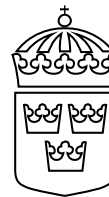


Regeringens proposition

2021/22:44



Rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land

Prop.
2021/22:44

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 november 2021

Stefan Löfven

Åsa Lindhagen
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag på en ny lag med bestämmelser om rätt till ledighet från en anställning i Sverige för ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz eller i Förenade kungariket. Rätten till ledighet ska gälla politiska uppdrag som motsvarar sådana svenska uppdrag som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen (2017:725).

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om rätt till ledighet för politiska uppdrag inom EES, i Schweiz och i Förenade kungariket	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Rätt till ledighet för politiska uppdrag i ett annat land	5
4.1	En rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land införs	5
4.2	Uppdrag som ska omfattas av lagen	8
4.3	Ledighetens omfattning	12
5	Ikraftträdande	13
6	Konsekvenser	13
6.1	Konsekvenser för arbetsgivare	13
6.2	Konsekvenser för kommuner och regioner	14
6.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	14
6.2.2	Ekonomiska konsekvenser	14
6.3	Konsekvenser för sysselsättning och företag	14
6.4	Övriga konsekvenser	14
7	Författningskommentar	16
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land (Ds 2018:26)	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	20
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:44

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om rätt till ledighet för politiska uppdrag inom EES, i Schweiz och i Förenade kungariket.

2 Förslag till lag om rätt till ledighet för politiska uppdrag inom EES, i Schweiz och i Förenade kungariket

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En person som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz eller i Förenade kungariket har rätt till ledighet från sin anställning i Sverige i den omfattning som anges i denna lag.

2 § Rätten till ledighet gäller den som har ett politiskt uppdrag som motsvarar något av följande uppdrag i Sverige som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen (2017:725):

1. förtroendevald ledamot eller ersättare i fullmäktige, nämnd eller fullmäktigeberedning eller revisor,
2. kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller annat förtroendeuppdrag som fullgörs på heltid eller betydande del av heltid,
3. förtroendevald ledamot eller ersättare i beslutande församling, beslutande församlings beredning, förbundsstyrelse eller annan nämnd eller revisor i ett kommunalförbund, och
4. av fullmäktige utsedd styrelseledamot, styrelsesuppleant, lekmanna-revisor, motsvarande annan revisor eller suppleant för revisor i ett kommunalt bolag, en kommunal stiftelse eller en kommunal förening.

3 § Det politiska uppdraget ger rätt till den ledighet från anställningen som behövs för att uppdraget ska kunna fullgöras. Ledigheten ska omfatta tid för

1. möten som är nödvändiga för uppdraget,
2. resor till och från möten, och
3. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Öresundskommittén (numera Greater Copenhagen), som är ett samarbetsorgan mellan svenska och danska regioner och kommuner, anförde 2009 i en skrivelse till regeringen att det finns behov av en lagändring som ger förtroendevalda rätt till ledighet även om förtroendeuppdraget är i ett annat land (Fi2009/07760). Regeringen gav mot denna bakgrund en särskild utredare i uppdrag att kartlägga behovet av nya regler om tjänstledighet för en enskild som har ett förtroendeuppdrag i ett annat land. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30). Regeringen gjorde i propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013/14:5) bedömningen att det inom ramen för Nordiska ministerrådets gränshinderforum borde utredas om det är möjligt att införa regler om en ömsesidig rätt till tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat nordiskt land. I augusti 2014 undertecknade Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige och Åland en gemensam deklARATION om att verka för att underlätta förtroendevaldas tjänstledighet i Norden. Även Färöarna har därefter anslutit sig till deklARATIONEN.

Mot denna bakgrund har promemorian Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land (Ds 2018:26) tagits fram inom Regeringskansliet (Finansdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2018/02247).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 oktober 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

4 Rätt till ledighet för politiska uppdrag i ett annat land

4.1 En rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land införs

Regeringens förslag: Det ska införas en rätt till ledighet från en anställning i Sverige för personer som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i vissa andra länder.

Regeringens bedömning: Något avtal mellan Sverige och Danmark om rätten till ledighet för vissa politiska uppdrag i det andra landet bör inte ingås.

Förslaget i promemorian överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att Sverige och Danmark ska ingå avtal om rätten till ledighet för vissa politiska uppdrag i det andra landet.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, bl.a. *Arbetsdomstolen, Haparanda kommun, Malmö kommun, Vallentuna kommun, Region Dalarna, Region Västra Götaland och Lunds universitet*, tillstyrker förslaget om rätt till ledighet.

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget om rätt till ledighet och anför att det kan vara problematiskt för arbetsgivare att avgöra vilka politiska uppdrag som omfattas av rätten till tjänstledighet. Även *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle kräva att en arbetsgivare har kunskaper om den aktuella statens system och att det även skulle innebära en ökad administrativ börda för företagen. *Lunds universitet* och *Malmö kommun* tillstyrker förslaget, men anser i likhet med *Arbetsgivarverket* och *Svenskt Näringsliv* att det kan vara svårt att avgöra vilka uppdrag som omfattas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förtroendevalda som gränspendlar – ett uppmärksammat gränshinder

Gränspendling för arbete förekommer mellan Sverige och många andra europeiska länder. Merparten av de som arbetspendlar från Sverige till ett annat land pendlar till Danmark, Finland eller Norge. Enligt uppgifter från Region Västra Götalands statistikdatabas arbetspendlade ca 29 890 personer från Sverige till Norge 2014, och ca 870 personer från Norge till Sverige. År 2015 pendlade enligt Öresundsdatan ca 14 050 personer från Sverige till Danmark och 1 690 personer från Danmark till Sverige. Tillgänglig statistik tyder på att gränspendlingen varierar över tid.

I en enkätstudie som Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt skickade till 315 lokala partiorganisationer i 47 svenska kommuner som gränsar till Norge, Danmark eller Finland angav 17 av de totalt 70 svarande organisationerna att det fanns någon eller några inom partiets lokala organisation som hade avstått från att ställa upp som förtroendevald på grund av svårigheterna att få ledigt från arbete i ett annat land. Vidare uppgav 12 partiorganisationer att det fanns förtroendevalda inom partiets lokala organisation som arbetade i ett annat land. Av dessa hade 4 organisationer förtroendevalda som beviljats ledighet, medan 4 organisationer hade förtroendevalda som inte beviljats ledighet. Av organisationerna svarade 9 att det förekommit problem för de förtroendevalda att fullgöra uppdraget (SOU 2012:30 s. 110–111).

Frågan om rätt till ledighet för personer som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i ett annat nordiskt land än där personen är anställd har inom det nordiska gränshindersamarbetet uppmärksammat som ett gränshinder som det är angeläget att hitta en lösning på. Gränshinder definieras i det sammanhanget som lagar, offentliga regler eller praxis som hämmar individers mobilitet eller företags möjligheter att verka över gränserna i Norden. Enligt Öresundskommittén och Nordiska rådet

innebär det ett allvarligt gränshinder och en inskränkning av demokratin att en förtroendevald politiker med arbete i ett annat land inte har motsvarande rätt till ledighet som en förtroendevald som har ett arbete i samma land där personen har ett politiskt uppdrag. Den bristande möjligheten till tjänstledighet för politiska uppdrag beskrivs dels som ett hinder för den som vill vara politiskt aktiv i sitt hemland men som arbetar i ett annat land, dels som ett möjligt hinder för de företag som vill anställa en sådan person. Den nuvarande ordningen anses även hämma den demokratiska processen eftersom gränspendlare inte får samma förutsättningar att delta i det politiska arbetet som de personer som bor, arbetar och har förtroendeuppdrag i samma land (se Öresundskommitténs och Nordiska rådets gemensamma skrift 33 hinder, utmaningar och möjligheter – Öresundsmodellen 2010).

Tjänstledighet för politiska uppdrag för personer som arbetar i ett annat land är sedan 2014 upptaget i Nordiska ministerrådets gränshinderdatabas och har sedan dess varit ett s.k. prioriterat gränshinder av Sverige och Danmark. I augusti 2014 undertecknade de nordiska länderna deklarationen om att underlätta för förtroendevaldas ledighet i Norden. Deklarationen syftar till att de undertecknande länderna ska arbeta för att öka den fria rörligheten genom att verka för öppna och välfungerande möjligheter för förtroendevalda som arbetar i annat land att få ledighet för att fullgöra sina uppdrag, samt att verka för att länderna samråder i syfte att undvika att nya gränshinder uppstår. I deklarationen framhålls bl.a. att de politiska systemen i de nordiska länderna i stor utsträckning präglas av att de förtroendevalda inte är yrkesverksamma politiker och att de rättsliga systemen har stora likheter när det gäller kommunpolitikerns rätt till ledighet för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I deklarationen konstateras det också att det grundläggande motivet för en rätt till ledighet är gemensamt i de nordiska länderna, dvs. att en förutsättning för den representativa demokratin är att alla som uppfyller valbarhetskraven ska ges likvärdiga möjligheter att åta sig och fullgöra politiska uppdrag.

En rätt till ledighet införs

En rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå följer av kommunallagen (2017:725). Rätten till ledighet omfattar dock endast personer som både arbetar och innehar ett förtroendeuppdrag i Sverige. Mot bakgrund av de gränshinder som uppstår och de demokratiska aspekter som påverkas när enskilda personers möjligheter att åta sig politiska förtroendeuppdrag begränsas, finns det behov av att införa en rätt till ledighet även för personer som arbetar i Sverige men har ett politiskt uppdrag i ett annat land.

Regeringen är medveten om att en sådan rättighet, som *Arbetsgivarverket* och *Svenskt Näringsliv* påtalar, kan ge upphov till ett visst merarbete och praktiska gränsträngningsproblem för arbetsgivare. Den betydelse för demokratin och för den fria rörligheten inom Norden och inom EES som en sådan rättighet har, får dock anses väga tyngre än den eventuella problematik som kan uppstå. En rätt till ledighet för politiska uppdrag i vissa andra länder bör därför införas.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om svenska kommuners och regioners angelägenheter och organisation. Det bedöms inte vara lämpligt

att i den lagen införa bestämmelser om utländska politiska uppdrag. Det finns inte heller någon annan lämplig lag där sådana bestämmelser kan införas. Det framstår därför som lämpligast att bestämmelserna införs i en ny särskild lag.

Något avtal mellan Sverige och Danmark bör inte ingås

I promemorian föreslås att Sverige ingår ett avtal med Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet från arbete för att kunna fullgöra politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå. Det finns dock begränsade möjligheter för Sverige att ingå ett sådant avtal med hänsyn till EU-rättens förbud mot diskriminering, artikel 18 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), och lojalitetsplikten (artikel 4.3 fördraget om Europeiska unionen), och frågan bör därför lösas på annat sätt än genom ett avtal. Dialogen med Danmark om detta bör fortsätta.

4.2 Uppdrag som ska omfattas av lagen

Regeringens förslag: Rätten till ledighet från anställning i Sverige ska gälla den som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i en annan stat inom EES, i Schweiz eller i Förenade kungariket. Det ska avse politiska uppdrag som motsvarar något av följande uppdrag i Sverige som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen:

- förtroendevald ledamot eller ersättare i fullmäktige, nämnd eller fullmäktigeberedning eller revisor,
- kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller annat förtroendeuppdrag som fullgörs på heltid eller betydande del av heltid,
- förtroendevald ledamot eller ersättare i beslutande församling, beslutande församlings beredning, förbundsstyrelse eller annan nämnd eller revisor i ett kommunalförbund, och
- av fullmäktige utsedd styrelseledamot, styrelsesuppleant, lekmannarevisor, motsvarande annan revisor eller suppleant för revisor i ett kommunalt bolag, en kommunal stiftelse eller en kommunal förening.

Förslaget i promemorian överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorians förslag omfattas inte uppdrag i Schweiz. Förenade kungariket ingick i EU vid tidpunkten för promemorians framtagande.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Arbetsdomstolen* anser att det med anledning av de avtal som gäller mellan EU och Schweiz bör övervägas om uppdrag i Schweiz också bör omfattas. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* framhåller att det bör finnas regler till skydd för arbetstagaren och för hur tvister ska avgöras.

Rätten till ledighet bör införas för politiska uppdrag inom EES-området, i Schweiz och i Förenade kungariket

I enlighet med vad som anförs i avsnitt 4.1 finns behov av att införa en reglering som ger personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå i vissa andra länder en rätt till ledighet från sin anställning i Sverige för att kunna fullgöra politiska uppdrag. EU har enligt regeringens bedömning inte exklusiv kompetens på detta område, dvs. ensamrätt att lagstifta och anta bindande rättsakter. EU har inte heller antagit några rättsakter gällande frågor om ledighet för politiska uppdrag på annan grund och Sverige har därför befogenhet att lagstifta om rätten till ledighet.

Att det inte finns en sådan rätt till ledighet har uppmärksammats som ett gränshinder inom ramen för det nordiska samarbetet (se avsnitt 4.1). Det kan antas att det främst rör sig om personer som pendlar till Sverige från ett annat nordiskt land. Situationen för arbetspendlande politiker kan dock inte enbart ses utifrån ett nordiskt perspektiv. En reglering måste även utformas med beaktande av generella EU-rättsliga regler och principer. En huvudprincip i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen (artikel 45.1 i FEUF). Medlemsstater får inte införa regler som hindrar den fria rörligheten eller som direkt eller indirekt diskriminerar arbetstagare utifrån deras medborgarskap och åtgärder som diskriminerar arbetstagare på grund av nationalitet är förbjudna (artiklarna 18 och 45.2 i FEUF). I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen finns förtydliganden som innebär att en arbetstagare som är utländsk medborgare inte på grund av sin nationalitet får behandlas annorlunda än arbetslandets egna arbetstagande medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor. Genom EES-avtalet gäller motsvarande reglering inom hela EES-området.

Mot denna bakgrund finns det skäl att anta att en reglering som ger rätt till ledighet för personer med politiska uppdrag inom Norden inte kan anses vara förenlig med EU-rättens förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet. Den lag som föreslås bör därför inte avgränsas till politiska uppdrag inom Norden. Frågan uppstår då om det finns anledning att införa en reglering som omfattar politiska uppdrag inom hela EES-området.

Av naturliga skäl får pendling mellan Sverige och ett annat nordiskt land antas vara vanligast förekommande (se vidare i avsnitt 4.1). Även om det inte kan uteslutas att det finns personer som pendlar mellan Sverige och en annan stat inom EES-området, och att det även bland dessa kan finnas personer som har politiska uppdrag i hemlandet, finns det inget som talar för att en sådan gränspendling förekommer i någon större omfattning. En utvidgning av rätten till ledighet till att omfatta anställda i Sverige med politiska uppdrag i annat land inom EES-området skulle dock underlätta för enskilda med politiska uppdrag i ett annat land att ta en anställning i Sverige, vilket i sig kan ha positiva effekter för samhället i stort.

Med beaktande av de EU-rättsliga principer som redogörs för ovan bör den reglering som föreslås avse alla personer med anställningar i Sverige som innehar politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området. I promemorian föreslås att regleringen endast ska avse denna

rets. Regeringen anser dock att det med hänsyn till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer finns skäl att låta lagförslaget inkludera anställda i Sverige med politiska uppdrag i Schweiz, i likhet med vad *Arbetsdomstolen* påtalar.

Motsvarande bestämmelser om fri rörlighet finns för en viss grupp personer i avtalet om Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1.2020, s. 7). Det gäller de särskilda medborgare, t.ex. brittiska medborgare och EU-medborgare som har utövat sin rätt som gränsarbetare enligt unionsrätten före övergångsperiodens utgång och som fortsätter att göra det därefter, och denna personkrets bör omfattas av lagförslaget. För att underlätta tillämpningen av det föreslagna regelverket är det lämpligt att inkludera samtliga personer med politiska uppdrag i Förenade kungariket och inte bara de särskilda medborgarna.

Rätten till ledighet bör omfatta uppdrag som motsvarar dem i Sverige

Rätten till ledighet för uppdrag i annat land bör i så stor utsträckning som möjligt likna rätten till ledighet för uppdrag i Sverige. Detta skulle dels ge samma rätt till ledighet oavsett vilket land man har sitt uppdrag, dels förenkla tillämpningen för arbetsgivare. Därför bör den föreslagna rätten till ledighet omfatta sådana utländska politiska uppdrag på lokal och regional nivå som motsvarar sådana svenska uppdrag som ger rätt till ledighet.

Rätten till ledighet från anställning för att fullgöra politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå i Sverige regleras i kommunallagen. Med förtroendevalda avses i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunalråd eller motsvarande samt revisorer. Även ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund omfattas av definitionen förtroendevalda (4 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen). Berättigade till ledighet är, förutom förtroendevalda, också av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ kommunallagen (4 kap. 11 § andra stycket kommunallagen), dvs. kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Enligt kommunallagen finns det en rätt till ledighet för sådana uppdrag, men inte en rätt för den som utnyttjar ledigheten att få ersättning från arbetsgivaren.

De politiska uppdragen och vad de kallas skiljer sig givetvis åt mellan olika länder, och en uttömmande lista med de uppdrag som föreslås berättiga till ledighet är inte möjligt att ge. Den mest omfattande gränspendlingen sker dock för Sveriges del inom Norden (se avsnitt 4.1), och de politiska uppdrag som kan komma att utgöra grund för ledighet enligt den föreslagna lagen kommer därför sannolikt vara uppdrag i Danmark, Finland eller Norge, och beträffande dessa länder bör följande uppdrag kunna anses motsvara svenska politiska uppdrag som ger rätt till ledighet.

I Danmark finns förtroendevalda politiker på lokal och regional nivå. Kommunalbestyrelserna och regionråden är högsta beslutande organ, och

kan anses motsvara kommun- respektive regionfullmäktige i Sverige. Förtroendevalda i kommunalbestyrelsen och regionrådet är de som i enlighet med den danska lagen om kommunala och regionala val har valts till och för närvarande innehar ett politiskt uppdrag i dessa organ. Kommunalbestyrelsen respektive regionrådet tillsätter nämnder, kommissioner, styrelser och liknande. I Danmark finns inget system med förtroendevalda revisorer.

I Finland finns för närvarande endast två politiskt valda nivåer, stat och kommun. På regional nivå saknas motsvarighet till de svenska regionerna, men kommunerna har ett omfattande samarbete i form av samkommuner som kan liknas vid svenska kommunalförbund. Det högsta beslutande organet i finska kommuner är fullmäktige, som består av folkvalda ledamöter. Fullmäktige tillsätter kommunstyrelse, nämnder och andra organ. Förtroendevalda i kommunen är enligt den finska kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag. Revisorer i finska kommuner utses av fullmäktige, men är inte förtroendevalda.

I Norge utgör kommunestyret på lokal nivå respektive fylkestinget på regional nivå de högsta beslutande organen, och motsvarar kommun- respektive regionfullmäktige i Sverige. Dessa tillsätter underlydande organ som t.ex. styrelsen (förmannskap och fylkesutvalg) och andra nämnder (utvalg). Kommunestyret respektive fylkestinget utser även styrelseledamöter till kommunala bolag. För Oslo finns en särreglering som innebär att staden har såväl kommunala som fylkeskommunala uppgifter, likt Gotlands kommun. Förtroendevalda definieras i den norska kommunallagen som ledamöter i kommunestyret och fylkestinget, personer som ett folkvalt organ har valt in i ett folkvalt organ eller annat kommunalt organ, ledamöter i kommunala distriktskommittéer valda genom direktval, ordföranden i s.k. kommuneråd och fylkesråd som är utnämnda av borgmästaren, samt ledamöter i kommuneråd och fylkesråd som är utnämnda av respektive ordförande.

De beskrivna uppdragen bör inte uttryckligen anges i den föreslagna lagen, utan bestämmelserna i den nya lagen bör utformas så att de överensstämmer med kommunallagen i dessa delar och utifrån det bör en tolkning kunna göras från fall till fall. Det som blir avgörande för om ett uppdrag ska ge rätt till ledighet är om det kan anses motsvara något av de uppdrag som ger rätt till ledighet enligt bestämmelserna i kommunallagen. Andra uppdrag bör inte ge någon rätt till ledighet. Det är den person som begär rätt till ledighet som har att redovisa de omständigheter som gör att ett utländskt politiskt uppdrag ska anses motsvara ett uppdrag som ger rätt till ledighet i Sverige.

Twister enligt den föreslagna lagen

Twister om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, t.ex. rörande rätten till ledighet, ska enligt 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister handläggas enligt den lagen. Någon uttrycklig bestämmelse om detta, som TCO efterfrågar, behöver därför inte tas in i den nya lagen.

4.3 Ledighetens omfattning

Regeringens förslag: Det politiska uppdraget ska ge rätt till den ledighet från anställningen som behövs för att uppdraget ska kunna fullgöras. Ledigheten ska omfatta tid för möten som är nödvändiga för uppdraget, resor till och från möten och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten.

Förslaget i promemorian överensstämmer i sak med regeringens förslag. Promemorians lagförslag innebär hänvisningar till kommunallagen.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Piteå kommun* och *TCO* påpekar att ledigheten kan bli omfattande om landet där den anställda har sitt politiska uppdrag ligger långt bort.

Skälen för regeringens förslag: Enligt kommunallagen omfattar rätten till ledighet den tid som behövs för att uppdragen ska kunna fullgöras. Ledigheten omfattar tid för möten i kommunala organ och andra möten som är nödvändiga för uppdragen. Ledigheten omfattar även resor till och från möten och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten (4 kap. 11 § första stycket kommunallagen). Rätten till ledighet omfattar uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, nämnd, beredning, arbetsgrupp, utredning eller motsvarande som kan betraktas som en följd av uppdraget. Rätten kan även omfatta partigruppsmöten som används till förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder. Där emot omfattas inte sammanträden som inte har direkt med uppdraget att göra, t.ex. allmänna partimöten, eller tid för inläsning av handlingar (prop. 1975/76:187 s. 230).

Den rätt till ledighet för politiska förtroendeuppdrag i annat land som föreslås i denna lagrådsremiss bör vara likvärdig med rätten till ledighet för förtroendeuppdrag i Sverige enligt kommunallagen. Det bör därför införas en rätt till ledighet i den utsträckning som behövs för att det politiska uppdraget ska kunna fullgöras. Ledigheten ska omfatta tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från möten och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten. Som *Piteå kommun* och *TCO* framhåller kan en anställd med ett politiskt uppdrag i ett annat land behöva vara ledig i större omfattning än en anställd med politiskt uppdrag i Sverige. En sådan skillnad bör dock inte leda till sämre möjligheter att åta sig förtroendeuppdrag. Även res tiden inom Sverige kan variera och i vissa fall ta betydande tid i anspråk, och den pågående digitaliseringen kan komma att ge större flexibilitet vid utförandet av vissa arbetsuppgifter. Det finns således inte skäl att begränsa den tid en anställd har rätt att vara ledig för ett uppdrag i ett annat land, i förhållande till vad som gäller för uppdrag inom landet.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Förslaget i promemorian överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 mars 2019.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Den tidpunkt för ikraftträdande som föreslås i promemorian har passerat och ikraftträdandet behöver därför senareläggas. Den nya lagen om rätt till ledighet för personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området, i Schweiz och i Förenade kungariket bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms vara tidigast den 1 augusti 2022.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för arbetsgivare

Förslaget om rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området, i Schweiz och i Förenade kungariket innebär en viss utökad skyldighet för arbetsgivare i offentlig och privat sektor att bevilja ledighet till sina anställda. Regleringen kommer troligtvis främst att beröra arbetsgivare som är verksamma i områden som gränsar till Danmark, Finland eller Norge. Eftersom antalet förtroendevalda som arbetar i ett annat land kan antas vara litet bedöms även den ökade belastningen för arbetsgivare vara liten. *Arbetsgivarverket* anför att förslaget kan medföra behov av vikarier, innebära merkostnader och påverka effektiviteten. Även *Svenskt Näringsliv* framför liknande synpunkter och anser att förslaget kommer innebära en minskad produktion och en ökad administrativ börda samt att det kan uppstå svårigheter att hitta vikarier. Regeringen anser att sådana konsekvenser sannolikt blir marginella med tanke på det fåtal personer som omfattas av den föreslagna lagen.

Rätten till ledighet innebär inte att den som nyttjar ledigheten har rätt till ersättning från arbetsgivaren, så ingen ytterligare kostnad uppkommer av den anledningen. Förslaget kan dock innebära att vissa merkostnader uppstår eller medföra förlorade intäkter till följd av produktionsbortfall. Dessa kostnader bedöms dock bli försumbara och uppvägs av fördelarna för de demokratiska processerna och den fria rörligheten.

6.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

6.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har lett till den.

Förslaget om att personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området, i Schweiz och i Förenade kungariket ges en rätt till ledighet från sin anställning i Sverige berör kommuner och regioner i egenskap av arbetsgivare. Förslaget avser ett generellt regelverk som påverkar både offentliga och privata arbetsgivare på samma sätt och bedöms därför inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

6.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kommuner och regioner kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för den kommunala verksamheten.

Finansieringsprincipen tillämpas inte för statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på kommunsektorn, och är därmed inte tillämplig på det aktuella lagförslaget.

6.3 Konsekvenser för sysselsättning och företag

Lagförslaget kan ha positiva sysselsättningseffekter, även om dessa effekter bedöms vara marginella. I de fall förtroendevalda i andra länder valt bort arbete i Sverige på grund av bristande möjligheter till ledighet kan förslaget innebära en förändring av sök beteendet bland dessa. Särskilt inom yrken där det finns en brist på kompetens i Sverige kan kvalificerade arbetssökanden från andra länder vara avgörande för att platsen blir tillsatt. Även *Umeå kommun* framhåller i sitt remissvar att lagförslaget kan bidra till en förbättrad kompetensförsörjning. Samtidigt är det viktigt att vara uppmärksam på att lagförslaget inte får en omvänd effekt, dvs. att arbetsgivare undviker att anställa personer som har förtroendeuppdrag i andra länder eftersom det kan innebära stor frånvaro.

Den föreslagna lagen bedöms inte i någon betydande utsträckning medföra att små företags förutsättningar att bedriva verksamhet försämras i förhållande till större företags, jämfört med dagens situation.

6.4 Övriga konsekvenser

Förslagen i denna lagrådsremiss kan medföra nya arbetsrättsliga tvister, om det uppstår olika tolkningar av vad rätten till ledighet innebär. För-

slaget bedöms därför kunna medföra vissa ökade kostnader för de allmänna domstolarna och Arbetsdomstolen. Med beaktande av att den kretsen är mycket liten bedöms dock dessa kostnadsökningar som marginella och kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga ramar.

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, då det syftar till att ge personer med förtroendeuppdrag som arbetar i ett annat land samma rättigheter som personer med förtroendeuppdrag och arbete i samma land. Detta ligger i linje med integrationspolitikens mål om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Förslaget bedöms inte få någon effekt för brottsligheten eller ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslag till lag (2021:000) om rätt till ledighet för politiska uppdrag inom EES, i Schweiz och i Förenade kungariket

1 § En person som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz eller i Förenade kungariket har rätt till ledighet från sin anställning i Sverige i den omfattning som anges i denna lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätt till ledighet för politiska uppdrag i annat land i den omfattning som följer av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 4.2.

Bestämmelsen innebär att en person som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i en annan stat inom EES-området, i Schweiz eller i Förenade kungariket har rätt till ledighet från sin anställning i Sverige för att fullgöra sitt uppdrag, om övriga förutsättningar för det är uppfyllda enligt lagen. EU:s medlemsländer omfattas av bestämmelsen, då de utgör en del av EES-området.

2 § Rätten till ledighet gäller den som har ett politiskt uppdrag som motsvarar något av följande uppdrag i Sverige som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen (2017:725):

1. förtroendevald ledamot eller ersättare i fullmäktige, nämnd eller fullmäktigeberedning eller revisor,
2. kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller annat förtroendeuppdrag som fullgörs på heltid eller betydande del av heltid,
3. förtroendevald ledamot eller ersättare i beslutande församling, beslutande församlingsberedning, förbundsstyrelse eller annan nämnd eller revisor i ett kommunalförbund, och
4. av fullmäktige utsedd styrelseledamot, styrelsesuppleant, lekmannarevisor, motsvarande annan revisor eller suppleant för revisor i ett kommunalt bolag, en kommunal stiftelse eller en kommunal förening.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka utländska politiska uppdrag som ska ge rätt till ledighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Uppdragen i *punkterna 1–3* motsvarar uppdrag som förtroendevald på lokal eller regional nivå i Sverige enligt 4 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen och som ger rätt till ledighet enligt 4 kap. 11 § kommunallagen (se prop. 2016/17:171 s. 310–311). Uppdragen i *punkten 4* motsvarar de uppdrag som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen, men som inte omfattas av definitionen av förtroendevalda i 4 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen. Dessa uppdrag anges i 4 kap. 11 § andra stycket kommunallagen (se prop. 2016/17:171 s. 316). Avgörande för vilka uppdrag som omfattas är inte vad uppdragen kallas, utan vilken funktion de fyller i respektive land. De uppdrag som redovisas i avsnitt 4.2 och som för närvarande finns i de nordiska grannländerna kan tjäna som vägledning.

Det är den person som begär rätt till ledighet som har att redovisa de omständigheter som gör att ett utländskt uppdrag ska anses motsvara ett

uppdrag som ger rätt till ledighet i Sverige. Tvister om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, t.ex. rörande rätten till ledighet, ska enligt 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister handläggas enligt den lagen.

3 § Det politiska uppdraget ger rätt till den ledighet från anställningen som behövs för att uppdraget ska kunna fullgöras. Ledigheten ska omfatta tid för

1. möten som är nödvändiga för uppdraget,
2. resor till och från möten, och
3. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omfattningen av rätten till ledighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Rätten till ledighet omfattar tid för möten som är nödvändiga för uppdraget samt resor till och från möten och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter möten. Rätten till ledighet motsvarar det som enligt 4 kap. 11 § första stycket kommunallagen gäller för ledighet med anledning av svenska uppdrag (se prop. 2001/02:80 s. 139 och prop. 2016/17:171 s. 316). I 4 kap. 11 § första stycket 1 kommunallagen anges dock även att rätten till ledighet omfattar tid för möten i kommunala organ. Sådana möten omfattas här av *punkten 1*, dvs. möten som är nödvändiga för uppdraget, och någon annan innebörd än i kommunallagen är inte avsedd.

Sammanfattning av promemorian Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land (Ds 2018:26)

I departementspromemorian föreslås att en person som, i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, har politiska uppdrag på lokal eller regional nivå ska ha rätt till tjänstledighet från anställning i Sverige. Detta föreslås regleras i en ny lag. Det föreslås även att riksdagen godkänner ett avtal mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet från arbete för att kunna fullgöra politiska uppdrag på lokal och regional nivå.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2019.

Förslag till lag (2019:000) om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En person som i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har ett uppdrag som motsvarar de uppdrag som anges i 4 kap. 1 § och 11 § andra stycket kommunallagen (2017:725), har rätt till ledighet från sin anställning i Sverige i den omfattning som anges i 4 kap. 11 § första stycket kommunallagen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land (Ds 2018:26) kommit in från Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket, Region Dalarna (dåvarande Dalarnas läns landsting), Greater Copenhagen, Halmstad kommun, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet, Malmö kommun, Piteå kommun, Region Skåne (dåvarande Skåne läns landsting), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation, Umeå kommun, Vallentuna kommun och Västra Götalandsregionen (dåvarande Västra Götalands läns landsting).

Almega, Bjurholms kommun, Eda kommun, Falköpings kommun, Föreningen Norden, Företagarna, Haninge kommun, Hedemora kommun, Region Jämtland Härjedalen (dåvarande Jämtlands läns landsting), Karlskrona kommun, Kommerskollegium, Kungälv kommun, Nora kommun, Nordkalottens Gränstjänst, Region Norrbotten (dåvarande Norrbottens läns landsting), Nyköpings kommun, Oxelösunds kommun, Riksdagens ombudsmän, Storumans kommun, Strömstad kommun, Strömsunds kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner (dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting), Svinesunds-kommittén, Söderköpings kommun, Tanum kommun, Torsby kommun, Tranås kommun, Uppsala kommun, Värmlands läns landsting, Älmhults kommun, Älvkarlebys kommun, Älvsbyns kommun, Östhammars kommun och Övertorneå kommun har beretts tillfälle att lämna synpunkter, men har avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-10-14

Närvarande: Justitieråden Mahmut Baran, Leif Gäverth och Malin Bonthron

Rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land

Enligt en lagrådsremiss den 7 oktober 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om rätt till ledighet för politiska uppdrag inom EES, i Schweiz och i Förenade kungariket.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sanja Moraca Roos, biträdd av rättssakkunniga Marzia Kristensson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.