

Paragrafens andra stycke bör lyda så:

Omställningsstödet består av

1. stödåtgärder som erbjuds vid avgången från riksdagen och
2. ekonomiska förmåner under en omställningstid (ekonomiskt omställningsstöd).

Med hänvisning till vad som anförts under 13 kap. 1 § föreslår Lagrådet att paragrafens fjärde stycke får lyda så:

Bestämmelserna i detta kapitel gäller för de ledamöter som inte omfattas av bestämmelserna i 13 kap.

13 a kap. 4 §

Lagrådet föreslår att paragrafen inleds så:

”Den som har varit ledamot av riksdagen har rätt till ekonomiskt omställningsstöd

1. i tre månader ...”

I detta kapitel används om kvalifikationstiden flerstädes begreppet ”mandatet har utövats”, som saknar motsvarighet i tidigare reglering. Enligt vad som har upplysts vid föredragningen och trots vissa uttalanden i motiveringen att endast tjänstgöringstid ska räknas, avses ingen skillnad mot de i 13 kap. använda uttrycken ”varit ledamot av riksdagen” eller ”med en sammanlagd (eller sammanhängande) tid i riksdagen”. Eftersom ingen skillnad avses bör likartade uttryck an-

vändas, t.ex. ”om ledamoten har tillhört riksdagen under en sammanhängande tid om minst ett år”. Dessutom kan uttrycket ”mandatet har utövats” missförstås, eftersom avsikten inte torde vara att begränsa tillämpningen till innehav av ett specifikt mandat i en valkrets utan just tillhörighet till riksdagen som sådan.

13 a kap. 5 §

Lagrådet föreslår att inledningen till paragrafen får lyda ”När ett stöd enligt 4 § har upphört får ytterligare ...”.

Av skäl som anges under 4 § bör första stycket punkten 2 lyda ”ledamoten vid avgången hade tillhört riksdagen under en sammanlagd tid om minst åtta år och ...”.

I första stycket talas om ”ledamoten” medan det i andra stycket talas om ”den tidigare ledamoten”. Uttrycken bör samordnas, förslagsvis så att orden ”den tidigare” stryks.

13 a kap. 7 §

Lagrådet föreslår att paragrafen inleds ”Rätten till ekonomiskt omställningsstöd gäller längst ...”.

13 a kap. 11–30 §§

I flera av dessa paragrafer används uttrycket ”förmån” i olika former när det ekonomiska omställningsstödet avses. Lagrådet föreslår att uttrycket ”stöd” i olika former används i stället, i analogi med de uttryck som används om inkomstgaranti i 13 kap. Vidare förekommer här uttrycken ”förmånstagare” och ”den som tar emot förmånen”;

Lagrådet föreslår att dessa ersätts med "stödmottagare" respektive "stödmottagaren".

13 a kap. 12 och 13 §§

I 12 § punkten 4 bör ordet "eller" ersättas med "och", i analogi med 13 kap. 13 §.

Vad som anges i 13 § bör placeras som ett andra stycke i 12 § och formuleras så:

Minskningen ska ske med den sammanlagda inkomst enligt denna paragraf som per år överstiger ett prisbasbelopp.

I konsekvens med detta förslag måste i första stycket orden ", på sätt som framgår av 13 §," strykas. Förslaget föranleder också omnummerering av följande paragrafer.

Motsvarande ändringar bör genomföras i 13 kap.

13 a kap. 14 §

Sista ordet i den föreslagna paragrafen, "jämkning", bör bytas mot "justering".

13 a kap. 15 §

Analogt med vad som föreslås om 13 kap. 16 § bör paragrafen inledas "Om det är skäligt får ett ekonomiskt omställningsstöd dras in helt eller delvis (jämkning) om stödmottagaren...".

Andra styckets andra mening bör i analogi med 13 kap. 16 § inledas "Vid bedömningen av jämkningsfrågan ska...".

13 a kap. 19 §

Lagrådet föreslår att paragrafen formuleras så:

"Efterlevandeskyddet betalas per år med ett belopp som för varje berättigad motsvarar ett prisbasbelopp".

Motsvarande ändring bör göras i 13 kap. 20 §.

13 a kap. 20 §

Motsvarande ändringar bör här göras som Lagrådet föreslagit i fråga om 13 kap. 21 §.

13 a kap. 28 §

Se vad Lagrådet anført under 13 kap. 25 §.

13 a kap. 29 §

Se vad Lagrådet anført under 13 kap. 26 §.

13 a kap. 30 §

Lagrådet föreslår att andra stycket formuleras så:

Om ett beslut som har fattats -:-: - beskattning, ska frågan om stöd för det år då återförandet skedde prövas på yrkande av stödmottagaren."

Övergångsbestämmelserna

Följs Lagrådets förslag i fråga om 13 kap. 1 § ska punkten 3 strykas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.