

Innehåll

Innehåll	1
1 Sammanfattning.....	3
2 Författningsförslag.....	4
2.1 Förslag till lag (2019:000) om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet	4
2.2 Förslag till förordning om ändring i tjänstledighetsförordningen (1984:111)	5
3 Ärendet	9
4 Bakgrund och behovet av reglering	10
4.1 Ett uppmärksammat gränshinder.....	10
4.1.1 Deklaration om att underlätta förtroendevaldas ledighet i Norden	13
4.1.2 Gränshinderarbetet i Nordiska ministerrådet	13
4.2 Behovet av en ny reglering	14
5 En lag om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet	16
5.1 En ny lag om ledighet för att kunna fullgöra politiska uppdrag inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet	16
5.1.1 Följdändring i tjänstledighetsförordningen	19

6	Avtal mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå	21
6.1	Avtalet	21
6.2	Rätten till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i Danmark	22
6.3	Avtalets ingående	23
7	Ikraftträdande	25
8	Konsekvenser	26
8.1	Konsekvenser för arbetsgivare	26
8.2	Konsekvenser för kommuner och landsting	27
8.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	27
8.2.2	Ekonomiska konsekvenser	27
8.3	Konsekvenser för sysselsättning och företag	28
8.4	Övriga konsekvenser	28
9	Författningskommentar	30
	Avtal mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå	31

1 Sammanfattning

I departementspromemorian föreslås att en person som, i ett 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.

2 Författningsförslag

2.1 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.

2.2 Förslag till förordning om ändring i tjänstledighetsförordningen (1984:111)

Härigenom föreskrivs att 2 § tjänstledighetsförordningen (1984:111)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §² En arbetstagares rätt till tjänstledighet regleras i bland annat följande föreskrifter

Författning	Föreskrift om tjänstledighet
Regeringsformen	4 kap. 10 § för att fullgöra uppdrag som ledamot av riksdagen
Anställningsförordningen (1994:373)	19 § i vissa fall får en anställd med fullmakt ha flera anställningar
Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen	6 §
Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning	1 §
Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	17 § för att delta i förhandling
Arbetsmiljölagen (1977:1160)	6 kap. 5 och 15 §§ för att fullgöra uppgifter som skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté

¹ Förordningen omtryckt 1991:1787.

² Senaste lydelse 2017:1044.

Lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.	3 §
Denna förordning (1984:111)	5 §
Lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare	3 §
Lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård	20 §
Kommunallagen (2017:725)	4 kap. 11 § för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag
	4 kap. 34 § för att tjänstgöra som politisk sekreterare
Föräldraledighetslagen (1995:584)	3–8 §§
Lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet	1 §
Lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	1 §

Föreslagen lydelse

2 §³ En arbetstagares rätt till tjänstledighet regleras i bland annat följande föreskrifter

Författning	Föreskrift om tjänstledighet
Regeringsformen	4 kap. 10 § för att fullgöra uppdrag som ledamot av riksdagen
Anställningsförordningen (1994:373)	19 § i vissa fall får en anställd med fullmakt ha flera anställningar
Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen	6 §
Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning	1 §
Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	17 § för att delta i förhandling
Arbetsmiljölagen (1977:1160)	6 kap. 5 och 15 §§ för att fullgöra uppgifter som skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté
Lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.	3 §
Denna förordning (1984:111)	5 §

³ Senaste lydelse 2017:1044.

Lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare	3 §
Lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård	20 §
Kommunallagen (2017:725)	4 kap. 11 § för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag 4 kap. 34 § för att tjänstgöra som politisk sekreterare
Föräldraledighetslagen (1995:584)	3–8 §§
Lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet	1 §
Lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	1 §
<i>Lagen (2019:000) om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet</i>	1 §

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2019.

3 Ärendet

Öresundskommittén, som var ett samarbetsorgan i Öresundsregionen som nu uppgått i Greater Copenhagen, påtalade 2009 i en skrivelse till svenska respektive danska regeringen behovet av en lagändring som ger förtroendevalda rätt till ledighet även om de arbetar i ett annat land (Fi2009/07760/OFA/KL). Mot denna bakgrund gjordes en kartläggning av behovet av nya regler om tjänstledighet för en enskild som har ett förtroendeuppdrag i ett annat land i betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30). Betänkandet har remitterats. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2012/01897/KSÄ/K).

I augusti 2014 undertecknade kommunministrarna från 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. Frågan är sedan dess ett av Sveriges s.k. prioriterade gränshinder inom ramen för Nordiska ministerrådets gränshinderarbete.

Efter förhandlingar mellan Sverige och Danmark har ett utkast till avtal om gränspendlares rätt till tjänstledighet från arbete för att kunna fullgöra politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå i dessa länder tagits fram (se *bilaga*).

4 Bakgrund och behovet av reglering

4.1 Ett uppmärksammat gränshinder

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 ramen för det nordiska gränshindersamarbetet, uppmärksammats 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.

Det faktum 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 den har ett politiskt uppdrag har framhållits som ett allvarligt gränshinder och en inskränkning av demokratin. Den bristande möjligheten till tjänstledighet för politiska uppdrag har uppmärksammats som ett hinder för de som vill vara politiskt aktiva i sitt hemland, men som arbetar i ett annat land, och även ett möjligt hinder för de företag som vill anställa någon som har ett politiskt uppdrag i sitt hemland. Nuvarande ordning kan även anses 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).

Gränspendling för arbete förekommer både till och från Sverige. Merparten av de som arbetspendlar från Sverige till ett annat land pendlar till Danmark, Finland eller Norge. Det kan även förekomma

att personer som bor i Sverige arbetar i andra europeiska länder och vice versa, dvs. att personer som bor i andra europeiska länder arbetspendlar till Sverige.

Det saknas för närvarande aktuell och heltäckande statistik över pendlingen mellan de nordiska länderna, men relativt uppdaterade uppgifter finns avseende pendlingen mellan Sverige och Norge respektive mellan Sverige och Danmark. Enligt uppgifter från Västra Götalandsregionens statistikdatabas arbetspendlade 29 886 personer från Sverige till Norge 2014, och 872 personer från Norge till Sverige. Enligt uppgifter från Öresundsdatabasen pendlade 14 045 personer från Sverige till Danmark 2015, och 1 690 personer från Danmark till Sverige. Den tillgängliga statistiken tyder på att gränspendlingen varierar över tid.

En kartläggning av behovet av att införa regler om tjänstledighet för personer som har ett förtroendeuppdrag i ett annat land gjordes av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt i betänkandet Vital kommunal demokrati. En enkät skickades till 315 lokala partiorganisationer i 47 svenska kommuner som gränsar till Norge, Danmark och Finland, eller ligger nära den svenska gränsen. Enkäten besvarades av 22 procent av organisationerna. Av de svarande 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. Av de totalt 70 svarande organisationerna angav 17 stycken 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. I enkätsvaren påpekades att problemet sannolikt kommer att öka i takt med att gränspendlingen ökar. Drygt hälften av de svarande i enkäten uppgav att det fanns ett behov av att införa regler som innebär att en person med förtroendeuppdrag i Sverige kan få vara ledig från sin anställning i ett annat nordiskt land (SOU 2012:30 s. 110 och 111).

Kommittén bedömde att det fanns behov av att införa regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat land. Kommittén ansåg att det inte är antalet berörda som är avgörande för behovet av reglering, utan att frågan snarare är av principiell

karaktär. Kommittén anförde vidare att man, vid bedömningen av om det finns behov av att införa regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat land, även måste beakta de som avstår från att åta sig uppdrag på grund av avsaknaden av möjligheten till tjänstledighet (SOU 2012:30 s. 122–124). Kommittén konstaterade också att det finns tydliga likheter mellan såväl de kommunpolitiska systemen som rätten till ledighet för politiska uppdrag i de flesta nordiska länderna.

I samtliga länder är rätten mer eller mindre uttryckligt knuten till uppdrag i den egna staten. Eftersom rätten till ledighet grundar sig på uppdraget och dess omfattning, så är det arbetsgivarna i det land där uppdraget utövas som har en skyldighet att bevilja ledighet. Uppdrag i annat land ger således inte någon rätt till ledighet. Generellt sett tycks rätten till ledighet, sett till vad som kan ligga till grund för ledighet, vara något mer omfattande i Sverige än i Norge, Danmark och Finland. Det finns t.ex. inte i de andra länderna en lika omfattande rätt till dygnsvila och det finns inte heller en lika omfattande rätt till ledighet för gruppmöten och liknande. Dessutom ger uppdrag i kommunala bolag inte alltid rätt till ledighet i de andra länderna. Enligt dansk lag finns dock en rätt till ledighet för att delta i kurser som har betydelse för uppdraget, som saknar motsvarighet i svensk rätt (SOU 2012:30 s. 114 och 115).

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätts betänkande remitterades. Samtliga remissinstanser instämde eller hade inga invändningar mot kommitténs bedömning att frågan om reglering av rätt till tjänstledighet för att kunna fullgöra förtroendeuppdrag i ett annat land är av principiell art och därför behöver få en lösning. Malmö kommun ansåg att frågan var principiellt mycket viktig och instämde i bedömningen att det finns behov av att införa regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i annat land. Göteborgs och Helsingborgs kommuner konstaterade vidare att den ökade rörligheten över gränserna sannolikt innebär att behovet kommer att öka i framtiden.

Regeringen gjorde i propositionen Vital kommunal demokrati 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 (prop. 2013/14:5 s. 41).

4.1.1 Deklaration om att underlätta förtroendevaldas ledighet i Norden

I deklARATIONEN om att underlätta för förtroendevaldas ledighet i Norden, som undertecknades i augusti 2014, framhölls värdet av ett fortsatt stärkt och fokuserat nordiskt samarbete i en tid då betydelsen av regionalt samarbete ökar. I deklARATIONEN konstaterades även att fri rörlighet för medborgare, varor och tjänster mellan de nordiska länderna bidrar till att stärka de nordiska ländernas grundläggande värderingar och konkurrensförmåga. Vidare framhölls att de politiska systemen i de nordiska länderna i stor utsträckning präglas av att de förtroendevalda inte är yrkesverksamma politiker. Det konstaterades också att de rättsliga systemen har stora likheter när det gäller kommunpolitikernas rätt till ledighet för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Det grundläggande motivet för rätten 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.

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.

4.1.2 Gränshinderarbetet i Nordiska ministerrådet

Gränshinderrådet är ett politiskt tillsatt organ inom ramen för Nordiska ministerrådet, som har i uppdrag att främja den fria rörligheten inom Norden för såväl enskilda som företag. Gränshinderarbetet syftar till att undanröja existerande gränshinder, att förebygga nya gränshinder och informera om gällande lagar och regler. Hindret om 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.

De nordiska samarbetsministrarna, som på statsministrarnas uppdrag svarar för samordningen av det nordiska regeringssamarbetet, fattade under 2017 beslut om en höjd ambitionsnivå för antalet

gränshinder som rådet ska lösa eller skriva av årligen, med en ny målsättning om 8–12 (tidigare 5–10) hinder. De hinder som har störst betydelse för den fria rörligheten ska prioriteras.

Sverige är under 2018 ordförande i Nordiska ministerrådet och regeringen har i sitt ordförandeskapsprogram, som innehåller de samlade prioriteringarna för rådets verksamhet, angett att Sverige kommer att arbeta aktivt för att de hinder som på olika sätt gör det svårare att pendla över gränserna i Norden ska bli färre.

4.2 Behovet av en ny reglering

Bedömning: Det finns behov av att införa en reglering som ger personer som arbetar i Sverige, och har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i ett annat land, rätt till tjänstledighet för att kunna fullgöra uppdraget.

Skälen för bedömningen: I svensk rätt regleras arbetstagares rätt till ledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Rätten till ledighet enligt kommunallagen omfattar endast personer som både arbetar och innehar ett förtroendeuppdrag i Sverige. Med beaktande av de problembeskrivningar och bedömningar som gjorts inom ramen för det nordiska samarbetet finns behov av att införa en reglering som ger personer som arbetar i Sverige, och som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i ett annat land, rätt till ledighet för att kunna fullgöra uppdraget.

I Danmark finns reglering med innebörden att ekonomi- och inrikesministern kan ingå avtal med en annan stat om ömsesidig rätt till ledighet för arbetstagare med politiska uppdrag i respektive stat. Det kan även nämnas att den norska regeringen nyligen överlämnat en proposition om en ny kommunallag till Stortinget som innehåller en bestämmelse om att arbetstagare som är förtroendevalda och bosatta i ett annat nordiskt land ges motsvarande rätt till ledighet som norska förtroendevalda. Om förslaget antas, kommer svenska förtroendevalda som arbetspendlar till Norge att ges motsvarande rätt till ledighet som norska förtroendevalda. Det är positivt om fler länder inför lagstiftning av detta slag.

En möjlighet till tjänstledighet i gränspendlingsituationer kan bidra till att fler är villiga att ta sig an politiska förtroendeuppdrag, vilket är betydelsefullt i en tid då många partier har svårigheter att tillsätta sina platser på lokal och regional nivå. En sådan möjlighet är således positiv både ur ett demokratiperspektiv och för att ytterligare främja och stärka det nordiska samarbetet. Det finns därmed starka skäl att i svensk rätt införa en reglering som ger personer med politiska uppdrag på lokal eller regional nivå i ett annat land samma rätt till ledighet från sina anställningar som personer med sådana uppdrag i Sverige.

5 En lag om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

5.1 En ny lag om ledighet för att kunna fullgöra politiska uppdrag inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Förslag: Personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som motsvarar de uppdrag som anges i 4 kap. 1–2 §§ och 11 § andra stycket kommunallagen, och som är anställda i Sverige, ska ha rätt till ledighet från sina anställningar i den omfattning som anges i 4 kap. 11 § första stycket kommunallagen.

Skälen för förslaget

En rätt till tjänstledighet införs för politiska uppdrag inom EES-området

I enlighet med vad som anförs i avsnitt 4.2 finns behov av att införa en reglering som ger personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land rätt till ledighet från anställning för att kunna fullgöra sitt politiska uppdrag. Det aktuella gränshindret har, som framkommit i det föregående, uppmärksammats inom ramen för det nordiska samarbetet. De gränshindersituationer som är aktuella kan främst antas röra 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 (FEUF) 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 rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen finns förtydliganden som innebär att en arbetstagare som är utländsk unionsmedborgare 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 tjänstledighet för personer med politiska uppdrag inom Norden inte kan anses vara förenlig med EU-rättens regler om förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet. Den aktuella regleringen 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 ett annat land 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 tjänstledighet till att omfatta anställda i Sverige med politiska uppdrag i 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 redogjorts för i det föregående kan det även ifrågasättas om nu gällande rätt till ledighet i svensk lagstiftning är förenlig med EU-rättens regler om

förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet (se SOU 2012:30 bilaga 3 och prop. 2013/14:5 s. 43).

Mot den bakgrunden bör den aktuella regleringen avse alla personer med anställningar i Sverige som innehar politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området.

Rätten till ledighet

I Sverige regleras rätten till ledighet från anställning för att fullgöra politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå i kommunallagen. Med förtroendevalda avses 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 §§ KL). Berättigade till ledighet är förtroendevalda och 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 §§ KL (4 kap. 11 § andra stycket KL).

Rätten till ledighet omfattar 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 mötena och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena (4 kap. 11 § första stycket KL). 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. Däremot omfattas inte sammanträden som inte har direkt med uppdraget att göra, t.ex. allmänna partimöten. Tid för inläsning av handlingar inbegrips inte heller (prop. 1975/76:187 s. 230).

Regleringen i kommunallagen innebär att det finns en rätt till tjänstledighet, men inte att den som utnyttjar ledigheten har rätt till ersättning från arbetsgivaren.

Det bedöms vara mest lämpligt, och även mest förenligt med EU-rätten, att ge personer som har anställning i Sverige med politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå i EES-området, som motsvarar de uppdrag som anges i 4 kap. 1–2 §§ och 11 § andra stycket KL, samma rätt till ledighet som personer med sådana uppdrag i Sverige. Det innebär att både personkretsen och frågan om ledighetens omfattning bör knytas till kommunallagens regler.

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. Även ledighetens omfattning följer av kommunallagens regler.

Twister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, t.ex. rörande rätten till tjänstledighet, handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Regleringen bör placeras i en egen lag

Den svenska regleringen om rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå finns i kommunallagen. Denna lag är en ramlag som reglerar kommuners och landstings angelägenheter och organisation. Med beaktande av att kommunallagen sätter grunden för svenska kommuners och landstings organisation och allmänna befogenheter bedöms det inte vara lämpligt att föra in en isolerad bestämmelse om utländska uppdrag i lagen. Det bedöms inte heller finnas någon annan generellt tillämplig lagstiftning i vilken en sådan bestämmelse kan ingå. Det framstår därför som lämpligt att frågan regleras i en ny särskild lag.

5.1.1 Följdändring i tjänstledighetsförordningen

Förslag: En hänvisning till den nya lagen tas in i den bestämmelse i tjänstledighetsförordningen som innehåller en uppräknning av föreskrifter i vilka en arbetstagares rätt till tjänstledighet regleras.

Skälen för förslaget: I tjänstledighetsförordningen (1984:111) finns föreskrifter om prövningen av vissa frågor om tjänstledighet från anställningar vid myndigheterna under regeringen. I 2 § finns en

exemplifierande uppräknning av föreskrifter i vilka en arbetstagares rätt till tjänstledighet regleras. Paragrafen innehåller bl.a. en hänvisning till 4 kap. 11 § KL. För att underlätta överblickbarheten bör också en hänvisning till den nya lagen om tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området tas in i förordningen.

6 Avtal mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå

6.1 Avtalet

Efter förhandlingar mellan Sverige och Danmark (se avsnitt 3) har ett utkast till avtal om gränspendlares rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå tagits fram. Huvuddragen i avtalet beskrivs i det följande. Avtalet i dess helhet finns i *bilagan* till denna promemoria.

Av artikel 1 framgår avtalets syfte, nämligen att ge folkvalda kommunpolitiker i Sverige och Danmark, som innehar politiska uppdrag på lokal eller regional nivå i den ena avtalsslutande staten men som arbetar i den andra avtalsslutande staten, rätt till tjänstledighet för att fullgöra sitt politiska uppdrag i hemstaten. Genom avtalet ska personer med politiska uppdrag i den ena avtalsslutande staten, men som arbetar i den andra avtalsslutande staten kunna åtnjuta samma rätt till tjänstledighet som kommunpolitiker i den avtalsslutande staten där personen arbetar.

Artikel 2 reglerar kommunpolitikernas rätt till tjänstledighet. Enligt artikeln förpliktar sig de avtalsslutande staterna att ge kommunpolitiker i den ena avtalsslutande staten som arbetar i den andra avtalsslutande staten, rätt till tjänstledighet från arbetet i den stat i vilken kommunpolitikern i en viss bestämd utsträckning arbetar (arbetsstaten) för att utföra ett politiskt uppdrag i hemstaten. Rätten till tjänstledighet gäller endast i den utsträckning som

följer av arbetsstatens lagstiftning. Personer som innehar ett politiskt uppdrag i den ena avtalsslutande staten, men som arbetar i den andra avtalsslutande staten, ska således ha samma rätt till tjänstledighet som kommunpolitiker från den avtalsslutande stat där personen arbetar.

I artikel 3 regleras avtalets territoriella omfattning. Artikel 4 behandlar frågor om avtalets varaktighet samt ändringar, genomförande och upphörande av avtalet. I artikel 5 finns bestämmelser om hur tvister om tolkning eller tillämpning av avtalet ska lösas. Artikel 6 innehåller bestämmelser om ikraftträdande av avtalet.

Till avtalet är fogat en bilaga med definitioner och hänvisningar till gällande rätt för avtalets tillämpningsområde. I avsnitt 5.1 finns en redogörelse för rätten till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i Sverige. En närmare beskrivning av de danska bestämmelserna lämnas i följande avsnitt.

6.2 Rätten till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i Danmark

I Danmark finns en lokal och regional nivå som styrs av förtroendevalda. Regionråden och kommunalbestyrelser är högsta beslutande organ.

Enligt § 16 b i den danska lov om kommunernes styrelse har en ledamot i en kommunalbestyrelse som är yrkesarbetande rätt till ledighet i den omfattningen som är nödvändig för att kunna delta i bl.a. möten och kurser som har betydelse för uppdraget. Rätten gäller dock inte för kommunalbestyrelsens ordförande, som förutsetts vara heltidsarvoderad. Rätten omfattar inte heller ledighet från arbete om frånvaron omöjliggör arbetsuppgifternas genomförande.

Rätten till tjänstledighet omfattar sammanträden i fullmäktige samt dess nämnder och utskott, andra sammanträden som är nödvändiga för förtroendeuppdraget, kurser och seminarier som ekonominämnden eller fullmäktige föreskriver samt revisionsverksamhet.

I förarbetena till lagen framhålls att rätten till ledighet som utgångspunkt enbart omfattar sådana sammanträden som syftar till något slags beslutsfattande. Inspektions- och tillsynsförrättningar samt representationsuppgifter omfattas inte. Inte heller gruppmöten

ger rätt till ledighet, eftersom det ansetts möjligt att förlägga sådana möten till tider som passar de förtroendevalda (lovforslag 1994–95 nr 167, Till. A s. 2090).

Motsvarande lagstadgade rätt till ledighet finns för uppdrag på regional nivå (§ 12 i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab).

Enligt § 16 b i lov om kommunernes styrelse kan den danske ekonomi- och inrikesministern ingå avtal med ett annat land om att personer med kommunalpolitiskt arbete i det berörda landet kan få rätt till ledighet i Danmark för att fullgöra det kommunalpolitiska uppdraget i den omfattning som gäller för danska förtroendevalda.

6.3 Avtalets ingående

Förslag: Riksdagen ska godkänna avtalet mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet från arbete för att kunna fullgöra politiska förtroendeuppdrag på lokal och regional nivå.

Skälen för förslaget: I avsnitt 5 föreslås att det ska införas en reglering som ger personer med anställning i Sverige, men som har ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i ett annat land inom det EES-området, rätt till ledighet från sin anställning för att kunna fullgöra uppdraget. Regleringen ger dock inte personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå i Sverige rätt till tjänstledighet från arbete i något annat land. Den danska regleringen ger, som tidigare nämnts, ekonomi- och inrikesministern rätt att ingå bilaterala avtal med den innebörden att personer med förtroendeuppdrag i utlandet ges samma rätt till tjänstledighet hos danska arbetsgivare som personer med förtroendeuppdrag i Danmark. Det föreslagna avtalet med Danmark säkerställer således att personer med politiska uppdrag på regional och lokal nivå i Sverige som arbetar i Danmark får samma rätt till tjänstledighet för att fullgöra sina politiska uppdrag som personer med sådana uppdrag i Danmark. Mot den bakgrunden bör det föreslagna avtalet ingås.

Eftersom överenskommelsen med Danmark förutsätter att ny lagreglering införs krävs att riksdagen godkänner överenskommelsen (10 kap. 3 § första stycket 1 regeringsformen).

7 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen om rätt till tjänstledighet för personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området ska träda i kraft den 1 mars 2019.

Bedömning: Avtalet med Danmark kan för Sveriges del träda i kraft tidigast den 1 mars 2019.

Skälen för förslaget och bedömningen: Den nya lagen om rätt till tjänstledighet för personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området bör träda i kraft så snart som möjligt. Det krävs dock viss tid för remissförfarandet, beredningen av förslaget inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Den nya lagen bedöms därför kunna träda i kraft tidigast den 1 mars 2019.

Avtalet med Danmark träder enligt artikel 6 i kraft 30 dagar efter det att de avtalslutande staterna skriftligen meddelat varandra att de har avslutat de interna rättsliga procedurerna som är nödvändiga för avtalets ikraftträdande. Ett sådant meddelande kan för svenskt vidkommande lämnas först efter att den nya lagen utfärdats. Avtalet bedöms mot denna bakgrund kunna träda ikraft tidigast den 1 mars 2019.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för arbetsgivare

Förslaget om en rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området innebär en viss utökad skyldighet för arbetsgivare i offentlig och privat sektor att bevilja tjänstledighet till sina anställda. Regleringen kommer troligtvis främst att beröra arbetsgivare som är verksamma i områden som gränsar till Danmark, Finland eller Norge. Eftersom antalet för-troendevalda som arbetar i ett annat land kan antas vara litet bedöms även den utökade belastningen för arbetsgivare vara liten (se vidare avsnitt 4.1).

Eftersom förslaget är utformat så att kretsen personer som har rätt till ledighet utökas, men själva rätten till ledighet är densamma som enligt kommunallagen, innebär regleringen inte några krav på företag eller andra arbetsgivare att hålla sig uppdaterade om vilken rätt till ledighet som gäller i utlandet. Viss gränsdragningsproblematik kan dock uppstå när det gäller frågan om ett uppdrag i utlandet kan anses motsvara ett sådant uppdrag som ger rätt till ledighet enligt kommunallagen.

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, beroende på vad det är för typ av arbetsplats, innebära att vissa vikariekostnader uppstår eller medföra kostnader till följd av produktionsbortfall. De kostnader som kan uppstå för de berörda arbetsgivarna bedöms dock vara försumbara till sin storlek. Den ökade belastningen och eventuella tillkommande kostnader får dessutom vägas mot förslagets betydelse för demokratin och den fria rörligheten. Vid den bedömningen väger de senare intressena tyngre.

8.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

8.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. 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 föranlett den.

Förslaget om att personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området ges en rätt till tjänstledighet från svenska arbetsgivare berör endast kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare (se avsnitt 8.1). Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att ingå ett avtal med Danmark ger förtroendevalda i svenska kommuner och landsting som arbetar i Danmark utökade möjligheter att ta eller inneha förtroendeuppdrag. Ingåendet av avtalet har betydelse för den kommunala demokratin i bemärkelsen att det underlättar för gränspendlande förtroendevalda i svenska kommuner och landsting att utföra sitt uppdrag. Avtalet kan även bidra till att fler är villiga att åta sig politiska uppdrag. Goda möjligheter att engagera sig i det lokala och regionala beslutsfattandet är grundläggande för att det i praktiken ska finnas ett kommunalt självstyre.

8.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kommuner och landsting 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 när kommunsektorn påverkas på samma sätt som andra arbetsgivare, och är därmed inte tillämplig på förslagen om en ny lag och ingåendet av avtalet med Danmark.

8.3 Konsekvenser för sysselsättning och företag

Lagförslaget och det föreslagna avtalet med Danmark kan ha både positiva och negativa 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 förslagen innebära att sysselsättningen ökar. I det omvända fallet, dvs. då förtroendevalda i Sverige valt bort arbete i Danmark, kan sysselsättningen minska. Sådana eventuella effekter bedöms främst uppkomma i de delar av landet där gränspendlingen är som mest omfattande.

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

8.4 Övriga konsekvenser

Förslaget om att ge personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land rätt till ledighet kan medföra nya arbetsrättsliga tvister, om det uppstår olika tolkningar av vad rätten till ledighet innebär. Förslaget bedöms därför kunna ha vissa konsekvenser för de allmänna domstolarna och Arbetsdomstolen. Med beaktande av att kretsen berörda är mycket liten bedöms dock dessa konsekvenser som marginella. Enligt lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga får en arbetstagare inte överklaga ett beslut av en offentlig arbetsgivare, om tvisten ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Förslaget om en ny lag innebär därmed inga konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslagen om en ny lag och ingåendet av avtalet med Danmark bedöms inte få någon effekt för brottsligheten.

Förslagen kan i viss begränsad utsträckning påverka jämställdheten mellan män och kvinnor. I Statistiska centralbyråns undersökning av förtroendevalda i kommuner och landsting 2015 framkommer att kvinnor är underrepresenterade bland förtroendevalda i kommunerna. Totalt sett är andelen kvinnor i denna grupp 43 procent, jämfört med 50 procent i befolkningen. I landstingen är fördelningen jämnare; 48 procent av förtroendeuppdragen innehas

av kvinnor. Enligt uppgifter från Öresundsatabanken och Västra Götalandsregionens statistikdatabas pendlar män över en riksgräns i större utsträckning än kvinnor. Givet detta kan förslagen i viss mån bidra till att förstärka den nuvarande ojämna fördelningen av män och kvinnor bland förtroendevalda. Detta får dock vägas mot betydelsen av att förtroendevalda, oavsett kön, ges goda möjligheter att genomföra sina uppdrag.

Förslagen om en ny lag och ingåendet av avtalet med Danmark bedöms ha positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, då förslagen 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.

9 Författningskommentar

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

1 §

Lagen reglerar möjligheten för personer med politiska uppdrag på lokal och regional nivå inom EES-området att få ledighet från sina anställningar i Sverige för att fullgöra sina uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av paragrafen följer att möjligheten till tjänstledighet gäller personer med anställning i Sverige som har sådana politiska uppdrag inom EES-området som motsvarar de uppdrag som anges i 4 kap. 1 § och 11 § andra stycket kommunallagen (2017:725). Rätten till ledighet omfattar tid för möten i kommunala organ och andra möten som är nödvändiga för uppdragen samt resor till och från mötena, och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Ikraftträdandebestämmelse

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 mars 2019. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Avtal mellan Sverige och Danmark om gränspendlares rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå

Konungariket Danmarks regering och Konungariket Sveriges regering som

erkänner betydelsen av ett fortsatt starkt och målinriktat samarbete mellan Konungariket Danmark (nedan kallat Danmark eller avtalsslutande stat) och Konungariket Sverige (nedan kallat Sverige eller avtalsslutande stat) i en tid när regionala gränsöverskridande samarbeten får en allt större betydelse,

är eniga om att åtgärder för att avlägsna gränshinder är en viktig målsättning för samarbetet mellan Danmark och Sverige,

konstaterar att folkvalda svenska och danska politiker på lokal och regional nivå ska ges de förutsättningar som behövs för att inneha ett politiskt uppdrag i hemstaten och samtidigt arbeta i ett annat land,

önskar säkerställa gränspendlares möjlighet att inneha ett uppdrag som folkvald politiker på lokal och regional nivå,

konstaterar att det är en förutsättning i en representativ demokrati att de som uppfyller kraven för att ställa upp i val ges lika möjligheter att utföra politiska uppdrag,

konstaterar att rätten till tjänstledighet för folkvalda politiker på lokal och regional nivå i Sverige och Danmark är ömsesidigt avhängig,

har enats om följande.

Artikel 1

Avtalets syfte

Syftet med detta avtal är att ge folkvalda politiker på lokal och regional nivå i Danmark och Sverige som innehar politiska uppdrag på lokal och regional nivå i den ena avtalsslutande staten, men som arbetar i den andra avtalsslutande staten, rätt till tjänstledighet i denna andra avtalsslutande stat för att utföra det politiska uppdraget i hemstaten.

Detta avtal ska således ge personer som innehar politiska uppdrag på lokal och regional nivå i den ena avtalsslutande staten, men som arbetar i den andra avtalsslutande staten (gränspendlare), möjlighet till samma rätt till tjänstledighet som politiker på lokal och regional nivå i den avtalsslutande stat där personen arbetar.

Artikel 2

Rätt till tjänstledighet för politiker på lokal och regional nivå

1. De avtalsslutande staternas regeringar förpliktar sig med detta avtal att ge politiker på lokal och regional nivå i den ena avtalsslutande staten som arbetar i den andra avtalsslutande staten, rätt till tjänstledighet i arbetsstaten i den omfattning som anges i punkt 2 för att utföra ett politiskt uppdrag i hemstaten.

2. Den rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i hemstaten som fastslås i punkt 1 gäller endast i den omfattning som är fastställd i arbetsstatens lagstiftning. Personer som innehar ett politiskt uppdrag på lokal eller regional nivå i den ena avtalsslutande staten men som arbetar i den andra avtalsslutande staten, ska således ha samma rätt till tjänstledighet som politiker på

lokal eller regional nivå från den avtalsslutande stat där personen arbetar.

3. Definitioner och tillämpningsområde för avtalet vid tidpunkten för avtalets undertecknande framgår av bilagan.

Artikel 3

Territoriell omfattning

Detta avtal gäller inte för Färöarna och Grönland.

Artikel 4

Varaktighet, ändringar, genomförande och upphörande

1. Detta avtal gäller tills vidare och ska förbli i kraft till den sista dagen i den tolfte månaden efter det datum då den ena avtalsslutande staten skriftligen meddelar den andra avtalsslutande staten om uppsägning av avtalet.

2. Detta avtal kan ändras av de avtalsslutande staterna efter skriftlig begäran från den ena avtalsslutande staten.

3. De avtalsslutande staternas behöriga myndigheter ska informera varandra om alla ändringar och tillägg i den egna lagstiftningen som kan påverka genomförandet av detta avtal.

Artikel 5

Twistlösning

Twister mellan de avtalsslutande staterna om tolkningen eller tillämpningen av detta avtal ska lösas genom förhandling och samråd mellan de avtalsslutande staternas behöriga myndigheter. Om de behöriga myndigheterna inte kan lösa en tvist ska tvisten lösas på diplomatisk väg.

Artikel 6

Ikraftträdande

Detta avtal träder i kraft trettio dagar efter det datum då de avtalsslutande staternas regeringar skriftligen har meddelat varandra om att alla nationella rättsliga förfaranden som är nödvändiga för ikraftträdandet av detta avtal har slutförts.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta avtal.

Upprättat i två exemplar i [stad] den [ddmmåååå] på svenska och danska, vilka båda texter är lika giltiga.

Originalen till detta avtal deponeras hos det danska utrikesministeriet, som skickar en bestyrkt kopia till det svenska utrikesdepartementet.

För Konungariket Sveriges regering

XXX

För Konungariket Danmarks regering

XXX

Bilaga

Definitioner och tillämpningsområde för detta avtal, enligt artikel 2.

A. Definitioner

1. I detta avtal avses med

1. Politiker på lokal och regional nivå:

för Danmarks del, personer som i enlighet med lagen om kommunala och regionala val har valts till och för närvarande innehar ett politiskt uppdrag i kommunfullmäktige eller regionsråd samt,

för Sveriges del, personer som i enlighet med 4 kap 1 § kommunallagen (2017:725) innehar politiska uppdrag i kommuner och landsting,

2. rätt till tjänstledighet:

för Danmarks del, en rätt till frånvaro från arbetet i enlighet med lagen om kommunernas förvaltning 16 b §, jfr 16.1 § led a–e samt,

för Sveriges del, en rätt till frånvaro från arbetet i enlighet med 4 kap. 11 § kommunallagen,

3. behörig myndighet:

för Danmarks del, det ministerium som ansvarar för tillämpningen av lagen om kommunernas förvaltning och regionlagen, vilket för närvarande är Ekonomi- och inrikesministeriet samt,

för Sveriges del, Regeringskansliet (Finansdepartementet),

4. lagstiftning:
de lagar som anges i punkt B Tillämpningsområde,
5. hemstaten:
den stat i vilken politikern på lokal eller regional nivå utför sitt politiska uppdrag, jfr led a,
6. arbetsstaten:
den stat i vilken politikern på lokal eller regional nivå utför sitt arbete.

B. Tillämpningsområde

1. Detta avtal ska gälla för följande
 1. för Danmarks del,
 - i. lagen om kommunernas förvaltning 16 b §,
 - ii. regionlagen 12 §, jfr lagen om kommunernas förvaltning 16 b §,
 2. för Sveriges del,
 - i. 4 kap. 11 § kommunallagen
2. Detta avtal ska också tillämpas på ändringar av den lagstiftning som nämns i första punkten.