

Föräldraledighet för statsråd?

*Betänkande av
Utredningen om översyn av möjligheterna
till föräldraledighet för statsråd*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:20

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24421-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap.

Före detta justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher förordnades att från och med den 3 september 2015 vara särskild utredare.

Förordnade experter har under hela utredningstiden varit före detta rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe, ämnesrådet David Törngren, Justitiedepartementet, och kanslirådet Johan Ndure, Finansdepartementet.

Sekreterare har under hela utredningstiden varit kammarrättsassessorn Anne Olsson.

Sten Heckscher har varit ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har emellertid deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det är befogat att använda vi-form i betänkandet.

Utredningen om översyn av möjligheterna till föräldraledighet för statsråd lämnar nu sitt betänkande *Föräldraledighet för statsråd?* (SOU 2016:20).

Stockholm i mars 2016

Sten Heckscher

/Anne Olsson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.	19
2 Utredningens uppdrag och arbete	21
2.1 Utredningens uppdrag.....	21
2.2 Utredningsarbetet.....	21
2.3 Betänkandets disposition.....	22
2.4 Definitioner.....	23
3 Bakgrund	25
3.1 Regeringsformens bestämmelser m.m.	25
3.1.1 Hur statsministern och övriga statsråd utses.....	25
3.1.2 Hur regeringsärendena avgörs	26
3.1.3 Vem som beslutar i ärenden som avgörs av Regeringskansliet.....	27
3.1.4 Ersättare enligt den s.k. ersättarlistan	28
3.1.5 Riksdagens granskning.....	29
3.2 Reglering rörande statsrådets arvoden m.m.	30
3.2.1 Lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.....	30
3.2.2 Statsrådsarvodesnämnden	30

3.3	Statsrådet och den politiska staben	31
3.3.1	Statsrådet	32
3.3.2	Statssekreteraren	34
3.3.3	Pressekreteraren, stabschefen och planerings- chefen samt övriga politiskt sakkunniga.....	36
3.4	Tidigare motioner i och behandling av frågan om statsråds möjlighet till föräldraledighet.....	37
3.5	Föräldraledighet och föräldrapenning.....	37
3.5.1	Rätt till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen	37
3.5.2	Rätt till föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110)	38
4	Statsrådets villkor	41
4.1	Uppdragets form	41
4.2	Arvode.....	41
4.3	Ersättning för ökade levnadskostnader m.m.	42
4.4	Avdrag vid sjukdom	43
4.5	Avgångsersättning	43
4.6	Pensions- och avgångsförmåner	44
5	Andra grupper villkor	47
5.1	Statssekreterares villkor	47
5.2	Villkor för politiskt sakkunniga och för politiskt tjänstställda brevsvarare eller talskrivare.....	49
5.3	Villkor för andra tjänstemän i Regeringskansliet	51
5.4	Riksdagsledamöters villkor	53
6	Jämförelse med andra länder	57
6.1	Norge	57
6.2	Danmark.....	59

6.3	Finland.....	60
7	Överväganden och förslag	65
7.1	Principiella utgångspunkter.....	65
7.2	Flera lösningar bör finnas för ett statsråd som önskar vara hemma med sitt barn.....	68
7.3	Statsministern utser ersättare enligt den s.k. ersättningslistan	69
7.4	Statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande	71
7.5	Statsministern förordnar ett nytt statsråd.....	74
7.6	Ingen reglering behövs av frågan	76
7.7	Statsministern beslutar i frågan om ett statsråd ska kunna vara frånvarande för att ta hand om sitt barn	77
7.8	Arvodet minskas för det statsråd som, annat än tillfälligt, helt eller delvis har en lättnad i sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn.....	79
7.9	Regeringskansliet bör inte tillhandahålla statsråden barnpassning eller barnverksamhet	82
7.10	Avslutande diskussion	83
8	Konstitutionella frågor	87
8.1	Utgångspunkter	87
8.2	Ansvar inför konstitutionsutskottet.....	88
8.3	Misstroendeförklaring	89
8.4	Interpellationer och frågor	89
8.5	Det ersättande statsrådets konstitutionella ansvar	90
8.6	Ställföreträdare för statsministern	91
8.7	Kallelse till och närvaro vid regeringssammanträden	91

9	Praktiska frågor	93
9.1	Konsekvenser för statsrådets statssekreterare om statsrådet är frånvarande under en tid	93
9.1.1	Statssekreteraröverenskommelsen och praxis	93
9.1.2	Möjlig lösning.....	95
9.2	Konsekvenser för statsrådets övriga politiska stab om statsrådet är frånvarande under en tid	97
9.2.1	Det s.k. politikeravtalet och praxis	97
9.2.2	Möjlig lösning.....	97
9.3	Hur påverkas regeringens arbete?	98
9.4	Hur påverkas arbetet inom Regeringskansliet?	99
9.5	Ersättningsfrågor	99
9.6	Andra praktiska frågor	100
10	Genomförande och konsekvenser.....	101
10.1	Genomförande.....	101
10.2	Konsekvenser enligt direktiven	102
10.3	Vad vi vill uppnå	102
10.4	Vilka som berörs.....	103
10.5	Kostnadmässiga konsekvenser	104
10.6	Övriga konsekvenser	104
11	Författningskommentar	105
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.....	105
 Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:93.....	107

Sammanfattning

Förslaget i korthet

I betänkandet presenterar vi tre modeller som kan användas som stöd för hur ett statsråds frånvaro i en eller annan grad för att vara hemma med sitt barn kan se ut. Det är alltid ytterst statsministern som avgör om en sådan frånvaro kan medges och hur den i så fall ska utformas. De tre modeller vi tagit fram är följande.

- Statsministern utser en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan.
- Statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande.
- Statsministern förordnar ett nytt statsråd.

I samtliga fall behåller statsrådets politiska stab som huvudregel sin anställning under statsrådets frånvaro. Statsrådets arvode minskas vid de två sistnämnda modellerna med tio procent. Modellerna bedöms rymmas inom befintligt regelverk och kan tillämpas redan i dag. En bestämmelse om reduktion av arvodet föreslås dock föras in i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. Vid modell två och tre fattar statsministern ett särskilt beslut om att frånvaro medges. Beslutet tas in i statsministerns protokoll.

Närmare om våra överväganden

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uttalat att ett statsråd i princip alltid förutsätts vara i tjänst. Eftersom ett statsråd inte är arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse har han eller hon inte, till skillnad mot arbetstagare som omfattas av föräldraledighetslagen (1995:584), någon formell rätt till föräldraledighet. Statsråd som

vid uppdragets början har varit eller under uppdragets gång har blivit föräldrar har dock i varierande grad försökt hitta lösningar för att kunna förena statsrådsuppdraget med att åtminstone i någon mån vara hemma med sina barn. Det statsråd som önskat tillbringa mer tid med sitt barn har då formlöst dragit ned på intensiteten i sitt arbete och vid vissa regeringssammanträden ersatts enligt den s.k. ersättningslistan. I regel har statsrådets statssekreterare tagit ett ökat ansvar för några av statsrådets uppgifter.

Det står givetvis ett statsråd fritt att när som helst begära sitt entledigande från statsrådsuppdraget för att på så vis kunna ta hand om sitt barn. Vi anser dock att ett statsråd inte i alla sådana situationer ska behöva begära sitt entledigande. I stället bör det finnas en mer uttalad möjlighet för ett statsråd till hel eller delvis frånvaro för ett sådant ändamål. Det kan konstateras att riksdagens ledamöter sedan flera år tillbaka har en möjlighet att vara föräldralediga i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen (2014:801). En jämförelse med våra nordiska grannländer visar också att det för de norska statsråden finns en fastslagen ordning för föräldraledighet, fastställd genom kunglig resolution.

Ett statsråd har ett uppdrag av en mycket speciell natur. Han eller hon måste hela tiden vara redo att agera i de frågor som han eller hon har huvudansvaret för och i frågor som rör regeringens politik som helhet. Eftersom statsministern har en i det närmaste suverän beslutanderätt i frågor om statsrådets tjänstgöring är det alltid statsministern som ytterst avgör om ett statsråd ska kunna vara frånvarande i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn. Med tanke på statsrådsuppdragets karaktär ser vi dock det som svårt för ett statsråd att vara frånvarande annat än under en kort tid. Vissa ministerposter kan till och med vara av sådan karaktär att de lämnar ett mycket litet, om ens något, utrymme för att vara frånvarande för att ta hand om barn. Vi ser heller inte att det kan bli tal om en rätt till föräldraledighet, motsvarande den som anställda har enligt föräldraledighetslagen. I stället har vi identifierat tre modeller för hur ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn skulle kunna se ut. Vi bedömer att samtliga modeller ryms inom befintligt regelverk. Vilken modell som väljs får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid utformandet av modellerna har vi strävat efter att ersättningsvillkoren för statsråden så långt som möjligt ska vara lika de som gäller för en arbetstagarare som är föräldraledig, dock att

ersättningsfrågan bör lösas fristående från socialförsäkringsbalkens (2010:110) regler och i stället regleras i lagen om arvoden till statsråden m.m. Modellerna innebär i korthet följande.

- *Statsministern utser ersättare enligt den s.k. ersättarlistan*
Ett statsråd som tillfälligt vill minska arbetsbördan och även avstå från att delta vid vissa regeringssammanträden för att i stället ta hand om sitt barn kan ersättas av ett annat statsråd, i första hand genom den s.k. ersättarlistan. Statsrådet i fråga ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § regeringsformen (RF). Det ersättande statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar i. Anställningen för till statsrådet knutna statssekreterare och politisk stab påverkas inte. Inte heller påverkas statsrådsarvodets storlek.
- *Statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande*
Ett statsråd som annat än tillfälligt vill, så gott som helt eller delvis, minska sin arbetsbörda för att i stället ta hand om sitt barn kan ersättas genom att statsministern upphäver hans eller hennes eventuella förordnande som departementschef och/eller § 5-förordnande och i stället om så behövs förordnar ett annat statsråd som departementschef och utser en eller flera ersättare genom § 5-förordnande. Statsrådet i fråga ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Det eller de statsråd som ersätter det frånvarande statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar i. Den till statsrådet i fråga knutna statssekreteraren behåller som huvudregel sin anställning, men arbetar under statsrådets frånvaro för statsrådets ersättare. Detsamma gäller för övriga personer i den politiska staben. Det frånvarande statsrådets arvode minskas så att han eller hon under sin frånvaro får 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad minskas inte.
- *Statsministern förordnar ett nytt statsråd*
Ett statsråd som vill minska sin arbetsbörda helt för att i stället ta hand om sitt barn kan, om inte statsministern bedömer att entledigande ska ske, ersättas genom att statsministern utser ett nytt statsråd. Det nya statsrådet kan därvid utses jämte det

frånvarande statsrådet och förordnas att i hans eller hennes ställe föredra ärenden och fatta beslut. Det kan också tänkas att statsministern önskar, tillfälligt eller inte, omfördela statsrådets ansvarsområden. Då kan det nya statsrådet i stället förordnas att ta över ett annat befintligt statsråds ansvarsområde och i hans eller hennes ställe föredra ärenden och fatta beslut, samtidigt som det befintliga statsrådet förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde och i det frånvarande statsrådets ställe föredra ärenden och fatta beslut. Om det frånvarande statsrådet är departementschef, får statsministern utse en annan departementschef. Så kan också behöva ske om ett befintligt statsråd, som är departementschef, förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde. Det frånvarande statsrådet ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Det nya statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller deltar i. Samtliga inblandade statssekreterare behåller som huvudregel sina anställningar. Detsamma gäller för övriga personer i den politiska staben. Det frånvarande statsrådets arvode minskas så att han eller hon under sin frånvaro får 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad minskas inte. I normalfallet torde det ersättande statsrådet komma att entledigas när det frånvarande statsrådet återvänder från sin frånvaro. Det är dock en fråga som statsministern disponerar över.

I samtliga fall är det alltså statsministern som avgör om ett statsråd ska få vara frånvarande eller få lättnad i arbetsbördan för att ta hand om sitt barn och hur det i så fall ska utformas. Det är också statsministern som har att avgöra de frågor av praktisk natur som kan uppkomma. Vi tror att modellen att statsministern utser en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan är den som kommer att användas mest. Det är också så statsråds frånvaro för att ta hand om sina barn synes ha lösts hittills. Modellen där statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnanden tror vi inte kommer användas särskilt frekvent. Den modell där statsministern förordnar ett nytt statsråd föreställer vi oss kommer utnyttjas ännu mera sällan, om ens någonsin. För det fall ett statsråd önskar frånvaro från regeringsarbetet under mer än en kort tid, måste statsministern sannolikt välja att entlediga det berörda statsrådet.

Summary

Proposal in brief

Our remit is to review the possibilities for a government minister to take leave in connection with the birth of a child or an adoption and for a subsequent period, with a view to exercising their parenthood. In the report we present three models that could be used as a basis for a minister's absence to stay at home with their child. It is always ultimately the Prime Minister who decides whether such leave can be granted and what form it will take. The three models we propose are as follows:

- The Prime Minister appoints a substitute from the list of alternates.¹
- The Prime Minister appoints one or more substitutes via an 'Article 5 order'.²
- The Prime Minister appoints a new government minister.

In all of these cases, the government minister's political staff would, as a general rule, retain their positions during the minister's absence. Under the latter two models, the minister's remuneration would be reduced by ten per cent. In our assessment, these models fit within existing regulatory frameworks and could be applied immediately. Nonetheless, it is proposed that a provision on reductions of a minister's remuneration be introduced to the Act

¹ Pursuant to Chapter 6, Article 1 and Chapter 7, Articles 1 and 5 of the Instrument of Government, the Prime Minister appoints substitutes for government ministers when they are otherwise engaged. The list of alternates is entered in the Prime Minister's minutes.

² The Prime Minister may prescribe that a matter or group of matters belonging to a particular ministry be presented by a minister other than the head of ministry (Chapter 7, Article 5, second sentence of the Instrument of Government). This is commonly referred to as an 'Article 5 order'.

on Remuneration for Government Ministers etc. (1991:359). In the case of models two or three, the Prime Minister would take a formal decision approving leave. The decision would be entered in the Prime Minister's minutes.

Our deliberations in detail

The Parliamentary Committee on the Constitution has stated on several occasions that a government minister is, in principle, always expected to be on duty. Because a minister is not an employee in the labour law sense of the term, he or she does not, unlike employees covered by the Parental Leave Act (1995:584), have any formal right to parental leave. Nonetheless, ministers who were parents when they assumed office, or become parents in the course of their service, have to varying degrees tried to find solutions to enable them to reconcile their duties as minister with spending at least some time at home with their children. On those occasions, a minister who wanted to spend more time with their child has informally reduced the intensity of their work and been substituted at certain government meetings using the list of alternates. The minister's state secretary has generally taken on additional responsibility for some of the minister's duties.

Naturally, a government minister is at all times free to request to be relieved of office to enable them to take care of their child. However, we feel that a minister should not have to ask to be relieved of office in all such situations. Instead, there should be more explicit possibilities for a minister to take full-time or part-time leave for this purpose. It may be noted that for several years now, members of the Riksdag have had the possibility to take parental leave in accordance with the provisions of the Riksdag Act (2014:801). If we look to our Nordic neighbours, we also see that Norwegian government ministers have established procedures for parental leave, laid down via a royal resolution.

The duties of a government minister are very singular in nature. They must be prepared at all times to act on the issues for which they have main responsibility, and on issues concerning the Government's policy as a whole. As the Prime Minister has a more or less sovereign right to decide in matters of ministers' service, it

is always ultimately the Prime Minister who decides whether a minister may be absent to any extent to take care of their child. Given the nature of a minister's duties, however, we feel it would be difficult for a minister to be absent for anything other than a short period of time. Some ministerial posts may even be of such a nature that they afford very little, if any, scope for absence to take care of children. Nor do we consider that there can be any question of a 'right' to parental leave corresponding to that of employees under the Parental Leave Act. Instead, we have identified three models for the form a minister's absence to take care of their child could take. In our assessment, all of these models fit within existing regulatory frameworks. The model can be chosen based on the circumstances in the individual case. When designing the models, we sought to ensure that the conditions of remuneration for ministers would, as far as possible, be the same as those that apply to an employee on parental leave, with the proviso that the issue of remuneration should be regulated in the Act on Remuneration to Government Ministers etc. rather than through the regulations in the Social Insurance Code (2010:110). In brief, the models are as follows.

- *The Prime Minister appoints a substitute from the list of alternates*
A government minister who wants to temporarily reduce their workload and also abstain from attending certain government meetings so as to take care of their child can be substituted by another minister, primarily from the list of alternates. The minister in question is still a member of the Government and is thus accountable to the Riksdag in accordance with Chapter 1, Article 6 of the Instrument of Government. The substitute minister is constitutionally responsible for the decisions he or she prepares, or takes as part of the Government. The positions of state secretaries and political staff associated with the minister are not affected. Nor is the amount of the minister's remuneration affected.
- *The Prime Minister appoints one or more substitutes via an 'Article 5 order'*
A government minister who wishes to reduce their workload more than occasionally, as much as full-time or part-time, to take care of their child can be replaced by the Prime Minister

suspending their appointment as head of ministry (where applicable) and/or their Article 5 order and instead, where necessary, appointing another minister as head of ministry and appointing one or more substitutes via Article 5 orders. The minister in question is still a member of the Government and is thus accountable to the Riksdag in accordance with Chapter 1, Article 6 of the Instrument of Government. The minister or ministers substituting for him or her are constitutionally responsible for the decisions they prepare, or take as part of the Government. As a general rule, the state secretary associated with the minister in question retains his or her position, but works for the minister's substitute during their absence. The same applies to other members of their political staff. The remuneration paid to the absent minister is reduced such that they receive 90 per cent of their ordinary remuneration during their absence. Any pay supplements and compensation for accommodation costs are not reduced.

– *The Prime Minister appoints a new government minister*

A government minister who wishes to reduce their workload full-time to take care of their child may, if the Prime Minister does not feel that they should be relieved of office, be replaced through the appointment of a new minister by the Prime Minister. In this context, the new minister can be appointed alongside the absent minister and present matters and take decisions in their stead. It is also possible that the Prime Minister may wish, temporarily or otherwise, to reallocate the ministers' areas of responsibility. The new minister can then instead take over another existing minister's area of responsibility and present matters and take decisions in their stead, while the other existing minister takes over the absent minister's area of responsibility and presents matters and takes decisions in their stead. If the absent minister is head of a ministry, the Prime Minister may appoint another head of ministry. This may also be necessary if another existing minister, who is also head of a ministry, takes over the absent minister's area of responsibility. The absent minister is still a member of the Government and is thus accountable to the Riksdag in accordance with Chapter 1, Article 6 of the Instrument of Government. The new minister is constitutionally responsible for the decisions he or she prepares,

or takes part in. As a general rule, all of the state secretaries concerned retain their positions. The same applies to other members of political staff. The remuneration paid to the absent minister is reduced such that they receive 90 per cent of their ordinary remuneration during their absence. Any pay supplements and compensation for accommodation costs are not reduced. The substitute minister should normally be relieved of office when the absent minister returns from leave. However, this is a matter for the Prime Minister.

In all cases it is thus the Prime Minister who decides whether a government minister is allowed to take leave or reduce their workload to take care of their child and, if so, what form this will take. It is also up to the Prime Minister to decide on any practical issues that may arise. We believe that the model whereby the Prime Minister appoints a substitute from the list of alternates is the one that will be used most. This is also how ministers' absence to take care of their children seems to have been dealt with up to now. We do not believe that the model whereby the Prime Minister appoints one or more substitutes via Article 5 orders will be used particularly frequently. The model whereby the Prime Minister appoints a new minister will, in our estimation, be used even less frequently, if at all. In the event that a minister seeks leave from the work of government for longer than a brief period, the Prime Minister would probably have to choose to relieve the minister in question of office.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Om statsministern genom särskilt beslut medger ett statsråd hel eller delvis frånvaro för att ta hand om statsrådets barn, ska avdrag göras på statsrådets arvode. Avdrag ska göras med tio procent av statsrådets arvode per dag för var och en av de dagar statsrådet är helt eller delvis frånvarande.

Denna lag träder i kraft den X.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt de kommittédirektiv (dir. 2015:93) som regeringen beslutade den 3 september 2015 är vårt uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter i syfte att utöva sitt föräldraskap. Vi ska bl.a. klargöra vilka möjligheter ett statsråd har att vara ledig på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet och redovisa vilket ansvar ett ledigt statsråd har under ledigheten. Mot bakgrund av kartläggningen ska vi ta ställning till om det finns behov av att förtydliga eller ändra förutsättningarna för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter och också ta ställning till om det finns behov av att förtydliga eller ändra villkoren för statsrådets uppdrag i samband med sådan ledighet. Om vi kommer fram till att det finns behov av att förtydliga eller ändra förutsättningarna för ett statsråd att vara ledig, ska vi också föreslå nödvändiga författningsändringar eller andra åtgärder. Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Den särskilde utredaren och utredningssekreteraren har regelbundet träffats för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Vi har hållit tre sammanträden då utredningens samtliga experter har deltagit. Utöver dessa möten har vi haft informella kontakter med experterna.

Vi har i vanlig ordning studerat propositioner, betänkanden och litteratur som har relevans för utredningen.

För att ta del av praktiska erfarenheter i frågan har vi hållit informella samtal med både tidigare och nuvarande statsråd som

redan vid uppdragets början har varit, eller som under sin tid som statsråd blivit, föräldrar till små barn. Vi har också haft samtal med en tidigare statssekreterare som har berörts av frågan. Samtalspersonerna har garanterats förtrolighet. För vår egen del har vi haft en lista med frågor som stöd under samtalen. Metoden är inte vetenskaplig. Det har dock varit mycket värdefullt att ta del av erfarenheter och synpunkter från personer som faktiskt har berörts av frågan.

Vidare har vi haft informella möten och kontakter med berörda inom Regeringskansliet samt har talat med företrädare för 2014 års Demokratiutredning för att ta del av deras erfarenheter.

Vid jämförelsen med andra länder har vi undersökt lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information från officiella webbplatser. Vi har även haft kontakt via e-post med företrädare som har hand om dylika frågor i respektive land.

I enlighet med direktiven har vi samrått med Statsrådsarvodesnämnden.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av elva kapitel. I kapitel 3, Bakgrund, redogör vi kortfattat för de bestämmelser som är relevanta när frågan om ett statsråds möjlighet att vara hemma för att ta hand om sitt barn utreds. Där finns också ett avsnitt som behandlar bl.a. den politiska staben.

I kapitel 4, Statsrådets villkor, anges under vilka villkor i form av t.ex. arvode och avgångsersättning som ett statsråd verkar. Kapitel 5, Andra grupper villkor, innehåller en kort beskrivning av villkoren för vissa andra grupper, t.ex. statssekreterare och andra tjänstemän i Regeringskansliet.

I kapitel 6, Jämförelse med andra länder, beskriver vi kort hur frågan om statsråds möjlighet till ledighet för att vara hemma med sina barn har lösts i några av våra nordiska grannländer.

I kapitel 7, Överväganden och förslag, återfinns våra överväganden och förslag.

I kapitel 8, Konstitutionella frågor, och kapitel 9, Praktiska frågor, redogör vi för de konstitutionella respektive praktiska frågor vi ser kan uppstå och hur de kan lösas.

I kapitel 10, Genomförande och konsekvenser, redogör vi för genomförandet och konsekvenserna av våra förslag.

I kapitel 11, Författningskommentar, finns en författningskommentar till författningsförslaget i kapitel 1.

2.4 Definitioner

För den fortsatta läsningen kan det vara bra att känna till hur vi definierar olika begrepp.

När vi talar om *statssekreterare* avses även kabinetssekreterare.

Med ett statsråds *barn* avses sådana personer som statsrådet, om statsrådet hade haft en anställning, enligt föräldraledighetslagen (1995:584) skulle haft rätt att vara ledig från sin anställning för.

Vi använder inte termen föräldraledig. I stället talar vi i huvudsak om att statsrådet är *helt eller delvis frånvarande för att ta hand om sitt barn*.

3 Bakgrund

I det här kapitlet redogör vi översiktligt för de bestämmelser och förhållanden som på ett eller annat sätt måste beaktas när frågan om ett statsråds möjlighet till frånvaro för att ta hand om sitt barn utreds. I det inledande avsnittet redogörs för regeringsformens bestämmelser om hur statsministern och övriga statsråd utses, hur regeringsärendena avgörs, vem som beslutar i ärenden som avgörs av Regeringskansliet, ersättare för statsråden enligt den s.k. ersättningslistan samt riksdagens granskning (avsnitt 3.1). Därefter behandlas regleringen rörande statsrådets arvoden m.m. (avsnitt 3.2). Sedan följer ett avsnitt om statsrådet och den politiska staben (avsnitt 3.3). Vidare finns en redogörelse för tidigare motioner i och riksdagens behandling av frågan om statsråds möjlighet till föräldraledighet (avsnitt 3.4). Kapitlet avslutas med en kort redogörelse för reglerna om föräldraledighet och föräldrapenning (avsnitt 3.5).

3.1 Regeringsformens bestämmelser m.m.

3.1.1 Hur statsministern och övriga statsråd utses

Regeringen har till uppgift att styra riket. Den är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § regeringsformen, RF). Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen och utser övriga statsråd (6 kap. 1 och 4–6 §§ RF). Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen (7 kap. 1 § RF). Statsministern har således ett mycket stort utrymme att bestämma regeringens sammansättning. Rent faktiskt kan det dock finnas vissa begränsningar, framför allt vid en koalitionsregering, då

regeringens sammansättning bestäms i en förhandling mellan de partier som ska ingå i den tilltänkta regeringen.¹

Departementens antal och benämningar är inte reglerade i grundlag, utan regeringen bestämmer vilka departement som ska finnas och fördelar regeringsärendena mellan dem. I bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns för varje departement en lista över de grupper av ärenden och de myndigheter som hör till departementet.

Statsministern kan bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare vid förhinder för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder, fullgörs statsministerns uppgifter i stället av det av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge, har den äldste av dem företräde (6 kap. 10 § RF). I förarbetena till motsvarande äldre bestämmelse anges att med förhinder avses även semester och annan ledighet.² Det finns inte någon motsvarande reglering för övriga statsråd, vare sig i regeringsformen eller i annan lag.

3.1.2 Hur regeringsärendena avgörs

Regeringen avgör regeringsärendena vid regeringssammanträde (7 kap. 3 § första stycket RF). Alla regeringsärenden med undantag för de s.k. särskilda regeringsärendena (7 kap. 3 § andra stycket RF) avgörs av regeringen som ett kollektiv.³ Innan ett regeringsärende kan avgöras måste det först beredas och sedan föredras. Till hjälp för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt finns ett regeringskansli (7 kap. 1 § RF). Vid regeringssammanträdena är departements-

¹ Se även Holmberg, Erik m.fl., *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riks-dagsordningen*, 3 uppl., Norstedts, Stockholm, 2012, s. 289 f. samt prop. 1973:90 s. 178.

² Prop. 1973:90 s. 297 f. Före den 1 januari 2011 reglerades frågan om ersättare för statsministern i dåvarande 7 kap. 8 § RF. Den första meningen i bestämmelsen löd då "Statsministern kan utse ett av de övriga statsråden att i egenskap av ställföreträdare vid förfall för statsministern fullgöra hans uppgifter". Enligt förarbetena motsvarar den justerade lydelsen 7 kap. 8 § RF (prop. 2009/10:80 s. 267).

³ Stadgandet i 7 kap. 3 § andra stycket RF ger utrymme för ett formellt beslutsfattande av bara ett statsråd i en speciell typ av regeringsärenden, de s.k. särskilda regeringsärendena. Sådana ärenden finns för närvarande bara på Försvarsdepartementets område.

chefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement (7 kap. 5 § första meningen RF). Med uppgiften att föredra ett regeringsärende följer också ansvaret för ärendets beredning (14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

Statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen (7 kap. 5 § andra meningen RF). Ett sådant förordnande brukar i dagligt tal kallas för § 5-förordnande. Förordnandet innebär inte bara ett ansvar för föredragningen utan också ett ansvar för beredningen av de ärenden som omfattas av förordnandet (14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). För varje regeringsärende finns det således ett för beredningen och föredragningen ansvarigt statsråd, antingen departementschefen eller ett genom ett § 5-förordnande utsett statsråd. Som framgår av avsnitt 3.1.4 kan ansvaret ibland övertas av en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan.

§ 5-förordnanden har använts i stor omfattning. I dagens läge har alla statsråd som inte är departementschefer genom ett sådant förordnande ett eget ansvarsområde. Undantag gäller dock för statsministern. Det förekommer att statsråd tillhörande ett departement har § 5-förordnande rörande frågor som tillhör ett annat departement.

3.1.3 Vem som beslutar i ärenden som avgörs av Regeringskansliet

Ett statsråd kan i vissa fall besluta i eget eller i Regeringskansliets namn, då med stöd av särskilda bestämmelser eller uppdrag. Vem som har att besluta i regeringskansliärenden framgår av 30–33 §§ förordningen med instruktion för Regeringskansliet samt de olika departementens arbetsordningar. Exempelvis följer av 31 § nämnda förordning att varje departementschef på Regeringskansliets vägnar ska besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefs-tjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet. Ett enskilt statsråd kan också ha beslutanderätt vid t.ex. anställningsbeslut eller beslut om utlämnande av allmänna handlingar.

3.1.4 Ersättare enligt den s.k. ersättarlistan

Med stöd av 6 kap. 1 § och 7 kap. 1 och 5 §§ RF beslutar statsministern också om statsrådets ersättare då dessa har förhinder.⁴ I Statsrådsberedningens promemoria SB PM 2014:1 Ersättare för statsråd beskrivs hur detta görs rent praktiskt. I promemorian sägs bl.a. följande.⁵

Statsministerns beslut att utse en ersättare brukar utformas som ett generell uppdrag att vid regeringssammanträden föredra de ärenden som normalt skulle ha föredragits av den kollega som har förhinder. Denna s.k. ersättarlista tas in i statsministerns protokoll. Ett sådant beslut anses ge ersättaren inte bara ett berednings- och föredragansvar för ärenden som ska avgöras av regeringen vid regeringssammanträden utan också en beslutanderätt i ärenden som ska avgöras av det aktuella statsrådet enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, enligt andra författningar eller regeringsbeslut.

— — —

I ersättarlistan anges för varje statsråd två ersättare och i vilken ordning dessa som regel ersätter den som har förhinder.

Om också båda ersättarna har förhinder, utses i allmänhet som ersättare det statsråd som det ”ordinarie” statsrådet har vidtalat.

När ett statsråd ersätter ett annat statsråd som föredragande vid ett regeringssammanträde dokumenteras detta genom att ersättaren anges som föredragande i regeringsprotokollet. Samtliga förordnanden för ersättare för det aktuella regeringssammanträdet tas normalt även in i statsministerns protokoll.

När ett eller flera statsråd får ändrade ansvarsområden eller något eller några statsråd entledigas och något eller några nya förordnas, fattar statsministern som regel beslut om en ny ersättarlista.

Statsrådsberedningens promemoria behandlar också hur anmälan om frånvaro ska gå till.⁶

Vid regeringssammanträdet läser statsministern upp vilka statsråd som anmält frånvaro från det aktuella regeringssammanträdet samt frånvaro för kommande vecka, inklusive den veckans regeringssammanträde. För att rutinerna med ersättare för statsråd ska fungera väl är det

⁴ I den ersättarlista som nu gäller, beslutad den 22 oktober 2014, anges följande. ”Om ett statsråd inte är närvarande eller av något annat skäl är förhindrad att vid ett regeringssammanträde föredra ärenden inom sitt ansvarsområde ska, om inte något annat bestäms för visst fall, de ärenden som hör till statsrådets ansvarsområde föredras av en ersättare enligt följande ordning.” Därefter följer en uppräkningslista av varje statsråd och hans eller hennes två ersättare.

⁵ Statsrådsberedningens promemoria SB PM 2014:1 Ersättare för statsråd, s. 2 f.

⁶ Statsrådsberedningens promemoria SB PM 2014:1 Ersättare för statsråd, s. 3 f.

viktigt att statsråds frånvaro anmäls senast klockan 12.00 dagen före regeringssammanträdet till Statsrådsberedningen (den tjänsteman som är protokollförare vid regeringssammanträden) i följande fall:

1. Statsrådet kan på grund av tjänsteresa eller något annat tjänsteärende inte sköta de arbetsuppgifter som blir aktuella medan han eller hon är borta från Regeringskansliet.
2. Statsrådet kan av annan orsak inte delta i ett ordinarie regeringssammanträde. Frånvaron anmäls även om statsrådet inte ska föredra något ärende vid sammanträdet.

En anmälan om frånvaro bör innehålla uppgifter om tiden för frånvaron och om vem som kan vara ersättare.

3.1.5 Riksdagens granskning

Regeringen är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § andra stycket RF). För denna granskning, och därmed också för granskningen av de enskilda statsråden, har riksdagen ett antal medel till sitt förfogande. Dit hör de kontrollinstrument som återfinns i 13 kap. RF om kontrollmakten i form av konstitutionsutskottets granskning, åtal mot statsråd, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor, Riksdagens ombudsmän samt Riksrevisionen. I kapitel 9 om praktiska frågor redogör vi mer ingående för vissa av dessa instrument, varför de inte diskuteras vidare här. Sägas ska också att, förutom den kontroll som möjliggörs genom 13 kap. RF, en kontroll tillkommer genom att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (4 kap. 8 § RF). Arbetet med uppföljning och utvärdering ger riksdagen bl.a. bättre förutsättningar att granska rikets styrelse och förvaltning.⁷

⁷ Rapporten Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning, Rapporter från riksdagen 2015/16:RFR1, s. 48.

3.2 Reglering rörande statsrådets arvoden m.m.

3.2.1 Lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.

I lagen om arvoden till statsråden m.m. (arvodeslagen) finns bestämmelser om bl.a. statsrådets arvode. Lagen trädde i kraft den 1 juni 1991. Från början benämndes den lagen (1991:359) om sjukavdrag för statsråden och innehöll endast bestämmelser om sjukavdrag.

Enligt arvodeslagen är det Statsrådsarvodesnämnden som fastställer statsrådets arvoden. Nämnden beslutar även om avgångsersättning till statsråd (1 § arvodeslagen). I lagen anges också att, om ett statsråd inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom, avdrag ska göras på statsrådets arvode och avlöningsförstärkning. Vidare framgår hur stort avdrag som ska göras och på vilken grund det ska beräknas (2 § arvodeslagen). Ett statsråd som inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom ska enligt lagen snarast anmäla detta i den ordning som regeringen föreskriver (3 § arvodeslagen).

I förarbetena till den ursprungliga lydelsen av lagen (prop. 1990/91:170 samt det efterföljande bet. 1990/91:KU44) nämns inget om annan frånvaro än just sjukdom. I SOU 1993:22 Vad är ett statsråds arbete värt?, som bl.a. utmynnade i att en Statsrådsarvodesnämnd tillsattes, konstateras dock att "[Statsråden] kan dock självfallet fysiskt vara hindrade från att fullgöra sitt arbete, t.ex. till följd av sjukdom eller barnafödande." Därefter följer en redogörelse för innebörden av de dåvarande avdragsreglerna för sjukdom i 2 § arvodeslagen. Vidare sägs att "I övrigt görs inga avdrag, t.ex. vid föräldraledighet, från ett statsråds arvode. Det synes ligga i sakens natur att ett statsråd, som för en längre tid av hälsoskäl eller av annan orsak inte kan fullgöra sitt arbete, hos statsministern begär att bli befriad från sitt uppdrag."⁸

3.2.2 Statsrådsarvodesnämnden

Statsrådsarvodesnämnden, som är en myndighet under riksdagen, inrättades 1994. En av tankarna bakom att låta nämnden ligga under riksdagen var att en sådan nämnd inte gärna kan tänkas misstänkas vara beroende av regeringen.⁹ Statsrådsarvodesnämnden består av en

⁸ SOU 1993:22 s. 48 f.

⁹ SOU 1993:22 s. 61.

ordförande och ytterligare två ledamöter som samtliga utses av riksdagen. Beslut om statsrådets arvode fattas vanligen årligen per den 1 juli och avser då ett år framåt. Arvodena betalas månadsvis till statsråden. Administrationen kring arvodet, däribland eventuella sjukavdrag, hanteras inte av nämnden utan av Regeringskansliet.

Vare sig arvodeslagen eller lagen (2012:881) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden innehåller några bestämmelser om differentiering av arvodet. Konstitutionsutskottet har dock uttalat att det förutsätter att arvodet för statsministern kommer att vara högre än övriga statsråds arvoden.¹⁰ Mot bakgrund av det sagda har Statsrådsarvodesnämnden valt att differentiera arvodena på så sätt att statsministern har ett högre arvode (för närvarande 160 000 kronor per månad) än de övriga statsråden som alla har samma arvode, oavsett uppdragets omfattning eller tyngd (för närvarande 127 000 kronor per månad).¹¹ Statsrådsarvodesnämnden har i samtal uppgett att frågan om en eventuell differentiering av arvode, utöver den som gäller statsministern, aldrig har aktualiserats.¹²

3.3 Statsrådet och den politiska staben

Till sin hjälp har statsrådet, utöver de opolitiska tjänstemännen, en stab av politiskt tillsatta tjänstemän, den s.k. politiska staben. Stabernas sammansättning varierar, men som regel består en stab av en statssekreterare, en pressekreterare, i vissa fall en stabschef eller planeringschef, samt två politiskt sakkunniga. I vissa fall är den politiska staben något större. Det brukar också finnas politiskt anställda brevvarare eller talskrivare som ibland är heltidsanställda och ibland timanställda.

En fullständig beskrivning av ett statsråds och den politiska stabens arbetsuppgifter låter sig självklart inte göras på några få rader. Nedan redogörs dock kortfattat för några av de uppgifter ett statsråd och de i den politiska staben har (brevvarare, talskrivare och de assistenter som ibland finns utelämnas). För en principiell diskussion om statsrådsuppdraget hänvisas till avsnitt 7.1.

¹⁰ Bet. 1993/94:KU11 s. 10.

¹¹ Arvodena beslutades vid Statsrådsarvodesnämndens sammanträde den 17 juni 2015 och gäller från och med den 1 juli 2015.

¹² Samtal med Statsrådsarvodesnämnden den 14 oktober 2015.

3.3.1 Statsrådet

Regeringen styr Sverige genom kollektiva beslut. Den ska vara sammansatt så att legitima intressen över hela fältet ska kunna beaktas genom att vart och ett av statsråden svarar både för sitt eget område och för helheten. Statsrådet är departementets och regeringens ansikte utåt och befinner sig ofta på uppdrag utanför departementets och Regeringskansliets väggar. Anspråken från omvärlden är många och berättigade, och tillvaron blir extremt utåtriktad. Det kan t.ex. vara EU-möten och andra bi- eller multilaterala internationella aktiviteter, besök på myndigheter som statsrådet har ett ansvar för, besök och medverkan vid olika aktiviteter med anknytning till statsrådets ansvarsområde eller partiarrangemang i olika delar av landet. Ett statsråd måste också hela tiden vara tillgängligt och kunna förklara och försvara både sin egen och regeringens politik.

Statsrådets närmaste medarbetare är hans eller hennes statssekreterare. Dessa två utgör ett team som tillsammans utformar politiken på de områden statsrådet har ansvar för.¹³ Statsrådets utrymme för att ägna sig åt Regeringskansliets och det egna departementets inre liv är begränsat. Statsrådet anger många gånger bara huvudinriktningen för ledningen av departementet och sedan faller det på statssekreteraren att mer handfast försöka omsätta statsrådets intention till faktisk politik.¹⁴ Statssekreterarens roll behandlas i avsnitt 3.3.2.

Det är inte lätt att beskriva ett statsråds vardag – ett begrepp som för övrigt ter sig inadekvat. De föreställningar statsrådet gjorde sig på vägen till jobbet om hur dagen skulle komma att gestalta sig kan kanske ibland slå in, men ofta förlöper dagen annorlunda till följd av omständigheter som inte kunde förutses. Hur det enskilda statsrådets portfölj ser ut har naturligtvis också betydelse. Några av de uppgifter ett statsråd har är dock som följer.¹⁵

¹³ Ivarsson Westerberg, Anders, *Makthavare i ministerns skugga*, Boréa Bokförlag, Umeå, 2010, s. 157.

¹⁴ Niemann, Cajsa, *Villkorat förtroende – Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm Studies in Politics 153, Universitetservice US-AB, Stockholm, 2013, s. 115.

¹⁵ För en beskrivning av statsrådets arbetsuppgifter, se även *Information för politiker i Regeringskansliet*, handbok utgiven av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hösten 2014 (i det fortsatta kallad *Politikerhandboken*), s. 11 ff.

– *Regeringssammanträde*

Regeringsärendena avgörs formellt vid regeringssammanträden vilka brukar äga rum på torsdagar. Vid ärenden som inte kan vänta till nästkommande torsdag hålls extra regeringssammanträde. Regeringssammanträdena är som ett nav för verksamheten i Regeringskansliet. Vid sammanträdena fattas de beslut som mejslats fram vid den s.k. gemensamma beredningen mellan statsråden och deras departement. Besluten kan t.ex. handla om förslag till riksdagen, remisser till Lagrådet, utnämning av myndighetschefer eller allehanda beslut i ekonomiska angelägenheter. Sammanträdena går som regel fort eftersom enbart färdigberedda ärenden där enighet uppnåtts hanteras. Antalet ärenden varierar kraftigt mellan olika statsråds ansvarsområden – somliga har många ärenden medan andra har färre. Det är alltid ett av statsråden som har huvudansvaret för och som föredrar varje ärende. Alla de övriga vid regeringssammanträdet närvarande statsråden deltar dock i besluten. Statsråden ska dessutom under den gemensamma beredningen se till att det egna ansvarsområdets intressen beaktas. Det förekommer visserligen ärenden och beslut som rör bara en sektor, men varje ärende av någon beskaffenhet rör flera statsråds områden. Därför är det kollektiva beslutsfattandet en stor och viktig styrka.

– *Allmän beredning*

Som regel hålls det varje torsdag, i omedelbar anslutning till regeringssammanträdet, s.k. allmän beredning där statsråden deltar. Det är ett fritt meningsutbyte mellan statsråden om aktuella frågor. Inga formella beslut fattas vid denna beredning, utan den får ses som en grund för den fortsatta beredningen av ärendet i fråga. Föredragande är antingen statsrådet eller ibland statssekreteraren eller någon annan chefstjänsteman inom departementet.

– *Veckoberedning*

Veckans regeringssammanträde förbereds genom statsrådets veckoberedning. Statssekreteraren närvarar oftast vid denna beredning, likaså ansvarig chefstjänsteman. Vid beredningen föredrar tjänstemännen de ärenden som ska anmälas för beslut till regeringssammanträde. Vid veckoberedningen kan också ärenden från andra departement tas upp när de ska föranleda synpunkter

från det egna statsrådet inom ramen för den gemensamma beredningen. Sådana ärenden kan även föranleda överläggningar med ett eller flera andra statsråd.

– *Riksdagen*

Statsrådets verksamhet med anknytning till riksdagen är särskilt betydelsefull. De presenterar förslag, deltar i debatter och svarar på interpellationer. Varje vecka då riksdagsarbetet pågår håller partigrupperna möten. Statsråden förväntas delta i det egna partiets möte. Dessutom förekommer möten mellan statsråden och de egna utskottsgrupperna. Vid en koalitionsregering vidgas emellanåt kretsarna.

Till de uppgifter som nämnts ovan kommer bl.a. olika akuta frågor som kräver statsrådets medverkan och som medför att gjorda planer måste ändras, ibland med kort varsel. Det politiska uppdrag som statsrådet har är också så till vida speciellt att statsrådet ständigt måste värna sitt förtroende, inte bara i förhållande till de egna väljarna utan också till befolkningen i övrigt som ju regeringen och det enskilda statsrådet representerar. Sammantaget rör det sig om ett uppdrag som lätt kan bre ut sig till all vaken tid under veckans alla dagar. Samtidigt varierar belastningen mellan olika statsråd och över tid. På samma sätt som det ibland kan finnas utrymme för att dra ner på intensiteten i insatsen kan den plötsligt behöva dras upp igen.

3.3.2 Statssekreteraren

Statssekreteraren är en politiskt definierad och tillsatt tjänsteman som kan beskrivas som länken mellan regeringen och det egna statsrådet å ena sidan och departementet och dess myndigheter å den andra. Statssekreterarens verksamhet riktar sig inåt i betydligt högre grad än statsrådets men är naturligtvis även utåtriktad. Han eller hon har en viktig arbetsledande roll och leder under statsrådet verksamheten i departementet eller en del av ett departement. Uppgifterna är i viss mån författningsreglerade. I förordningen med instruktion för Regeringskansliet sägs att statssekreteraren är den som, närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet, leder arbetet inom departementet. Han eller hon har till uppgift att främst svara för planering och samordning i departe-

mentet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen (23 § nämnda förordning).

Det är statssekreteraren som svarar för att de underlag tas fram som det egna statsrådet och regeringen i övrigt behöver för sitt arbete. Statssekreteraren är knuten till ett visst statsråd men har även ett ansvar för genomförandet av regeringens politik som helhet. På så vis kan sägas att statssekreteraren är ett verktyg för hela regeringen. En viktig uppgift är att leda det egna departementets arbete med statens budget. I det arbetet kan statssekreteraren beskrivas som chefsförhandlare i förhållande till Finansdepartementet och dess budgetavdelning. Statssekreteraren utgör också i övrigt en viktig kugge i det förhandlingsmaskineri som politiken är. Statssekreteraren ägnar således en stor del av sin tid åt att överlägga och förhandla med kollegor i andra departement och i Statsrådsberedningen.

En annan viktig uppgift är att sköta relationerna till de myndigheter som finns under departementet och hålla löpande kontakter med myndighetscheferna. Omfattningen av denna uppgift beror naturligtvis på hur många myndigheter det rör sig om och hur mycket kontakt detta kräver. Många myndighetschefer synes se statssekreteraren vid det departement som myndigheten lyder under som "sin chef".¹⁶

Eftersom tjänstemännen som huvudregel först bereder ärendena med statssekreteraren har statssekreteraren stora möjligheter att bestämma vilka ärenden som ska tas vidare till statsrådet och vilka som inte ska göra det. En statssekreterare kan således påverka både politiken och den politiska beslutsprocessen. Hur stor makt en enskild statssekreterare har varierar och beror på hur relationen till statsrådet ser ut samt på departementets status och den inbördes hierarkin mellan statssekreterarna. Det handlar hela tiden om att verka i "statsrådets anda" och statssekreteraren måste visa absolut lojalitet mot sitt statsråd.¹⁷

¹⁶ SOU 2011:81 s. 163.

¹⁷ Ivarsson Westerberg, Anders, Makthavare i ministerns skugga, s. 95, 181 och 188.

Mot bakgrund av ovanstående finns det fog för att påstå att statssekreteraren är statsrådets mest betydelsefulla rekrytering.¹⁸ Statssekreterarfunktionen har ibland till och med ansetts som lika viktig som statsrådsfunktionen.¹⁹ Statssekreterarnas bakgrund varierar – vissa kan ha tung politisk erfarenhet och/eller erfarenhet av arbete inom Regeringskansliet sedan tidigare, andra inte.

3.3.3 Pressekreteraren, stabschefen och planeringschefen samt övriga politiskt sakkunniga

I den s.k. Politikerhandboken sägs att ”Pressekreterarna svarar ofta för att information ges om de viktigare regeringsbesluten. Det sker bl.a. genom pressmeddelanden och presskonferenser.”²⁰ Pressekreterarnas roll är dock mera mångfacetterad än så. Pressekreteraren är den person som har huvudansvaret för statsrådets mediekontakter. Han eller hon följer ofta med statsrådet på de resor och besök statsrådet gör. I vissa fall kan statsrådet ha mer än en pressekreterare. Det kan också ibland finnas en presschef, med huvudansvar för pressfrågorna. Pressekreterarna och presscheferna är anställda av Statsrådsberedningen.

Den politiska staben innehåller ibland också en stabschef och/eller en planeringschef. Vilka uppgifter de har varierar mellan olika departement.

Den största gruppen av politiskt anställda utgörs av de politiskt sakkunniga. Vanliga arbetsuppgifter är att ha kontakt med de enheter vars sakfrågor den politiskt sakkunnige ansvarar för, ta fram faktaunderlag och underlag för anföranden och artiklar, följa med på resor, ha kontakt med riksdagens utskott samt hantera interpellationer och frågor till statsråd.²¹

¹⁸ Jfr fokusgruppsamtal med statsråd hållet i september 2007, Ullström, Anna, Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet, s. 97. Enligt samtalet är det till och med statssekreterarna som ”egentligen” styr Regeringskansliet. Att statssekreterare, eftersom de också är departementets administrativa chef, ibland kan ha mer makt än statsrådet anförs också av Ivarsson Westerberg, Anders, Makthavare i ministerns skugga, s. 188.

¹⁹ Göran Persson i Fichtelius, Erik, Aldrig ensam, alltid ensam. Samtalen med Göran Persson 1996–2006, Norstedts, Stockholm, 2007, s. 58.

²⁰ Politikerhandboken, s. 18.

²¹ Se Ullström, Anna, Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet, s. 146.

3.4 Tidigare motioner i och behandling av frågan om statsråds möjlighet till föräldraledighet

Frågan om statsråds möjlighet till föräldraledighet har genom åren tagits upp i ett antal motioner.²² Argument som då har förts fram av motionärerna för en tydligt reglerad möjlighet för statsråden att vara föräldralediga är bl.a. att det skulle underlätta rekryteringen av statsråd samt det symbolvärde en sådan möjlighet skulle ha.

Konstitutionsutskottet har i samtliga fall, senast i bet. 2014/15:KU1, avstyrkt motionerna. Riksdagen har följt utskottet. Utskottet har i sina ställningstaganden angett i huvudsak att ett statsråd inte är någon arbetstagare utan har ett uppdrag av en mycket speciell natur, och att ett statsråd i princip förutsätts alltid vara i tjänst. Mot bakgrund av statsrådsuppdragets särskilda natur har utskottet ansett att frågan om statsrådets möjligheter att vara föräldralediga inte lämpar sig för en lagreglering. Enligt utskottet bör regeringen i stället praktiskt kunna lösa den situation som uppkommer vid ett statsråds behov av längre ledighet från fall till fall.

3.5 Föräldraledighet och föräldrapenning

3.5.1 Rätt till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen

Enligt föräldraledighetslagen (1995:584) har en arbetstagare som är förälder rätt att, under vissa förutsättningar, vara ledig för att ta hand om sitt barn. Rätten att vara föräldraledig finns från och med anställningens första dag. Den omfattar även den som är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn, har tagit emot barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem eller stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att personen i fråga är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med denna förälder (1 § föräldraledighetslagen). Ledigheten kan tas ut sammanhängande eller delas upp på högst tre perioder varje kalenderår (10 § föräldraledighetslagen).

²² Vi har funnit följande motioner i frågan. Motion 1997/98:K251 behandlas i bet. 1997/98:KU1 s. 18 f.; motion 2011/12:K235 behandlas i bet. 2011/12:KU1 s. 93 ff.; motion 2012/13:K201 behandlas i bet. 2012/13:KU1 s. 74 f.; motion 2013/14:K248 behandlas i bet. 2013/14:KU1 s. 70 f. samt motion 2014/15:1680 och motion 2014/15:1559, som behandlas i bet. 2014/15:KU1 s. 52.

Det man kanske framför allt tänker på när man talar om föräldraledighet är föräldrars rätt till hel ledighet tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter. Utöver det finns ytterligare fyra former av föräldraledighet (3 § första stycket föräldraledighetslagen). Dessa är som följer.

- Hel ledighet för en kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning.
- Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller en åttondel medan föräldern har tre fjärdedels, halv, en fjärdedels respektive en åttondels föräldrapenning.
- Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år.
- Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn.

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet ska som huvudregel anmäla det till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med sin anmälan ska arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå (13 § första stycket föräldraledighetslagen).

För vissa grupper gäller mer generösa villkor. Exempelvis bör enligt 8 § tjänstledighetsförordningen (1984:111) statligt anställda arbetstagare, utöver vad som regleras i föräldraledighetslagen, i regel beviljas partiell ledighet för vård av barn intill utgången av det skolår då barnet fyller tolv år.

3.5.2 Rätt till föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110)

Föräldrapenning är den ersättning föräldrar får för att kunna vara hemma med sina barn i stället för att arbeta. Föräldrapenning kan betalas ut till barnets föräldrar, den som är särskilt förordnad vårdnadshavare, blivande adoptivföräldrar samt den som bor tillsammans med föräldern och har eller har haft andra gemensamma barn med föräldern, är eller har varit gift med föräldern eller är eller

har varit registrerad partner med föräldern (se 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Den som är gravid har möjlighet att ta ut föräldrapenning från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning (12 kap. 5 § socialförsäkringsbalken).

Föräldrapenning betalas ut i sammanlagt 480 dagar per barn. Om en förälder har ensam vårdnad om barnet, har han eller hon rätt till alla 480 dagarna. Tvillingföräldrar har rätt till ytterligare 180 dagar med föräldrapenning. Föräldrapenningen har tre olika ersättningsnivåer.

- *Sjukpenningnivån* baseras på föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst, SGI. SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst eller på annan grund (25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). För att SGI ska kunna fastställas krävs dessutom bl.a. att den försäkrades årliga inkomst kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (25 kap. 3 § andra stycket 2 socialförsäkringsbalken). Vid beräkning av SGI görs således ett antagande om en framtida inkomst. Inkomster upp till tio prisbasbelopp får räknas med, vilket för 2016 är 443 000 kronor. Sjukpenningnivån ger som regel lite mindre än 80 procent av inkomsten upp till basbeloppstaket. För 2016 motsvarar basbeloppstaket en månadslön på drygt 36 900 kronor. Det innebär att den högsta möjliga ersättningen per dag är 942 kronor.²³
- Om föräldern har haft låga eller inga inkomster alls träder *grundnivån* in. Den ger 250 kronor per dag.
- *Lågstanivån* gäller för 90 av det totala antalet dagar. Lågstanivån ger 180 kronor per dag.

Föräldrarna kan avstå dagar till varandra, men 90 dagar på sjukpenningnivå är alltid reserverade och kan inte avstås till den andra föräldern. För föräldrar till barn födda eller adopterade före den 1 januari 2016 gäller att 60 dagar är reserverade.

²³ Se Försäkringskassans faktablad om föräldrapenning, FK 200-4070, uppdaterad 2015-12-02, s. 5.

För barn födda eller adopterade 2013 eller tidigare kan föräldrapenning tas ut till och med den dag då barnet avslutat första året i grundskolan. Om barnet fyller åtta år efter skolavslutningen kan föräldrapenningen dock tas ut till och med den dagen barnet fyller åtta år. För barn födda eller adopterade 2014 eller senare kan föräldrapenning tas ut till och med den dag att barnet fyller tolv år eller när barnet slutar i årskurs fem i grundskolan. Efter det att barnet har fyllt fyra år kan dock maximalt 96 dagar sammanlagt sparas.

Under barnets första år kan båda föräldrarna vara hemma samtidigt och få föräldrapenning. De dagarna kallas dubbeldagar. Föräldrarna kan som mest ta ut 30 dubbeldagar.

4 Statsrådets villkor

I detta kapitel redogör vi för under vilka villkor, i form av t.ex. arvode och avgångsersättning, som ett statsråd verkar. Kapitlet inleds med ett avsnitt om uppdragets form (avsnitt 4.1). Sedan följer ett avsnitt om arvode (avsnitt 4.2), ett avsnitt om ersättning för ökade levnadskostnader m.m. (avsnitt 4.3) och ett avsnitt om avdrag vid sjukdom (avsnitt 4.4). Därefter kommer två avsnitt som berör ersättning efter det att statsrådet har upphört att vara statsråd, dels i form av avgångsersättning (avsnitt 4.5), dels i form av pensions- och avgångsförmåner (avsnitt 4.6).

4.1 Uppdragets form

Statsråden är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan arvoderade uppdragstagare och har inte någon anställningstrygghet. Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet (6 kap. 7 § regeringsformen, RF). Uppdraget upphör också om statsministern entledigas eller dör (6 kap. 9 § RF). Även statsministern kan när som helst entlediga statsrådet. Statsrådets uppdrag är således i dessa avseenden av en mycket speciell natur.

4.2 Arvode

Arvodesbeloppet per månad är för närvarande 160 000 kronor för statsministern och 127 000 kronor för övriga statsråd. Som nämnts i avsnitt 3.2.1 är det Statsrådsarvodesnämnden som fastställer storleken på arvoden. Senast beloppen ändrades var per den 1 juli 2015.

Arvodet beskattas som lön. Det står statsrådet fritt att avstå från hela eller delar av arvodet. Om statsrådet väljer att avstå en del av

det, beskattas inte den delen. Om statsrådet däremot väljer att avstå arvode till förmån för någon annan mottagare, utlöses beskattning hos statsrådet.

4.3 Ersättning för ökade levnadskostnader m.m.

Ett statsråd kan ha rätt till ersättning för ökade levnadskostnader.¹ Det krävs då att statsrådet har längre färdväg än 70 kilometer från bostaden på hemorten till arbetet i Regeringskansliet och att vissa förutsättningar för avdrag i inkomstskattelagen (1999:1229) är uppfyllda (6 § lagen [1991:359] om arvoden till statsråden m.m., arvodeslagen). Ersättningen utgörs av s.k. avlöningsförstärkning med 4 400 kronor per månad, ersättning för logikostnad med högst 8 000 kronor per månad samt reskostnadsersättning för resor mellan Stockholm och hemorten med högst en hemresa per vecka. Statsråden bestämmer därvid själva färdmedel för resorna. Avlöningsförstärkningen är tänkt att täcka kostnader som normalt uppkommer vid dubbelt boende, t.ex. kostnader för hushållsel och bredband i de fall kostnaderna inte ingår i hyran för boendet. För logikostnader lämnas ersättning i förhållande till hur många som står på hyresavtalet. Är det två personer som står på avtalet, ersätts således halva hyreskostnaden. På motsvarande sätt lämnas ersättning för avgift till bostadsrättsförening i förhållande till ägd andel av bostadsrätten.² Ersättningarna är skattepliktiga. Uppdrag som statsråd ska enligt inkomstskattelagen behandlas som tillfälligt arbete på annan ort (12 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen). Om övriga krav i 12 kap. inkomstskattelagen är uppfyllda, kan Skatteverket medge avdrag för ökade levnadskostnader.

Statsråd får inte traktamente eller förrättningstillägg vid resor men har, när de gör en inrikes resa inom ramen för sitt uppdrag, rätt till resekostnadsersättning, bilersättning och biltillägg enligt samma regler som gäller för tjänstemän i Regeringskansliet. Ett statsråd som är ledamot av riksdagen har dessutom rätt till sådan

¹ Se beslut av Regeringskansliet den 21 december 2011 om ersättning till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning.

² Information för politiker i Regeringskansliet, handbok utgiven av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hösten 2014, s. 67.

ersättning vid resor mellan Stockholm och den valkrets som han eller hon representerar i riksdagen (5 § arvodeslagen). Om statsrådet gör en utrikes resa inom ramen för sitt uppdrag, har han eller hon också rätt till resekostnadsersättning enligt samma regler som gäller för tjänstemän i Regeringskansliet (8 § arvodeslagen).

Beslut om ersättningar till statsråd fattas av Regeringskansliets förvaltningschef efter ansökan från statsrådet.

Ett statsråd har även rätt till vissa andra förmåner, såsom t.ex. nyttjande av statsrådsbil.

4.4 Avdrag vid sjukdom

Om ett statsråd inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom, ska avdrag göras på statsrådets arvode och sådan avlöningsförstärkning som avses i 6 § arvodeslagen. Hur stort avdraget ska vara och hur det ska beräknas anges närmare i 2 § arvodeslagen. Arvodeslagen har ändrats några gånger sedan sin tillkomst. Bland annat har ersättningsnivåerna vid sjukdom ändrats för att så långt som möjligt ge ersättningsnivåer som motsvarar dem som gäller vid sjukdom för statsanställda i allmänhet.³ Såvitt vi känner till har det förekommit endast ett fåtal fall där ett statsråd har varit så sjukt att han eller hon inte har kunnat fullgöra sitt uppdrag och därför har fått avdrag. Avdraget administreras av Regeringskansliet.

4.5 Avgångsersättning

Ett statsråd som lämnar sin befattning har rätt till avgångsersättning. Sådan ersättning beslutas av Statsrådsarvodesnämnden (1 § andra stycket arvodeslagen). Nämnden har i protokoll från den 21 oktober 2014 fastställt riktlinjer för avgångsersättningen. Av riktlinjerna framgår i huvudsak följande.

- Statsråd som lämnar sitt uppdrag som statsråd får avgångsersättning under ett år.

³ Se prop. 1996/97:6 s. 3 samt bet. 1996/97:KU8 s. 1.

- Avgångsersättningen lämnas med samma belopp som statsrådet fick i arvode vid avgången.
- Om det finns särskilda skäl, kan avgångsersättning lämnas under längre eller kortare tid än ett år eller begränsas till beloppet.
- Ersättningen minskas med vad det förutvarande statsrådet uppbär i ersättning med anledning av anställning, uppdrag eller annan jämförlig verksamhet, inkomst som inte beskattas i Sverige och har rätt att uppbära i pension eller liknande.
- Ersättningen minskas inte för arvoden av tillfällig natur, såsom arvoden för tidningsartiklar eller föredrag, om dessa inkomster sammantagna under den tid som ersättningen betalas understiger 22 000 kronor.

För att avgångsersättning ska betalas ut krävs en ansökan av statsrådet. Avgångsersättningen räknas som pensionsgrundande inkomst för allmän pension. Den betalas ut månadsvis av Regeringskansliet.

4.6 Pensions- och avgångsförmåner

Ett statsråd har rätt till vissa pensions- och avgångsförmåner. Dessa beslutas av Statens tjänstepensionsverk, SPV. Förmånerna utgörs av

- inkomstgaranti för tid före 65 års ålder
- avgiftsbestämda pensionsförmåner i form av individuell ålderspension och kompletterande ålderspension
- förmånsbestämda pensionsförmåner i form av ålderspension, sjukpension, efterlevandepension samt intjänad pension (fribrev).

Pensionens storlek är beroende av antalet tjänsteår och pensionsunderlagets (dvs. lönen/arvodet) storlek. Regler om avgångsförmånerna finns i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, förordningen (AgVFS 2003:1 B 1) om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd med ändringar (AgVFS 2003:6 B 5 och AgVFS 2005:1 B 1) och pensionsavtalen för arbetstagare hos staten.

Utöver ovanstående pensionsförmåner har ett statsråd även rätt till allmänna lagstadgade pensionsförmåner i form av inkomstpension, premiepension och i vissa fall tilläggspension. Inkomster som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp (vilket 2016 motsvarar en inkomst om 444 750 kronor) är inte pensionsgrundande för den allmänna pensionen.

5 Andra grupper villkor

I detta kapitel ger vi en kort beskrivning av vissa andra grupper anställningsvillkor. Beskrivningen är inte uttömmande. Inledningsvis behandlar vi statssekreterarnas villkor (avsnitt 5.1). Avsnittet som följer handlar om politiskt sakkunnigas och politiskt timanställda brevsvarares eller talskrivares villkor (avsnitt 5.2). Därefter behandlas villkoren för tjänstemän i Regeringskansliet (avsnitt 5.3). Slutligen finns ett avsnitt om riksdagsledamöternas villkor (avsnitt 5.4).

5.1 Statssekreterares villkor

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterarna samt fastställer deras lön (34 § första stycket och 35 § första stycket förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). Lönen för statsministerns statssekreterare är 107 400 kronor per månad och för övriga statssekreterare 96 400 kronor per månad. Senast beloppen ändrades var per den 1 oktober 2015.

En statssekreterare har under vissa förutsättningar rätt till ersättning för ökade levnadskostnader i form av avlöningsförstärkning, ersättning för bostadskostnad och ersättning för kostnader för högst en hemresa per vecka med valfritt färdmedel i reguljär trafik.¹ Beslut om ersättningar till statssekreterare fattas av Regeringskansliet genom respektive departementschef eller den som departementschefen bestämmer. Ersättningarna är skattepliktiga. Om kraven i

¹ Se beslut av Regeringskansliet den 21 december 2011 om ersättning till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning.

12 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) är uppfyllda, kan Skatteverket medge avdrag för ökade levnadskostnader.²

Statssekreterare lyder i allmänhet under pensionsavtalen för arbetstagare hos staten. Utöver detta tillkommer allmänna pensionsförmåner i form av inkomstpension och premiepension och, i förekommande fall, tilläggs pension enligt socialförsäkringsbalken (2010:110).

För statssekreterarnas del finns också den s.k. statssekreteraröverenskommelsen som ingicks 1994 mellan riksdagens partier. I korthet innebär överenskommelsen följande. Vid ett regeringsskifte ska statssekreterarna omedelbart efter den nya regeringens tillträde begära sitt entledigande från anställningen som statssekreterare. De ska dessutom begära entledigande från sådana uppdrag som ordförande eller ledamot i organ med statlig anknytning, t.ex. utredningar, styrelser för verk, institutioner eller företag, som har direkt samband med tjänstgöringen som statssekreterare. En statssekreterare är också skyldig att omedelbart begära sitt entledigande när det statsråd som statssekreteraren är knuten till avgår. I de uppräknade fallen, samt i det fall en statssekreterare entledigas utan att han eller hon själv har begärt det, är statssekreterarna berättigade till avgångsvederlag. Överenskommelsen behandlar dock inte alla situationer som kan inträffa. Fråga kan t.ex. uppkomma om vad som gäller för statssekreterare när statsrådet byter departement eller sitter kvar i sitt departement men med förändrat ansvarsområde.

Avgångsvederlaget beslutas av regeringen. Vederlaget motsvarar månadslönen vid avgångstillfället i högst 24 månader. Om en statssekreterare har varit anställd kortare tid än 12 månader utbetalas avgångsvederlaget i högst 12 månader. Detta gäller dock inte statssekreterare som har rekryterats från vissa statliga chefsställningar (i regel myndighetschefer) och som erbjuds ny anställning med motsvarande villkor. Vidare ska avgångsvederlaget minskas dels med inkomst av ny anställning eller annat förvärsarbete under vederlagsperioden, dels med vad den förutvarande statssekreteraren får eller har rätt att få i pension och liknande. Den som varit tjänstledig från en tidigare anställning och som inte återgår till sin tidigare anställning och inte heller får någon annan anställning eller något annat förvärs-

² Statssekreterarna anses alltså inte, såsom statsrådet, automatiskt uppfylla kraven på tillfälligt arbete på annan ort enligt 12 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen.

arbete har endast rätt till avgångsvederlag om särskilda skäl talar mot att han eller hon återgår till sin tidigare anställning.

Avgångsvederlaget räknas som pensionsgrundande inkomst för allmän pension men är inte sjukpenninggrundande.³

Vid sjukdom gäller samma regler för avdrag på lönen som för andra tjänstemän i Regeringskansliet, se avsnitt 5.3.

Eftersom statssekreterare är anställda av Regeringskansliet har de en formell möjlighet att vara föräldralediga. En föräldraledig statssekreterare har rätt till föräldralön på samma sätt som andra tjänstemän som är anställda i Regeringskansliet, se avsnitt 5.3.

5.2 Villkor för politiskt sakkunniga och för politiskt timanställda brevsvare eller talskrivare

Anställningsvillkoren för politiskt sakkunniga samt för politiskt timanställda brevsvare eller talskrivare regleras i ett kollektivavtal, det s.k. politikeravtalet.⁴ Politiskt sakkunnig som är riksdagsledamot omfattas dock inte av avtalet. Beslut om anställning av politiskt sakkunniga med funktion som planeringschef, stabschef, presschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig eller politiskt sakkunnig assistent fattas av Regeringskansliet, och Regeringskansliet beslutar också om lönen för dessa (34 § andra stycket och 35 § andra stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Av politikeravtalet följer att lönesättningen sker enligt riktlinjerna för lönesättning i Regeringskansliet (5 § politikeravtalet).

De politiskt sakkunniga har under samma förutsättningar som statssekreterarna rätt till ersättning för ökade levnadskostnader i form av avlöningsförstärkning, ersättning för bostadskostnad och ersättning för kostnader för högst en hemresa per vecka i reguljär trafik.⁵ Vidare lyder de i allmänhet under pensionsavtalen för arbets-

³ Information för politiker i Regeringskansliet, handbok utgiven av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hösten 2014 (i det fortsatta kallad Politikerhandboken), s. 70.

⁴ Se Avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevsvare eller talskrivare i Regeringskansliet, ingånget den 24 maj 2013 och gällande från och med den 1 juni 2013. Avtalet behandlar bl.a. politiskt sakkunniga med funktioner som planeringschef, stabschef, presschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig, inklusive politiskt sakkunnig assistent samt politiskt timanställda brevsvare eller talskrivare i Regeringskansliet.

⁵ Se beslut av Regeringskansliet den 21 december 2011 om ersättning till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning.

tagare hos staten. Utöver detta tillkommer allmänna pensionsförmåner i form av inkomstpension och premiepension och, i förekommande fall, tilläggs pension enligt socialförsäkringsbalken.

En politiskt sakkunnigs anställning varar antingen tills vidare eller för bestämd tid, dock längst till dess att det statsråd som den politiskt sakkunniga är knuten till lämnar sin befattning (4 § politikeravtalet). Därmed avses den funktion statsrådet har vid den tidpunkt då den sakkunnige anställdes. Om ett statsråd byter departement, anses han eller hon såvitt nu är i fråga lämna sin befattning, även om han eller hon omförordnas och fortsätter som statsråd med andra uppgifter.⁶

Den politiskt sakkunniges anställning upphör således den dag statsrådet avgår. Någon särskild uppsägning behövs inte. En politiskt sakkunnig har under vissa förutsättningar rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget motsvarar månadslönen vid anställningens upphörande och betalas ut månadsvis. Det räknas som pensionsgrundande inkomst för allmän pension men är inte sjukpenninggrundande.⁷ Bestämmelserna om avgångsvederlag gäller inte för politiskt sakkunniga vars anställning upphör på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen eller om arbetstagaren säger upp sig själv (11 § politikeravtalet).

Hur länge avgångsvederlaget betalas ut beror på den politiskt sakkunniges sammanlagda anställningstid. En politiskt sakkunnig som är anställd tills vidare, dock längst till dess vederbörande statsråd lämnar sin befattning, har vid en sammanhängande anställningstid om minst sex månader rätt till avgångsvederlag i tolv månader. Är den sammanhängande anställningstiden kortare än sex månader i följd, erhålls avgångsvederlag under tre månader. Med anställningstid avses den tid under vilken en politiskt sakkunnig har haft en eller flera anställningar enligt avtalet. Uppehåll mellan anställningar får vara längst sju dagar. Politiskt sakkunniga som anställs för bestämd tid får avgångsvederlag motsvarande en månadslön. Avgångsvederlaget ska minska dels med inkomst av anställning eller annat förvärsarbete under vederlagsperioden, dels med vad den politiskt sakkunnige uppbär eller har rätt att uppbära i pension eller liknande (12 och 13 §§ politikeravtalet).

⁶ Politikerhandboken, s. 71.

⁷ Politikerhandboken, s. 73.

Politiskt timanställda brevsvareare eller talskrivare anställs genom förordnande tills vidare, dock längst till den tidpunkt då det statsråd som de är knutna till lämnar sin befattning. Regeringskansliet beslutar om såväl deras anställning som deras entledigande. De har inte rätt till avgångsvederlag.

Vid sjukdom gäller samma regler för avdrag på lönen som för andra tjänstemän anställda i Regeringskansliet, se nästa avsnitt.

Eftersom politiskt sakkunniga är anställda av Regeringskansliet har även de en formell möjlighet att vara föräldralediga och har då rätt till föräldralön på samma sätt som andra tjänstemän som är anställda i Regeringskansliet, se nästa avsnitt.

5.3 Villkor för andra tjänstemän i Regeringskansliet

Vilket anställningsavtal en anställd i Regeringskansliet lyder under beror på vilken typ av anställning han eller hon har. Rent generellt kan dock följande sägas.

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet för vissa uppräknade högre tjänster. För övriga anställningar beslutar Regeringskansliet. I de fall där regeringen fattar beslut om anställning fastställer också regeringen lönen. I övriga fall fastställs lönen av Regeringskansliet (34 och 35 §§ förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Lönen ska vara individuellt bestämd och differentierad utifrån sakliga grunder. De lönesättningskriterier som gäller vid lönesättning framgår av Riktlinjer för lönesättning i Regeringskansliet.⁸

Enligt ett lokalt kollektivavtal om förmåner vid dubbel bosättning för anställda i Regeringskansliet har arbetstagare med tidsbegränsad anställning i Regeringskansliet i vissa fall rätt till tillägg för dubbel bosättning i form av tillägg för styrkt logikostnad samt avlöningsförstärkning.⁹

I allmänhet gäller pensionsavtalen för arbetstagare hos staten. Utöver detta tillkommer allmänna pensionsförmåner i form av inkomstpension och premiepension och, i förekommande fall, tilläggspension enligt socialförsäkringsbalken.

⁸ Se Riktlinjer för lönesättning i Regeringskansliet, beslutade och gällande från och med den 13 april 2011.

⁹ Se Lokalt kollektivavtal om förmåner vid dubbel bosättning för anställda i Regeringskansliet, ingånget den 16 juni 2015 och gällande från och med den 1 januari 2016.

Avgångsvederlag förekommer mycket sällan varför det inte redogörs för här.

Vid sjukfrånvaro tillämpas en karensdag, dvs. ingen sjuklön utbetalas den första sjukdagen. Dag 2–14 betalar Regeringskansliet sjuklön. Läkarintyg krävs från och med sjukdag 8. Från och med sjukdag 15 betalar Försäkringskassan ut sjukpenning och Regeringskansliet gör sjukavdrag.

Anställda i Regeringskansliet har rätt till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Liksom andra föräldralediga kan de, om villkoren är uppfyllda, få föräldrapenning från Försäkringskassan. Statligt anställda har dessutom rätt till en kompletterande ersättning från arbetsgivaren. För anställda i Regeringskansliet utgår den ersättningen genom s.k. föräldralön.¹⁰ En föräldraledig anställd har rätt till högst 360 dagar med föräldralön per barnsbörd. Om den andre föräldern är, tidigare har varit eller blir statligt anställd, och under en sådan anställning har varit föräldraledig, har föräldrarna dock tillsammans rätt till högst 390 dagar med föräldralön per barnsbörd. Flerbarnsfödelse berättigar inte till extra föräldralönedagar. I vissa fall ska avräkning göras med uttagna föräldrapenningdagar från Försäkringskassan.

Föräldralönens storlek är tio procent av löneunderlaget på lönedelar upp till basbeloppstaket. På lönedelar som överstiger basbeloppstaket är föräldralönen 90 procent av löneunderlaget. I normalfallet innebär det att den anställda får 90 procent av lönen vid uttag av hel föräldraledighet med full föräldralön och hel föräldrapenning från Försäkringskassan. En anställd kan ta ut föräldralön även om han eller hon inte får föräldrapenning från Försäkringskassan. Förutsatt att den anställda har rätt att vara föräldraledig enligt reglerna i föräldraledighetslagen, kan han eller hon ta ut dagar med föräldralön längst till och med den dag barnet eller barnen fyller åtta år. Det saknas stöd för att, om en anställd har beviljats tillägg för dubbel bosättning, göra avdrag från tilläggen i fråga under föräldraledigheten.¹¹

¹⁰ Se Avtal om föräldralön i Regeringskansliet, ingånget den 10 december 2014 och gällande från och med den 1 januari 2015.

¹¹ Uppgift från chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

5.4 Riksdagsledamöters villkor

Riksdagsledamöterna är inte anställda i riksdagen utan har av sina väljare fått uppdraget att sitta i riksdagen under en bestämd tid. Deras ekonomiska villkor regleras i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (ersättningslagen). Talmannens månadsarvode är lika stort som statsministerns arvode (2 kap. 1 § ersättningslagen), dvs. för närvarande 160 000 kronor. Ledamöternas arvode fastställs av Riksdagens arvodesnämnd (3 kap. 1 § ersättningslagen) och är för närvarande 62 400 kronor. De vice talmännen har utöver grundarvodet ett tillägg på 30 procent av grundarvodet. Den ledamot som är ordförande i ett utskott har ett tillägg på 20 procent och vice ordföranden ett på 15 procent (3 kap. 2 § ersättningslagen).

En ledamot har under vissa förutsättningar rätt till en övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd i Stockholm eller rätt till ersättning för en privat övernattningsbostad i Stockholm.¹² En ledamot har också rätt till ersättning för kostnader för tjänsteresor med belopp motsvarande den faktiska kostnaden (4 kap. 2 § ersättningslagen). Vidare har ledamoten rätt till traktement för resor med övernattning mer än 50 kilometer från hemorten (se 5 kap. ersättningslagen).

Som komplement till det allmänna pensionssystemet har en ledamot rätt till ålderspension från riksdagen (se 8 kap. ersättningslagen).

För de ledamöter som slutar sitt uppdrag finns det två olika system för avgångsförmåner. För ledamöter som suttit i riksdagen tidigare och som blev omvalda vid valet 2014 gäller en inkomstgaranti (se 13 kap. ersättningslagen). Nya ledamöter som valdes in i riksdagen vid valet 2014 eller som väljs in senare kan i stället få ekonomiskt omställningsstöd (se 13 a kap. ersättningslagen). Det redogörs här inte vidare för innehållet i dessa avgångsförmåner.

Om en ledamot är ledig från sitt uppdrag på grund av sjukdom, ska avdrag göras för samma tid från arvodet och tilläggsarvodet och andra fasta arvoden i enlighet med de bestämmelser om sjukavdrag som gäller för arbetstagare hos riksdagen. Avdraget ska dock be-

¹² Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen. Förvaltningen ska därvid bl.a. tillhandahålla service för riksdagsledamöterna, se 1 § första stycket och andra stycket 1 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

räknas på grundval av arvodet eller arvodena delat med antalet kalenderdagar i månaden (3 kap. 4 § första stycket ersättningslagen). Efter ledighet i mer än nittio dagar i följd betalas inte någon ersättning för logikostnad om det inte finns särskilda skäl (5 kap. 9 § ersättningslagen).

För riksdagsledamöter finns en fastslagen ordning för föräldraledighet (se 5 kap. riksdagsordningen [2014:801]). Ansökan ska vara skriftlig, innehålla de skäl som ansökan grundas på och avse en bestämd tid. Ansökan ska ges in till Riksdagsförvaltningen. Det är sedan talmannen som beslutar om ledigheten. Om en ledamot får ledigt för en tid av minst en månad, ska ledamotens uppdrag utövas av en ersättare under den tid ledamoten är ledig. För varje ledamot ska det finnas tre ersättare (14 kap. 14 § första stycket vallagen [2005:837]). Talmannen ska som huvudregel följa den ordning mellan ersättarna som har fastställts enligt vallagen.

Vid föräldraledighet minskas riksdagsledamotens arvode, tilläggsarvode och andra fasta arvoden i enlighet med de bestämmelser som gäller för arbetstagare hos riksdagen (3 kap. 4 § andra stycket ersättningslagen).¹³ Riksdagsledamöter som är föräldralediga kan få föräldrapenning från Försäkringskassan. De har också rätt till den kompletterande ersättning i form av föräldrapenningtillägg som arbetstagare hos riksdagen kan få. Tillägget utbetalas av Riksdagsförvaltningen för sådana kalenderdagar under föräldraledigheten då en ledamot tar ut föräldrapenning på grundnivå eller därutöver. Föräldrapenningtilläggets storlek är, liksom föräldralönen för anställda i Regeringskansliet, 10 procent av arvodesunderlaget på arvodesdelar upp till basbeloppstaket och på arvodesdelar som överstiger basbeloppstaket 90 procent av arvodesunderlaget. En riksdagsledamot som är helt föräldraledig får således som regel 90 procent av sitt arvode. Vad gäller ersättning för logikostnad under den tid ledamoten är föräldraledig finns möjlighet till ersättning under åtminstone de 90 första dagarna av föräldraledigheten, se 5 kap. 9 § ersättningslagen.

Under de perioder då kammaren sammanträder och de dagar under sommaren då interpellationsdebatter pågår erbjuder Riksdagsförvaltningen tillfällig barnverksamhet för barn mellan ett och tolv år till tjänstgörande ledamöter i syfte att underlätta ledamöternas upp-

¹³ De bestämmelser som avses är de s.k. Villkorsavtalen, dvs. i praktiken tre olika kollektivavtal, ett för varje personalkategori (Saco, ST och Seko) hos Riksdagsförvaltningen.

drag. Närmare bestämmelser om denna verksamhet finns i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2013:9) om riksdagens barnverksamhet samt tillhörande Motiv-pm.

Barnverksamheten är just en tillfällig verksamhet och är inte tänkt att ersätta ordinarie barnomsorg. Enligt uppgift från Riksdagsförvaltningen används verksamheten i stället ofta som en sista utväg när alla andra alternativ för barnpassning är uttömda. Den följer inte någon skolplan, såsom ordinarie barnomsorgsverksamhet gör, utan planeras utifrån åldern på de barn som deltar. Verksamheten har öppet måndagar och fredagar kl. 8.00–15.00 och tisdagar–torsdagar kl. 8.00–18.00. Vid behov kan öppettiderna förlängas, dock längst till kl. 23.00. Högst tio barn åt gången får vistats i barnverksamheten, som bedrivs i riksdagens lokaler. Anmälan om att ett barn önskar delta ska ske minst fem dagar i förväg, men i mån av plats kan även barn som inte anmälts få delta. Nyttjandegraden varierar.

Verksamheten tillhandahålls riksdagsledamoten avgiftsfritt. Det uppstår därvid en förmån som ledamoten beskattas för. Ledamoten ersätter också kostnaderna för de måltider barnet får.

6 Jämförelse med andra länder

Detta kapitel innehåller en kort redogörelse för hur statsråds möjlighet till ledighet för att vara hemma med sina barn har lösts i några av våra nordiska grannländer. Även frågan om semester berörs. Inledningsvis ges en beskrivning av hur frågan har lösts i Norge (avsnitt 6.1). Därefter vänder vi blicken mot Danmark (avsnitt 6.2). Avslutningsvis ser vi så på hur man gör i Finland (avsnitt 6.3).

6.1 Norge

Medlemmarna av den norska regeringen har titeln statsråd, med undantag för statsministern och utrikesministern som tituleras med sina respektive ministerbeteckningar (i det följande används dock benämningen statsråd för samtliga ministrar). I dagsläget finns det, utöver statsministern, 18 statsråd. Förutom Statsministerens kontor finns 15 departement.¹ Statsråd kallas också de regeringssammanträden som leds av kungen.² Ett statsråd är som regel chef för ett departement, se § 1 instruks for Regjeringen 23. mars 1909.

Arbetsvillkoren för den politiska ledningen regleras i ett eget reglemente, Reglement om arbeidsvilkår for departementenes politisk ledelse (i det fortsatta kallat reglementet), fastställt genom kunglig resolution 28. mars 2003. Statsministerens kontor har också gett ut s.k. retningslinjer i form av Håndbok for politisk ledelse, senast reviderad i september 2013 (i det fortsatta kallad Handboken). Handboken syftar till att ge en samlad översikt över arbetsvillkoren för regeringsmedlemmar, statssekreterare och politiska rådgivare.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/regjeringensmedlemmer/id543170/>, senast besökt den 18 februari 2016.

² <https://www.regjeringen.no/no/Om-nettstedet/konstitusjonell-ordbok/id2435720/#statsråd>, senast besökt den 18 februari 2016.

I 3 § reglementet sägs att arbetsmiljøloven, tjenestemannsloven och ferieloven inte gäller för departementens politiska ledning. Som en följd av detta har den politiska ledningen inte någon lagstadgad rätt till semester.³ Enligt 6 § reglementet ges det dock normalt rätt till att ta det antal semesterdagar som ferieloven eller statens kollektivavtal bestämmer. Beroende på det politiska arbetet bör enligt Handboken den politiska ledningen kunna ta ledigt i samma antal dagar som gäller för statligt anställda. Det innebär som huvudregel fem veckors ledigt och för de över 60 år sex veckors ledigt.⁴

I 8 § reglementet och Handboken finns föreskrivet rörande möjlighet till föräldraledighet. Det finns ingen ovillkorlig rätt till ledighet, utan det sägs att medlemmar av den politiska ledningen kan få föräldraledighet i samband med födsel och adoption i enlighet med arbetsmiljøloven. Frågor om ledighet avgörs från fall till fall av Statsministerens kontor i samråd med den politiska ledningen i berört departement.⁵ Det är inte möjligt för statsråden att kombinera arbete och ledighet, dvs. någon möjlighet till deltidsledigt finns inte.⁶ När ett statsråd går på föräldraledighet utses ett annat statsråd som vikarie. I teorin kan det tänkas att ett helt nytt statsråd utses att vara vikarie, men så har aldrig skett i praktiken. Det lediga statsrådets statssekreterare och politiska rådgivare behåller därvid sina anställningar. Det föräldralediga statsrådet har inte något konstitutionellt ansvar.⁷

Sedan 2001 är det sex statsråd, fem män och en kvinna, som har tagit föräldraledigt. Som längst har ledigheten varat i 138 dagar.⁸ I likhet med vad som gäller för övriga statligt anställda ges vid ett statsråds föräldraledighet full lönekomensation. Lönen utbetalas av Statsministerens kontor.

³ Statsministerens Kontor, Retningslinjer, Håndbok for politisk ledelse, september 2013 (i det fortsatta kallad Handboken), s. 51.

⁴ Därtill kan i vissa fall extra ledighet ges för de över 62 år, då enligt statens hovedtariffavtale, se Handboken s. 5.

⁵ Handboken, s. 53.

⁶ Handboken, s. 56. I den utredning som föregick tillkomsten av reglementet sägs bl.a. att det är ett så krävande uppdrag att det inte går att genomföra av arbetsmässiga orsaker, se NOU 2000:11 s. 55.

⁷ Uppgift från Statsministerens kontor.

⁸ Uppgift från Statsministerens kontor.

6.2 Danmark

I Danmark kallas regeringsmedlemmarna för ministrar. Statsrådet är i stället benämningen på de möten där, förutom ministrarna, även drottningen deltar.⁹ I dagsläget finns det, utöver statsministern, 16 statsråd. Varje minister är ansvarig och chef för ett departement, kallat ministerium. En av ministrarna har ansvar för två ministerier. Det finns således 17 ministerier. Därtill kommer statsministerns eget ministerium.

Rätten till semester för statligt anställda regleras i ferieloven (LBK nr 1177 af 09/10/2015), feriebekendtgørelsen (BEK nr 549 af 24/04/2015) och statens ferieaftale. Ministrar omfattas dock inte av dessa. En minister kan emellertid, genom att han eller hon kan styra sina egna arbetstider, ta viss ledighet motsvarande semester.¹⁰

Rätten till föräldraledighet regleras för löntagare i barselloven (LBK nr 571 af 29/04/2015), funktionærloven (LBK nr 81 af 03/02/2009) samt i avtal mellan Finansministeriet och de statsanställdas organisationer. Ministrarna ses dock inte som löntagare och omfattas således inte heller av rätten till ledighet. Det finns inte några andra särskilda regler om att en minister har rätt till, eller måste ta, sådan ledighet. I praktiken kan dock en minister medges rätt till föräldraledighet. De ministrar som har varit föräldralediga har i regel valt att vara lediga en kortare tid än vad som är normalt för statligt anställda och övriga anställda. När så sker är praxis att det utses en vikarierande minister som helt tar över och ansvarar för den frånvarande ministrarnas arbetsuppgifter. Den danska grundlagen utesluter dock inte en annan lösning. Den minister som är föräldraledig uppbär fullt ministerarvode under sin ledighet.¹¹

⁹ <http://www.ft.dk/Leksikon/Statsraad>. senast besökt den 18 februari 2016.

¹⁰ Uppgift från Moderniseringsstyrelsen. Moderniseringsstyrelsen administrerar på finansministerns vägnar i huvudsak lov om vederlag og pension m.v. for ministre (LBK nr 273 af 20/04/2004) där ministrarnas ersättning regleras.

¹¹ Enligt Moderniseringsstyrelsen finns det inga särskilda regler om ersättning till föräldralediga ministrar. Lov om vederlag og pension m.v. for ministre har dock stora likheter med vad som gäller för medlemmar av Folketinget, varför Moderniseringsstyrelsen i väsentlig omfattning följer det som gäller för Folketingets medlemmar.

Den frånvarande ministerns särskilde rådgivare behåller sin anställning under ministerns frånvaro.¹²

Föräldraledighet utgör inget hinder för Folketinget att uttala misstillid, dvs. misstroendeförklaring, mot den föräldralediga ministern. Inte heller utgör sådan ledighet hinder för att ministern kan åläggas ett rättsligt ansvar enligt ministeransvarlighedsloven (LOV nr 117 af 15/04/1964). Eftersom en föräldraledig minister i praktiken inte verkar som minister torde dock knappast ett sådant ansvar komma i fråga.¹³

6.3 Finland

I Finland benämns regeringsmedlemmarna ministrar. Med statsrådet avses i stället å ena sidan det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna och, å andra sidan, det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Det finns för närvarande 13 ministrar utöver statsministern. Dessa är fördelade på Statsrådets kansli och 11 andra ministerier.¹⁴

Finska ministrar ses inte som arbetstagare. De har dock en reglerad rätt till ledighet. Enligt 3 § lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet (8.12.2006/1096) har en medlem av statsrådet varje kalenderår rätt till ledighet på 30 dagar. Ledigheten jämställs med semester och det är statsrådets allmänna sammanträde som beslutar om tidpunkten. Om en medlem av statsrådet inte kan ta ut sin ledighet, ersätts han eller hon för den i pengar.

Enligt 5 § lagen om statsrådet (28.2.2003/175) förordnar statsrådet någon annan medlem av statsrådet till ställföreträdare för statsministern och för en annan minister, för den händelse att stats-

¹² Uppgift från Moderniseringsstyrelsen. I Danmark förekommer inte politiskt tillsatta tjänstemän på samma sätt som i Regeringskansliet i Sverige. Vad gäller särskilde rådgivare har sådana funnits sedan slutet av 1990-talet. Från början hade de främst medierelaterade uppgifter och hade ofta bakgrund som journalister. Under senare år synes de dock ha fått ett allt större ansvarsområde och rekryteras också i större utsträckning från ministerns egen partiorganisation, se mer om detta i Ministrenes särskilde rådgivare – et serviceeftersyn, Betänkning fra Udvalget om særlige rådgivere, Betænkning nr. 1537, Maj 2013.

¹³ Uppgift från Moderniseringsstyrelsen.

¹⁴ <http://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet/hur-arbetar-statsradet> och <http://valtioneuvosto.fi/sv/sipila/regeringen>, senast besökta den 18 februari 2016.

ministern eller någon annan minister på grund av tillfälligt förhinder inte kan sköta sina uppgifter. Denna bestämmelse är avsedd för ministrarnas kortvariga semester. Enligt gängse praxis är en ministers förhinder tillfälligt när det varar cirka 30 dagar. I praktiken har en minister varit tvungen att avgå från sitt uppdrag då frånvaron varat längre tid än som kan jämföras med semester. Så skedde t.ex. 2005 då en minister var föräldraledig i sex månader. Hon begärde avsked från statsrådet och en riksdagsledamot från samma parti utnämndes till minister. När föräldraledigheten var över begärde ministrarnas ställföreträdare avsked och den minister som varit föräldraledig vände åter som medlem av statsrådet. Samma sak hände 2007 när samma minister återigen skulle vara föräldraledig.¹⁵ Vid båda dessa tillfällen fortsatte det föräldralediga statsrådets specialmedarbetare, dvs. de politiska medarbetarna, att arbeta för det statsråd som utnämndes i hennes ställe. Det föräldralediga statsrådet fick inte någon särskild ministerersättning under sin frånvaro. Utöver de två tillfällena 2005 och 2007 har inte någon minister varit föräldraledig.¹⁶

Frågan om en möjlighet till formell föräldraledighet har diskuterats. Regeringen kom 2011 med en proposition (RP 137/2011 rd) där det bl.a. föreslås att det genom en ändring i lagen om statsrådet ska göras möjligt för en minister (dock inte statsministern) att avbryta skötseln av ministeruppdraget för en viss tid av grundad anledning, t.ex. för familjeledighet, utan att han eller hon nödvändigtvis måste avgå.¹⁷ Propositionen har inte lett till någon ändrad lagstiftning i nu aktuell del, men den kan ändå vara av intresse för frågan om svenska statsråds möjlighet till frånvaro för att ta hand om sina barn.

I propositionen sägs att, om en minister avbryter skötseln av sitt uppdrag, statsrådets allmänna sammanträde beslutar huruvida skötseln av uppgifterna ska överföras till en annan minister i samma

¹⁵ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsrådet och av vissa lagar som har samband med den, RP 137/2011 rd s. 9 samt uppgift från Statsrådets kansli.

¹⁶ Uppgift från Statsrådets kansli. Statsrådets kansli har vidare uppgett att ministrarnas statssekreterare och specialmedarbetare utnämns för viss tid, dvs. för ministrarnas mandatperiod. I praktiken innebär detta att när en ministers mandatperiod avslutas till följd av att han eller hon avgår så avslutas även statssekreterarens och specialmedarbetarnas mandatperioder. Om så önskas kan dessa personer också utnämnas för den nya ministern, för hans eller hennes mandatperiod.

¹⁷ Se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsrådet och av vissa lagar som har samband med den, RP 137/2011 rd.

ministerium, alternativt fördelas uppgifterna vid behov mellan flera olika ministrar. Det sägs också att det är möjligt att en ny minister utnämns i stället för den minister som avbryter sitt uppdrag.¹⁸ Vad gäller ersättningen till den minister som avbrutit sitt uppdrag föreslås att det ska betalas ett arvode i enlighet med vad som bestäms i statens allmänna tjänste- och arbetskollektivavtal om lön till tjänstemän.¹⁹ Vidare föreslås att det ska införas en bestämmelse om att statssekreterarens tjänsteförhållande upphör, om skötseln av ministerns uppgifter avbryts. Bestämmelsen sägs följa den princip enligt vilken statssekreteraren är beroende av sin ministers förtroende. När det gäller en ministers specialmedarbetare anges att en praxis ska tillämpas enligt vilken de utnämns för den tid som ministern sköter sitt uppdrag. Det sägs dock att det inte finns något hinder för att de utnämns på nytt då avbrottet upphör. Ingenting hindrar heller att statssekreteraren och specialmedarbetaren kan bli utnämnda för den ministers mandatperiod som kommer i stället för den minister som avbryter skötseln av ministeruppdraget. I propositionen diskuteras också vilket ansvar en minister som avbryter skötseln av sitt uppdrag har. Det konstateras bl.a. att en sådan minister inte kan befrias från villkoret om ansvar inför riksdagen, enligt vilket medlemmar av statsrådet ska ha riksdagens förtroende. Ministern svarar däremot inte för de beslut som statsrådet fattar under avbrottet eftersom ministern då inte deltar i behandlingen av ärendet i statsrådet över huvud taget.²⁰

Riksdagen remitterade propositionen till grundlagsutskottet för beredning.²¹ Grundlagsutskottet avstyrkte därvid förslaget i nu aktuella delar. I sitt betänkande (GrUB 1/2012 rd) konstaterar utskottet att de föreslagna bestämmelserna om avbrott i skötseln av en ministers uppgifter är en författningsrättsligt betydelsefull nyhet. Enligt utskottet finns det i och för sig godtagbara grunder för avbrottsinstitutionen, framför allt bl.a. vid en längre tids frånvaro på grund av familjeledighet. Utskottet anser dock att den föreslagna bestämmelsen och dess motiv är så generösa och öppna att de

¹⁸ RP 137/2011 rd s. 16.

¹⁹ RP 137/2011 rd s. 22.

²⁰ RP 137/2011 rd s. 17.

²¹ Enligt 74 § Finlands grundlag (11.6.1999/731) ska Riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

rimmar illa med en statsrådsmedlems centrala författningsrättsliga ställning. Utskottet poängterar att endast tungt vägande skäl kan komma i fråga för att en minister ska få avbryta sitt uppdrag och skälen ska vara explicit angivna i lag. Enligt utskottet behöver det dessutom föreskrivas närmare om villkoren för att utnyttja möjligheten till avbrottet. En reglering av frågan kräver därför fortsatt utredning.²²

²² GrUB 1/2012 rd s. 2.

7 Överväganden och förslag

I det här kapitlet presenterar vi våra överväganden och förslag. Kapitlet inleds med ett avsnitt där vi anger några principiella utgångspunkter (avsnitt 7.1). Därefter kommer ett avsnitt om att flera lösningar bör finnas för ett statsråd som önskar vara hemma med sitt barn (avsnitt 7.2). Sedan följer tre avsnitt där vi i vart och ett presenterar en modell för hur en sådan möjlighet skulle kunna se ut, vilka konstitutionella och praktiska frågor respektive modell kan leda till och hur de problemen kan lösas (avsnitten 7.3, 7.4 och 7.5). I avsnittet därefter behandlas om det behövs en reglering av frågan (avsnitt 7.6). Sedan diskuteras vem som i det enskilda fallet avgör om ledighet ska kunna medges och vilken modell som i så fall kan användas och om något särskilt beslut behövs (avsnitt 7.7). Därefter behandlas vilken ersättning ett statsråd, som på ena eller andra sättet har en minskad arbetsbörda för att kunna ta hand om sitt barn, bör få (avsnitt 7.8). Vi ägnar också ett avsnitt åt frågan om Regeringskansliet bör erbjuda statsråden någon form av barnpassning (avsnitt 7.9). Till sist kommer en avslutande diskussion rörande frågan om ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn (avsnitt 7.10).

7.1 Principiella utgångspunkter

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § regeringsformen, RF). Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Det är statsministern som tillsätter övriga statsråd och bland dessa utser vilka som ska vara departementschefer (6 kap. 1 § och 7 kap. 1 § RF). Departementscheferna har beredningsansvar för och är föredragande i ärenden som hör till det egna departementet. Statsministern har dock möjlighet att genom s.k. § 5-för-

ordnanden besluta vilket statsråd som ska föredra ett ärende eller en grupp av ärenden (7 kap. 5 § RF och 14 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). Det förekommer framför allt när det finns mer än ett statsråd i ett departement. Det är också statsministern som beslutar om statsrådets ersättare då dessa har förhinder (6 kap. 1 §, 7 kap. 1 och 5 §§ RF). Statsministern kan vidare entlediga statsråd. Statsministern har således en långt gående rätt att besluta i frågor som rör statsrådets tjänstgöring. Helt oinskränkt är dock inte denna makt i praktiken. Vid en koalitionsregering är utrymmet för statsministern ofta mindre att fritt bestämma vilka som ska vara statsråd och hur departementschefskapen ska fördelas. Regeringens sammansättning bestäms då i en förhandling mellan de partier som ska ingå i den tilltänkta regeringen, låt vara att det är statsministern som fattar de formella besluten.¹

Statsrådets situation och verksamhet och de krav som ställs har kortfattat beskrivits i avsnitt 3.3. Där framgår bl.a. att ett statsråd har ett delansvar för ledningen av landets styrelse och huvudansvaret för ett departement eller särskilda områden inom ett departement. Storleken och tyngden på det enskilda statsrådets portfölj kan visserligen variera, också över tid, bl.a. mot bakgrund av vad som sker i vår omvärld. Statsrådet bär dock alltid inom sina områden det primära ansvaret för att regeringens politik genomförs. I uppdraget ligger därmed även och inte minst att i förhållande till övriga statsråds ansvarsområden hävda sina egna områdens intressen. Politiken innebär hela tiden ett växelspel där statsrådet måste vara beredd att med övriga statsråd resonera, förhandla och kompromissa. Statsrådet är också till följd av regeringens kollektiva arbetsformer och ansvar delaktig i och ansvarig för hela regeringens arbete. Detta bygger, för att bli framgångsrikt, på att den avsedda balansen mellan olika områden och intressen ständigt vidmakthålls. Det förutsätter i sin tur att statsråden aktivt och hela tiden företräder de egna intressena i regeringens löpande arbete.

I 6 kap. 10 § RF talas om statsministerns och andra statsråds ”förhinder”. Vidare används begreppet ”de tjänstgörande statsråden”. I förarbetena till nämnda bestämmelse – låt vara att dessa tillkom i en annan tid som numera ligger ganska långt tillbaka – sägs att ”Själv-

¹ Se Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 3 uppl., Norstedts, 2012, s. 289 f. samt prop. 1973:90 s. 178.

fallet kan statsministern, liksom för övrigt annat statsråd, under semester eller annan ledighet träda i tjänst när han så önskar, exempelvis för att delta i avgörandet av något särskilt viktigt ärende.”² Detta skulle kunna tas till intäkt för att ett statsråd inte alltid behöver vara i tjänst. I praktiken torde också många statsråd dra ned på intensiteten i sin verksamhet t.ex. vid jul och nyår och under åtminstone några av sommarveckorna.

Samtidigt kan det konstateras att det inte finns några uttryckliga regler om statsråds ledighet i en eller annan form från uppdraget. Likaså saknas regler om avdrag från statsrådsarvodet annat än vid sjukdom. Konstitutionsutskottet har också vid flera tillfällen uttalat att ett statsråd ”i princip alltid förutsätts vara i tjänst”.³ Uttalandet bör enligt vår mening ses i ljuset av politikens villkor. Ett statsråd måste givetvis, liksom arbetstagare, ges möjlighet till vila och rekreation. Han eller hon måste dock alltid vara beredd att omedelbart – oavsett tid på dygnet, plats och övriga engagemang – agera vid viktiga händelser eller frågor som dyker upp inom hans eller hennes ansvarsområde.⁴ Det gör det svårt för ett statsråd att vara helt ledig, åtminstone för mer än en kort tid.

Det nu sagda visar att statsrådsuppdragets karaktär gör det svårt, och enligt vår mening även olämpligt, att ge statsråd möjlighet till ledighet för att ta hand om sina barn på samma villkor som följer av föräldraledighetslagen (1995:584). Statsrådsuppdragets karaktär skulle till och med kunna tala för att ett statsråd inte i något fall kan medges sådan frånvaro, utan att han eller hon i ett sådant fall i stället får begära att bli entledigad. Enligt vår mening motiverar dock uppdragets särprägel inte så drastiska lösningar. För det mesta torde uppdraget vara så flexibelt att utrymme finns för statsrådet att genom praktiska och pragmatiska arrangemang förena statsrådsuppdraget med frånvaro i någon form för att ta hand om sitt barn. Åtskilliga statsråd har också genom åren lyckats åstadkomma lösningar för att åtminstone i någon mån kunna vara hemma med sina barn.

² Prop. 1973:90 s. 298. Nuvarande 6 kap. 10 § RF utgjordes förut av 7 kap. 8 § RF.

³ Se t.ex. bet. 2013/14:KU1 s. 71.

⁴ Se även 2005 års katastrofkommissions betänkande Sverige och tsunamin – granskning och förslag, SOU 2005:104 s. 346. Kommissionen konstaterar där bl.a. att ”Att vara ledig kan inte vara att stänga av allt, i vart fall inte utan en öppen dörr till snabb information från ansvarskännande och i sak kompetenta medarbetare. Skall personalresurserna snabbt kunna mobiliseras och ledas, måste också chefer komma in till arbetsplatsen. Detta gäller även statsråden.”

7.2 Flera lösningar bör finnas för ett statsråd som önskar vara hemma med sitt barn

Bedömning: Det bör finnas flera och tydligare möjligheter för ett statsråd till hel eller delvis frånvaro för att ta hand om sitt barn.

Statsråd som redan vid uppdragets början eller under uppdragets gång har varit eller blivit föräldrar har i varierande utsträckning hittat lösningar för att kunna förena statsrådsuppdraget med att åtminstone i någon mån vara hemma med sina barn. Vi har under utredningens gång samtalat med såväl före detta som nu sittande statsråd, statssekreterare och andra som på ett eller annat sätt har berörts av denna fråga. Av samtalen framgår att, när ett statsråd har önskat vara hemma med sitt barn, situationen har lösts genom att statsrådet i fråga, efter överenskommelse med statsministern, formöst har dragit ned på intensiteten i sitt arbete och dessutom vid vissa regeringssammanträden har ersatts enligt den s.k. ersätтарlistan. Det statsråd som har varit hemma har hanterat vissa frågor i riksdagen, då och då varit i departementet och har kunnat kontaktas på telefon och via mail. Han eller hon har kort sagt varit ständigt tillgänglig och har således varit fortsatt i tjänst. Statsrådets statssekreterare har tagit ett ökat ansvar för vissa arbetsmoment, t.ex. beredningen av ärenden inför regeringssammanträden och en del externa framträdanden. Det statsråd som enligt ersätтарlistan har ersatt det hemmavarande statsrådet har endast fått ett berednings- och föredragandansvar för de ärenden som ska avgöras vid det eller de regeringssammanträden det statsråd som i stället tagit hand om sitt barn inte har kunnat delta i. Det statsråd som varit hemma har också ibland skjutit upp vissa frågor till ett senare regeringssammanträde, något som för övrigt förekommer också i dag vid annan tillfällig frånvaro.

Vi kan inte se att det finns något som hindrar att den lösning som hittills har använts kan tillämpas även framgent. Det bör dock finnas flera möjliga lösningar att välja på för det statsråd som önskar hel eller delvis frånvaro för att vara hemma med sitt barn, antingen i samband med barnets födsel eller adoption eller för tid därefter. Det är också angeläget att mer i detalj överväga vilka arrangemang och strukturer som ska kunna tillämpas och kombineras dels för att

regeringens arbete ska flyta obehindrat, dels för att det tydligt ska framgå att sådana arrangemang är legitima. Utöver den lösning som tillämpas i dag, dvs. när den enda egentliga förändringen är att det statsråd som vill vara hemma med sitt barn ersätts enligt den s.k. ersättarlistan, har vi identifierat två modeller för hur ett statsråds frånvaro i en eller annan grad skulle kunna se ut. De tre modellerna utgörs sammanfattningsvis av

- att statsministern utser ersättare enligt den s.k. ersättarlistan,
- att statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande, samt
- att statsministern förordnar ett nytt statsråd.

Vilken modell som bör väljas får bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är inte otänkbart att modellerna kan kombineras. Exempelvis skulle ersättarlistan kunna användas inledningsvis och därefter skulle ersättare kunna utses genom § 5-förordnande. Det är dock alltid ytterst statsministern som avgör om frånvaro ska medges och i så fall i vilken form, se avsnitt 7.7.

7.3 Statsministern utser ersättare enligt den s.k. ersättarlistan

Förslag: Ett statsråd som tillfälligt vill minska arbetsbördan och även avstå från att delta vid vissa regeringssammanträden för att i stället ta hand om sitt barn kan med statsministerns medgivande ersättas av ett annat statsråd, i första hand genom den s.k. ersättarlistan. Statsrådet i fråga ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF.

Det ersättande statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar i.

Anställningen för till statsrådet knutna statssekreterare och politisk stab påverkas inte. Inte heller påverkas statsrådsarvodets storlek.

Våra samtal med berörda visar att den situationen att ett statsråd har varit frånvarande från enstaka regeringssammanträden för att ta hand om sitt barn har lösts genom den av statsministern i förväg beslutade ersättarlistan, dvs. den lista som används t.ex. när ett statsråd inte kan närvara vid regeringssammanträdet på grund av tjänsteresa. I regel har statsrådets statssekreterare tagit över en del andra av statsrådets arbetsuppgifter, såsom beredningar av ärenden inför regeringens sammanträden, vissa kontakter med media och andra externa engagemang. Statsrådet har i sådana fall endast varit tidvis frånvarande och har varit tillgänglig via telefon och på andra sätt.

Som nämnts i avsnitt 7.2 ser vi inga hinder för att den nu nämnda lösningen kan användas även fortsättningsvis, för det fall ett statsråd tillfälligt vill minska arbetsbördan och även avstå från att delta vid vissa regeringssammanträden för att på så vis få mer tid för att ta hand om sitt barn. Ett exempel på en situation där modellen skulle kunna aktualiseras är att ett statsråd vill vara i huvudsak hemma med sitt barn i en eller ett fåtal veckor. För det fall statsrådet önskar en något längre frånvaro än så, kan det vara lämpligare att välja den modell som presenteras i avsnitt 7.4, dvs. att statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande.

I ersättarlistan anges vem som vid förfall ska ersätta ett visst statsråd. Ersättaren får såväl ett berednings- som ett föredragande-ansvar för de ärenden som ska avgöras av regeringen vid regeringssammanträdet. Ersättaren får också en beslutanderätt i ärenden som ska avgöras av det frånvarande statsrådet enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet, andra författningar eller regeringsbeslut. I en situation som den nu aktuella torde också statssekreteraren få en större roll, t.ex. genom att i större utsträckning än vanligt hantera beredningen av ärenden inför regeringens sammanträden.

Vad gäller det konstitutionella ansvaret redogör vi närmare för det i kapitel 8 om konstitutionella frågor. Sammanfattningsvis konstaterar vi där att det frånvarande statsrådet fortfarande ingår i regeringen och således är ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Han eller hon kan också bli föremål för de kontrollinstrument som framgår av 13 kap. RF. I den mån det frånvarande statsrådets statssekreterare tar över vissa av statsrådets uppgifter bör noteras att inte alla uppgifter kan överlåtas på en statssekreterare. Exempelvis är det bara statsråd som får delta i regeringssammanträdena. Inte heller kan statssekreteraren ersätta ett statsråd i riksdagen och besvara interpellationer. Vad

gäller det ersättande statsrådet får det statsrådet ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar om.

Vid denna lösning har det statsråd som vill vara hemma med sitt barn alltså kvar sitt uppdrag och sin funktion. Statssekreteraren och den politiska staben behåller sina anställningar. Det frånvarande statsrådets arvode påverkas inte eftersom statsrådet endast tillfälligt minskar arbetsbördan och/eller uteblir från enstaka regeringssammanträden. Vi kan inte se att det behövs några författningsändringar för denna lösning. Vill statsrådet minska sin arbetsbörda annat än bara tillfälligt för att i stället ta hand om sitt barn utser statsministern i stället lämpligen en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande. I ett sådant fall minskas det frånvarande statsrådets arvode så att han eller hon under sin frånvaro får 90 procent av sitt ordinarie arvode, se mer om det i nästa avsnitt.

7.4 Statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande

Förslag: Ett statsråd som annat än tillfälligt vill, så gott som helt eller delvis, minska sin arbetsbörda för att i stället ta hand om sitt barn kan ersättas genom att statsministern för en tid upphäver hans eller hennes eventuella förordnande som departementschef och/eller § 5-förordnande och i stället förordnar ett annat statsråd som departementschef om så behövs och utser en eller flera ersättare genom § 5-förordnande.

Statsrådet i fråga ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Det eller de statsråd som ersätter honom eller henne får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar i.

Den till statsrådet i fråga knutna statssekreteraren behåller sin anställning men arbetar under statsrådets frånvaro för statsrådets ersättare. Detsamma gäller för övriga personer i den politiska staben. Det frånvarande statsrådets arvode minskas så att han eller hon under sin frånvaro får 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logi-kostnad minskas inte.

Huvudregeln är att det statsråd som är departementschef är föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement (7 kap. 5 § RF). Med det ansvaret följer också beredningsansvaret för ärendena i fråga (14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Statsministern kan dock med stöd av nyss nämnda bestämmelse i RF fördela föredragnings- och beredningsansvaret på andra statsråd, s.k. § 5-förordnanden. Sådana förordnanden används redan i dag i stor utsträckning för att fördela ansvarsområdena inom ett departement på de statsråd som inte är departementschefer. Som tidigare nämnts förekommer det också att statsråd i ett departement har § 5-förordnande rörande frågor som hör till ett annat departement. Det är också statsministern som utser departementschefer (7 kap. 1 § RF).

Vi anser att § 5-förordnanden bör kunna användas också i de fall ett statsråd annat än tillfälligt vill, så gott som helt, minska sin arbetsbörda för att i stället ta hand om sitt barn. Modellen skulle kunna användas t.ex. i fall där ett statsråd önskar vara i huvudsak frånvarande mer än ett fåtal veckor, men ändå inte en så lång tid att det bedöms att det behövs ett annat statsråd som mer samlat kan hantera det frånvarande statsrådets frågor. Är det statsråd som önskar vara frånvarande även departementschef, får statsministern upphäva statsrådets departementschefsförordnande och förordna ett annat statsråd att i stället vara departementschef under tiden för frånvaron.

Modellen skulle kunna komma i fråga också i det fall ett statsråd önskar lätta sin arbetsbörda endast delvis. I det stora flertalet fall torde uppdraget visserligen vara svårt att förena med partiell ledighet. Genom att använda § 5-förordnanden skulle dock statsministern kunna fördela en del av statsrådets ansvarsområde på andra statsråd, samtidigt som resterande del av ansvarsområdet skulle finnas kvar hos det ursprungliga statsrådet.

Vid denna modell utses alltså inte något nytt statsråd. Statsministern beslutar i stället på vilket eller vilka befintliga statsråd ansvarsområdet som det statsråd som så gott som helt eller delvis vill minska sin arbetsbörda normalt har ansvar för ska fördelas. För det fall det frånvarande statsrådet är departementschef, kan statsministern genom förordnande också bestämma vilket statsråd som ska upprätthålla den funktionen. På detta sätt klargörs tydligt på

vilket eller vilka andra statsråd ansvaret för frågorna ligger. Oavsett i vilken grad det statsråd som ska ta hand om sitt barn minskar sin arbetsbörda ingår dock han eller hon fortfarande i regeringen. Statsrådet är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Han eller hon kan också bli föremål för de kontrollinstrument som framgår av 13 kap. RF. Det eller de statsråd som ersätter det frånvarande statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut som det ersättande statsrådet bereder eller som en del av regeringen är med och beslutar om.

Presumtionen i ett fall som det nu aktuella bör vara att det frånvarande statsrådets statssekreterare behåller sin anställning. Denna fråga redogör vi närmare för i avsnitten 9.1 och 9.2. Statssekreteraren fortsätter att vara knuten till det frånvarande statsrådet men arbetar under frånvaron för det statsråd som får ansvar för det frånvarande statsrådets frågor. Om det frånvarande statsrådets frågor fördelas på flera statsråd, får det enligt vår mening avgöras från fall till fall i vilken grad statssekreteraren ska arbeta för de olika statsråden. För det fall ett statsråd önskar lätta sin arbetsbörda endast delvis, och alltså har fortsatt ansvar för vissa frågor, är det enligt vår mening lämpligast att statssekreteraren som är knuten till statsrådet i fråga fortsätter att arbeta för honom eller henne. Därtill kan statssekreteraren, när så bedöms lämpligt, gå in och stötta det eller de statsråd som tar över övriga frågor. Viktigt att komma ihåg är att statssekreteraren är en befattningshavare för hela regeringen och har ett ansvar för genomförandet av regeringens politik som helhet. Vad gäller övriga personer i den politiska staben anser vi att presumtionen även där bör vara att deras anställningar kvarstår. Samtidigt ser vi inget hinder i det s.k. politikeravtalet mot att i det enskilda fallet låta en anställning upphöra.

Ytterligare en fråga att hantera är storleken på arvodet för det statsråd som minskar sin arbetsbörda. Denna fråga behandlar vi mer ingående i avsnitt 7.8. Vi kommer där fram till att i ett fall som det nu aktuella statsrådets arvode bör minskas med tio procent. Statsrådet uppbär därmed 90 procent av sitt ordinarie arvode vilket är den nivå en helt föräldraledig befattningshavare i Regeringskansliet erhåller. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logi-kostnad påverkas inte.

7.5 Statsministern förordnar ett nytt statsråd

Förslag: Ett statsråd som vill minska sin arbetsbörda helt för att i stället ta hand om sitt barn kan ersättas genom att statsministern utser ett nytt statsråd. Det nya statsrådet kan därvid utses jämte det frånvarande statsrådet och förordnas att i hans eller hennes ställe föredra ärenden och fatta beslut. Det kan också tänkas att statsministern önskar, tillfälligt eller inte, omfördela statsrådets ansvarsområden. Då kan det nya statsrådet i stället förordnas att ta över ett annat befintligt statsråds ansvarsområde och i hans eller hennes ställe föredra ärenden och fatta beslut, samtidigt som det befintliga statsrådet förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde och i det frånvarande statsrådets ställe föredra ärenden och fatta beslut. Om det frånvarande statsrådet är departementschef, får statsministern utse en annan departementschef. Så kan också behöva ske om ett befintligt statsråd, som är departementschef, förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde.

Det frånvarande statsrådet ingår fortfarande i regeringen och är således ansvarig inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Det nya statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller deltar i.

Samtliga inblandade statssekreterare behåller sina anställningar. Detsamma gäller för övriga personer i den politiska staben. Det frånvarande statsrådets arvode minskas så att han eller hon under sin frånvaro får 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad minskas inte.

Såvitt vi känner till har det endast vid ett tillfälle tidigare förekommit att ett statsråd, tillika departementschef, under en längre tid på grund av sjukdom inte kunde fullgöra sitt uppdrag. Statsministern förordnade då ett nytt statsråd och förordnade därefter med stöd av 7 kap. 5 § RF det nya statsrådet att i det frånvarande statsrådets ställe föredra de ärenden som hörde till det frånvarande statsrådets departement. Det frånvarande statsrådet var dock fortfarande statsråd och ledamot av regeringen.

En liknande lösning skulle kunna användas när ett statsråd önskar minska sin arbetsbörda helt för att i stället ta hand om sitt barn och där statsministern anser att ett entledigande inte ska ske. Det

frånvarande statsrådet kan ersättas genom att statsministern utser ett nytt statsråd jämte det frånvarande statsrådet samt förordnar det nya statsrådet att i det frånvarande statsrådets ställe föredra ärenden och fatta beslut. Det kan också tänkas att statsministern önskar, tillfälligt eller inte, omfördela statsrådets ansvarsområden. Statsministern kan då välja att förordna ett nytt statsråd att ta över ett annat befintligt statsråds ansvarsområde och i hans eller hennes ställe föredra ärenden och fatta beslut, samtidigt som det statsrådet eller ett annat befintligt statsråd förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde och i det frånvarande statsrådets ställe föredra ärenden och fatta beslut. Är det frånvarande statsrådet departementschef, kan statsministern antingen förordna det nya statsrådet att fullgöra den uppgiften eller välja att ge uppdraget till något annat statsråd. Om ett befintligt statsråd, som är departementschef, förordnas att ta över det frånvarande statsrådets ansvarsområde, kan det befintliga statsrådets departementschefskap behöva omfördelas. I båda fallen ingår såväl det nya statsrådet som det frånvarande statsrådet i regeringen och är således ansvariga inför riksdagen i enlighet med 1 kap. 6 § RF. De kan bli föremål för de kontrollinstrument som framgår av 13 kap. RF. I normalfallet torde det ersättande statsrådet komma att entledigas när det frånvarande statsrådet återvänder från sin frånvaro. Det är dock en fråga som statsministern disponerar över.

Nu beskriven modell har stora likheter med den lösning som beskrivits i avsnitt 7.4, dvs. att statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnanden. Modellen skulle dock kunna komma i fråga t.ex. om statsrådet önskar vara hemma med sitt barn under en längre tid. Eftersom en längre frånvaro torde vara svår att förena med statsrådsuppdragets krav och politikens allmänna villkor tror vi dock att modellen kommer att användas endast mycket sällan, om alls. Det kan också konstateras att lösningen ställer stora krav på det nya statsråd som förordnas. I praktiken torde kretsen av möjliga ersättare vara starkt begränsad.

Vid val av denna lösning uppkommer också bl.a. frågan hur man ska se på det frånvarande och det ersättande statsrådets avgångsförmåner. Statsrådsarvodesnämnden kan därvid behöva ta ställning till om det ersättande statsrådet ska erhålla full avgångsersättning trots att han eller hon redan från början vet att uppdraget är tänkt att vara endast en viss tid. Det kan konstateras att nämnden vid beslut om avgångsersättning har att utgå från de riktlinjer som nämnden

själv beslutar om. Nämnden har således möjlighet att lösa frågan på det sätt den anser vara bäst.

Liksom för det fall statsministern utser en eller flera ersättare genom § 5-förordnanden anser vi att presumtionen bör vara att det frånvarande statsrådets statssekreterare får behålla sin anställning. Samma bör gälla för ett befintligt statsråds statssekreterare i den situationen att det befintliga statsrådet förordnas att ta över ett frånvarande statsråds ansvarsområde. Statssekreterarna är i båda fallen fortsatt knutna till "sitt" statsråd, men arbetar under statsrådets frånvaro från den ordinarie statsrådsposten för det statsråd som träder i hans eller hennes ställe. Dock finns det naturligtvis ett utrymme för att statssekreteraren entledigas och ersätts av en ny statssekreterare. En statssekreterare kan också genom ett regeringskanslibeslut flyttas till ett annat departement. Som tidigare nämnts tjänstgör statssekreteraren alltid för hela regeringen och har ett ansvar för genomförandet av regeringens politik som helhet. För övriga personer i den politiska staben bör presumtionen också vara att deras anställningar kvarstår, men att i det enskilda fallet en anställning kan upphöra.

Vad så gäller storleken på arvudet för det statsråd som helt minskar sin arbetsbörda hänvisar vi till avsnitt 7.8. Vi kommer där fram till att arvudet för ett statsråd som helt eller delvis har en lättnad i sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn bör minskas med tio procent. Statsrådet uppbär därmed 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad påverkas inte.

7.6 Ingen reglering behövs av frågan

Bedömning: Det behövs inte någon reglering av ett statsråds möjlighet till hel eller delvis frånvaro för att ta hand om sitt barn.

Vi anser alltså att det bör finnas en tydligare möjlighet för ett statsråd till hel eller delvis frånvaro för att ta hand om sitt barn. Frågan handlar ytterst om hur arbetet inom regeringen ska organiseras. Sådana organisatoriska frågor bör enligt vår mening helst inte

regleras formellt.⁵ Enligt vår mening ryms samtliga tre modeller vi har identifierat i avsnitten 7.3–7.5 inom befintligt regelverk, varför vi inte heller ser något behov av en reglering vad gäller själva möjligheten till dylik frånvaro. Däremot kan det finnas ett värde i att reglera ersättningsfrågan för ett statsråd som i en eller annan grad är frånvarande för att ta hand om sitt barn. Det återkommer vi till i avsnitt 7.8.

7.7 Statsministern beslutar i frågan om ett statsråd ska kunna vara frånvarande för att ta hand om sitt barn

Förslag: Det är statsministern som avgör om ett statsråd ska kunna vara helt eller delvis frånvarande för att ta hand om sitt barn. För det fall statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnanden eller förordnar ett nytt statsråd, fattar statsministern ett särskilt beslut där han eller hon anger att statsrådet i fråga under en viss angiven tid medges frånvaro i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn. Beslutet tas in i statsministerns protokoll.

Det är statsministern som utser och entledigar övriga statsråd (6 kap. 1 § RF) och genom ersättarlistan beslutar om statsrådets ersättare då dessa har förhinder. Statsministern kan också genom § 5-förordnanden förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen (7 kap. 5 § RF).

Statsministern har alltså full beslutanderätt i de frågor som rör statsrådets tjänstgöring och regeringens sammansättning. Vi anser det därför självklart att statsministern är den som avgör om ett statsråd ska kunna medges frånvaro i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn samt formerna för det. En annan ordning torde dessutom enligt vår mening kräva en grundlagsändring. För att

⁵ Värt att notera är departementschefen i 1973 års grundlagsproposition, i avsnittet Regeringsarbetet, uttalar bl.a. följande. "Arbetsformerna måste vara anpassade till regeringens funktioner och till dess karakteristiska uppbyggnad. De bör inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. En allmän utgångspunkt bör vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag." (prop. 1973:90 s. 179).

underlätta planeringen och beslutsprocessen bör det statsråd som önskar vara hemma med sitt barn i god tid ta upp frågan med statsministern.

När statsministern utser en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan rör det sig om en tillfällig frånvaro, och det bör inte göras något avdrag från det frånvarande statsrådets arvode. Om statsministern i stället väljer att utse en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnanden eller att förordna ett nytt statsråd kan frånvaron betraktas som inte helt tillfällig. I en sådan situation ska statsrådets arvode minskas med tio procent. Enligt vår mening bör det då genom ett formellt beslut göras tydligt att statsministern väljer att medge frånvaro enligt någon av de två sistnämnda modellerna. Ett sådant beslut fyller också en viktig funktion genom att gentemot riksdagen och allmänheten tydliggöra att statsrådet annat än tillfälligt, så gott som helt eller delvis, har medgetts en minskad arbetsbörda.

En fråga som därvid inställer sig är hur själva beslutet om frånvaro bör se ut. Det torde i och för sig inte finnas några konstitutionella hinder mot att statsministern, när ersättare förordnas enligt den s.k. ersättarlistan, antecknar skälet till förordnandet. Några sådana hinder torde heller inte finnas mot att statsministern, när en eller flera ersättare förordnas genom s.k. § 5-förordnande eller när ett helt nytt statsråd förordnas, i förordnandena anger skälet till detta. Vi anser dock att, för att det inte ska råda några tvivel om vad som gäller, statsministern lämpligen fattar ett särskilt beslut i frågan. I beslutet, som förslagsvis tas in i statsministerns protokoll, anger statsministern förslagsvis att statsrådet i fråga under en viss angiven tid medges frånvaro i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn. Bestämmelser om statsministerns protokoll finns i 21 och 22 §§ förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

Noteras kan att statsministerns beslut om att i en eller annan grad medge ett statsråd frånvaro för att ta hand om statsrådets barn kan ge upphov även till andra beslut. Om det frånvarande statsrådet ersätts på annat sätt än genom ersättarlistan, kan det frånvarande statsrådets eventuella departementschefsförordnande och § 5-förordnande behöva ändras. Likaså kan sådana förordnanden för det eller de statsråd som ersätter det frånvarande statsrådet behöva ändras, allt utifrån hur det frånvarande statsrådets ansvarsområde fördelas. Om statsministern väljer att förordna ett helt nytt statsråd jämte det frånvarande statsrådet, krävs givetvis ett statsråds-

förordnande för det nya statsrådet. Även i ett sådant fall kan det bli aktuellt att ändra ett eventuellt departementschefsförordnande och/eller § 5-förordnande.

7.8 Arvodet minskas för det statsråd som, annat än tillfälligt, helt eller delvis har en lättnad i sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn

Förslag: En ny bestämmelse införs i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. med innebörden att arvodet för ett statsråd som, annat än tillfälligt, helt eller delvis har en lättnad i sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn minskas med tio procent. Statsrådet uppbär därmed 90 procent av sitt ordinarie arvode. Eventuell avlöningsförstärkning och ersättning för logi-kostnad minskas inte. Reduceringen av arvodet kan komma att påverka statsrådets avgångsersättning och framtida pension.

Det praktiska kring anmälan om frånvaro och själva utbetalningen sköts av Regeringskansliet.

Utgångspunkter

Tjänstemän anställda av Regeringskansliet som är hemma för att ta hand om sina barn får i princip alltid mindre lägre ersättning än vad de skulle ha fått om de i stället arbetat i motsvarande utsträckning. Detsamma bör gälla för de statsråd som är frånvarande annat än tillfälligt för att ta hand om sina barn. För det fall statsrådet endast tillfälligt vill minska arbetsbördan och även avstå från att delta vid vissa regeringsammansammanträden, anser vi dock att reduktion av arvodet inte bör ske. Statsrådet torde i en sådan situation vara tillgänglig via telefon och på andra sätt (se avsnitten 7.2 och 7.3) varför vi inte kan se att det finns skäl att minska hans eller hennes arvode.

Som framgår av avsnitt 9.5 bedömer vi att ett statsråd, om han eller hon är hemma för att ta hand om sitt barn, i och för sig kan ha rätt till föräldrapenning från Försäkringskassan. Med tanke på statsrådsuppdragets karaktär och att det torde handla om endast ett fåtal fall, anser vi dock att ersättningsfrågan vid ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn bör lösas fristående från socialförsäkringsbalkens (2010:110) regler.

Frågan bör regleras i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.

Det är Statsrådsarvodesnämnden som beslutar om statsrådets arvode. Varken lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. (arvodeslagen) eller lagen (2012:881) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden innehåller några regler om differentiering av arvodet. Statsrådsarvodesnämnden har dock, mot bakgrund av ett uttalande av konstitutionsutskottet, valt att differentiera arvoden på så sätt att statsministern erhåller ett högre arvode än övriga statsråd. Därtill kommer enligt 2 § arvodeslagen att, om ett statsråd inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom, avdrag ska göras på hans eller hennes arvode och avlöningsförstärkning. Ett sådant avdrag verkställs av Regeringskansliet.

Vi ser inte att det i arvodeslagen finns något som hindrar Statsrådsarvodesnämnden att i beslut fastställa att, för det fall ett statsråd medges frånvaro annat än tillfälligt för att ta hand om sitt barn, ett lägre arvode ska erhållas. Samtidigt finns det ett värde i att reglera frågan och således inte överlämna till Statsrådsarvodesnämnden att besluta i den. Genom en reglering blir det tydligt och klart för såväl statsråden som omgivningen vad som gäller beträffande ersättnings storlek i det fall statsministern medger ett statsråd frånvaro för att ta hand om sitt barn. Vi anser därför att en regel rörande ersättningen i dylika fall bör införas.

Eftersom frågan om avdrag vid frånvaro för att ta hand om barn rör statsråden vore det inte lämpligt att lämna över den till regeringen att besluta om. Därtill kommer systematiken i arvodeslagen där det, som nämnts ovan, redan finns en bestämmelse om avdrag vid sjukdom. Vi anser därför att det i arvodeslagen bör föras in även en bestämmelse rörande avdrag vid ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn.

Bestämmelsen bör vara enkel

En regel om ersättningen för statsråden vid annat än tillfällig frånvaro för att ta hand om sina barn bör göras enkel och vad gäller ersättningsnivån knyta an till vad som gäller för anställda i Regeringskansliet. Sådana anställda får alltså i normalfallet 90 procent av lönen vid uttag av hel föräldraledighet med full föräldralön och hel föräldrapenning från Försäkringskassan. Vi anser därför att ett

statsråd som helt minskar sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn bör få 90 procent av sitt arvode. Ett avdrag om tio procent bör således göras från statsrådsarvodet. Med tanke på behovet av enkla regler och svårigheten i att bedöma hur många procent av statsrådsuppdraget som faktiskt utförs bör ett avdrag om tio procent göras även om ett statsråd endast har viss lättnad i arbetsbördan och således behåller vissa av sina arbetsuppgifter.

Ett statsråd kan också få ersättning för ökade levnadskostnader. Om en regeringskanslitjänsteman har beviljats tillägg för dubbel bosättning, saknas stöd för att göra avdrag från tilläggen under en eventuell föräldraledighet.⁶ En riksdagsledamot som är föräldraledig kan under sin föräldraledighet ha rätt till ersättning för logikostnad, se 5 kap. 9 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Mot den bakgrunden anser vi att avdrag bör ske endast på statsrådets arvode och inte på eventuell avlöningsförstärkning eller ersättning för logikostnad.

Vad gäller det praktiska kring anmälan om bortavaro och själva utbetalningen anser vi att det lämpligen sköts av Regeringskansliet.

Avgångsersättning och pension kan komma att påverkas

Om arvodet reduceras, uppkommer också frågan om vilken betydelse det får för en eventuell avgångsersättning. Avgångsersättning lämnas enligt Statsrådsarvodensnämndens riktlinjer med samma belopp som statsrådet fick i arvode vid avgången. Statsrådsarvodensnämnden ska alltså besluta om avgångsersättningen ska beräknas utifrån det reducerade arvodet eller fullt arvode. Vi för vår del anser att det kan finnas situationer där beräkningen bör baseras på fullt statsrådsarvode, t.ex. om statsrådet bara har hunnit vara frånvarande en mycket kort tid och sedan entledigas. Det är dock ytterst upp till nämnden att avgöra.

Vad gäller tjänstepension är det svårt att beräkna vilken inverkan en minskning av statsrådsarvodet med tio procent får på ett enskilt statsråds tjänstepension. Storleken på den förmånsbestämda tjänstepensionen är beroende av antalet tjänsteår och pensionsunderlaget. Därtill kommer att avsättningar till de avgiftsbestämda delarna be-

⁶ Uppgift från chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

ror av det utbetalade arvodet. Pensionens storlek kommer således att påverkas i någon mån. Vi bedömer dock att statsrådets frånvaro och därmed också reduceringen av hans eller hennes arvode kommer att vara endast en kort tid, varför påverkan torde bli endast marginell. När det gäller den allmänna pensionen kan konstateras att det bara är inkomster upp till 7,5 inkomstbasbelopp (vilket år 2016 motsvarar en inkomst om 444 750 kronor) som är pensionsgrundande. En minskning av statsrådets arvode med tio procent får därför inte någon inverkan på den allmänna pensionen.

7.9 Regeringskansliet bör inte tillhandahålla statsråden barnpassning eller barnverksamhet

Bedömning: De tjänstemän som arbetar för ett statsråd får inte användas av statsrådet för barnpassning. Regeringskansliet bör inte heller erbjuda någon barnverksamhet för statsrådets barn.

Frågan om i vilka situationer det är godtagbart att ett statsråd tar med sitt barn när statsrådet utövar sitt uppdrag får hanteras med allmänt gott omdöme snarare än med överväganden i en offentlig utredning. Enligt vår mening står det dock klart att de tjänstemän som arbetar för statsrådet inte ska användas för barnpassning.

En annan fråga rör ett önskemål som har förts fram av flera av de statsråd vi har samtalat med, nämligen att även statsråd ska kunna använda den tillfälliga barnverksamhet som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller för riksdagsledamöternas barn (se mer om verksamheten i fråga i avsnitt 5.4). Vi ser det dock inte som möjligt att statsrådets barn ska kunna delta där. Verksamheten tillhandahålls av Riksdagsförvaltningen som är en myndighet under riksdagen med uppgift att bl.a. tillhandahålla service för riksdagsledamöterna, se 1 § första stycket och andra stycket 1 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Enligt vår mening vore det märkligt om Riksdagsförvaltningen började tillhandahålla service även för regeringens statsråd. Ett annat skäl är att verksamheten i fråga är just bara en tillfällig verksamhet som inte är tänkt att ersätta ordinarie barnomsorg. Med tanke på det begränsade antal platser som barnverksamheten erbjuder är det heller inte säkert att det alltid skulle finnas plats för statsrådets barn. Även om det kan finnas ett behov

av en dylik verksamhet för statsråden och deras barn, tror vi att behovet inte är så stort att det finns anledning att Regeringskansliet inrättar någon sådan för egen del.

7.10 Avslutande diskussion

Det har visat sig att den fråga vi har i uppdrag att utreda lyckas väcka starka och motstridiga uppfattningar och känslor, ibland till och med löje. Det finns å ena sidan de som anser att det är självklart att öppna möjligheter till föräldraledighet för statsråd och att dessa möjligheter bör vara i stort sett likadana som de som gäller för resten av befolkningen. Å andra sidan finns de som till synes undrande skakar på huvudet och finner utredningsuppdraget lätt absurt.

För vår del gäller det att hålla balansen. Å ena sidan bör föräldraskap inte vara ett hinder för att vara statsråd. Såväl föräldrarnas som barnens intressen talar för att man ska finna lösningar som gör det möjligt att förena uppdraget som statsråd med ett aktivt föräldraskap. Erfarenheten visar dessutom att det är möjligt. Å andra sidan kan man inte komma ifrån att uppdraget som statsråd är speciellt och skiljer sig från andra uppdrag.⁷ Uppdraget innebär inte bara en extremt tung arbetsbörda utan kräver också ett hundra procentigt engagemang, om så behövs dygnet runt sju dagar i veckan. Detta utesluter visserligen inte utrymme för vila, rekreation och återhämtning. Men sådana perioder kan när som helst och utan förvarning behöva avslutas, också för den som tillfälligt är ledig.

Det skulle kunna invändas att alla ansvarsfulla befattningar, t.ex. som myndighetschef eller som ledare av ett stort företag, är speciella och kräver ett liknande engagemang och att man på alla jobb både kan behöva och kan få en vikarie. Vi föreställer oss emellertid att den frågan är särskilt speciell för en ledamot av regeringen. Som statsråd är man en del av ett kollektiv. Paradoxalt nog är det nog lättare att ersätta en ensam ledare än en person i ett kollektiv. De överväganden en statsminister rimligen gör vid sin regeringsbildning innefattar bl.a. att se till att alla för landet vitala intressen och sektorer ska få starka, kompetenta och engagerade

⁷ Noteras kan att konstitutionsutskottet åtskilliga gånger har avfärdat tankar om en uttrycklig reglering av statsråds rätt till föräldraledighet, se avsnitt 3.4.

företrädare som kan hävda sin sektor och dess intressen i regeringen så att slutresultatet av överläggningar, förhandlingar och nödvändiga kompromisser blir gott. Statsministern måste också beakta att de personliga relationerna inom regeringen ska fungera väl. Självfallet är inte något av statsråden onödigt eller överflödigt utan alla behövs för att kollektivet ska få full och avsedd kraft.

Vi anser att det bör finnas flera och tydligare möjligheter för ett statsråd till hel eller delvis frånvaro för att ta hand om sitt barn. I det som nu sagts ligger dock enligt vår uppfattning att möjligheterna till föräldraledighet för statsråd inte kan bli likadana som för resten av befolkningen. Den ersättning ett statsråd bör få vid en dylik frånvaro kan, och bör, förvisso utformas på ett sätt likartat med vad som gäller för anställda i Regeringskansliet. Med hänsyn till statsrådsuppdragets karaktär kan det dock i realiteten aldrig bli tal om någon längre frånvaro. Det kan heller aldrig vara en rättighet för ett statsråd att medges frånvaro för att ta hand om sitt barn. Eftersom statsministern har en långt gående rätt att besluta i frågor som rör statsrådets tjänstgöring är det alltid statsministern som ytterst avgör saken. Det kan också noteras att konstitutionsutskottet, när det har uttalat sig om frågan, alltid har talat om en ”möjlighet” att vara ledig.⁸ Någon regelrätt föräldraledighet, motsvarande den som anställda har rätt till enligt föräldraledighetslagen, kan således enligt vår mening inte komma i fråga. Det kan finnas situationer där det helt enkelt inte går att förena statsrådsuppdraget med ett önskemål om att vara hemma och ta hand om sitt barn. Enligt vår mening är det också så att vissa ministerposter lämnar ett mycket litet, om ens något, utrymme för en sådan frånvaro.

Vi har, som stöd för hur ett statsråds frånvaro i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn skulle kunna se ut och lösas, tagit fram tre modeller. Vi tror att den modell som kommer att väljas i första hand är vår första modell (se avsnitt 7.3), dvs. att statsministern utser en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan. Det är också det arrangemang som hittills har använts i viss utsträckning. Vår tredje modell (se avsnitt 7.5) liknar hur det har gått till i Finland. Där har ett statsråd i anslutning till sitt föräldraskap entledigats två gånger, och för övrigt båda gångerna återkommit som statsråd, se avsnitt 6.3. Vår modell innebär dock att det lediga statsrådet fort-

⁸ Se t.ex. bet. 2013/14:KU1 s. 71.

sätter som ledamot av regeringen, men utan ansvarsområde och utan att delta i arbetet. Vi föreställer oss att ett sådant arrangemang inte kommer att utnyttjas ofta, om ens någonsin. Dels tror vi att statsrådsuppdragets karaktär gör det svårt att vara helt borta under en längre tid. Dels torde kretsen av möjliga ”vikarier” vara begränsad. Men vi kan naturligtvis ha fel.

Vi tror inte heller att vår andra modell (se avsnitt 7.4), dvs. användande av § 5-förordnanden, kommer att bli särskilt frekvent. Skälen är delvis desamma som nyss angavs. Dessutom vill den som sitter i regeringen själv driva sina frågor och även fullt ut delta i det kollektiva arbetet, bl.a. genom att driva det egna ansvarsområdets intressen i förhållande till sina regeringskollegor. Även statsministern ska självfallet se till att dessa intressen drivs med kraft, relevant och fullt ut.

Oavsett vilken modell som väljs i det enskilda fallet, tror vi inte att det i något fall kommer att bli tal om någon längre frånvaro. Statsrådsuppdraget, liksom politikens villkor, är speciella och en längre frånvaro är därför enligt vår mening inte möjlig. Om det som ska uppnås är frånvaro från regeringsarbetet under mer än en kort tid, måste statsministern sannolikt välja att entlediga det berörda statsrådet.

8 Konstitutionella frågor

I det här kapitlet redogör vi för frågor av konstitutionell natur som vi ser kan dyka upp, framför allt för det fall ett statsråd medges hel frånvaro för att ta hand om sitt barn. Vissa av frågorna torde kunna aktualiseras även vid annan typ av frånvaro, men det diskuteras inte vidare här.

I kapitlets första avsnitt anger vi vissa utgångspunkter som gäller för den fortsatta diskussionen (avsnitt 8.1). Därefter diskuterar vi i vart och ett av de tre följande avsnitten ansvar inför konstitutionsutskottet (avsnitt 8.2), misstroendeförklaring (avsnitt 8.3) samt interpellationer och frågor (avsnitt 8.4). Sedan behandlas vad som gäller för det eller de statsråd som på ena eller andra sättet ersätter det frånvarande statsrådet (avsnitt 8.5). Slutligen finns ett avsnitt om ställföreträdare för statsministern (avsnitt 8.6) och ett avsnitt om kallelse till och närvaro vid regeringssammanträden (avsnitt 8.7).

8.1 Utgångspunkter

Ett statsråd som har medgetts hel frånvaro från sitt uppdrag för att i stället ta hand om sitt barn deltar inte i regeringsarbetet eller i arbetet i departementet. Han eller hon är inte med och bereder eller fattar några beslut, vare sig i egenskap av medlem av regeringen eller som enskilt statsråd. Statsrådet i fråga är dock fortfarande en del av regeringen och har därmed också enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) ett ansvar i förhållande till riksdagen. Därför kan alla de kontrollmedel som anges i 13 kap. RF om kontrollmakten användas för att kontrollera även ett statsråd som är helt frånvarande från sitt uppdrag. I de kommande tre avsnitten belyser vi några av dessa kontrollinstrument närmare.

8.2 Ansvar inför konstitutionsutskottet

Enligt 13 kap. 1 § RF ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Utöver denna lagstadgade rätt att få ut handlingar från regeringen saknar utskottet särskilda rättsliga befogenheter att begära in information. Att utskottet får svar på sina skriftliga frågor och att statsråden infinner sig i utskottet till muntlig utfrågning vilar dock på konstitutionell praxis och är i överensstämmelse med principerna för riksdagens kontrollmakt.¹

Det är inte otänkbart att konstitutionsutskottet, under tiden ett statsråd är frånvarande, skulle kunna inleda en granskning av hur statsrådet har handlat före frånvaron. En fråga som inställer sig i en sådan situation är om statsrådet i fråga, för det fall utskottet kallar till utfrågning, måste infinna sig.² Det kan konstateras att utskottet saknar rättslig befogenhet att kräva närvaro av det statsråd som kallas. Sedan den nya regeringsformen infördes på 1970-talet har det i två fall hänt att före detta statsråd, trots konstitutionsutskottets önskemål, inte har infunnit sig till utfrågning. Ett sittande statsråd har dock aldrig vägrat att komma till en sådan utfrågning.³ Om ett sittande statsråd, mot all förmodan, skulle vägra infinna sig torde det statsrådet dessutom riskera att bli föremål för en misstroendeförklaring från riksdagen. Risken att en kallelse till utskottet inte hörsammas av ett statsråd som har medgett hel frånvaro tror vi därför är i det närmaste obefintlig. Det betyder att konstitutions-

¹ Holmberg, Erik m.fl., *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 uppl., Norstedts, Stockholm, 2012, s. 582.

² Konstitutionsutskottet har låtit utvärdera frågan om ministrar och före detta ministrar bör vara formellt skyldiga att medverka i utskottets granskning av regeringen. Slutsatserna presenteras i Rapporten Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning, Rapport från riksdagen 2015/16:RFRI. I rapporten sägs bl.a. att möjligheten att tillträdande statsråd när de tillträder gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd är tilltalande. Det bör förväntas att statsministern ställer sådana krav. Först om det skulle visa sig att den nu föreslagna lösningen inte är tillräcklig bör lagstiftning komma i fråga. Sådana nya lagregler skulle böra tas in i regeringsformen (s. 87 f.). Frågan om närvaroplikt vid utskottets utfrågningar har också diskuterats av bl.a. Patrik Bremdal i hans avhandling *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Jure Förlag AB, Uppsala 2011. Bremdal anger i avhandlingen att han i dagsläget har svårt att se behov av närvaroplikt (s. 277 f.).

³ Rapporten Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning, 2015/16:RFRI, s. 10.

utskottets möjligheter att granska ett statsråd inte påverkas av statsrådets frånvaro för att ta hand om sitt barn.

8.3 Misstroendeförklaring

Riksdagen kan enligt 13 kap. 4 § RF med stöd av 175 röster förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Talmannen ska då enligt 6 kap. 7 § RF entlediga statsrådet i fråga. Några skäl för misstroendeförklaringen behöver inte anges. En misstroendeförklaring mot ett statsråd som har medgetts hel frånvaro för att ta hand om sitt barn skulle enligt vår mening kunna komma i fråga på grund av såväl statsrådets agerande innan han eller hon inleder en frånvaro som hans eller hennes agerande under frånvaron. Vad gäller det sistnämnda skulle så kunna bli fallet t.ex. om statsrådet under frånvaron agerar på ett sätt som gör att hans eller hennes lämplighet som statsråd kan sättas i fråga.

8.4 Interpellationer och frågor

En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § RF framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning. Såväl interpellationer som frågor kan komma att riktas till ett statsråd som är frånvarande. Därvid uppkommer frågan vilket statsråd som ska besvara interpellationen eller frågan.

Rent konstitutionellt är det givetvis eftersträvansvärt att, så långt det är möjligt, det tillfrågade statsrådet besvarar en till honom eller henne ställd interpellation eller fråga. Enligt Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1996:2 (reviderad 1999-04-01) Interpellationer, frågor, informationsstunder och fristående debatter i riksdagen bör, om det inte finns särskilda skäl till något annat, en interpellation eller en fråga besvaras av det statsråd vars verksamhetsområde den hör till. Detta gäller oavsett vem interpellationen eller frågan är ställd till. I promemorian sägs också att det statsråd som tillfälligt tjänstgör som föredragande vid regeringssammanträden i ett annat statsråds frånvaro i allmänhet inte ska besvara interpellationer eller

frågor i det andra statsrådets ställe.⁴ För såväl interpellationer som frågor gäller dock tidsfrister inom vilka de ska besvaras. En interpellation ska som huvudregel besvaras inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet (8 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen [2014:801]), medan en skriftlig fråga som har getts in senast en torsdag kl. 10.00 ska besvaras senast kl. 12.00 följande onsdag (tilläggsbestämmelse 8.7.1 i riksdagsordningen). Om ett statsråd är helt frånvarande under annat än en mycket kort tid, kan det bli svårt att hålla dessa tidsfrister. Enligt vår mening torde i det stora flertalet av sådana fall interpellationen eller frågan i stället kunna besvaras av det statsråd som under statsrådets frånvaro har ansvar för det område som interpellationen eller frågan hänför sig till. Som tidigare nämnts finns det dessutom en möjlighet att lämna över interpellationen eller frågan till ett annat statsråd utan någon närmare motivering. Vi anser dock att den utvägen bör användas sparsamt. Är det så att en interpellation eller fråga rör det frånvarande statsrådets person i så hög grad att ett svar bör komma från statsrådet självt, kan det finnas skäl att överväga om inte statsrådet i fråga borde besvara interpellationen eller frågan.

I likhet med vad som gäller beträffande inställelse inför konstitutionsutskottet tror vi att risken att ett statsråd försöker använda sin frånvaro för att ta hand om sitt barn som ett sätt att undkomma interpellationer och frågor är i det närmaste obefintlig. Även i en sådan situation finns också alltid möjligheten för riksdagen att besluta om en misstroendeförklaring mot statsrådet i fråga.

8.5 Det ersättande statsrådets konstitutionella ansvar

Ett statsråd som har medgetts frånvaro för att ta hand om sitt barn torde i det stora flertalet fall komma att ersättas av ett redan befintligt statsråd. I vissa fall kan det dock hända att ett helt nytt statsråd förordnas för att ta över antingen hela eller delar av det frånvarande statsrådets ansvarsområde. Oavsett vilket alternativ som väljs kommer det ersättande statsrådet att vara en del av regeringen och därmed enligt 1 kap. 6 § RF ha ett ansvar i förhållande till riksdagen. Det

⁴ Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1996:2 (reviderad 1999-04-01) Interpellationer, frågor, informationsstunder och fristående debatter i riksdagen, s. 7 f. och s. 16.

ersättande statsrådet får ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon bereder eller deltar i och samtliga de kontrollmedel som anges i 13 kap. RF kan användas för att kontrollera honom eller henne.

8.6 Ställföreträdare för statsministern

Enligt 6 kap. 10 § RF kan statsministern bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare vid förhinder för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter. Det skulle således kunna uppstå en situation där statsministern har förhinder och visserligen har utsett en ställföreträdare, men ställföreträdaren är frånvarande för att ta hand om sitt barn. Av 6 kap. 10 § RF följer dock att, i en situation där även ställföreträdaren har förhinder, statsministerns uppgifter i stället fullgörs av den av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Begränsningen till tjänstgörande statsråd torde enligt vår mening innebära att ett statsråd som är ledigt inte träder i statsministerns ställe. Sägna ska att om det statsråd som utsetts som ställföreträdare för statsministern medges frånvaro för att ta hand om sitt barn annat än helt kortvarigt, det är lämpligt att förordnandet upphävs. På så vis undviks den situationen att, när statsministern har förhinder, ställföreträdaren är frånvarande för att ta hand om sitt barn.

8.7 Kallelse till och närvaro vid regeringssammanträden

Enligt 7 kap. 4 § RF kallar statsministern övriga statsråd till regeringssammanträde. Några formföreskrifter för kallelseförfarandet finns inte. I praktiken skickas det inte ut någon kallelse för ordinarie regeringssammanträden.

Enligt vår mening kan ett statsråd som har medgett hel frånvaro för att ta hand om sitt barn, och som kanske till och med har ersatts av ett helt nytt statsråd, välja att när som helst träda i tjänst för att närvara vid ett regeringssammanträde. I ett sådant fall får statsrådet i fråga givetvis ett konstitutionellt ansvar för de beslut han eller hon deltar i. Vad gäller själva kallelseförfarandet får ett frånvarande statsråd, i likhet med övriga statsråd, inte någon kallelse till ordinarie regeringssammanträden.

9 Praktiska frågor

Det här kapitlet innehåller en redogörelse för frågor av mer praktisk natur vi ser kan uppkomma om ett statsråd medges frånvaro eller lättnad i arbetsbördan för att ta hand om sitt barn. Liksom vad gäller de konstitutionella frågor vi redogjort för i kapitel 8 torde vissa av de praktiska frågorna kunna aktualiseras även vid annan typ av frånvaro, men det diskuteras inte vidare här.

Först diskuterar vi i två avsnitt konsekvenserna för statsrådets statssekreterare (avsnitt 9.1) respektive övriga politiska stab (avsnitt 9.2). Därefter följer två avsnitt om vilka konsekvenserna skulle kunna bli för regeringens arbete (avsnitt 9.3) respektive för Regeringskansliets arbete (avsnitt 9.4). Sedan redogör vi för vilken ersättning ett statsråd skulle kunna ha rätt till i ett fall som nu diskuteras (avsnitt 9.5). Frågan om vilken ersättning som rent faktiskt ska ges och om dess storlek ska regleras på något sätt har vi dock behandlat i kapitlet Överväganden och förslag, avsnitt 7.8. Avslutningsvis finns ett avsnitt om andra praktiska frågor vi tror skulle kunna bli aktuella (avsnitt 9.6).

9.1 Konsekvenser för statsrådets statssekreterare om statsrådet är frånvarande under en tid

9.1.1 Statssekreteraröverenskommelsen och praxis

Statssekreterare är anställda i Regeringskansliet som chefstjänstemän. Dessutom lyder de under den s.k. statssekreteraröverenskommelsen som ingicks 1994 mellan riksdagens partier. Överenskommelsen är inriktad på regeringsskiften men behandlar även statssekreterarens förmåner och skyldigheter när ett statsråd avgår av något annat skäl.

Enligt överenskommelsen är en statssekreterare skyldig att omedelbart begära sitt entledigande när det statsråd som han eller hon är knuten till avgår. Överenskommelsen täcker dock inte in alla situationer som kan inträffa. Exempelvis finns det inte reglerat vad som gäller för statssekreteraren när ett statsråd byter departement eller sitter kvar i sitt departement men med förändrat ansvarsområde. Våra samtal med företrädare för Regeringskansliet som arbetsgivare visar dock att sådana situationer i praktiken har lösts så att, om det har varit fråga om bara någon liten förändring av statsrådets ansvarsområde, statssekreteraren har suttit kvar. Har förändringarna i stället rört statsrådets huvudsakliga ansvarsområde, har statssekreteraren förväntats lämna in begäran om entledigande.

Det finns heller inget uttalat om vad som händer med ett statsråds statssekreterare, om statsrådet under en tid är frånvarande av ett eller annat skäl. Det har vid ett tillfälle förekommit att ett statsråd varit frånvarande under en längre tid på grund av sjukdom. Vintern 2002 blev dåvarande miljöministern, som även var departementschef, allvarligt sjuk. Han fortsatte att vara statsråd och ledamot av regeringen, men statsministern förordnade även ett nytt statsråd som i chefen för Miljödepartementets ställe skulle föredra de ärenden som hörde till Miljödepartementet. Det nya statsrådet fick ta över den befintliga politiska staben, däribland statssekreteraren. Den ordinarie miljöministern kom senare tillbaka under en tid. Uppgifterna delades då mellan honom och det nya statsrådet. Det nya statsrådet fick då ingen egen statssekreterare och till en början inte heller några egna politiska sakkunniga.

Vid de samtal vi har haft med före detta statsråd och statssekreterare har det förts fram såväl för- som nackdelar med en lösning där en statssekreterare, vars statsråd medges frånvaro för att ta hand om sitt barn, har kvar sin anställning och fortsätter arbeta med det statsråd som kommer i det frånvarande statsrådets ställe. Det har pekats på att en statssekreterare är ett betydelsefullt stöd för ett statsråd, inte minst om statsrådet inte har så mycket erfarenhet av de frågor han eller hon får ansvar för. Statssekreteraren är en viktig länk både mellan statsrådet och politiken och mellan statsrådet, departementet och underlydande myndigheter. Att behålla den statssekreterare som redan finns ger kontinuitet i arbetet, både utåt och internt, och underlättar arbetet för det ersättande statsrådet. Samtidigt har det lyfts fram att det kan upp-

stå lojalitetsproblem för statssekreteraren, om statsrådet agerar på ett sätt som statssekreteraren uppfattar inte är förenligt med det frånvarande statsrådets intentioner. Därtill kommer att, eftersom statsrådet och statssekreteraren arbetar mycket nära varandra, det är viktigt att deras personliga relation fungerar väl.

9.1.2 Möjlig lösning

Ett statsråd som är helt frånvarande annat än vid enstaka regerings-sammanträden har visserligen ett innehållslöst uppdrag. Formellt sett har dock han eller hon kvar sitt statsrådsuppdrag. Statssekreterar-överenskommelsen anger endast att en statssekreterare är skyldig att begära sitt entledigande när det statsråd han eller hon är knuten till avgår. Överenskommelsen ger således inget stöd för att säga att en statssekreterare måste begära sitt entledigande, för det fall det statsråd han eller hon är knuten till medges frånvaro. En sådan ordning ser vi heller inte som en lämplig lösning.

En statssekreterare som redan har arbetat med de områden statsrådet får ansvar för är en stor tillgång för såväl departementet som det enskilda statsrådet och regeringen. Det är statssekreteraren som i praktiken leder arbetet i departementet. Statssekreteraren deltar också ofta i de otaliga förhandlingar av olika slag som politiken innebär och är den som svarar för att kontakterna med de myndigheter som lyder under departementet fungerar. Mot bakgrund av det sagda anser vi att huvudregeln i en situation där det statsråd statssekreteraren är knuten till medges frånvaro för att ta hand om sitt barn bör vara att statssekreteraren har kvar sin anställning och funktion. Det kan dock uppkomma situationer där man måste göra på annat sätt, vilket vi strax återkommer till.

Vår uppfattning är således att en statssekreterare vars statsråd medges frånvaro för att ta hand om sitt barn bör ha kvar sin anställning. Samma bör gälla för ett befintligt statsråds statssekreterare i den situationen att det befintliga statsrådet förordnas att ta över ansvarsområdet från ett statsråd som är frånvarande för att ta hand om sitt barn. Statssekreterarna är i båda fallen fortsatt knutna till "sitt" statsråd, men arbetar under statsrådets frånvaro från den ordinarie statsrådsposten för det statsråd som träder i hans eller hennes ställe. Om det frånvarande statsrådets ansvarsområde fördelas på mer än ett

statsråd, avgörs det lämpligen från fall till fall för vilket eller vilka av dessa statsråd statssekreteraren bör arbeta. Skulle ett statsråd vilja lätta på sin arbetsbörda endast delvis, och således ha kvar ansvaret för någon eller några frågor, ser vi det som mest naturligt att den statssekreterare som är knuten till statsrådet i fråga fortsätter att arbeta för honom eller henne men kanske även för det ersättande statsrådet. Regeringen kan så klart också tillsätta en ny statssekreterare som kan biträda det eller de statsråd som har tagit över det frånvarande statsrådets ansvarsområde. En statssekreterare kan också genom ett regeringskanslibeslut flyttas till ett annat departement.

Sammanfattningsvis har, och ska, regeringen ha, en vidsträckt handlingsplikt. Lösningen måste anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Att statssekreteraren har kvar sin anställning bör alltså vara en huvudregel från vilken avsteg kan behöva göras. Dessa får enligt vår mening lösas från fall till fall. Viktigt att komma ihåg i sammanhanget är att, även fast statssekreteraren är knuten till ett visst statsråd, han eller hon är en befattningshavare för hela regeringen och således har ett ansvar för genomförandet av regeringens politik som helhet. Det står givetvis också statssekreteraren fritt att när som helst välja att frånträda sitt uppdrag. I ett sådant fall, när han eller hon entledigas på egen begäran, finns dock ingen rätt till avgångsvederlag.

Om regeringen tillsätter en ny statssekreterare för att biträda det eller de statsråd som har tagit över det frånvarande statsrådets ansvarsområde, torde den statssekreteraren komma att vara anställd mindre än tolv månader. Avgångsvederlag enligt statssekreteraröverenskommelsen kommer därmed att betalas ut i högst tolv månader. Rent principiellt ser vi inte något hinder mot att, i en situation där statssekreteraren redan vid anställningens ingående är medveten om att anställningen bara kommer att vara för ett fåtal månader, det överenskomms med statssekreteraren om ytterligare begränsning av avgångsersättningen.

9.2 Konsekvenser för statsrådets övriga politiska stab om statsrådet är frånvarande under en tid

9.2.1 Det s.k. politikeravtalet och praxis

Politiskt sakkunniga är anställda av Regeringskansliet och lyder under det s.k. politikeravtalet. Enligt avtalet varar en politiskt sakkunnigs anställning längst till dess att det statsråd som den politiskt sakkunniga är knuten till lämnar sin befattning. Med befattning avses den funktion statsrådet har vid den tidpunkt då den sakkunnige anställs. Om ett statsråd byter departement, anses att statsrådet lämnar sin befattning, även om han eller hon omförordnas och fortsätter som statsråd med andra uppgifter.¹ För det fall ett statsråd visserligen inte har bytt departement, men fått en stor förändring av sin portfölj, har det enligt de företrädare för Regeringskansliet som arbetsgivare som vi samtalat med ansetts som att statsrådet har lämnat sin ursprungliga befattning. De politiskt sakkunnigas anställningar har därvid upphört. Har det bara skett en liten förändring av statsrådets ansvarsområde, har de politiskt sakkunniga som regel stannat kvar. De facto torde olika lösningar ha förekommit.

9.2.2 Möjlig lösning

För det fall ett statsråd medges hel eller delvis frånvaro annat än vid enstaka regeringssammanträden för att ta hand om sitt barn, kan det diskuteras om inte statsrådets funktion förändras. Så torde vara fallet om statsrådet i fråga är helt frånvarande. Är han eller hon endast delvis frånvarande och behåller merparten av sitt ansvarsområde, kan dock motsatsen hävdas. Oavsett vad man anser om funktionen har ändrats eller ej, bör enligt vår mening huvudregeln även här vara att en politiskt sakkunnig vars statsråd medges hel eller delvis frånvaro ska ha kvar sin anställning. Samma bör gälla för sådana politiskt sakkunniga som är knutna till ett befintligt statsråd som förordnas att ta över ansvarsområdet från ett statsråd som är frånvarande för att ta hand om sitt barn. Liksom för statssekreterarna kan det dock uppkomma situationer där detta inte kan följas

¹ Information för politiker i Regeringskansliet, handbok utgiven av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hösten 2014, s. 71.

och de får lösas i det enskilda fallet. Eftersom en politiskt sakkunnig är mer tydligt knuten till ett statsråd än vad en statssekreterare är, ser vi att utrymmet för att låta anställningen upphöra är större än vad som gäller för statssekreterare.

Vi ser inte något hinder för att en politiskt sakkunnig samtidigt arbetar för flera statsråd, vilket alltså skulle kunna bli fallet om det frånvarande statsrådets frågor fördelas på flera statsråd. Hur den politiskt sakkunniges arbetsresurs då ska fördelas mellan de olika statsråden får avgöras från fall till fall. Samma gäller om statsrådet önskar lätta sin arbetsbörda endast delvis och således behåller ansvaret för vissa frågor

En politisk sakkunnig har, precis som en statssekreterare, möjlighet att när som helst välja att frånträda sitt uppdrag. Eftersom han eller hon då i ett sådant fall entledigas på egen begäran finns ingen rätt till avgångsvederlag.

9.3 Hur påverkas regeringens arbete?

Varje statsråd är en viktig del i regeringen och ska på bästa sätt bidra till hela regeringens arbete. Är statsrådet frånvarande under annat än en kort tid, säger det sig självt att han eller hon varken kan fullt ut hävda sitt eget intresseområde eller dela med sig till resten av regeringen av sina speciella kompetenser och kunskaper. Hans eller hennes ansvarsområde måste i ett sådant fall också fördelas på något eller några andra statsråd. Om ansvaret läggs på ett eller flera befintliga statsråd, är det inte säkert att dessa besitter samma kunskaper om området som det frånvarande statsrådet. Dessa statsråd har ju dessutom redan en egen portfölj. Om i stället ett nytt statsråd utses, kan statsministern visserligen välja en person som i mångt och mycket kan fylla samma funktion som det frånvarande statsrådet. Det går dock inte att komma ifrån att ett nytt statsråd behöver åtminstone en viss "startsträcka" innan han eller hon helt kommer in i statsrådsrollen.

Ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn påverkar således regeringens arbete. Återigen vill vi därför betona att det aldrig kan bli fråga om en rättighet för statsråden att vara frånvarande för att ta hand om sina barn. Det kan finnas situationer där det inte lämpar sig att ett statsråd är frånvarande, och det måste alltid vara upp till statsministern att ytterst avgöra om frånvaro för att ta hand om barn kan medges eller ej.

9.4 Hur påverkas arbetet inom Regeringskansliet?

Ett statsråd är inte bara en del av regeringen utan har även en viktig roll inom "sitt" departement. För varje departement utser statsministern ett statsråd som chef (7 kap. 1 § regeringsformen, RF). Departementschefen har vissa givna uppgifter. Exempelvis ska han eller hon föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet (31 § första stycket förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). Departementschefen ansvarar också för beredningen och föredragningen av regeringsärendena i departementet, om inte statsministern genom ett s.k. § 5-förordnande har bestämt att ett annat statsråd ska utföra de uppgifterna (14 § nämnda instruktion samt 7 kap. 5 § RF). Även övriga statsråd som inte är departementschefer har enligt RF, förordningen med instruktion för Regeringskansliet och respektive departements arbetsordningar givna roller.

Mot denna bakgrund är det självklart att ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn påverkar även arbetet inom det egna departementet. I likhet med vad som gäller för påverkan på regeringens arbete ser vi det dock inte som ett avgörande argument mot att statsråd ska kunna ha en möjlighet till dylik frånvaro men något som får beaktas vid statsministerns ställningstagande till om statsrådet ska medges frånvaro eller inte.

9.5 Ersättningsfrågor

Som redogjorts för i avsnitten 5.1–5.3 har såväl statssekreterare som politiskt anställda och andra anställda i Regeringskansliet under vissa förutsättningar rätt till föräldralön när de är föräldralediga. I normalfallet innebär det att en anställd som är föräldraledig och tar ut hel föräldrapenning från Försäkringskassan och full föräldralön får 90 procent av sin lön under föräldraledigheten.

Eftersom föräldralönen bara gäller för anställda anser vi det klart att statsråd inte kan erhålla sådan lön. En fråga är dock om ett statsråd skulle kunna ha rätt till föräldrapenning. Föräldrapenning grundas på den sjukpenninggrundande inkomsten, s.k. SGI. SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att

tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst eller på annan grund. I samtal vi haft med Försäkringskassan har det kommit fram att kassans preliminära bedömning är att mycket talar för att ett statsråds arvode är SGI-grundande. Kassan anser också att, eftersom det saknas s.k. samordningsregler för föräldrapenning, ett statsråd torde kunna få upp till hel föräldrapenning, även om statsrådet behåller sitt arvode.² Vi ser ingen anledning att göra någon annan bedömning. Ett statsråd skulle således, enligt vår mening, kunna ha rätt till föräldrapenning från Försäkringskassan när han eller hon är hemma för att ta hand om sitt barn och det även om statsrådet samtidigt får statsrådsarvode. Den politiska skadan av ett sådant handlande torde dock bli så stor att vi inte ser det som nödvändigt att i nuläget lagstifta mot ett dylikt agerande.

9.6 Andra praktiska frågor

Utöver de frågor vi har redogjort för ovan tror vi att det kan komma att dyka upp fler praktiska frågor för det fall att ett statsråd medges frånvaro eller lättnad i arbetsbördan för att ta hand om sitt barn. Det kan t.ex. handla om att, för det fall ett statsråd medges sådan frånvaro annat än helt kortvarigt, statsministerns s.k. ersättningslista kan behöva ändras. Det kan också röra exempelvis frågor som upp till vilken ålder på barnet frånvaro ska kunna medges eller om ett statsråd ska kunna medges frånvaro samtidigt som barnets andra vårdnadshavare är föräldraledig. Eftersom statsministern har full beslutanderätt i frågor om övriga statsråd är det, enligt vår mening, upp till statsministern att avgöra sådana frågor.

² Uppgift från Rättsavdelningen, Verksamhetsområde socialförsäkringsjuridik, Försäkringskassan. Vad gäller samordningen så finns för sjukpenning en s.k. samordningsregel vilken innebär att sjukpenningen i vissa fall ska minskas när den försäkrade får lön av arbetsgivaren under sin sjukdom, se 28 kap. 19 § socialförsäkringsbalken (2010:110). Syftet med regeln är att motverka att vissa arbetstagare via avtal får en högre kompensationsnivå vid sjukdom än andra grupper i samhället (prop. 1990/91:59 s. 21).

10 Genomförande och konsekvenser

Detta kapitel innehåller en redogörelse för genomförandet av våra förslag samt en redogörelse för de beräkningar och bedömningar av konsekvenser som enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska finnas med i ett betänkande. Inledningsvis redogör vi för genomförandet av våra förslag. Därefter följer en redogörelse av var i betänkandet de särskilda redovisningar som direktiven anger att vi ska göra kan hittas (avsnitt 10.2), vad vi vill uppnå med våra förslag (avsnitt 10.3) samt vilka som berörs av våra förslag (avsnitt 10.4). Sedan kommer ett avsnitt där vi redogör för förslagets kostnads- mässiga konsekvenser (avsnitt 10.5). Avslutningsvis finns ett avsnitt där vi redogör för eventuella övriga konsekvenser (avsnitt 10.6).

10.1 Genomförande

Vi har identifierat tre modeller för att lösa situationen att ett statsråd är frånvarande i en eller annan grad för att tillbringa mer tid med sitt barn. De tre modellerna är

- att statsministern utser ersättare enligt den s.k. ersättarlistan,
- att statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande, samt
- att statsministern förordnar ett nytt statsråd.

Vad först gäller modellen att statsministern utser en ersättare enligt den s.k. ersättarlistan kan vi konstatera att det är den lösning som hittills har använts när ett statsråd har önskat vara hemma med sitt barn. Enligt vår mening kan den användas även fortsättningsvis, utan att det krävs några författningsändringar.

Vad så gäller modellerna att statsministern utser en eller flera ersättare genom s.k. § 5-förordnande eller förordnar ett nytt statsråd föreslår vi förvisso att det ska göras en ändring i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. så att det i lagen framgår att arvodet för ett statsråd som, genom en tillämpning av någon av de båda sistnämnda modellerna, har en lättnad i sin arbetsbörda för att ta hand om sitt barn ska minskas med tio procent. Vi ser dock inte lagändringen som nödvändig för att modellerna i fråga ska kunna tillämpas redan i dag. I avvaktan på att en lagändring sker kan ersättningsfrågan i stället lösas genom att statsrådet frivilligt avstår en del av sitt arvode. Hur stor del av arvodet statsrådet väljer att avstå är upp till statsrådet att bestämma, men givetvis står det honom eller henne fritt att använda sig av den nivå vi kommer fram till i detta betänkande.

10.2 Konsekvenser enligt direktiven

I direktiven anges särskilt några konsekvenser som utredaren ska eller bör redovisa.

För det första anges att utredaren särskilt ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för ett statsråds konstitutionella ansvar under ledigheten samt vilka konsekvenser en sådan ledighet skulle få för regeringsarbetet. Vår redovisning av detta finns i avsnitten 7.1–7.5, 8.1–8.5 och 9.3.

För det andra anges att utredaren även bör redovisa eventuella konsekvenser för de statssekreterare och de arbetstagare som omfattas av avtalet om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevsvareare eller talskrivare i Regeringskansliet (politikeravtalet) som är knutna till statsrådet. Vår redovisning för detta finns i avsnitten 9.1 och 9.2.

10.3 Vad vi vill uppnå

Vi kan inte se att det i dag finns något som direkt hindrar ett statsråd att, efter statsministerns medgivande, vara frånvarande i en eller annan grad för att ta hand om sitt barn. Vi kan också konstatera att möjligheten har använts formlöst i viss utsträckning genom åren. Statsrådsuppdragets karaktär gör att vi tror att det inte bör finnas någon bestämd reglering för hur en dylik frånvaro ska se ut. Vi vill

med vårt betänkande belysa de möjliga lösningar vi ser finns på hur frånvaron kan lösas och vilka konsekvenser de olika lösningarna kan få. Vilken lösning som bör väljas i det enskilda fallet får sedan bestämmas utifrån de då aktuella förutsättningarna.

Vad så gäller frågan om det vid ett statsråds frånvaro för att ta hand om barn ska göras ett avdrag på statsrådets arvode ser vi i och för sig inga hinder för att göra ett sådant avdrag redan i dag. Av skäl som närmare redogörs för i avsnitt 7.8 anser vi dock ändå att det bör regleras närmare i lag.

10.4 Vilka som berörs

De som berörs av våra förslag är i första hand de statsråd som är eller som kommer att bli föräldrar under statsrådsuppdragets gång. Givetvis berörs även deras familjemedlemmar. Ett statsråds värv kan dock inte ses isolerat. Statsrådet ingår som en viktig del i regeringen. Ett statsråds frånvaro av en eller annan anledning påverkar därmed även övriga statsråd, exempelvis genom att dessa kan komma att överta hela eller delar av det frånvarande statsrådets ansvarsområde under tiden för frånvaron, och därmed också regeringsarbetet som sådant. En närmare redogörelse för frånvarons inverkan på regeringens arbete finns i avsnitt 9.3.

Ett statsråd har också ett antal människor knutna till sig. Dit hör statsrådets statssekreterare och den övriga politiska staben. En närmare redogörelse för hur dessa påverkas finns i avsnitten 9.1 och 9.2. Ett statsråd har även en viktig roll i det departement han eller hon arbetar i, framför allt om statsrådet i fråga är departementschef. Hans eller hennes frånvaro för att ta hand om sitt barn påverkar således även departementet.

En reducering av ett statsråds arvode kan komma att påverka statsrådets avgångsersättning och hans eller hennes pensions- och avgångsförmåner, se mer om detta i avsnitt 7.8. Därmed kan även Statsrådsarvodesnämnden och Statens tjänstepensionsverk komma att beröras av vårt förslag. Likaså berörs Regeringskansliet, som enligt vårt förslag bör ha hand om det praktiska kring anmälan om frånvaro.

10.5 Kostnadmässiga konsekvenser

Vi ser inte att våra förslag kommer att leda till några ökade kostnader. Att statsrådet under en dylik ledighet ska uppbära ersättning från Regeringskansliet med 90 procent av statsrådsarvodet är snarast en besparing. Såvida inte ett nytt statsråd förordnas under tiden för statsrådets frånvaro – vilket torde ske i mycket få fall – tillkommer såvitt vi kan se inga kostnader utöver de som Regeringskansliet skulle ha haft om statsrådet fortsatt sitt uppdrag med oförminskad styrka. De kostnader som kan följa av att ett nytt statsråd utses, med rätt till avgångsersättning och eventuell ny stab, är försumbara och kräver inte någon särskild finansiering.

10.6 Övriga konsekvenser

Enligt 15 § kommittéförordningen ska, om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Under de drygt fyra decennier som gått sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har föräldrars uttag av föräldrapenning blivit mer jämställt. Från att ha tagit ut endast en procent av dagarna tar nu pappor ut 25 procent av dagarna.¹ Möjligen kan vårt betänkande leda till att fler statsråd, såväl kvinnor som män, faktiskt är hemma med sina barn. Det kan komma att utgöra ett symbolvärde som bidrar till ett mer jämställt uttag mellan kvinnor och män av föräldraförsäkringen.

Vad gäller övriga områden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen, nämligen samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, bedömer vi att våra förslag inte får någon påverkan.

¹ http://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare/foralder/arbetsgivarperspektivet_jamstallt_uttag, senast besökt den 18 februari 2016.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.

2 a §

I bestämmelsen slås fast att, om statsministern genom särskilt beslut medger ett statsråd hel eller delvis frånvaro från statsrådsuppdraget för att ta hand om sitt barn, avdrag ska göras på statsrådets arvode. Det framgår också att avdraget uppgår till tio procent av statsrådets arvode per dag och att avdrag ska göras för var och en av de dagar statsrådet är frånvarande i en eller annan grad. Avdragets storlek per dag är alltså detsamma oavsett om statsrådet är endast delvis eller helt frånvarande.

Med barn avses sådana personer som statsrådet, om han eller hon hade haft en anställning, enligt föräldraledighetslagen (1995:584) skulle haft rätt att vara ledig från sin anställning för att ta hand om.

Kommittédirektiv 2015:93

Översyn av möjligheterna till föräldraledighet för statsråd

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap. Om utredaren finner att det finns behov av att förtydliga eller ändra förutsättningarna för ett statsråd att vara ledig på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet, ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som han eller hon anser befogade.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2016.

Bakgrund

I 6 kap. 10 § regeringsformen regleras frågan om ställföreträdare för statsministern då han eller hon av någon anledning har förhinder att fullgöra sina uppgifter. Enligt motiven bakom motsvarande äldre bestämmelse avses med förhinder även semester och annan ledighet (prop. 1973:90 s. 297 f.). Det finns inte någon motsvarande uttrycklig reglering för annat statsråd än statsministern i regeringsformen och inte heller i någon annan lag.

Bestämmelser om statsrådets arvode, avgångsersättning, resekostnadsersättning och ersättning vid frånvaro till följd av sjukdom m.m. finns i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. Av denna lag framgår att arvode och avgångsersättning till statsråd beslutas av Statsrådsarvodesnämnden, vars verksamhet regleras genom

lagen (2012:881) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden. Vidare framgår bl.a. hur storleken på arvodets avdrag ska beräknas vid sjukdom. Det saknas dock regler om avdrag från arvodet vid annan frånvaro än sjukfrånvaro, t.ex. motsvarande föräldraledighet.

I flera betänkanden, senast bet. 2014/15:KU1, har konstitutionsutskottet (KU) behandlat och avstyrkt motioner med krav på en översyn av statsråds möjlighet till föräldraledighet. KU har i sina ställningstaganden hänvisat till att ett statsråd inte är någon arbetstagare utan har ett uppdrag av mycket speciell natur och i princip alltid förutsätts vara i tjänst. Vidare har KU anförts att statsrådets möjlighet till föräldraledighet inte lämpar sig för lagreglering utan får lösas praktiskt av regeringen från fall till fall.

Det finns flera skäl som talar för att statsråd ska kunna vara lediga på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter. Ett skäl som särskilt bör framhållas är att statsråds barn bör ges samma förutsättningar som andra barn att knyta an till sina föräldrar. Ett annat är att en möjlighet för statsråd att formellt kunna förena föräldraskap med arbete kan tjäna som en förebild i samhället i övrigt. Ökade möjligheter till föräldraledighet kan också underlätta rekrytering av dem som är bäst lämpade för uppdrag som statsråd, oavsett om de har barn eller planerar att få barn inom en snar framtid.

Behovet av en utredning

Statsråden är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse, utan arvoderade uppdragstagare. Uppdraget saknar någon motsvarighet till anställningstrygghet eftersom det när som helst kan avslutas om riksdagen förklarar att statsministern eller statsrådet inte har riksdagens förtroende eller om statsrådet inte har statsministerns förtroende.

Även riksdagsledamöter har ett uppdrag av specifik karaktär och saknar exempelvis rätt till semester. De har dock möjlighet till annan form av ledighet, exempelvis föräldraledighet. Detta är uttryckligen reglerat i 5 kap. 3 § riksdagsordningen, där det anges att en ledamot efter ansökan kan få ledigt från sitt uppdrag. Av 5 kap. 4 § riksdagsordningen framgår att talmannen beslutar om ledighet på grund av sjukdom eller föräldraledighet och att kammaren beslutar om ledighet

för andra skäl om ledigheten avser en period om en månad eller längre. För statsråd finns det, till skillnad från t.ex. riksdagsledamöter, inte någon formell möjlighet till föräldraledighet eller motsvarande.

Av 7 kap. regeringsformen framgår att regeringsärenden avgörs av regeringen på regeringssammanträden (3 §). Det framgår vidare att departementschefen är föredragande vid ett regeringssammanträde i de ärenden som hör till hans eller hennes departement men att statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, i stället ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen (5 §).

Med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen beslutar statsministern också om ersättare för statsråden bland de övriga statsråden i en s.k. ersättarlista. När ett statsråd är frånvarande under kortare perioder eller vid enstaka regeringssammanträden ersätts han eller hon normalt av en ersättare enligt ersättarlistan. Genom ett eller flera sådana förordnanden skulle ett statsråds regeringsärenden under en viss period i stället kunna föredras av ett annat eller flera andra statsråd. I förarbetena till regeringsformen uttalas dock att statsministern, liksom för övrigt andra statsråd, under semester eller annan ledighet kan träda i tjänst när han eller hon så önskar, exempelvis för att delta i avgörande av något särskilt viktigt ärende (prop. 1973:90 s. 298).

Som redogjorts för ovan är ett statsråd inte någon arbetstagare utan har ett uppdrag av mycket speciell natur och förutsätts i princip alltid vara i tjänst, även om regeringsformen utgår från att statsministern och andra statsråd kan ha förfall att fullgöra sina uppgifter, t.ex. på grund av sjukdom eller ledighet. Eftersom ett statsråd i princip alltid förutsätts vara i tjänst kan möjligheterna till ledighet motsvarande föräldraledighet på deltid vara begränsade. För närvarande saknas dessutom bestämmelser i lagen om arvoden till statsråden m.m. som reglerar avdrag för föräldraledighet från statsrådets arvoden.

Frågan om förutsättningarna för statsråd att vara lediga på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter är komplex och har inte utretts tidigare. En särskild utredare bör därför ges i uppdrag att se över behovet av förändringar i villkoren för ett statsråd när det gäller möjligheten att vara föräldraledig och anslutande frågor.

Uppdraget

För att ett statsråd ska kunna vara ledig på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter krävs att de konstitutionella förutsättningarna för sådan ledighet utreds och analyseras. Vidare måste det förtydligas vilket ansvar ett statsråd har under ledigheten samt hur statsrådets uppgifter ska bli utförda under ledigheten. Det krävs även ett ställningstagande till vilken ersättning som ska lämnas/ges ut under ledigheten.

Utredaren ska därför

- klargöra vilka möjligheter ett statsråd har att vara ledig på ett sätt som motsvarar anställdas föräldraledighet,
- redovisa vilka villkor som gäller vid sådan ledighet och vilket ansvar ett ledigt statsråd har under ledigheten,
- mot bakgrund av denna kartläggning ta ställning till om det finns behov av att förtydliga eller ändra förutsättningarna för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter,
- ta ställning till om det finns behov av att förtydliga eller ändra villkoren för statsrådets uppdrag i samband med sådan ledighet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar eller andra åtgärder, om utredaren kommer fram till att det finns behov av att förtydliga eller ändra förutsättningarna för ett statsråd att vara ledig.

Om utredaren uppmärksammar anknytande frågor, som behöver lösas i ett sammanhang, står det utredaren fritt att lämna förslag även i dessa delar.

Om utredarens slutsats blir att regeringsformen bör ändras ska detta anmälas till regeringen för ställningstagande till om utredningen bör omvandlas till en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser förslagen får för ett statsråds konstitutionella ansvar under ledigheten samt vilka konsekvenser en sådan ledighet skulle få för regeringsarbetet. Utredaren bör även redovisa eventuella konsekvenser för de statssekreterare och de arbetstagare som omfattas av avtalet om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevsvareare eller talskrivare i Regeringskansliet (politikeravtalet), som är knutna till statsrådet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statsrådsarvodesnämnden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2016.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]