



Riksrevisionens föreskriftsrätt

Sammanfattning

För att göra det möjligt för Riksrevisionen att meddela föreskrifter för den egna verksamheten på det ekonomi- och personaladministrativa området föreslås ändringar i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen samt lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Med anledning av att Riksrevisionen föreslås erhålla denna föreskriftsrätt föreslås också att Riksrevisionen skall ges rätt att utge sina föreskrifter i en egen författningssamling (RRFS) på motsvarande sätt som i dag gäller för riksdagsförvaltningen och Riksbanken.

Riksrevisionen föreslås också få rätt att – på motsvarande sätt som i dag gäller för Riksbanken – besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid den nya myndigheten.

Vidare föreslås att det i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen görs en del förtydliganden och tillägg bl.a. när det gäller den roll som central arbetsgivarorganisation som förvaltningen kommer att ha gentemot Riksrevisionen och andra myndigheter under riksdagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
1 Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut.....	4
2 Riksdagsstyrelsens lagförslag.....	5
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken.....	5
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.....	8
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.....	10
3 Bakgrund.....	12
4 Redogörelse för ärendet.....	13
5 Det nuvarande systemet.....	14
5.1 Riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt.....	14
5.1.1 Bestämmelserna i regeringsformen.....	14
5.1.2 Bestämmelserna i riksdagsordningen.....	14
5.1.3 Bestämmelserna i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.....	15
5.1.4 Riksdagsförvaltningens befogenhet att meddela gemen- samma budget- och redovisningsföreskrifter m.m.....	16
5.1.5 Riksdagsförvaltningens befogenhet i övrigt att meddela föreskrifter och råd.....	17
5.2 Riksdagsförvaltningens ansvar för löner och ersättningar.....	18
5.3 Riksdagsförvaltningens roll som central arbetsgivarorganisation.....	19
5.4 Föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap.....	20
6 Riksdagsstyrelsens överväganden.....	22
6.1 Riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt.....	22
6.1.1 Inledning.....	22
6.1.2 Föreskrifter som rör handläggningen av budgetunderlaget och beslut om anslagsanvändningen.....	23
6.1.3 Föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal.....	23
6.1.4 Ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter.....	23
6.2 Riksdagsförvaltningens ansvar för löner och ersättningar.....	24
6.3 Riksdagsförvaltningens roll som central arbetsgivarorganisation.....	25
6.4 Riksrevisionens föreskriftsrätt.....	26
6.4.1 Ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter.....	26
6.4.2 Föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap.....	26
6.4.3 Författningssamling för Riksrevisionen.....	27

6.5	Frågor där riksdagsstyrelsen inte lämnar förslag	28
7	Ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser	29
8	Författningskommentar	30
8.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken	30
8.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen	30
8.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	31

1 Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut

Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen antar förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken,
2. lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen samt
3. lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Stockholm den 19 mars 2003

Björn von Sydow

/Anders Forsberg

2 Riksdagsstyrelsens lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken

dels att rubriken närmast före 10 § skall utgå,

dels att nuvarande 10–19 §§ skall betecknas 14–23 §§,

dels att de nya 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken skall ha följande lydelse,

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer, 10–13 §§, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 10 § skall lyda "Författningssamling för Riksrevisionen",

dels att rubriken närmast före 14 § skall lyda "Övriga bestämmelser".

Nuvarande lydelse

Lag (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken

Förutom författningar som beslutas av riksdagsförvaltningen, skall författningar som beslutas av någon annan förvaltningsmyndighet under riksdagen än *riksbanken* kungöras i RFS.

Föreslagen lydelse

Lag (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen, Riksbanken och Riksrevisionen

2 §¹

Förutom författningar som beslutas av riksdagsförvaltningen, skall författningar som beslutas av någon annan förvaltningsmyndighet under riksdagen än *Riksbanken och Riksrevisionen* kungöras i RFS.

¹ Senaste lydelse SFS 2000:422.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse****Författningssamling för Riksrevisionen****10 §*

Riksrevisionen skall låta utge Riksrevisionens författningssamling (RRFS) och utse utgivare för den.

11 §

Av Riksrevisionen beslutade författningar skall kungöras i RRFS.

Utan hinder av första stycket får författningar som är av allmänt intresse i stället kungöras i Svensk författningssamling.

Om kungörande skett enligt andra stycket skall en notis om detta införas i RRFS så snart det kan ske.

12 §

Tillstånd till tryckning av en författning som skall tas in i RRFS meddelas av utgivaren. Innan en behörig tjänsteman hos myndigheten har godkänt att författningen trycks får tillstånd till tryckningen ej ges.

13 §

Författningar som kungörs i RRFS skall om möjligt utges så att de är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan de träder i kraft.

Nuvarande lydelse

10 §

Riksdagsvaltningen *och riksbanken* skall senast den 15 januari varje år lämna utgivaren av Svensk författningssamling uppgift om huruvida författningssamling utgivits under föregående år samt om vilka andra myndigheter som låtit inta författningar i någon av författningssamlingarna.

11 §

De författningssamlingar som utges av riksdagsförvaltningen *och riksbanken* skall ha likartad typografisk utformning som Svensk författningssamling. De skall utges i lösa exemplar eller, när så anses lämpligt, i häften omfattande en eller flera författningar. Endast en författning får tryckas på samma blad.

*Föreslagen lydelse***Övriga bestämmelser**

14 §

Riksdagsvaltningen, *Riksbanken och Riksrevisionen* skall senast den 15 januari varje år lämna utgivaren av Svensk författningssamling uppgift om huruvida författningssamling utgivits under föregående år samt om vilka andra myndigheter som låtit inta författningar i någon av författningssamlingarna.

15 §

De författningssamlingar som utges av riksdagsförvaltningen, *Riksbanken och Riksrevisionen* skall ha likartad typografisk utformning som Svensk författningssamling. De skall utges i lösa exemplar eller, när så anses lämpligt, i häften omfattande en eller flera författningar. Endast en författning får tryckas på samma blad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen att 2 och 4 §§ skall ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Riksdagsförvaltningen skall om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., dock inte för Riksrevisionen,

2. meddela för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken *gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter samt föreskrifter för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagen och dess organ,*

6. yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten,

3. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

4. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

5. svara för frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda

2. meddela *föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten* för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken *samt meddela ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen,*

3. yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten *samt besluta om villkor för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken,*

4. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

5. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken, *Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän förutom chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen* samt svara för frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

6. *ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och dess myndigheter samt*

² Senaste lydelse SFS 2002:1038. Bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2003.

Nuvarande lydelse

riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen,

Föreslagen lydelse

företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen *samt*

7. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen skall bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

Riksdagsförvaltningen får till envar av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

4 §

Riksdagsförvaltningen får, utom såvitt avser Riksbanken, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Riksdagsförvaltningen får, utom såvitt avser Riksbanken *och Riksrevisionen*, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen att 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §³

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområdena mellan sig.

De beslutar vidare gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vad de skall granska. De skall dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorernas beslut skall redovisas i en granskningsplan.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut skall redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste granskningsärendena skall samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

5 §⁴

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste granskningsärendena skall samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som skall gälla för den egna verksamheten och som inte skall beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2, 3 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

³ Senaste lydelse SFS 2002:1023.

⁴ Senaste lydelse SFS 2002:1023.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Enligt förutsättningar som anges i 6 § punkterna 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorerna gemensamt i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

3 Bakgrund

Riksdagen har beslutat att en ny myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten, benämnd Riksrevisionen, skall inrättas den 1 juli 2003. Mot bakgrund härav har riksdagen beslutat om ändringar i riksdagsordningen (SFS 2002:1021), en ny instruktion för Riksrevisionen (SFS 2002:1023) samt en lag om revision av statlig verksamhet m.m. (SFS 2002:1022). Riksdagen har vidare beslutat om ett antal följdändringar i andra lagar (SFS 2002:1024–1040).

Ändringarna i riksdagsordningen rör frågor om val av riksrevisor, valbarhets- och behörighetskrav för dessa, riksrevisorernas mandatperioder och hur den riksrevisor som skall svara för den administrativa ledningen av myndigheten skall utses. Vidare gäller ändringarna frågor om val av styrelse och dess sammansättning. – I instruktionen för Riksrevisionen regleras frågor om ansvarsfördelning mellan riksrevisorerna samt den administrativa ledningen av myndigheten. Vidare regleras frågor om styrelsens uppgifter och beslutförhet. – Lagen om revision av statlig verksamhet m.m. rör frågor om granskningens omfattning och inriktning samt om rapporteringen till regeringen och riksdagen. Lagen innehåller även bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet, om vite samt om Riksrevisionens förhållande till de granskade myndigheternas interna revision.

4 Redogörelse för ärendet

Konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU12 s. 19) har i det tidigare lagstiftningsärendet bl.a. anfört att det bör ankomma på riksdagsstyrelsen att lägga fram ett förslag om arvodesnivåer i fråga om uppdragsarvoden för styrelsen i den nya Riksrevisionen. Utskottet har vidare anfört att det kan finnas anledning för riksdagsstyrelsen att ta upp frågor rörande de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som skall gälla för Riksrevisionens verksamhet. Utskottet förutsätter därvid att Riksrevisionen normalt skall tillämpa samma ekonomi- och personaladministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen. Utskottet har anfört att det i detta sammanhang bör övervägas om instruktionen för riksdagsförvaltningen behöver förtydligas med avseende på den roll som central arbetsgivarorganisation som förvaltningen kommer att ha gentemot Riksrevisionen.

Riksdagsstyrelsen har vid sitt sammanträde den 19 mars 2003 beslutat att bordlägga frågan om riksdagsstyrelsens förslag om arvodesnivåer i fråga om uppdragsarvoden för styrelsen i den nya Riksrevisionen (se prot. 2002/03:6). Riksdagsstyrelsen kommer att lägga fram ett sådant förslag senare under våren 2003.

En av riksrevisorerna skall enligt 2 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen svara för den administrativa ledningen av myndigheten. I ett tidigare skede av arbetet med bildandet av Riksrevisionen diskuterades inrättandet av en administrativ tjänst på kanslichefsnivå. Konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU12 s. 19) har uttalat att frågan om undantag från möjligheten att överklaga tillsättningen av en sådan tjänst bör tas upp i riksdagsärendet under våren 2003, då arbetet med organisationen av den nya myndigheten kommit längre. Sedan riksrevisorerna såsom ledamöter i kommittén för Riksrevisionens bildande genom riksdagsstyrelsens beslut om tilläggsdirektiv för kommitténs arbete (prot. 2002/03:3) och om beslutsbehörigheter för riksrevisorerna (prot. 2002/03:5) fått behörighet att fastställa Riksrevisionens organisation har de beslutat att inte inrätta kanslichefstjänsten. Därmed är frågan inte längre aktuell.

5 Det nuvarande systemet

5.1 Riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt

5.1.1 Bestämmelserna i regeringsformen

Enligt 8 kap. 14 § första stycket regeringsformen utgör behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne ej hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Enligt andra stycket samma bestämmelse kan riksdagen genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. regeringsformen och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Enligt 8 kap. 14 § tredje stycket kan riksdagens myndigheter efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter. När bestämmelsen infördes uttalade konstitutionsutskottet (1990/91:KU20 s. 10) att den innebär ett stöd för den ordning att delegera till myndigheterna under riksdagen att besluta om regler för den interna verksamheten som utvecklats i praxis.

5.1.2 Bestämmelserna i riksdagsordningen

Bestämmelserna i 9 kap. 4 § riksdagsordningen anger gränserna för riksdagsförvaltningens kompetens. Vilka uppgifter som inom den i riksdagsordningen angivna ramen skall tillkomma riksdagsförvaltningen ankommer på riksdagen att bestämma i instruktion eller annan lag eller genom beslut i annan form (Grundlagberedningens bet. SOU 1972:15 s. 302). I bestämmelserna ges en beskrivning av de uppgifter som *kan* läggas på riksdagsförvaltningen och således *inte* en närmare fastläsning av hur långt befogenheterna skall sträcka sig. – Enligt bestämmelsernas nuvarande lydelse⁵ skall riksdagsförvaltningen, såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer 1) handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor, 2) göra upp förslag till anslag på statsbudgeten, dock inte för Riksrevisionen, 3) i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, 4) meddela föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3. Det krävs alltså att riksdagsförvaltningens kompetens bestäms av riksdagen för att riksdagsförvaltningen skall kunna agera inom ramen för det område som anges i bestämmelsen.

När det gäller uttrycket ”riksdagen och dess myndigheter” föreslog Grundlagberedningen att man skulle behålla systemet med särskilda myndigheter

⁵ SFS 2002:1021. Bestämmelsen såvitt avser punkten 2 för Riksrevisionens vidkommande träder i kraft den 1 juli 2003.

(verk) som var knutna till riksdagen, trots att de hade förvaltningsuppgifter, som riktade sig ”utåt”, dvs. andra uppgifter än att handha riksdagens egen administration (a. bet. s. 301). Grundlagberedningen betecknade dessa myndigheter som ”den yttre riksdagsförvaltningen” (a. bet. s. 301).

Uttrycket ”förvaltning av ekonomisk natur” i punkten 3 avsåg enligt Grundlagberedningen (a. bet. s. 303) sådant som lokal- och intendenturtjänst och tryckeriservice. Grundlagberedningens förklaring till att Riksbanken undantagits i denna bestämmelse var att Riksbankens självständiga ställning i fråga om den egna ekonomiska förvaltningen inte skulle rubbas.

I samband med att en ny organisation för det dåvarande förvaltningskontoret infördes år 1983 lade konstitutionsutskottet fram ett förslag till ändring av

9 kap. 4 § riksdagsordningen (jfr avsnitt 5.2.5) som innebar en förändring när det gällde förvaltningskontorets rätt att utfärda bindande föreskrifter som tog sikte på den förvaltning som då var gemensam för riksdagen och dess myndigheter. Konstitutionsutskottet uttalade (bet. KU 1983/84:5 s. 8) att det klart borde framgå att förvaltningsstyrelsens rätt att meddela föreskrifter avsåg förvaltningskontorets verksamhetsområde och att förvaltningsstyrelsen även borde kunna utfärda andra föreskrifter än sådana som är gemensamma för riksdagen och dess myndigheter.

Uttrycket ”förvaltningsbestämmelser”, som fanns i punkten 2 i den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen (SFS 1974:153) förefaller ha avsett avlöningsreglementen och andra bestämmelser rörande anställdas avlöningsförmåner (SOU 1963:18 s. 187).

5.1.3 Bestämmelserna i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

Enligt 1 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen (instruktionen) skall förvaltningen bl.a. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen samt tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet. Bestämmelserna i 1 § är avsedda att ange den samlade förvaltningens huvuduppgifter.⁶

Enligt 2 § instruktionen skall riksdagsförvaltningen, om annat inte är särskilt föreskrivet, 1) upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., dock inte för Riksrevisionen, 2) meddela för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter samt föreskrifter för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagen och dess organ, 3) handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till

⁶ Det bör i detta sammanhang noteras att konstitutionsutskottet i sitt betänkande 1999/2000:KU19 s. 8 framhållit, att avsikten med den nya instruktionen inte varit att föreslå några sakliga ändringar vad gäller huvuduppgifterna för den samlade riksdagsförvaltningen.

ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande, 4) svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande, 5) svara för frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter samt företrädarna riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt 6) yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten. Enligt samma stadgande skall riksdagsförvaltningen bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet. Riksdagsförvaltningen får vidare till var och en av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

Bestämmelserna i 2 § instruktionen gäller endast om inte någonting annat är särskilt föreskrivet. Det kan således i annan lagstiftning finnas särskilda bestämmelser som har företrädarna framför instruktionens reglering. Sådana särskilda bestämmelser torde såväl kunna minska som öka riksdagsförvaltningens befogenheter.

Enligt 4 § instruktionen får riksdagsförvaltningen, utom såvitt avser Riksbanken, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Slutligen har riksdagsförvaltningen – utöver vad som följer av de ovan nämnda stadgandena – enligt 5 § instruktionen möjlighet att meddela föreskrifter och råd inom sitt verksamhetsområde.

5.1.4 Riksdagsförvaltningens befogenhet att meddela gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter m.m.

Enligt 2 § första stycket 2 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen skall riksdagsförvaltningen, om inte annat är särskilt föreskrivet, meddela gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt föreskrifter för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagens och dess organ. Bestämmelserna överfördes i stort sett oförändrade från 3 § första stycket 2 lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor. De begränsade ändringar som gjordes motiverades inte närmare.

När ovan nämnda bestämmelser infördes i 1983 års instruktion uttalade finansutskottet i sitt yttrande FiU 1983/84:1 y över förvaltningskontorets förslag 1982/83:25, att den budgetprocess som förvaltningsstyrelsen ville få till stånd var uppbyggd kring tre delmoment, nämligen anslagsanvisningar, fördjupad granskning av anslagsframställningarna samt utfärdande av anslagsdirektiv. Enligt utskottets mening borde budgetfrågor och ekonomiadministrativa frågor ges en så långt som möjligt enhetlig behandling inom det som då betecknades riksdagsförvaltningen (jfr avsnitt 5.2.1) Finansutskottet betonade dels möjligheten att utfärda för hela riksdagsområdet gemensamma ekonomiadministrativa föreskrifter, dels att granskningen av anslagsframställningar

borde inriktas på rent tekniska frågor såsom pris- och löneomräkningar. Vidare uttalades att Riksbanken intar en särställning eftersom frågan om anslagsaskanden inte är aktuell för bankens del.

Konstitutionsutskottet påpekade i betänkande KU1983/84:5 att befogenheten att utfärda bindande föreskrifter som har anknytning till förvaltningskontorets ställning bl.a. som budgetansvarigt organ med undantag för Riksbanken och Riksgäldskontoret oftast var gemensamma för hela den dåvarande riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningen utfärdar planeringsanvisningar för budgetarbetet och anslagsdirektiv med stöd av ovannämnda bestämmelser.

Planeringsanvisningar inför budgetarbetet utfärdas av riksdagsstyrelsen för såväl riksdagsförvaltningen som för myndigheterna Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer. De innehåller framför allt gemensamma men också myndighetsspecifika bestämmelser om vad budgetunderlaget skall innehålla och hur det skall vara utformat.

I anslagsdirektiv, dvs. direktiv för anslagsanvändningen, beslutar riksdagsstyrelsen om tilldelning av de anslag som riksdagen har anvisat riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer. I direktiven anges vad som skall gälla under budgetåret avseende mål för verksamheten, återrapporteringskrav, det ekonomiadministrativa regelverket och eventuella uppdrag från riksdagen. Även finansiella villkor såsom låneramar, bemyndiganden, ramar för anslags- och räntekontokrediter, mål och villkor för avgiftsbelagd verksamhet anges. Anslagsdirektiven kan sägas vara motsvarigheten inom riksdagsområdet till regeringens regleringsbrev.

5.1.5 Riksdagsförvaltningens befogenhet i övrigt att meddela föreskrifter och råd

I 5 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen har förvaltningen tillagts en befogenhet att utfärda föreskrifter och råd utöver vad som följer av 2 och 4 §§ inom sitt verksamhetsområde. Bestämmelsen har med vissa ändringar överförs från 6 § första stycket lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor. I 6 § första stycket föreskrevs att utöver vad som följde av 2 § 3 och 3 § 2 fick förvaltningskontoret meddela förvaltningsföreskrifter och råd beträffande de frågor som det ankom på kontoret att handlägga.

Vad som avses med uttrycket ”verksamhetsområde” framgår inte av förarbetena till den nu gällande instruktionen. Däremot uttalade konstitutionsutskottet i betänkandet som behandlar bl.a. förslag till en ny instruktion för riksdagens förvaltningskontor och ändring av 9 kap. 4 § riksdagsordningen (KU 1983/84:5 s. 8), att dåvarande förvaltningsstyrelsen skulle ha rätt att utfärda bindande föreskrifter inom sitt *verksamhetsområde*. Konstitutionsutskottet uttalade i samband därmed, att befogenheten självfallet endast gällde föreskrifter av administrativ natur och angav att det framför allt var fråga om regler som har anknytning till förvaltningskontorets ställning som förhandlings- och löneorgan samt som budgetansvarigt organ. Utskottet anförde

vidare, att det i befogenheten att meddela föreskrifter måste anses ingå en rätt att för riksdagsområdet *anta regeringsförfordningar* rörande sådan verksamhet som ingår i kontorets uppgifter. I detta sammanhang framhöll utskottet, att i de fall regeringens förordningsmakt grundar sig på ett bemyndigande i lag måste enligt 8 kap. 11 § regeringsformen samma bemyndigande ha getts dåvarande förvaltningsstyrelsen.

Genom bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket regeringsformen (jfr avsnitt 5.2.1.) infördes fr.o.m. den 1 januari 1992 en rätt för riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter om myndigheternas interna förhållanden.

Det torde alltså vara med stöd av 6 § första stycket i 1983 års instruktion för riksdagens förvaltningskontor som dåvarande förvaltningsstyrelsen och numera med stöd av 5 § i den nuvarande instruktionen för riksdagsförvaltningen som riksdagsstyrelsen har föreskrivit att ett stort antal av de förordningar som gäller för myndigheter på det statliga området i övrigt också skall gälla för riksdagen och dess myndigheter.

5.2 Riksdagsförvaltningens ansvar för löner och ersättningar

Enligt 2 § första stycket 4 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen skall denna, om inte annat är särskilt föreskrivet, svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande.

Termen ”svara för” infördes genom 1983 års instruktion (lag [1983:1061] med instruktion för riksdagens förvaltningskontor). I tidigare instruktioner använde man sig av uttrycket ”handlägga”. Anledningen till att man bytte ut denna term var, enligt konstitutionsutskottet (bet. KU 1983/84:5 s. 10), att termen ”svara för” eller ”besluta” endast skulle användas i de fall där ansvaret för ärendena helt låg inom det dåvarande kontorets behörighet.

Vid en undersökning av hur riksdagsförvaltningen tillämpar ovan nämnda bestämmelse i dag beträffande arbetstagare hos riksdagens myndigheter har följande framkommit. Det är riksdagsstyrelsens uppgift att besluta om lönerna för vissa tjänster vid riksdagen och dess myndigheter. Det gäller för närvarande riksdagsdirektören, förvaltningschefen och personalchefen vid riksdagsförvaltningen, chefsjustitieombudsmannen, justitieombudsmännen samt kanslichefen hos Riksdagens revisorer. Riksdagsförvaltningen företräder Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer när det gäller det s.k. serviceavtalet som ingåtts mellan riksdagsförvaltningen och Arbetsgivarverket. Förvaltningen har vidare för Riksdagens ombudsmäns och Riksdagens revisorers räkning hand om vissa frågor som är knutna till avtalet om anslutning till Trygghetsstiftelsen. Slutligen har riksdagsförvaltningen, när det gäller arbetstagare hos Riksdagens ombudsmän samt Riksdagens revisorer, ansvar för de rent tekniska utbetalningarna av löner och ersättningar till dessa arbetstagare.

Denna uppgift fullgör riksdagsförvaltningen genom att dessa myndigheter till förvaltningen översänder listor med namn på arbetstagare samt vilka belopp som skall utbetalas till var och en av dessa. Denna hantering sker på uppdragsbasis, och riksdagsförvaltningen erhåller ersättning av Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer för det arbete man utför. Fastställandet av löner och ersättningar sker således hos Riksdagens ombudsmän respektive Riksdagens revisorer och är inte någonting som riksdagsförvaltningen har ansvar för.

När det gäller pensioner hanterar riksdagsförvaltningen för närvarande i stort sett endast förvaltningens anställdas pensioner. Både Riksbanken och Riksdagens ombudsmän fastställer självständigt sina respektive anställdas pensioner. Utbetalningarna av pensionerna sköts av Statens pensionsverk (SPV). Det enda bistånd som förvaltningen någon gång emellanåt tillhandhåller myndigheterna under riksdagen är att lämna information om regler o. d.

Riksdagsförvaltningen bestämmer arvoden till ledamöter och sekreterare i olika nämnder som lyder under riksdagen (se t.ex. 6 § lagen [2002:1024] om lön till riksrevisorer). Det är också riksdagsförvaltningen som har hand om de rent tekniska utbetalningarna av dessa ersättningar och har så haft sedan år 1967.

5.3 Riksdagsförvaltningens roll som central arbetsgivarorganisation

Enligt 2 § första stycket 5 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen skall riksdagsförvaltningen svara för frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen. Av betänkande 1999/2000:KU19 s. 10 framgår att den centrala arbetsgivarrollen i stort sett skall vara begränsad till att träffa centrala ramavtal för området och att vid behov fungera som rådgivare. Av 2 § tredje stycket instruktionen framgår att riksdagsförvaltningen till envar av riksdagens myndigheter får överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten. Denna bestämmelse, som tillkom genom den nu gällande instruktionen, ger betydande möjligheter för riksdagsförvaltningen att överlåta avtalsfrågor till riksdagens myndigheter (se bet. 1999/2000:KU19 s. 10).

Vid en undersökning av hur riksdagsförvaltningen tillämpar ovan nämnda bestämmelse i dag beträffande arbetstagare hos riksdagens myndigheter har följande framkommit. När det gäller ansvaret för de centrala arbetsgivarfrågorna inom riksdagens förhandlingsområde är förvaltningens centrala arbetsgivarroll i stort sett begränsad till att träffa centrala kollektivavtal för området samt att vid behov fungera som rådgivare. Det är således riksdagsförvaltningen som är part på arbetsgivarsidan i de centrala kollektivavtal som sluts för de

anställda hos riksdagen och dess myndigheter. På lokal nivå sköter myndigheterna under riksdagen själva sina förhandlingar och sluter avtal.

Det kan här nämnas att i de huvudavtal som slutits mellan riksdagsförvaltningen såsom arbetsgivarorganisation för riksdagens myndigheter och arbetstagarorganisationerna på riksdagsområdet regleras bl.a. vem som skall anses vara part på lokal respektive central nivå i vissa avseenden.

5.4 Föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får, enligt samma bestämmelse, endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. Av bestämmelsen framgår slutligen att i övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Kommittén om medborgarskapskrav (dir. 1999:4) fick i uppdrag att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. En av utgångspunkterna för kommitténs arbete var att medborgarskapskrav i lagstiftningen skulle tas bort om det inte var sakligt motiverat att behålla kravet. Mot bakgrund därav föreslog kommittén bl.a. i sitt betänkande SOU 2000:106 att kravet på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag skulle tas bort i 11 kap. 9 § regeringsformen. Kommittén föreslog att frågan om medborgarskapskrav för dessa anställningar och uppdrag i stället skulle komma att omfattas av regleringen i 5 § eller 6 § LOA. – Kommitténs förslag är ännu inte färdigbehandlat inom Regeringskansliet.

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. riksdagen och dess myndigheter. LOA gäller dock inte bl.a. för riksdagens ombudsmän samt riksrevisorerna (3 § LOA).⁷

Enligt 6 § LOA får regeringen föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha 1) anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen, 2) statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer, 3) statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen. De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga

⁷ Bestämmelsen träder såvitt avser riksrevisorerna i kraft den 1 juli 2003.

om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Enligt 4 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen får förvaltningen, utom såvitt avser Riksbanken, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Riksbanken får med stöd av 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken.

6 Riksdagsstyrelsens överväganden

6.1 Riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt

6.1.1 Inledning

Riksdagen och dess myndigheter är inte underställda regeringen och därför gäller inte med automatik de förordningar som regeringen utfärdar och de föreskrifter och allmänna råd som myndigheter under regeringen utfärdar. Det krävs således särskilda föreskrifter för att riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen skall vara bundna att tillämpa de generella ekonomi- och personaladministrativa bestämmelser som gäller på det statliga området i övrigt.

Vid tillkomsten av den nu gällande instruktionen för riksdagsförvaltningen var avsikten att tillhandahålla övergripande bestämmelser för en myndighets uppgifter, beslutformer och arbetssätt (se Riksdagskommitténs bet. 1999/2000:KU19 s. 8 f.). Instruktionen bör även i fortsättningen i huvudsak innehålla denna typ av bestämmelser. Det är emellertid nu ändå nödvändigt att i några avseenden detaljreglera vissa förhållanden i instruktionen. Anledningen härtill är att Riksrevisionen genom detta lagstiftningsärende föreslås få egen föreskriftsrätt på det ekonomi- och personaladministrativa området (se avsnitt 6.5 nedan). Riksdagsstyrelsen anser det då vara av stor vikt att klargöra och förtydliga vilka områden som omfattas av respektive myndighets föreskriftsrätt.

En utgångspunkt är att de ändringar och förtydliganden som föreslås måste ligga inom ramen för den rätt att utfärda föreskrifter och råd som med stöd av 9 kap. 4 § riksdagsordningen kan läggas på riksdagsförvaltningen. En annan utgångspunkt är att de framlagda förslagen skall vara förenliga med tidigare ställningstaganden om riksdagsförvaltningens roll i budgetprocessen avseende Riksrevisionen.

6.1.2 Föreskrifter som rör handläggningen av budgetunderlaget och beslut om anslagsanvändningen

Riksdagsförvaltningen bör även för Riksrevisionen ha rätt att meddela planeringsanvisningar eller motsvarande som anger de generella krav som kan ställas på det budgetunderlag som skall ligga till grund för Riksrevisionens styrelses förslag till anslag på statsbudgeten, vilket riksdagsförvaltningen skall yttra sig över innan styrelsen beslutar om förslaget och det infogas i budgetpropositionen. I planeringsanvisningarna kan förutsättas att vissa budget- och redovisningsföreskrifter tillämpas. I första hand är det fråga om gemensamma bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Det kan förekomma även myndighetsspecifika bestämmelser, och därför bör lagstödet för föreskriftsrätten i riksdagsförvaltningens instruktion inte som nu vara begränsat till gemensamma föreskrifter.

I riksdagsförvaltningens roll bör också ingå rätt att utfärda anslagsdirektiv för Riksrevisionen. Genom anslagsdirektivet beslutar riksdagsstyrelsen om att Riksrevisionen får disponera de av riksdagen anvisade anslagen och fastställer de villkor för deras disposition som riksdagen beslutat.

Det kan tilläggas att både planeringsanvisningarna och anslagsdirektiven skall beslutas av riksdagsstyrelsen i enlighet med 15 § 12 i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

6.1.3 Föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal

Enligt tidigare gällande instruktion (se 2 § första stycket 3 lagen [1983:1061] med instruktion för riksdagens förvaltningskontor) skulle det dåvarande förvaltningskontoret meddela föreskrifter och råd såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter i frågor som rörde förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller som behövdes för tillämpningen av kollektivavtal som förvaltningskontoret hade slutit. Denna särskilda föreskriftsrätt togs bort vid tillkomsten av den nu gällande instruktionen. Någon motivering till varför föreskriftsrätten togs bort finns inte.

Riksrevisionen föreslås få egen föreskriftsrätt på bl.a. det personaladministrativa området. Det bör då uttryckligen framgå av riksdagsförvaltningens instruktion att förvaltningen har föreskriftsrätt när det gäller tillämpningen av de centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått. Genom förtydligandet framgår då klart vilken föreskriftsrätt som ligger hos respektive myndighet.

6.1.4 Ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter

Ekonomistyrningsverket (ESV) ger sedan några år tillbaka ut en sammanställning med ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet (den s.k. EA-boken). Med ekonomiadministrativa bestämmelser förstås inte endast de i EA-boken upptagna författningarna utan även ESV:s tillämpningsföreskrifter och, i enlighet med ESV:s bedömning, de allmänna råden. I för-

ordet anges att boken vänder sig till statliga myndigheter och att den innehåller ett urval av författningar och allmänna råd avseende ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet. Sammanställningen innehåller bestämmelser om finansiering, betalnings- och räntefrågor, redovisning, upphandling, garantier, skadereglering, revision, arkivvård m.m.

Arbetsgivarverket och dess föregångare ger sedan 1969 ut en författningssamling, Författningsboken, med en sammanställning av författningar som enligt förordet är av allmänt intresse för statliga myndigheter m.fl. som arbetsgivare. Författningsboken innehåller ett stort antal bestämmelser om arbetsrätt, arbetstid, arbetsmiljö, rehabilitering, diskriminering, förslagsverksamhet, tjänstledighet, reseförmåner, pension m.m. I samlingen återges förordningar som gäller för myndigheter under regeringen, t.ex. anställningsförordningen, personalföreträdareförordningen, arbetstidsförordningen och tjänstledighetsförordningen.

Utan att göra anspråk på att vara uttömmande beskrivningar av vad som skall förstås med bestämmelser på det ekonomi- och personaladministrativa området kan man ändå se det som naturligt att ovan redovisade sammanställningar – även om urvalet i och för sig torde vara subjektivt och betingat av praktiska hänsyn – kan ge viss vägledning för hur begreppet ekonomi- och personaladministrativa området skall förstås. Några klara gränser för dels vad som skall anses tillhöra det ekonomi- respektive personaladministrativa området, dels om det administrativa området innefattar något utöver ekonomi- och personaladministration finns knappast. Det finns inte heller ett behov av att här slå fast en sådan gränsdragning.

Rätten att meddela ekonomiadministrativa föreskrifter utöver vad som krävs för planeringsanvisningarna (se avsnitt 6.2.2) för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen bör uttryckligen framgå av riksdagsförvaltningens instruktion. Motsvarande bör gälla rätten att meddela personaladministrativa föreskrifter utöver vad som krävs för tillämpningen av centrala kollektivavtal.

6.2 Riksdagsförvaltningens ansvar för löner och ersättningar

Riksbanken svarar i dag självständigt för frågor om löner och ersättningar till sina arbetstagare med stöd av vad som föreskrivs i 2 § första stycket 4 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Riksrevisionens självständighet och oberoende ställning kan jämföras med Riksbankens, som redan sedan tidigare är undantagen från riksdagsförvaltningens ansvarsområde i detta avseende. Av nu anförda skäl bör Riksrevisionen – på samma sätt som gäller för Riksbanken – undantas från tillämpningsområdet såvitt avser nuvarande 2 § första stycket 4 p lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Som framgått av det föregående svarar också Riksdagens ombudsmän numera för sina arbetstagares löner och ersättningar trots vad som föreskrivs i nu nämnda bestämmelse. Den enda uppgift riksdagsförvaltningen har när det gäller löner och ersättningar till arbetstagare hos Riksdagens ombudsmän är de rent tekniska utbetalningarna av ersättningarna.

Mot bakgrund av vad som framkommit när det gäller riksdagsförvaltningens uppgifter när det gäller löner och ersättningar till arbetstagare hos Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer anser riksdagsstyrelsen att bestämmelsen bör förtydligas så att det av denna klart framgår att riksdagsförvaltningen inte längre ansvarar för dessa löner och ersättningar. När det gäller beslut om lönerna för chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen skall denna uppgift dock även i fortsättningen ligga kvar hos riksdagsstyrelsen. Detta bör framgå av bestämmelsen.

Vid detta ärendes beredning har fråga uppkommit om det föreligger behov av att vidta ytterligare ändringar i nuvarande punkten 4 på grund av vad som kommit fram om riksdagsförvaltningens funktion/uppgifter i dag när det gäller löner och ersättningar. Någon sådan ändring är emellertid inte erforderlig eftersom riksdagsförvaltningen redan i dag med stöd av 9 § instruktionen har möjlighet att tillhandhålla detta slag av tjänster.

6.3 Riksdagsförvaltningens roll som central arbetsgivarorganisation

När det gäller Riksrevisionen skall riksdagsförvaltningen – liksom i förhållande till övriga myndigheter under riksdagen – även i fortsättningen ha en roll som central arbetsgivarpart (se bet. 2002/03:KU12 s. 19). Riksrevisionen skall således i detta avseende hanteras på samma sätt som övriga myndigheter under riksdagen. Skäl att av denna anledning vidta ändringar i nuvarande punkten 5 saknas därmed. Däremot bör bestämmelsen förtydligas så att det av denna klart framgår att det endast är fråga om att riksdagsförvaltningen skall ha en arbetsgivarfunktion på *central nivå* i förhållandet till myndigheterna under riksdagen. Det bör i detta sammanhang nämnas att i de huvudavtal som slutits mellan riksdagsförvaltningen såsom arbetsgivarorganisation för riksdagens myndigheter och arbetstagarorganisationerna på riksdagsområdet regleras bl.a. vem som skall anses vara part på lokal respektive central nivå i vissa avseenden.

6.4 Riksrevisionens föreskriftsrätt

6.4.1 Ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter

Som redovisats ovan har riksdagsförvaltningen med stöd av nuvarande bestämmelser behörighet att utfärda administrativa föreskrifter även för Riksrevisionens vidkommande.

Riksrevisionens huvuduppgift är att granska statliga myndigheter m.fl. verksamheter utifrån det ekonomiadministrativa regelverk som finns för dessa. Det ter sig därför naturligt att Riksrevisionen, som skall vara ett föredöme för de verksamheter som man kommer att revidera, skall tillämpa samma regelverk som dessa verksamheter gör. Konstitutionsutskottet har också i sitt bet. 2002/03:KU12 s. 19 förutsatt att den nya myndigheten normalt skall tillämpa samma ekonomi- och personaladministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen. Riksdagsstyrelsen delar utskottets bedömning i denna fråga. Riksdagsstyrelsen förutsätter således att den nya myndigheten normalt skall tillämpa samma ekonomi- och personaladministrativa bestämmelser som gäller för övrig statlig verksamhet.

Mot bakgrund av den självständiga och oberoende ställning som Riksrevisionen förutsätts inta är det inte lämpligt att riksdagsförvaltningen erhåller föreskriftsrätt på det ekonomiadministrativa området för den nya myndighetens vidkommande. Föreskriftsrätten på detta område bör i stället förbehållas de tre riksrevisorerna gemensamt. Enligt 8 kap. 14 § tredje stycket regeringsformen kan riksdagens myndigheter efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

På grund av vad som ovan anförts bör en bestämmelse om föreskriftsrätt på det ekonomi- och personaladministrativa området för Riksrevisionen tas in i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Det skall härvid påpekas att det endast är fråga om en rätt för Riksrevisionen att besluta om föreskrifter som rör Riksrevisionens interna verksamhet. De föreslagna bestämmelserna om riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt i 2 § första stycket 2, 3 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen skall i vissa delar även gälla för Riksrevisionen. Riksdagsförvaltningens instruktion gäller endast om annat inte är särskilt föreskrivet. På grund därav måste föreskriftsrätten för Riksrevisionen begränsas i motsvarande utsträckning i myndighetens egen instruktion.

6.4.2 Föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap

Enligt 4 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen får förvaltningen, utom såvitt avser Riksbanken, *föreskriva eller för särskilt fall besluta* att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Riksbanken får med stöd av 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank *i särskilda fall besluta* att endast svenska medborgare får vara an-

ställda inom Riksbanken. Denna bestämmelse begränsar således Riksbankens befogenhet till att besluta endast i särskilda fall. I det lagstiftningsärende som gällde 1988 års riksbankslag ifrågasatte Lagrådet om inte Riksbanken borde ha befogenhet att även meddela föreskrifter i det berörda ämnet (prop. 1986/87:143 s. 91). Departementschefen anförde att de fall där det finns anledning att föreskriva att endast svenska medborgare får inneha eller utöva tjänst inom Riksbanken inte är så vanliga att det förelåg något egentligt behov för Riksbanken att utfärda föreskrifter i ämnet (a. prop. s. 94).

Med stöd av de bestämmelser som i dag gäller på området har riksdagsförvaltningen sålunda möjlighet att besluta även för Riksrevisionens vidkommande. Det torde stå klart att förvaltningen inte skall ha denna rätt för en myndighet av det slag som Riksrevisionen utgör. De fall där det finns anledning att föreskriva att endast svenska medborgare får inneha eller utöva tjänst inom Riksrevisionen torde inte vara många. Ett sådant fall kan vara om anställningen skall vara en s.k. säkerhetsklassad anställning vid den nya myndigheten. Enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) får en sådan anställning endast innehas av den som är svensk medborgare. Av nu anförda skäl bör det vara tillräckligt om Riksrevisionen liksom Riksbanken erhåller befogenhet att besluta i särskilda fall att endast svenska medborgare får inneha eller utöva tjänst inom Riksrevisionen.

6.4.3 Författningssamling för Riksrevisionen

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) är bl.a. tillämplig på författningar som har beslutats av myndigheter under riksdagen. Bestämmelserna om kungörande innebär att myndigheternas föreskrifter skall kungöras, normalt genom publicering i en författningssamling. Författningar som beslutas av en förvaltningsmyndighet under riksdagen skall kungöras i en författningssamling som utges genom myndighetens försorg eller på annat sätt som riksdagen föreskriver (8 § kungörandelagen).

Skyldigheten att kungöra enligt 8 § kungörandelagen gäller dock inte bl.a. författningar som endast reglerar statliga myndigheters inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, under förutsättning att föreskrifterna inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning (2 § första stycket 2 kungörandelagen).

I normalfallet krävs det alltså inte något kungörande i en författningssamling av myndighetsinterna föreskrifter. Att föreskrifter av detta slag inte omfattas av kungörandeskyldigheten hindrar givetvis inte att en myndighet ändå kan låta kungöra föreskrifterna eller tillkännage dem på annat sätt, om myndigheten t.ex. anser att de kan vara av visst intresse för allmänheten.

Riksrevisionen föreslås i detta lagstiftningsärende få egen föreskriftsrätt på det interna ekonomi- och personaladministrativa området. Mot bakgrund av vad som ovan redovisats torde det alternativ som då ligger närmast till hands vara att låta Riksrevisionen ingå i det regelsystem som redan i dag gäller för

riksdagsförvaltningen och Riksbanken. Det saknas skäl att behandla den nya myndigheten annorlunda i detta avseende. Detta innebär i sin tur att Riksrevisionen föreslås få rätt att ge ut en egen författningssamling. Det andra alternativet skulle vara att Riksrevisionen tillkännager sina föreskrifter på annat sätt. En sådan lösning är inte att föredra framför allt av det skälet att de föreskrifter som kommer att beslutas av Riksrevisionen i många fall torde ha ett väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.

Av nu anförda skäl föreslås Riksrevisionen få rätt att ge ut en egen författningssamling, lämpligen benämnd RRFS.

6.5 Frågor där riksdagsstyrelsen inte lämnar förslag

Det kan konstateras att rätten att fatta besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av tilldelade anslag för riksdagen och dess myndigheter, dvs. om anslagssparande och indragning av anslagssparande inte är tydligt reglerad. Frågan bör utredas särskilt, vilket möjligen kan göras i samband med den översyn av budgetlagens anpassning till riksdagsområdet som finansutskottet anfört att riksdagsstyrelsen bör ta initiativ till (2001/02:FiU15, rskr.168).

Under lagstiftningsärendets behandling har också frågan om en mera enhetlig reglering av vissa bestämmelser för myndigheterna under riksdagen väckts. Så har t.ex. Riksbanken, och föreslås Riksrevisionen få, befogenhet att för särskilda fall besluta att endast den som är svensk medborgare skall få inneha viss tjänst medan Riksdagens ombudsmän inte har motsvarande befogenhet. Vidare beslutas lönerna till riksrevisorerna av en särskilt inrättad nämnd, Nämnden för lön till riksrevisorerna, medan lönerna till Riksdagens ombudsmän beslutas av riksdagsstyrelsen. Dessa och andra därmed sammanhängande frågor bör också utredas särskilt.

7 Ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser

Förslagen bör träda i kraft när Riksrevisionen startar sin verksamhet, eller den 1 juli 2003.

De ändringar som nu föreslås är samtliga föranledda av den nya myndighetens inrättande. Riksrevisionen startar sin verksamhet den 1 juli 2003. Något behov av övergångsbestämmelser torde inte föreligga.

Det bör här anmärkas att Riksrevisionen kommer att omfattas av de föreskrifter som riksdagsförvaltningen utfärdat på det personal- och ekonomiska administrativa området fram till dess att Riksrevisionen utfärdar sina egna föreskrifter med stöd av den föreskriftsrätt som nu föreslås såvida inte riksdagsförvaltningen under tiden fram till dess föreskriver något annat.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken

2 §

Ändringen föranleds av att Riksrevisionen på delar av det personal- och ekonomiadministrativa området får egen föreskriftsrätt samt rätt att ge ut sin egen författningssamling.

10–13 §§

Dessa paragrafer är nya och föranleds av att Riksrevisionen får rätt att ge ut en egen författningssamling. Bestämmelserna motsvarar dem som i dag gäller för Riksbankens vidkommande.

14–23 §§

Dessa paragrafer motsvarar tidigare 10–19 §§; dock har Rikrevisionen undantagits när det gäller tillämpningen av de nya 14 och 15 §§ på motsvarande sätt som gäller för Riksbanken.

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

2 §

För att uppnå en bättre struktur och överskådlighet har punkterna i bestämmelsen i viss mån numrerats om. Vidare har en ny punkt 7 lagts till. Slutligen har en del förtydliganden gjorts i flera av punkterna.

Punkt 2 motsvarar delvis den tidigare gällande punkt 2. Den nya punkten har förtydligats med avseende på riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt när det gäller planeringsanvisningarna. Detta för att det klart skall framgå vilka frågor som lyder under riksdagsförvaltningens respektive den nya Riksrevisionens föreskriftsrätt. När det gäller uttrycket ekonomiadministrativa bestämmelser hänvisas till vad som anförts i avsnitt 5.2.4.

Punkt 3 motsvarar delvis den tidigare punkt 6. Anledningen till att punkten flyttats är att den har ett direkt samband med innehållet i punkterna 1 och 2 i samma bestämmelse. Andra ledet av den nya punkten avser det s.k. anslagsdirektivet. Riksdagsförvaltningen har möjlighet att besluta om villkor för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken. Förvaltningens möjlighet enligt detta andra led omfattar således också Riksrevisionen.

Punkt 4 motsvarar tidigare punkt 3.

Punkt 5 motsvarar i huvudsak tidigare punkt 4; dock har Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän undantagits från riksdagsförvaltningens ansvarsområde när det gäller löner och ersättningar till dessa arbetstagare. Det är emellertid även i fortsättningen riksdagsstyrelsens uppgift att besluta om lönerna för de tjänster som tillhör den s.k. undantagskretsen i vilken chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen ingår.

Punkt 6 motsvarar delvis tidigare punkt 5. Den nya punkten har förtydligats för att det klart skall framgå att riksdagsförvaltningens roll på detta område endast gäller på central nivå samt för samtliga myndigheter under riksdagen.

Punkt 7 är ny och innehåller i sitt första led en bestämmelse om föreskriftsrätt för riksdagsförvaltningen på det område som avses i punkt 6. Föreskriftsrätten enligt denna punkt omfattar således samtliga myndigheter under riksdagen. Det andra ledet i punkten har tagits in för att det klart skall framgå vilka frågor som lyder under riksdagsförvaltningens respektive den nya Riksrevisionens föreskriftsrätt.

4 §

Ändringen i bestämmelsen föranleds av att Riksrevisionen ges rätt att för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid den nya myndigheten (se avsnitt 6.5.2).

8.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

4 och 5 §§

För att i någon mån uppnå en bättre struktur i dessa bestämmelser har delar av 5 § flyttats till 4 §. Bestämmelserna om fördelning av granskningområden mellan riksrevisorerna, granskningsplan m.m. har överförts från 5 § och samlats i 4 §.

Övriga ändringar i 5 § föranleds av att Riksrevisionen dels ges föreskriftsrätt på det personal- och ekonomiadministrativa området, dels i särskilda fall får besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid den nya myndigheten.

Rätten att utfärda föreskrifter begränsas av bestämmelserna i 2 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Riksrevisionens föreskriftsrätt avser interna föreskrifter på det ekonomi- och personaladministrativa området.

Beslut om att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid den nya myndigheten skall fattas av riksrevisorerna gemensamt.