

Reglering av riksdagens nämnder

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-93-7
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2010

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 22 oktober 2008 att ge riksdagsförvaltningen i uppdrag att genomföra en översyn av regleringen av riksdagens nämnder i enlighet med utredningsdirektiv den 13 oktober 2008 (dnr 049-321-2008/09). Riksdagsdirektören beslutade den 21 januari 2009 att det för översynen skulle tillsättas en särskild utredare.

Utredningsuppdraget kunde börja först i slutet av april 2009. Uppdraget har utförts av undertecknad som en enmansutredning.

Härmed överlämnas betänkandet Reglering av riksdagens nämnder med förslaget till lagen om riksdagens nämndmyndigheter samt med förslag till instruktioner för Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden.

Stockholm i april 2010

Madeleine Kanold

Innehållsförteckning

Till riksdagsstyrelsen.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Sammanfattning.....	8
Författningsförslag.....	11
1. Förslag till lag om riksdagens nämndmyndigheter.....	11
2. Förslag till lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd.....	16
3. Förslag till lag med instruktion för Partibidragsnämnden.....	17
1 Inledning.....	18
1.1 Utredningsuppdraget och hur utredningsarbetet har bedrivits i förhållande till direktiven.....	18
1.2 Kartläggningen av riksdagsorgan som bifogats direktiven.....	21
1.3 Avgränsningar.....	22
2 Bakgrund.....	24
2.1 Vad är en myndighet?.....	24
2.2 Vilka organ är riksdagsorgan?.....	24
2.3 Vilka organ avses med ”riksdagens myndigheter” och ”myndigheter under riksdagen”?.....	26
2.4 Allmänt om nämndmyndigheter.....	30
2.5 Analyser av nämndmyndigheter.....	32
2.6 Regleringen av nämndmyndigheter under regeringen.....	35
2.7 Nämnder som är särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom en myndighet.....	37
2.8 Riksdagens nämndmyndigheter.....	38
3 Riksdagens nämnder.....	39
3.1 Inledning.....	39
3.2 Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.....	39
3.3 Partibidragsnämnden.....	41
3.4 Riksdagens ansvarsnämnd.....	43
3.5 Riksdagens arvodesnämnd.....	46
3.6 Riksdagens överklagandenämnd.....	49
3.7 Statsrådsarvodesnämnden.....	52
3.8 Valprövningsnämnden.....	53
3.9 Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter.....	57
3.10 Riksdagens särskilda nämnd.....	58
3.11 Utrikesnämnden.....	60
4 Regelverk som gäller för riksdagens nämnder.....	63
4.1 Inledning.....	63
4.2 Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.....	64

4.3 Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet m.m.	64
4.4 Förvaltningslagens tillämplighet hos riksdagens nämnder	65
4.5 Arbetsmiljöförfattningar	70
4.6 Ekonomiadministrativa författningar	71
4.7 Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet	71
4.8 Säkerhetsskyddsförfattningar	72
4.9 Arkivförfattningar	74
5 Riksdagsförvaltningens nuvarande uppgifter och ansvar	75
5.1 Uppgifter enligt riksdagsordningen	75
5.2 Uppgifter enligt lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen	75
5.3 Ansvar för att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten m.m.	77
5.4 Ansvar för frågor om arvoden och ersättningar och den centrala arbetsgivarfunktionen	79
5.5 Ansvar för att tillhandahålla resurser och service m.m. till riksdagsorganen	81
5.6 Vilket stöd tillhandahåller riksdagsförvaltningens enheter?	81
5.7 Ansvar för beslut som gäller riksdagens nämnder	83
5.8 En jämförelse mellan ansvaret för partikanslierna i riksdagen och för riksdagens nämnder	86
6 Ny generell reglering	87
6.1 Reglering för riksdagens nämnder eller för riksdagens nämndmyndigheter?	87
6.2 Nuvarande reglering och ändringsbehov	88
6.3 Sammanläggning av befintlig reglering	90
6.4 Gränsdragningen mellan reglering i instruktionerna och i en generell författning för riksdagens nämndmyndigheter	92
6.5 Målsättningen för en generell reglering	95
6.6 Författningsreglering	96
6.7 Den nya lagens namn	98
6.8 Tillämpningsområdet för lagen	98
6.9 Lagens innehåll	99
6.10 Lagens förhållande till andra författningar	100
7 Ledningsansvar	102
7.1 Ledning	102
7.2 Verksamhetsansvar	102
7.3 Särskilda mål och verksamhetsplaner	105
7.4 Arbetsordning och föreskrifter om formerna för verksamheten	106
7.5 Intern styrning och kontroll	108
7.6 Ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse	111
8 Delegering och beslutförhet	113
8.1 Delegering inom nämndmyndigheten	113
8.2 Rätt att delegera till utomstående	116

8.3 Behov att delegera till utomstående.....	120
8.4 Beslutförhet i brådskande ärenden.....	122
9 Processbehörighet.....	125
10 Ekonomiska ansvarsförhållanden	129
10.1 Utgångspunkter.....	129
10.2 Egna anslag på statsbudgeten för riksdagens nämndmyndigheter?	130
10.3 Ansvar för anslaget 6:6 Stöd till politiska partier m.m.	131
10.4 Ansvar för finansieringen av riksdagens nämndmyndigheter.....	132
10.5 Ansvar för att tilldela medel och ge stöd – kanslistöd	133
10.6 Ansvar för budget och budgetberedning.....	135
10.7 Ansvar för redovisning	137
10.8 Årlig verksamhetsredogörelse	139
10.9 Ansvar för ekonomiadministration	142
10.10 Ansvar med anledning av iakttagelser vid revision	143
11 Disposition av anslagsmedel och bemyndiganden	145
11.1 Beslut om partistöd, löner, arvoden, pensioner m.m.	145
11.2 Behov av särskilt bemyndigande för partistödet.....	150
11.3 Behov av särskilt bemyndigande för hanteringen av stödet till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	152
11.4 Underrättelseskyldighet för beslut som leder till att anslagsmedel tas i anspråk.....	153
11.5 Rätt att anlita experthjälp.....	154
11.6 Disposition av medel för verksamheten.....	156
11.7 Medelsanvisning.....	158
12 Säkerställande av nämndernas stödbehov.....	160
12.1 Riksdagsförvaltningens roll som värd- eller stödmyndighet.....	160
12.2 Ett samlat nämndkansli för riksdagens nämndmyndigheter?.....	161
12.3 Förordnande av sekreterare.....	163
12.4 Behov av stöd och service från riksdagsförvaltningen	166
12.5 Nämndsamordningsfunktion.....	169
12.6 Ansvar och uppgifter för nämndsamordnaren	170
12.7 Överenskommelse med annan myndighet om överlämnande av vissa kanslistödsuppgifter	172
13 Arvoden och övriga ekonomiska ersättningar	174
13.1 Problem som rör arvoden m.m.	174
13.2 Arvoden m.m. till ledamöter.....	174
13.3 Arvoden m.m. till sekreterare och föredragande.....	177
13.4 Ersättning för extra arbete	179
13.5 Kostnadsersättningar vid resor m.m.	181
13.6 Utbetalning av sammanträdesarvoden	183
14 Överklagande.....	184
15 Instruktioner för riksdagens nämndmyndigheter.....	190
15.1 Behov av nya instruktioner.....	190
15.2 Behov av ändringar i befintliga instruktioner	192

15.3	Utgångspunkter för nya eller ändrade instruktioner	193
15.4	Myndighet under riksdagen	194
15.5	Förordnande av ställföreträdare vid tillfälligt förhinder för ordinarie ledamot	195
15.6	En ny instruktion för Riksdagens överklagandenämnd	197
15.7	En ny instruktion för Partibidragsnämnden	197
15.8	Instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd	198
15.9	Följdändringar	200
16	Ikraftträdande	201
17	Konsekvenser	202
17.1	Förslagets konsekvenser	202
17.2	Ekonomiska konsekvenser	203
18	Behov av fortsatt utredning eller åtgärder	205
18.1	En närmare genomgång för förslag som gäller instruktionerna	205
18.2	Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd	205
18.3	Utrikesnämnden	207
18.4	Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter	207
18.5	Lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier	208
18.6	Anslagen om statligt stöd till politiska partier och bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	208
18.7	Ersättningsystemet för uppdragstagare i riksdagens nämndmyndigheter	208
18.8	Processbehörighet för Riksdagens ombudsmän för riksdagens nämndmyndigheter	209
18.9	Sammanlagning av löne- och arvodesättande nämnder	209
19	Författningskommentarer	210
19.1	Förslag till lag om riksdagens nämndmyndigheter	210
19.2	Förslag till lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd	223
19.3	Förslag till lag med instruktion för Partibidragsnämnden	224
<i>Bilaga 1</i>		
	Utredningsdirektiv – Reglering av riksdagens nämnder	227
<i>Bilaga 2</i>		
	Sammanställning över direkta kostnader för riksdagens nämndmyndigheter 2006–2009	231

Sammanfattning

Den befintliga regleringen av de tio riksdagsnämnder som tas upp i utredningsdirektiven är svåröverskådlig och otydlig. Det finns olikheter i regleringen av nämnderna som ibland framstår som svårförklarliga eller tveksamma, kanske beroende på att förhållandena har ändrats sedan införandet.

Vad som normalt finns i den befintliga regleringen om varje nämnd är bestämmelser om vilka uppgifter nämnden har, nämndens sammansättning och förordnandetid, vilket organ som utser nämnden, beslutförhet, delegering och liknande. Däremot saknas för de nämnder som är myndigheter under riksdagen sådana generella bestämmelser som för myndigheter under regeringen regleras i myndighetsförordningen (2007:515). Det handlar t.ex. om bestämmelser om ledningsansvar, rätt att företräda staten vid domstol och överklagande.

Riksdagens överklagandenämnd, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Valprovingsnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorererna är myndigheter under riksdagen. De har samtliga en nämnd som ledningsform och har starkt begränsad omfattning på sina verksamheter. Detta förenar dessa små myndigheter och skiljer dem från de andra myndigheterna under riksdagen, riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Sveriges riksbank och Riksrevisionen. I betänkandet används benämningen riksdagens nämndmyndigheter för att skilja ut dem både från övriga nämnder och från övriga myndigheter under riksdagen.

Riksdagens nämndmyndigheter har inga egna anslag eller budgetar, de är helt beroende av det stöd de får från riksdagsförvaltningen för sina verksamheter. Det finns ett värd- eller stödmyndighetsförhållande mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen. Att en myndighet står för verksamheten och en annan för resurserna innebär ofta oklarheter i ansvarsförhållanden och vid ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Det har uppmärksammats att det för flertalet nämndmyndigheter finns påtagliga brister i regleringen av arvoden, kostnadsersättningar vid resor m.m. som behöver åtgärdas. En annan brist i den nuvarande regleringen är att det inte finns författningsstöd för att överklaga nämndmyndigheternas beslut om att avslå, eller inskränka med förbehåll, en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

I detta betänkande presenteras ett förslag till reglering av framför allt riksdagens nämndmyndigheter i en ny lag, lagen om riksdagens nämndmyndigheter. Lagen är tillämplig på riksdagens nämndmyndigheter och på riksdagsförvaltningen. Lagen reglerar två typer av förhållanden, dels sådana som endast rör riksdagens nämndmyndigheter, dels förhållanden mellan riksdagens nämndmyndigheter och framför allt riksdagsförvaltningen. Lagen avser att komplettera riksdagsförvaltningens och nämndmyndigheternas instruktioner.

För nämndmyndigheterna går gränsdragningen mellan vad som regleras i respektive instruktion och den nya lagen i princip mellan vad som är specifikt för den enskilda nämnden och vad som är gemensamt för samtliga nämndmyndigheter.

För riksdagsförvaltningens del innehåller lagen särskilda bestämmelser som reglerar förvaltningens ansvar som värd- eller stödmyndighet för nämndmyndigheterna och vissa spelregler som föreslås gälla för nämndmyndigheternas möjligheter att fatta ekonomiska beslut som leder till att riksdagsförvaltningens, eller i något fall andra myndigheters, anslagsmedel kommer att tas i anspråk.

Lagen innehåller i huvudsak bestämmelser inom tre områden, gemensamma bestämmelser som rör formerna för verksamheten i nämndmyndigheterna, bestämmelser som gäller ekonomiska ansvarsförhållanden mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen, i något fall berörs även andra myndigheter än riksdagsförvaltningen, samt bestämmelser om arvoden och kostnadsersättningar för resor för nämndmyndigheterna.

Målsättningen för regleringen har varit att skapa en balans mellan å ena sidan utredningsdirektivens krav på att klargöra ansvarsförhållandena mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen genom en generell reglering som är tydlig och överskådlig och vad som gäller för motsvarande nämndmyndigheter under regeringen och å andra sidan krav på hänsyn till varje nämndmyndighets egenart och självständighet.

Ett förslag som läggs fram men som inte har bedömts höra hemma i den nya lagen är inrättandet av en sådan nämndsamordningsfunktion som det numera finns för partikanslierna i riksdagen. Detta är en organisatorisk lösning inom riksdagsförvaltningen som avser att säkerställa riksdagsförvaltningens ansvar för kanslistödet till nämndmyndigheterna och underlätta kontakterna mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen.

Två av de nämndmyndigheter som den nya lagen föreslås bli tillämplig på har inga instruktionsförfattningar. Den bedömning som görs är att samtliga nämndmyndigheter bör ha separata instruktioner och att de bör följa en gemensam struktur. Det bör bl.a. finnas en hänvisning till de gemensamma bestämmelser som finns i den nya lagen. Instruktionen, den nya lagen och en obligatorisk arbetsordning blir de tre styrdokumenterna för riksdagens nämndmyndigheter. Förslag till nya instruktioner lämnas för Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden. För övriga nämndmyndigheter görs vissa bedömningar om vad som bör ligga till grund för följdändringar i befintliga instruktioner.

För de tre nämnder som nämns i utredningsdirektiven men som inte är nämndmyndigheter, Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, Riksdagens särskilda nämnd och Utrikesnämnden lämnas inget förslag till författningsreglering. Det görs vissa bedömningar och lämnas förslag till olika åtgärder, t.ex. förslag till ändring i de avtal som reglerar nämnden eller förslag om att överenskommelse bör träffas om ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som ger nämnden stöd.

I utredningsarbetet har det kommit upp ett stort antal frågor som skulle kunna utredas vidare eller som inte ryms i utredningsdirektiven. En sammanställning av förslag till fortsatt utredningsarbete eller åtgärder har gjorts i ett av de avslutande kapitlen.

Den nya lagen om riksdagens nämndmyndigheter och övriga lagförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om riksdagens nämndmyndigheter

Häri genom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller för riksdagens nämndmyndigheter, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprövningsnämnden samt för riksdagsförvaltningen.

Lagen innehåller bestämmelser om formerna för verksamheten i nämndmyndigheterna, riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna, nämndmyndigheternas ansvar gentemot riksdagsförvaltningen samt bestämmelser om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till ledamöter och andra som har uppdrag i nämndmyndigheterna.

Om nämndmyndighetens instruktion eller en motsvarande författning innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Ledningsansvar

Ledning

2 § En nämndmyndighet leds av en nämnd.

Verksamhetsansvar

3 § Nämnden ansvarar för verksamheten inför riksdagen med den begränsning som följer av riksdagsförvaltningens ansvar enligt 16 §.

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningensamt samt redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

Arbetsordning

4 § Nämnden ska besluta om en arbetsordning och i den meddela de närmare föreskrifter som behövs om nämndmyndighetens organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden, dokumentation av sammanträden och beslut och formerna i övrigt för verksamheten.

Intern styrning och kontroll

5 § Nämnden ska verka för att det i nämndmyndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Delegering

6 § Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller till sekreteraren eller någon annan som har uppdrag hos nämndmyndigheten att avgöra administrativa ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut meddela föreskrifter om att den som nämnden bestämmer hos riksdagsförvaltningen eller annan myndighet som avses i 17 § får ta emot och registrera allmänna handlingar samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av överklaganden av nämndens beslut i sådana frågor.

Beslutförhet

7 § Nämnden får i arbetsordningen föreskriva att ett ärende som är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde i nämnden.

Förordnande av sekreterare

8 § Nämnden utser sekreterare efter samråd med riksdagsförvaltningen.

Om sekreteraren är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får nämnden utse en sekreterare under tiden som hindret varar.

Rätt att anlita experthjälp

9 § Nämndmyndigheten får anlita expert eller annan särskild hjälp som är nödvändig för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter.

Avser behovet av hjälp annat än handläggning av ett ärende krävs ett sådant beslut av riksdagsförvaltningen som avses i 19 § andra stycket, om inte medel för ändamålet har anvisats till nämndmyndigheten enligt 15 §.

Rätt att företräda staten vid domstol

10 § Nämndmyndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.

Nämnden får uppdra åt riksdagsförvaltningen eller åt en annan myndighet att föra nämndmyndighetens talan.

Årlig verksamhetsredogörelse

11 § Nämndmyndigheten ska senast den 22 februari varje år till riksdagen lämna en kortfattad redogörelse över verksamheten det senaste kalenderåret och i den ange kostnaderna för nämndmyndigheten.

Överklagande i ärende om utlämnade av allmän handling och uppgift

12 § En enskild får överklaga ett beslut av en nämndmyndighet

1. att inte lämna ut en handling till den enskilde eller
2. att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars föfoga över den.

En myndighet får överklaga ett beslut av en nämndmyndighet att avslå myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift.

Beslutet överklagas hos Regeringsrätten.

Riksdagsförvaltningens ansvar

Finansiering

13 § Riksdagsförvaltningen ansvarar för finansieringen av nämndmyndighetens verksamhet genom de anslag som riksdagen ställer till riksdagsförvaltningens förfogande.

Kanslistöd

14 § Riksdagsförvaltningen ska i enlighet med 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen tillhandahålla nämndmyndigheten de resurser och den service m.m. som behövs för att den ska kunna bedriva verksamheten på det sätt som anges i 3 § andra stycket. Riksdagsförvaltningen ska därvid ta särskild hänsyn till den självständighet i förhållande till riksdagsförvaltningen som nämndmyndighetens verksamhet kräver.

Riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten ska i en överenskommelse närmare reglera utformningen av kanslistödet.

Anvisning av medel

15 § En nämndmyndighet som begär det ska varje år för de ändamål och med det belopp som riksdagsförvaltningen beslutar anvisas medel för kostnader i verksamheten som nämndmyndigheten får besluta om.

Ekonomiadministration

16 § Riksdagsförvaltningen ansvarar för att sköta nämndmyndighetens ekonomiadministration om inte annat anges i denna lag.

Överlämnande av kanslistödsuppgifter till annan myndighet

17 § Riksdagsförvaltningen får träffa en överenskommelse med en annan myndighet som innebär att riksdagsförvaltningens ansvar för att upplåta lokaler, utföra vissa administrativa uppgifter m.m. för en nämndmyndighet lämnas över till den andra myndigheten.

Riksdagsförvaltningen och den andra myndigheten ska i överenskommelsen närmare reglera ansvarsfördelningen och frågan om huruvida ekonomisk ersättning ska lämnas.

Nämndmyndighetens ansvar*Underrättelse om beslut som leder till disposition av anslagsmedel*

18 § En nämndmyndighet som har till uppgift att bestämma lön, arvoden eller andra ekonomiska ersättningar eller att besluta om bidrag ska genast underrätta riksdagsförvaltningen, eller den myndighet som disponerar det anslag som berörs, om beslut som leder till att anslagsmedel kommer att tas i anspråk.

Disposition av medel för verksamheten

19 § En nämndmyndighet får disponera medel för verksamheten om beslutet gäller kostnader för att anlita expert eller annan särskild hjälp vid handläggning av ett ärende enligt 9 §, kostnader för resor som ledamöter, sekreterare och andra uppdragstagare gör i sina uppdrag samt resekostnadsersättningar och traktamenten i enlighet med 24 § eller om medel anvisats enligt 15 §.

I andra fall än de som anges i första stycket ska en nämndmyndighet ha riksdagsförvaltningens godkännande att disponera medel, om beloppet inte är ringa.

Underlag för medelsanvisning

20 § En nämndmyndighet som begär att få medel anvisade enligt 15 § ska, senast vid den tidpunkt som riksdagsförvaltningen bestämmer, lämna underlag till riksdagsförvaltningen om behovet av medel inför nästkommande år.

Arvoden och övriga ekonomiska ersättningar*Arvoden till ledamöter*

21 § Om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden beslutar riksdagen i särskilda bestämmelser i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

För en nämndmyndighet som inte anges i första stycket ska riksdagsförvaltningen varje år besluta om arvoden till nämndledamöterna.

Arvoden till sekreterare och föredragande

22 § Riksdagsförvaltningen ska varje år besluta om arvoden till en nämndmyndighets sekreterare och föredragande.

Riksdagsförvaltningen får överlämna till nämnden att besluta om arvoden enligt första stycket.

Ersättning för extra arbete

23 § Den som på uppdrag av en nämnd utför extra arbete kan få skäligen ersättning för arbetet utöver månadsarvodet. Sådan ersättning bestäms för ledamöter av riksdagsförvaltningen och för sekreterare av riksdagsförvaltningen i samråd med nämnden.

Kostnadsersättningar för resor

24 § För resekostnadsersättningar och traktamenten till ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd och Valprovsnämnden gäller vad som anges i 3 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

För resor som ledamöter, sekreterare och andra uppdragstagare i en nämndmyndighet som inte anges i första stycket gör i sina uppdrag ska de ha rätt till resekostnadsersättningar och traktamenten enligt de bestämmelser som gäller för anställda inom riksdagsförvaltningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

2. Förslag till lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Om Riksdagens överklagandenämnds uppgifter finns bestämmelser i 9 kap. 5 § riksdagsordningen och i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Gemensamma bestämmelser

2 § Riksdagens överklagandenämnd är en myndighet under riksdagen.

För nämnder som är myndigheter under riksdagen finns gemensamma bestämmelser i lagen (2011:xxx) om riksdagens nämndmyndigheter.

Sammansättning, behörighetskrav och val av ledamöter

3 § Om sammansättningen av Riksdagens överklagandenämnd, om behörighetskrav och om val till nämnden finns bestämmelser i 9 kap. 5 § riksdagsordningen.

Om suppleanternas tjänstgöring finns bestämmelser i 7 kap. 9 § riksdagsordningen.

Beslutförhet

4 § Nämnden är beslutför med ordförande och tre övriga ledamöter.

Organisation

5 § Nämnden ska ha en sekreterare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

3. Förslag till lag med instruktion för Partibidragsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Partibidragsnämnden prövar frågor om stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och enligt lagen (2010:xxx) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

Gemensamma bestämmelser

2 § Partibidragsnämnden är en myndighet under riksdagen.

För nämnder som är myndigheter under riksdagen finns gemensamma bestämmelser i lagen (2011:xxx) om riksdagens nämndmyndigheter.

Sammansättning

3 § Nämnden består av tre ledamöter, varav en är ordförande.

Ledamöterna ska inneha eller ha innehaft ordinarie tjänst som domare.

Förordnande av ledamöter

4 § Ledamöterna utses av riksdagsstyrelsen för sex år.

Om en ledamot är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag på grund av sjukdom eller annan orsak, får riksdagsstyrelsen utse en ersättare så länge hindret varar.

Omröstning

5 § Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning i nämnden tillämpas bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol i tvistemål.

Organisation

6 § Nämnden ska ha en sekreterare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget och hur utredningsarbetet har bedrivits i förhållande till direktiven

Utredningsdirektiven utgår från att det finns vissa oklarheter i fråga om ansvarsförhållanden av administrativ natur mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen. Direktiven konstaterar att problemen gäller avsaknaden av årsredovisningar eller verksamhetsbeskrivningar och beslut som innebär disposition av anslagsmedel. Till direktiven har bifogats ett utdrag ur en kartläggning som framför allt handlar om riksdagens organ men också drar vissa slutsatser om problem som gäller riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen, se avsnitt 1.2.

I utredningsdirektiven anges att uppdraget innebär att lämna ett förslag till en generell reglering av ansvarsförhållandena mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen. Vidare anges att det ska prövas om den befintliga regleringen av nämnderna ska läggas samman i en författning. Om en sådan ordning inte skulle ge en ökad tydlighet och överskådlighet ska utredningen i stället presentera ett komplement till riksdagsförvaltningens instruktion.

Samrådsmöten har hållits i början av utredningsarbetet med samtliga nämnders ordförande och sekreterare, utom Tjänstenämnden för riksdagens och dess myndigheter, Riksdagens särskilda nämnden och Utrikesnämnden. Vid ett möte deltog samtliga ledamöter i nämnden. Utredningsdirektiven, ett ganska stort antal frågor kring dessa och även andra ämnen har varit bakgrundsmaterial vid mötena. Både ordförandena och sekreterarna har lämnat synpunkter. När det i översynen hänvisas till nämndernas synpunkter är det alltså synpunkter från ordförandena och sekreterarna som avses. När det gäller Utrikesnämnden har kontakter tagits med flera företrädare för Utrikesdepartementet.

Det visade sig redan vid de första mötena att de två problemområden inom ekonomiadministration som har lyfts fram i direktiven inte annat än i undantagsfall är i fokus för nämnderna. Nämnderna lyfte i första hand fram en problembild som gäller stödbehovet. Den är till stor del av mycket praktisk natur och lämpar sig inte alltid för författningsreglering utan snarare för reglering på en annan nivå, såsom rutinbeskrivningar om de hade gällt förhållanden inom en och samma myndighet, eller överenskommelser.

I vissa delar har de problem som kommit fram kunnat hänföras till bakomliggande oklara ansvarsförhållanden mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen eller avsaknad av regler som är anpassade till verksamhetsförutsättningarna. I dessa delar har arbetet kunnat inriktas på reglering i författningstext. I andra delar har översynen fått inriktas på en kartläggning av problemen och ett förslag till ”organisatorisk” lösning för att komma till rätta med problem som är för detaljerade för att kunna lösas genom författningsreglering.

Nämnderna har också lyft fram problemet med att det saknas reglering av rätten att överklaga beslut som gäller utlämnande av allmänna handlingar i nämndmyndigheterna.

Kontakter har tagits med anställda i riksdagsförvaltningen, särskilt enhetscheferna för enheten för ledamotsservice, ekonomienheten och personalenheten för att bekräfta eller komplettera problembilden i direktiven och de slutsatser som dragits i den till direktiven bilagda kartläggningen. Enheten för ledamotsservice har t.ex. informerat om att det saknas bestämmelser om kostnadsersättningar och traktamente när uppdragstagarna gör resor. Från ekonomienheten har bl.a. tagits upp en fråga som inte innefattas i direktiven men som har koppling till dessa. Frågan gäller hur riksdagsförvaltningen ska tolka och tillämpa begreppen riksdagens nämnder, riksdagens myndigheter m.m. i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen och övriga författningar inom riksdagsområdet.

Framför allt i syfte att få synpunkter på vilka ansvarsförhållanden som ur redovisnings- och revisionssynpunkt anses viktiga att klarlägga har möten skett med företrädare för Riksrevisionen såsom externrevisorer för riksdagsförvaltningen och med riksdagsförvaltningens tidigare internrevisorer. De synpunkter som har kommit fram genom dessa kontakter redovisas endast undantagsvis separat, de har annars vägts in i olika bedömningar.

För att få en jämförande bild av hur regleringen ser ut och tillämpas för nämndmyndigheter under regeringen har även möten skett och kontakter tagits med andra myndigheter t.ex. Kammarkollegiet, Domstolsverket, Justitiedepartementet, Rättshjälpsnämnden och Finansdepartementet. Ett tjugotal instruktioner för små nämndmyndigheter under regeringen har använts som referensmaterial¹

Efter hand har det i utredningsarbetet kommit fram ett ganska stort antal frågor eller brister i regelverket för riksdagens nämndmyndigheter som inte har uppmärksammats tidigare eller som det har gått att klara sig med och som kanske inte heller i framtiden kommer att orsaka några nämnvärda praktiska problem. Frågorna har ofta kommit fram vid jämförelser med regleringen för nämndmyndigheter under regeringen. Som exempel kan nämnas frågor om ledningsansvar, delegering och processbehörighet. Även förhållandet att riksdagsstyrelsen den 20 mars 2009 beslutat om föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd har aktualiserat frågan om vad som bör regleras i nämndmyndigheternas instruktioner. Utgångspunkten har varit att bristerna bör redovisas i utredningen. I några fall har övervägandena lett till en bedömning som innebär man avstår från reglering och i andra fall till förslag som har en viss karaktär av ”beredskapslagstiftning”. Nämndmyn-

¹ Domarnämnden, Notariernämnden, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag, Rättshjälpsnämnden, Fideikommissnämnden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Statens ansvarsnämnd, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd, Statens utlandslönenämnd, Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut, Krigsförsäkringsnämnden, Nämnden mot diskriminering, Taltidningsnämnden, Alkoholsortimentsnämnden, Riksvärderingsnämnden, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Nämnden för styrelserepresentationsfrågor, Oljekrisnämnden, Rederinämnden och Högskolans avskiljandenämnd.

digheternas verksamheter är så begränsade att det ofta ter sig som byråkratiskt och onödigt att reglera bristerna.

Direktiven anger att i de fall nämndernas nuvarande reglering av något skäl bör uppdateras eller ändras ska förslag till ändring i nämndernas styrande författningar också lämnas. Vad som här ska förstås med styrande författningar har inte varit helt klart, dvs. om även de materiella bestämmelser som reglerar nämndernas uppgifter ska inkluderas. I denna utredning har sådana regler helt avgränsats i arbetet i enlighet med nämndernas uppfattning. Om det har kommit fram ett klart och uttalat behov av ändring i materiella bestämmelser redovisas det endast kortfattat som ett möjligt fortsatt utredningsarbete.

De två utgångspunkterna i utredningsdirektiven om att lämna förslag till generell reglering av ansvarsförhållandena och till sammanläggning av befintlig reglering har nämnderna ställt sig mycket frågande till. Det har gjort det svårt att bedöma om olika alternativ ger ökad tydlighet och överskådlighet för varje nämndmyndighet när ett så pass stort antal nämnder som översynen gäller är berörda och sätten att reglera nämndmyndigheterna påtagligt varierar. Inom ramen för det samråd som har skett med nämnderna har sekreterarna i ett relativt tidigt skede fått del av de första utkastet till författningsreglering och beretts tillfälle att lämna synpunkter på dessa.

I uppdraget ingår inte att ompröva de uppdrag nämnderna har i dag, och så har heller inte skett. Det hindrar inte att det i något enstaka fall har varit motiverat att peka på tänkbara framtida organisatoriska lösningar och fortsatt utredningsarbete.

En osäkerhetsfaktor i utredningsarbetet har varit att det under arbetets gång kommit fram att riksdagsförvaltningens instruktion är föremål för översyn. Det kan tilläggas att en nämnd, Partibidragsnämnden, under utredningsarbetet har föreslagits få utvidgade uppgifter (prop. 2009/10:158 och bet. 2009/10:KrU13).

Slutligen kan nämnas att frågor som rör ersättning till ledamöter och sekreterare har kommit upp i översynen i flera sammanhang. Det har visat sig finnas flera dimensioner i ersättningsfrågan som behöver utredas och regleras. I ett fall har bristen på lagstöd för att betala ersättning till en av nämnderna framhållits särskilt. Pm 2009-03-04 "Brist på regler för nämnd" av juridiska enheten vid riksdagsförvaltningen har lämnats över till utredningen. Utredningen behandlar i princip ersättningsfrågor endast inom ramen för det nuvarande systemet. Det är svårt att låta bli att vidareförmedla synpunkten att "arbetet i riksdagens nämnder är ett hedersuppdrag och inte en födkrok" och peka på att det finns anledning att särskilt utreda den nuvarande ordningen för arvodesersättning i sin helhet.

1.2 Kartläggningen av riksdagsorgan som bifogats direktiven

Till utredningsdirektiven har bifogats ett utdrag ur en kartläggning som framför allt handlar om ett försök till kategorisering av olika riksdagsorgan men också till en redovisning av riksdagens nämnder. Sammanfattningsvis dras vissa slutsatser och lämnas följande förslag i kartläggningen.

Årsredovisning respektive verksamhetsberättelse saknas för nämnderna

Verksamhetsredogörelser saknas för alla nämnder. I riksdagsförvaltningens årsredovisning 2007 visas inte någon statistik eller någon särskild redogörelse för dessa nämnder. Av 7 kap. 4 § föreskriften (RFS 2006:10) om tillämpningen av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen framgår att myndighetens årsredovisning ska avse den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs. Riksdagsförvaltningen finansierar nämndernas verksamheter. Större delen går till ledamöternas arvode och sammanträdesarvode. För Riksdagens ansvarsnämnd saknas uppgifter och reglering om finansiering och arvodering. Alla nämnderna är självständiga och kan fatta vissa beslut, men de är ekonomiskt beroende av riksdagsförvaltningen. Sekreterarna i varje nämnd föreslås självständigt skriva en verksamhetsredogörelse eftersom de är ansvariga för statistiken och för dokumentering av alla ärenden som förekommit under året.

Riksrevisionens granskningsmandat är otydligt

Nämnderna omfattas formellt av Riksrevisionens granskningsmandat enligt 2 § 2 i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. I praktiken förekommer inte någon granskning av nämndernas verksamhet på grund av deras mycket begränsade ärendemängd och ekonomiska beroende av riksdagsförvaltningen. Det är otydligt om riksdagsförvaltningen som finansierar alla nämnderna också blir ansvarig inför Riksrevisionen. Det finns inte någon reglering om Riksrevisionens granskning i instruktionerna eller lagarna för varje nämnd.

Samordningsproblem mellan enheten för ledamottsservice och personalenheten

Det är ett ganska omfattande regelverk som gäller vid utbetalningar av arvode och lön till nämndernas ledamöter och anställda i riksdagsförvaltningen som har uppdrag för nämnderna. De regelverk eller avtal som man ska följa när man betalar arvode eller lönetillägg är följande:

- Beslut om arvoden för riksdagens ledamöter fattade av riksdagens arvodesnämnd.

- Riksdagsstyrelsens beslut om arvoden för uppdrag i Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Partibidragsnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna (dnr 7220-2321-02/03).
- Avtal om vissa arvoden m.m. inom riksdagsförvaltningen (dnr 231-396-05/06).
- Lagen (1989:185) m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Lönetillägg kan ges i enlighet med avtal, t.ex. kollektivavtal, enligt särskilt beslut av riksdagsstyrelsen, riksdagsdirektören, chefen för administrativa avdelningen och personalchefen i samråd med den som är verksamhetsansvarig. Beroende på orsaken till tillägget skiljer sig hanteringen av utbetalningen. Om det finns ett avtal eller ett regelverk krävs t.ex. inget särskilt beslut för utbetalningen. Arvoden för medverkan i riksdagens nämnder hanteras av enheten för ledamotsservice, och resterande tillägg hanteras av personalenheten. Ersättning för arbete i nämnder är separerad från annan ersättning i lönesystemet. För att undvika att felaktiga utbetalningar görs bör enheten för ledamotsservice på eget initiativ löpande kontrollera om det finns några förändringar i lönesystemet. Personalenheten underrättar aldrig om sådana förändringar. Det har funnits ett fall när lönetillägg har utbetalats till en person som inte var berättigad till detta. För att undvika sådana problem ska personalenheten och enheten för ledamotsservice kommunicera med varandra. Det skulle vara mycket bättre om t.ex. personalenheten tog hand om hanteringen av lönetillägg för de tjänstemän som är anställda i riksdagsförvaltningen och har uppdrag i en nämnd.

Övriga problem

Anställda i riksdagsförvaltningen har dåliga kunskaper om riksdagens nämnder. Det finns anställda som inte känner till skillnaden mellan Riksdagens ansvarsnämnd och Riksdagens personalansvarsnämnd eller riksdagens nämnder i övrigt. Riksdagsförvaltningen skulle behöva ordna en internkurs i organisationskunskap eller på introduktionskursen informera de nyanställda i riksdagen om riksdagens nämnder. En tydlig beskrivning av riksdagens nämnder och vad som är ett riksdagsorgan skulle behövas på riksdagens webbplats och Helgonät.

1.3 Avgränsningar

I direktiven anges att ansvarsförhållandena för riksdagsförvaltningen i första hand måste tydliggöras mot Riksdagens överklagandenämnd, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Valprovsnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Det anges vidare att även Riksdagens särskilda nämnd, Tjänstenämnden för riksdagen och dess verk samt Utrikes-

nämnden därutöver kan beröras. Det kan tilläggas att frågan har kommit upp under utredningsarbetet om inte även ansvarsförhållanden för EU-nämnden, såsom varande ett samrådsorgan, borde beröras. EU-nämnden, som i vissa avseenden liknar ett utskott men till sina uppgifter mer liknar Utrikesnämnden, tas inte alls upp i utredningsdirektiven. Bedömningen har gjorts att den bör lämnas utanför denna utredning.

I kapitel 3 görs en redovisning av samtliga tio nämnder som tas upp i direktiven. Översynen har därefter i huvudsak avgränsats till att avse de sju först angivna nämnderna. Samråd har inte skett med företrädare för Riksdagens särskilda nämnd och Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter. För dessa nämnder liksom för Utrikesnämnden lämnas, utöver redovisningen, endast vissa bedömningar. I kapitel 18 görs en sammanställning med förslag till fortsatt utredning eller åtgärder bl.a. om dessa nämnder.

När det gäller behov av nya instruktioner och ändringar i befintliga instruktioner till följd av förslaget till ny reglering har utredningsarbetet i stort sett begränsats till vissa grundläggande bedömningar av behovet i kapitel 15; författningsförslag lämnas endast för två nämndmyndigheter. Ett kompletterande utredningsarbete måste göras i närmare samråd med nämnderna än vad som har bedömts vara möjligt att göra.

2 Bakgrund

2.1 Vad är en myndighet?

Det finns ingen legal definition av begreppet myndighet. Begreppet används i huvudsak på samma sätt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (1986:223). Myndighet är ett organisatoriskt och inte ett funktionellt begrepp. Att avgöra om ett organ är en myndighet eller ett privaträttsligt rättssubjekt kan vara en svår gränsdragning. Det gör att man brukar ta vissa kriterier till hjälp för bedömningen, såsom 1) vem har inrättat organet och hur har det skett, 2) grundas verksamheten på någon lag eller annan författning, 3) vem utser organets styrelse eller dylikt, 4) hur finansieras verksamheten och 5) vilken bindning finns till regeringen, riksdagen eller andra myndigheter osv. Vilka bedömningar som görs av t.ex. Regeringsrätten i mål om avgörande av utlämnande av allmänna handlingar är också intressant för bedömningen (Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, andra uppl. s. 50). För utredningen har det stor relevans att klarlägga vilka av riksdagens nämnder som är myndigheter.

2.2 Vilka organ är riksdagsorgan?

Ett gäckande begrepp inom riksdagsområdet, som varit föremål för intresse i den kartläggning som redogjorts för i avsnitt 1.2, är riksdagsorgan. Begreppet förekommer i flera bestämmelser i riksdagsordningen.

Grundlagberedningen uttalade (SOU 1972:15 s. 231 f.) i avsnittet Terminologiska frågor i motiveringen till riksdagsordningen: ”Med riksdagens organ avser beredningen organ som *helt eller delvis* utses av riksdagen, alltså även riksdagens verk. Kammarerna faller utanför beteckningen.” Vad gäller begreppet riksdag uttalades att det bör förbehållas statsorganet, folkrepresentationen, och ha en mer allmän överordnad betydelse, som innefattar skilda organisationsformer: plenum, utskott, delegation etc.

3 kap. 8 § riksdagsordningen i dess lydelse före ändringen 2003 angav: ”Annat organ som *helt eller delvis* utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen kan föreskriva att sådant organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen. Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.” Att utskott är riksdagsorgan framgick vid jämförelse mellan bestämmelserna i 3 kap. 8 § och 3 kap. 7 § riksdagsordningen i deras tidigare lydelse. Grundlagberedningen gjorde ingen heltäckande uppräknning av vilka organ som vid tillfället ansågs vara riksdagsorgan vare sig i allmän- eller specialmotiveringen till 3 kap. 8 §. Rätten att väcka förslag hos riksdagen liksom att lämna redogörelser till riksdagen har varit två

kännetecken för riksdagsorgan. Före 2003 hade samtliga riksdagsorgan denna rätt, men efter reformen är det endast riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och styrelsen i Riksrevisionen samt riksrevisorerna som har fått behålla rätten.

7 kap. riksdagsordningen innehåller gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen. I kapitlets inledande bestämmelse anges att bestämmelserna i 13 och 14 §§ gäller val inom ett utskott eller ett annat riksdagsorgan som *helt eller delvis väljs av kammaren*. I 13 § finns bestämmelser om ordförandeval och i 14 § val inom ett riksdagsorgan. I 13 § anges att ett organ, vars ledamöter *helt eller delvis utses av kammaren*, inom sig väljer ordförande och en eller flera vice ordförande, om inte annat är föreskrivet. I tilläggsbestämmelsen 7.13.1 anges vilka undantag som finns från huvudregeln, och det framgår att det finns särskilda föreskrifter för Valprövningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till (riksdagens ombudsmän) och riksrevisorerna, Riksrevisionens styrelse och Riksdagens överklagandenämnd.

8 kap. riksdagsordningen innehåller bestämmelser om val av befattningshavare och riksdagsorgan och i vissa fall procedurbestämmelser. De grundläggande bestämmelserna för flera, men inte samtliga, riksdagsorgan finns i regeringsformen. I kapitlet finns bestämmelser om att riksdagen väljer ledamöter i ett stort antal organ, nämligen Valprövningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till (riksdagens ombudsmän) och riksrevisorerna, Nordiska rådets delegation, Europarådets delegation, Svenska delegationen till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Riksbanksfullmäktige, Utrikesnämnden, Riksrevisionens styrelse och styrelsen i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Kapitlet avslutas med en bestämmelse i 16 § som erinrar om att riksdagen får meddela närmare bestämmelser om riksdagens organ. I prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag föreslås att 16 § kompletteras med att riksdagen får utse representanter i visst fall. Med stöd av bestämmelsen ges riksdagen möjlighet att utse representanter för allmänheten i andra organ än sådana som hör till riksdagen. Exempel på tillämpningen av bestämmelsen är att riksdagen enligt prop. 2009/10:181 Utnämning av ordinarie domare kan komma att utse två representanter i den nya Domarnämnden. Det innebär att den använda definitionen av ett riksdagsorgan, ett organ som helt eller delvis utses av riksdagen, kan komma att bli direkt missvisande.

Av bestämmelserna i riksdagsordningen framgår att det finns ett ganska stort antal riksdagsorgan av mycket skiftande karaktär som i sin helhet väljs av riksdagen i betydelsen kammaren, varav vissa betecknas som nämnder. Detta gäller t.ex. Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd och Utrikesnämnden. Andra nämnder som anges i utredningsdirektiven, t.ex. Riksdagens arvodesnämnd och Riksdagens ansvarsnämnd, utses av riksdagsstyrelsen. Riksdagsstyrelsen väljs av riksdagen och är i sig ett riksdagsorgan. Det kan ifrågasättas om de nämnder som utses av riksdagsstyrelsen är riksdagsorgan i den egentliga bemärkelsen. Möjligen kan man anse att de riksdagsorgan, t.ex. konstitutionsutskottet och riksdagsstyrelsen, som utser andra

riksdagsorgan gör det på delegation från riksdagen och att förfarandet bör jämföras med att riksdagen själv utser organen.

Vilka organ som är riksdagsorgan har möjligen mindre praktisk betydelse sedan rätten att väcka förslag begränsades för riksdagsorganen. Å andra sidan är svaret inte endast av akademisk betydelse. Enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.2 i riksdagsordningen får riksdagsstyrelsen göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagen eller dess organ om framställningarna grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag. Av 8 kap. 16 § riksdagsordningen framgår att riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ. Enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen krävs särskilda bestämmelser för att ett beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende ska vara möjligt att överklaga, se kapitel 14 om överklagande. Enligt 9 kap. 7 § riksdagsordningen ska riksdagens ledamöter och organ ha tillgång till bibliotek och rätt till bistånd i övrigt med sakuppgifter för riksdagsarbetet. Ett antal bestämmelsers tillämplighet är alltså beroende av om organet är att anse som ett riksdagsorgan eller inte.

2.3 Vilka organ avses med ”riksdagens myndigheter” och ”myndigheter under riksdagen” ?

Bedömning:

I de övergripande bestämmelserna om riksdagsförvaltningens uppgifter i 9 kap. 4 § riksdagsordningen används begreppet ”riksdagens myndigheter” när ramen för förvaltningens ansvarsområde läggs fast. Problemet är att begreppet används i två betydelser, oftast i en snävare men ibland i en vidare betydelse. I den snävare betydelsen avses riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Sveriges riksbank. I den vidare betydelsen innefattas även de av riksdagens nämnder som är myndigheter, på motsvarande sätt som de ryms i begreppen ”riksdagen och/eller dess myndigheter eller ”myndigheter under riksdagen”.

Inledning

Direktiven anger visserligen inte något om att det ingår i utredningsuppdraget att kartlägga hur kretsen av myndigheter eller övriga organ avgränsas i olika författningar inom riksdagsområdet. Riksdagsförvaltningens ekonomienhet har under arbetets gång framhållit att det vid tillämpningen av olika författningar i regelverket inom riksdagsområdet är mycket svårt att veta vilka myndigheter som innefattas, på grund av att flera olika begrepp används och att det skapar osäkerhet om riksdagsförvaltningens ansvarsförhållanden gentemot riksdagens nämnder.

Riksdagens myndigheter

Det är naturligt att starta med att undersöka de grundläggande bestämmelserna om riksdagens förvaltning och personal i riksdagsordningen. Riksdagsförvaltningens ansvarsområde anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen vara ”riksdagen och riksdagens myndigheter” i den omfattning riksdagen bestämmer. Av ordalydelsen kan man dra slutsatsen att samtliga nämnder som är förvaltningsmyndigheter innefattas. I Grundlagarna (Holmberg, Stjernquist m.fl., 2006, andra uppl. s. 816 f.) anges: ”Som riksdagens myndigheter (myndigheter som lyder under riksdagen – RF 11:6) brukar förutom riksdagsförvaltningen räknas Riksbanken (RF 9:13), Riksdagens ombudsmän (RF 12:6) samt Riksrevisionen (RF 12:7). Dessutom finns under riksdagen ett antal mindre myndigheter som prövar förvaltningsärenden, nämligen Nämnden för lön till riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprovningarnämnden.”

Kommentaren till 9 kap. 4 § riksdagsordningen är så pass försiktigt utformad att den faktiskt illustrerar att riksdagsområdets regelverk dras med vissa begreppsliga oklarheter eller tvetydigheter. I praktiken förefaller begreppet ”riksdagens myndigheter” användas i två betydelser. Oftast används det i en snävare betydelse som endast innefattar de fyra stora myndigheterna, riksdagsförvaltningen, Sveriges riksbank, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen som framgår av 1 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagen myndigheter. Ibland används det dock i en vidare betydelse som inkluderar även de sju nämnderna. Det finns sannolikt en historisk förklaring. I samband med att riksdagsordningen (1974:153) trädde i kraft inrättades Valprovningarnämnden, som tog över uppgiften att pröva överklaganden av allmänna val från Regeringsrätten. I övrigt fanns endast Partibidragsnämnden som hade Riksgäldskontoret som värdmyndighet, vilket då var en myndighet under riksdagen. Det är förmodligen på grund av ändrade förhållanden som begreppets betydelse har blivit oklar. Att riksdagsförvaltningens ansvar ska innefatta riksdagens nämnder i den omfattning riksdagen bestämmer är klart, men frågan är hur det bäst kommer till uttryck på ett sådant sätt att det harmonierar med övriga författningar inom riksdagsområdet.

Riksdagen och/eller dess myndigheter

Det finns exempel på författningar i vilka den begreppsliga oklarheten har uppmärksamats. Man har undvikit problemet genom att räkna upp vilka myndigheter författningen är tillämplig på, vilket gäller lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagen ombudsmän och Riksrevisionen.

Av 1 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (säkerhetsskyddslagen) framgår att den gäller i verksamheten vid följande myndigheter under riksdagen: a) riksdagsförvaltningen, b) Riksbanken,

c) Riksdagens ombudsmän, d) Riksrevisionen, e) Nämnden för lön till riksrevisorerna, f) Partibidragsnämnden, g) Riksdagens ansvarsnämnd, h) Riksdagens arvodesnämnd, i) Riksdagens överklagandenämnd, j) Statsrådsarvodesnämnden och k) Valprovsnämnden. Det är inte fråga om att i den lagen fastställa nämndernas status som myndigheter utan om behovet av att slå fast tillämpningsområdet för lagen.

Begreppet ”riksdagen eller dess myndigheter” används på några ställen i regeringsformen, i 8 kap. 13–14 och 19 §§ samt 9 kap. 8 §. Det förekommer även i 4 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. I övrigt förekommer begreppet ”riksdagen och dess myndigheter” i 2 § 1, 2, 5 och 7 samt i 15 § 8 instruktionen. I vissa fall när begreppet används i riksdagsförvaltningens instruktion torde dock inte riksdagen utan endast dess myndigheter avses. Även om ordet ”dess” syftar på riksdagen förefaller det tydligare att med ”riksdagen och/eller dess myndigheter” innefattas samtliga myndigheter under riksdagen. Förarbetena till lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen och de ändringar som har gjorts i lagen, t.ex. i samband med att Riksrevisionen inrättades, har dock inte berört frågan. Vid utarbetandet av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagen ombudsmän och Riksrevisionen har det uttryckligen angetts vilka myndigheter som avses redan i lagens namn.

Myndigheter under riksdagen

Som redovisats används också begreppet ”myndigheter under riksdagen”. Det fyller i regeringsformen funktionen att skilja myndigheter som lyder under regeringen från myndigheter under riksdagen, vilket framgår av 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Det anges i paragrafen att Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder under regeringen samt att annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Att Riksbanken och Riksrevisionen såväl är myndigheter som myndigheter under riksdagen framgår tydligt av ovan angivna bestämmelser i regeringsformen. Tillhörigheten till riksdagen framgår uttryckligen av riksdagsordningen för Riksdagens ombudsmän och för riksdagsförvaltningen. Däremot framgår det inte uttryckligen att de är myndigheter. Det kan kanske uppfattas som en självklarhet, men i praktiken har i varje fall riksdagsförvaltningens status som myndighet tidigare varit föremål för diskussion.

Nämndernas myndighetsstatus

Det framgår av 9 kap. 5 § riksdagsordningen att Riksdagens överklagandenämnd tillhör riksdagsområdet. Om Valprovsnämnden finns bestämmelser i bl.a. 3 kap. 11 § regeringsformen. Det framgår däremot inte uttryckligen av regeringen att dessa två nämnder är *myndigheter* under riksdagen.

Av 1 § andra stycket lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna framgår uttryckligen att Nämnden för lön till riksdagens

ombudsmän och riksrevisorerna är en myndighet under riksdagen. På motsvarande sätt framgår det också uttryckligen av 1 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd att Riksdagens arvodesnämnd är en myndighet under riksdagen. Att Statsrådsarvodesnämnden tillhör riksdagsområdet framgår av 8 kap. 4 § riksdagsordningen och av 1 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden. I förarbetena (1993/94:KU11) till inrättandet av Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden anges att båda nämnderna är nya myndigheter under riksdagen.

Av lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter framgår att Riksdagens ansvarsnämnd tillhör riksdagen men inte att den är en myndighet under riksdagen. I 2 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd anges numera att ”myndigheten leds av en nämnd”, dvs. både att den är en myndighet och ledningsformen.

För Partibidragsnämnden saknas bestämmelser som knyter nämnden till riksdagen och som uttryckligen anger att nämnden är en myndighet.

Överväganden

Vad som i den enskilda författningen ska förstås med begreppen ”riksdagens myndigheter”, ”myndigheter under riksdagen” och ”riksdagen och dess myndigheter” orsakar problem, åtminstone för riksdagsförvaltningen. Det kan finnas skäl att mer systematiskt gå igenom hur begreppen används i hela regelverket inom riksdagsområdet, men det saknas utrymme för en sådan genomgång i denna utredning.

Den ändrade myndighetsstrukturen inom riksdagsområdet har lett till att begreppet ”riksdagens myndigheter” har blivit otydligt; en snävare betydelse lever kvar i språkbruket och en vidare tolkning görs på formella grunder. Det vore tydligare om begreppet ”riksdagens myndigheter” i 9 kap. 4 § riksdagsordningen ändrades till ”dess myndigheter” så som det används i riksdagsförvaltningens instruktion och i andra författningar inom riksdagsområdet eller vice versa, låt vara att ordet *dess* ersätter riksdagens och det språkligt sett betyder samma sak. Det finns ett praktiskt behov av ett samlingsbegrepp för riksdagsförvaltningen, Sveriges riksbank, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Det är svårt att hitta en gemensam beteckning för dessa myndigheter. *Ledningsformen* är inte gemensam vilket gör att t.ex. begreppet riksdagens styrelsemyndigheter inte kan användas. Det är inte heller lämpligt att beteckna dem som riksdagens självständiga myndigheter. *Graden av självständighet* varierar inom gruppen, och begreppet skulle dessutom stå i en direkt negativ motsatsställning till riksdagens nämnder, varav några måste anses vara mycket självständiga. Inte heller kan *finansieringsformen* läggas till grund för beteckningen. Riksbanken är inte finansierad genom anslag, vilket inte heller gör det möjligt att använda beteckningen anslagsmyndigheter. När samtliga myndigheter inom riksdagsområdet avses är begreppet ”myndigheter under riksdagen” tillräckligt tydligt.

2.4 Allmänt om nämndmyndigheter

Bedömning:

Ansvarsfördelningen inom nämndmyndigheterna har en tendens att bli oklar på grund av att nämnden i praktiken har svårt att utöva det kollektiva chefskap som förutsätts.

Det finns en påtaglig risk för problem med oklara finansierings- och ansvarsförhållanden mellan nämndmyndighet och värdmyndighet när den ena myndigheten svarar för verksamheten och den andra för resurserna. Styrningsmöjligheterna är begränsade.

Ansvarsförhållandena blir tydligare om nämndmyndigheten har ett eget anslag.

Inledning

Nämndmyndigheterna under regeringen har varit föremål för intresse och utredning i flera offentliga rapporter. Följande redovisning är hämtad från Statskontorets rapport Myndigheternas ledning och organisation, 2004:9, betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23), Statskontorets rapport 2000:26 Värdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd och Statskontorets rapport Statens nämndmyndigheter 1997:7. Det bör observeras att dessa rapporter skrevs innan myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. 2006 års Förvaltningskommitté behandlade nämndmyndigheterna i sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118 bilaga 7). Även material från den rapporten ingår i redovisningen.

Information har också hämtats in från t.ex. Domstolsverket, Finansdepartementet och Kammarkollegiet. Redovisningen avser att visa på generella iakttagelser om nämndmyndigheter som bedöms vara användbara som bakgrundsinformation för förståelsen och regleringen av riksdagens nämnder.

Vad kännetecknar nämndmyndigheter?

Någon legal definition av begreppet nämndmyndighet finns inte. Statskontoret, som har haft flera uppdrag från regeringen att utreda frågor som rör nämndmyndigheter och bedöma om organisationer ska klassificeras som nämndmyndigheter, har utformat följande definition: ”Ett (mindre) kollektivt beslutsorgan under regeringen med uppgift enligt lag, förordning eller avtal som staten sluter med annan part eller enligt särskilt regeringsbeslut.” Med den definitionen kom Statskontoret fram till att det fanns ca 190 nämndmyndigheter vid den genomgång som gjordes i rapporten Statens nämndmyndigheter 1997:7. Begreppet nämndmyndighet är snävt och det förekommer inte i allmänt språkbruk. Sedan myndighetsförordningen (2007:515) infördes den 1

januari 2008 är nämndmyndighet en beteckning på en av de ledningsformer som regleras i förordningen.

Nämndmyndigheter är inte någon enhetlig kategori. Nämndmyndigheter kännetecknas av att de har till uppgift att fatta beslut i vissa specifika frågor, ofta inom ett avgränsat och begränsat verksamhetsområde, att de har en liten organisation och en kollektiv beslutsform. Verksamheten är oftast utförligt reglerad och styrs till stor del av lagar eller avtal. Myndigheten leds av nämnden som såväl ansvarar för den löpande verksamheten som fattar beslut i de verksamhets-specifika frågorna. Nämnden har det ansvar som annars myndighetschefen eller styrelsen har. Det förekommer att ordföranden eller en kanslichef har ett särskilt chefsansvar. Nämnden kan delegera ansvaret för administrativa frågor men har fortfarande kvar ansvaret för verksamheten. Nämnden får också delegera till någon vid en s.k. värd- eller stödmyndighet att sköta den administrativa verksamheten.

I instruktionen regleras oftast verksamheten som ska bedrivas, lagar och avtal som ska styra verksamheten, organisationen, antalet ledamöter i nämnden, beslutförhet och vilka behörighetskrav som gäller för ledamöterna. Vissa myndigheter har sin organisation och verksamhet reglerad genom den lag som gäller själva sakområdet. Nämndmyndigheter bestämmer ofta själva sin organisation. De som har en mer omfattande verksamhet har normalt en kanslichef och egna anställda.

Ansvarsfördelningen inom nämndmyndigheter anses ha en tendens att bli oklar på grund av att nämnden i praktiken har svårt att utöva det kollektiva chefskap som förutsätts. Nämndmyndigheternas uppgifter är ganska sällan av det slaget att det krävs flexibilitet och snabba beslut. Tvärtom är själva poängen med ledningsformens kollektiva beslutsfattande att ett ärende ska belysas från olika håll och beslutet baseras på en avvägning mellan olika intressen och aspekter. Det är viktigare att ärendena prövas omsorgsfullt än att det går snabbt. För att den dagliga verksamheten ska fungera finns det i arbetsordningen ofta en delegationsordning till ordföranden, kanslichefen eller sekreteraren. Nämndmyndigheter med begränsad verksamhet anses lättare kunna ledas av nämnden eller dess ordförande. Det är vanligt att nämnden endast har en sekreterare till sin hjälp, vilket gör såväl organisation som verksamhet överblickbar och normalt väl fungerande. Små nämndmyndigheter är sårbara vid sjukdom och belastningstoppar, och de kan också ha svårigheter att klara av de krav som ställs på att lämna ekonomisk information och att följa alla andra regler som gäller för myndigheter.

Ansvarsfördelningen mellan en nämndmyndighet som får handläggarestöd m.m. och värdmyndigheten som ger stödet, präglas i många fall av oklara finansierings- och ansvarsförhållanden.

Nämndmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter

2006 års förvaltningskommitté tar upp nämndmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter som en speciell fråga. I första hand brukar därmed avses överklagandenämnder som likställs med domstolar och vars beslut inte kan

överklagas hos domstol. Förvaltningskommittén framhåller att tanken är att en nämndmyndighet med en viss sammansättning av ledamöter ska godtas som en domstol enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Kanslistödets innehåll

Att nämndmyndigheter får stöd på olika sätt framgår av Statskontorets rapporter. Kanslistödet kan gälla såväl själva ärendehandläggningen som administrationen. I handläggningen kan ingå att bereda och föredra ärenden, expediera beslut, göra utredningar, samla statistik, sprida information, bedriva tillsyn och liknande uppgifter. Det administrativa stödet handlar om att svara för personal- och ekonomiadministration, IT, lokaler, telefonväxel m.m. Vissa nämndmyndigheter får ett komplett stöd som omfattar handläggaresurser, administrativt stöd och lokaler av sin värdmyndighet. Andra får ett mer begränsat stöd i form av viss administration eller lokaler, i dessa fall är det snarare rimligt att tala om stödmyndighet än värdmyndighet.

Hur handläggarsstödet organiseras varierar också, bl.a. beroende på omfattningen av stödbehovet. Det förekommer att en värdmyndighet organiserar stödet i en särskild enhet, men det är vanligare att några personer utses att på heltid eller deltid ha ansvar för att ge nämnden stöd. När Statskontoret skrev sin rapport 1997 konstaterades att vissa nämndmyndigheter varken hade egna anställda eller någon stödmyndighet som tillhandahöll personal, utan handläggarsstödet utfördes som ”extraknäck” på deltid av anställda i Regeringskansliet eller någon myndighet.

Finansiering och ekonomisk reglering

Finansieringen av nämndmyndigheter ser olika ut, en del har egna anslag men långtifrån alla har det.

När en nämndmyndighet inte disponerar egna medel svarar oftast värdmyndigheten genom sitt eget anslag för nämndmyndighetens kostnader. I regleringsbrevet för värdmyndigheten kan det anges att utgifterna för nämndernas verksamhet samt arvoden för ordföranden och ledamöterna får avräknas från anslaget. Som regel är det inte särskilt angivet hur mycket nämnden får disponera. Det kan också hända att värdmyndigheten svarar för de kostnader som det administrativa stödet medför eller för det handläggningsstöd som myndigheten tillhandahåller, medan det departement som ansvarar för sakområdet betalar arvoden och kostnader för resor.

2.5 Analyser av nämndmyndigheter

Bedömning:

I analyser av nämndmyndigheter förespråkas att de drivs enligt två modeller, antingen att nämndmyndigheten knyts hårt till värdmyndigheten eller att nämndmyndigheten har ett eget kansli, och man varnar för blandformer.

Mindre nämndmyndigheter ska i första hand knytas till en värdmyndighet som ansvarar för personal och administrativt stöd.

I praktiken förekommer det ändå blandformer av de två modellerna.

2006 års förvaltningskommitté ifrågasatte om nämndmyndigheter behövs och ansåg att det borde vara möjligt att avskaffa denna ledningsform för myndigheter.

Andra utredningars slutsatser

De analyser av nämndmyndigheter som gjorts av Statskontoret och av Utredningen om en översyn av verksförordningen (SOU 2004:23) leder fram till några mycket klara slutsatser. Nämndmyndigheter ska användas endast undantagsvis i fall där myndighetens uppgift är olämplig att hantera inom en annan organisation och där inte heller en myndighet som leds av en myndighetschef är en lämplig lösning. I de fall en myndighet ska ledas av en nämnd ska nämnden ansvara för verksamheten (inför regeringen). Det har pekats på två modeller och varnats för blandformer av dessa modeller. Den ena modellen innebär att nämndmyndigheten är hårt knuten till en värdmyndighet, den andra att nämndmyndigheten har ett eget kansli med en av nämnden anställd chef för kansliet. Mindre nämndmyndigheter ska i första hand knytas till en värdmyndighet som ansvarar för personal och administrativt stöd.

Utredningen föreslog att om en nämndmyndighet ska vara knuten till en värdmyndighet ska det framgå av myndigheternas instruktioner. Värdmyndigheten ska då ansvara för kanslifunktion, lokaler och personal för myndighetens räkning. Vidare föreslog utredningen att frågan vilka uppgifter som därutöver ska hanteras av värdmyndigheten och förutsättningarna i övrigt för samverkan närmare ska regleras i en överenskommelse mellan myndigheterna. I överenskommelsen kan t.ex. regleras vilka rutiner som ska tillämpas för de uppgifter som värdmyndigheten ska utföra. Utredningen ansåg att nämndmyndigheter lämpligen borde ha egna anslag för sina kostnader.

2006 års förvaltningskommitté ifrågasatte om ledningsformen nämndmyndighet verkligen behövs och ansåg att man kan överväga om de domstolsliknande nämndmyndigheternas uppgifter borde föras över på domstolsorganisation. Kommittén ansåg att fördelen skulle vara att det skulle undanröja kritiken mot att Sverige inte uppfyller Europakonventionens krav.

Finansdepartementets modeller för nämndmyndigheter

Inom Finansdepartementets ansvarsområde finns ett ganska stort antal nämndmyndigheter med verksamheter av olika typ och omfattning. Finansdepartementet har vid kontakter uppgett att det i princip finns tre olika modeller för hur stödet till nämndmyndigheterna hanteras. Vad som kännetecknar modellerna redovisas kortfattat.

1. Den renodlade värdmyndighetsmodellen

- Nämndmyndigheten är knuten till Kammarkollegiet, t.ex. Statens överklagandenämnd.

- Myndigheten disponerar inte något anslag, den finansieras genom Kammarkollegiets anslag.
- Myndigheten har inga egna anställda. Kammarkollegiet tillhandahåller personal.
- Kammarkollegiet sköter ekonomi- och arvodesadministrationen.
- Finansdepartementet beslutar om arvodet till nämnden.
- Myndigheten lämnar en årlig verksamhetsredogörelse till departementet.

2. Den blandade värdmyndighetsmodellen

- Nämndmyndigheten är knuten till en värdmyndighet, t. ex. Svea hovrätt för Statens ansvarsnämnd och SPV för Statens tjänstepensionsnämnd.
- Myndigheten disponerar inte något anslag.
- Myndighetens kostnader utgör en anslagspost inom ramen för ett anslag som ligger under Finansdepartementet, t.ex. Statliga arbetsgivarfrågor.
- Finansdepartementet sköter ekonomi- och arvodesadministrationen för myndigheten.
- Finansdepartementet gör ingen regelrätt budget för varje myndighet. Departementet utgår från tidigare års kostnader och har eventuellt en resursdialog med nämnden.
- Finansdepartementet beslutar om arvodet till nämnden.
- Finansdepartementet betalar de faktiska kostnader som uppkommer i verksamheten.
- Nämnden lämnar en årlig redogörelse till departementet.

3. Modellen med ett eget kansli

- Nämndmyndigheten disponerar ett eget anslag.
- Myndigheten har egna anställda och ett eget kansli, t.ex. Bokföringsnämnden.
- Myndighetens kansli kan vara knutet till en stödmyndighet såsom Bokföringsnämnden som får lokaler och administrativt stöd av Finansinspektionen.
- Myndigheten har få eller inga undantag från myndighetsförordningen eller det ekonomiska administrativa regelverket i sin instruktion. Den upprättar en egen årsredovisning.

Slutsatser

Uppgifterna från Finansdepartementet visar att det i praktiken förekommer blandformer av de två rekommenderade modeller som lyfts fram i utredningar om nämndmyndigheter, modellen med ett eget kansli respektive modellen med en nämndmyndighet som är hårt knuten till värdmyndigheten.

2.6 Regleringen av nämndmyndigheter under regeringen

Iakttagelse:

Generella bestämmelser om myndigheter och särskilda bestämmelser om nämndmyndigheter under regeringen finns i myndighetsförordningen (2007:515). Innehållet i det kanslistöd som värdmyndigheten ska ge nämndmyndigheten regleras kortfattat i myndighetsförordningen. Det är värdmyndigheten som ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta för nämndmyndigheten. I övrigt regleras inte ansvarsfördelningen eller ansvarsförhållandena mellan nämnd- och värdmyndigheter i myndighetsförordningen.

Det framgår numera både av nämndmyndighetens och värd- eller stödmyndighetens instruktioner att det finns ett stödförhållande mellan myndigheterna.

Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. Förordningen är direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Den är enligt 1 § dock subsidiär i förhållande till speciallagstiftning. Myndighetsförordningen reglerar generellt myndigheternas ansvar inför regeringen: ledningsansvar, vilka grundläggande ledningsuppgifter som inte får delegeras, vad som kan delegeras, vissa allmänna uppgifter för myndigheter, olika ledningsformer, särskilda besluts- och rådgivningsorgan inom en myndighet, processbehörighet m.m.

Myndighetsförordningen innehåller särskilda bestämmelser för nämndmyndigheter i 14–18 §§. De handlar om nämndens sammansättning, beslutförhet, kanslifunktion och förhållande till en värdmyndighet.

Avsikten med 14 § är att reglera förhållandet att även om nämndens ledamöter nomineras av andra än regeringen, t.ex. av organisationer och riksdagspartier, och det förfarandet är reglerat i den lag eller förordning som reglerar verksamheten, bör antalet ledamöter framgå av myndighetens instruktion. Det framgår också av paragrafen att en av ledamöterna i nämnden ska vara ordförande och att en ska vara vice ordförande.

I 15 och 16 §§ finns bestämmelser om beslutförhet, som innebär att nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande, och om rätt att avgöra brådskande ärenden genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Det förekommer dock särskilda bestämmelser om beslutförhet i speciallagstiftningarna som ska beaktas.

När det gäller nämndmyndigheter som regeringen har bestämt ska ha ett kansli, vilket endast gäller för större nämndmyndigheter, ska kansliet enligt 17 § ledas av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.

De bestämmelser som reglerar kanslistödet och förhållandet till värdmyndigheten finns i 18 § myndighetsförordningen. Innehållet i kanslistödet beskrivs med att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet. I paragrafen slås ansvarsförhållandet fast att det är värdmyndigheten som ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. I övrigt regleras inte ansvarsfördelningen eller ansvarsförhållandena mellan nämnd- och värdmyndigheter i författningen. Det sistnämnda är ett avsteg från grundprincipen att det är nämndmyndigheten som har det fulla ansvaret för verksamheten. Det ställs ett krav i 18 § andra stycket att de båda myndigheterna närmare ska reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av arbetsuppgifter i en överenskommelse. Det finns däremot ingen reglering av hur det ekonomiska ansvaret för nämndmyndigheterna ska organiseras. Det är ofta svårt att få grepp om de totala kostnaderna för en nämndmyndighets verksamhet.

Sedan myndighetsförordningen (2007:515) beslutades har ett stort antal instruktioner utarbetats för myndigheter under regeringen. När det förekommer ett värd- eller stödmyndighetsförhållande anges detta numera i båda myndigheternas instruktioner. För värdmyndigheten brukar under rubriken organisation helt kortfattat anges att myndigheten utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämndmyndigheten, se t.ex. 11 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Exempel på värdmyndigheter under regeringen

Kammarkollegiet är en myndighet som har till uppgift att ge service till andra myndigheter inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kammarkollegiet fungerar som värdmyndighet och ger kanslistöd åt ett antal nämndmyndigheter. Av årsredovisningen för 2008 framgår att kollegiet under 2007 var värdmyndighet för Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden, Fideikommissnämnden, Fonden för fukt- och mögelskador, Resegarantinämnden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor och Statens överklagandenämnd. Arbetsuppgifterna bestod i beredning av ärenden, föredragning av ärenden inför nämnderna och expediering av nämndernas beslut. Genom ändringen (SFS 2009:636) i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet har kretsen av nämndmyndigheter som Kammarkollegiet är värdmyndighet förändrats något. Kammarkollegiet utför uppgifter åt Alkoholsortimentsnämnden, Kärnavfallsfondens styrelse och Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut. I 3 § förordningen (2008:850) med instruktion för Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut anges uttryckligen att Kammarkollegiet mot ersättning utför administrativa uppgifter åt myndigheten enligt avtal mellan myndigheterna.

Ett annat exempel på en värdmyndighet inom regeringsområdet är Domstolsverket. Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt domstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Enligt 5 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket utför myndigheten administrativa och handläggande uppgif-

ter åt Domarnämnden och Notarienämnden. (Vårdmyndighetsförhållandet mellan Domarnämnden och Domstolsverket föreslås dock upphöra enligt prop. 2009/10:181.

Rättshjälpsnämnden har Hovrätten för Nedre Norrland som vårdmyndighet. Hovrätten upplåter lokaler och utför administrativa uppgifter åt Rättshjälpsnämnden.

Statens pensionsverk är enligt 5 § förordningen (2007:832) med instruktion för Statens pensionsverk vårdmyndighet för Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd.

Finansinspektionen är enligt 10 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen stödmyndighet åt Bokföringsnämnden. Myndigheten upplåter lokaler och utför administrativa uppgifter åt Bokföringsnämnden enligt avtal mellan myndigheterna. Det framgår av 11 § i samma instruktion att Finansinspektionen är vårdmyndighet för och utför administrativa och handläggande uppgifter åt Krigsförsäkringsnämnden.

2.7 Nämnder som är särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom en myndighet

Myndigheter kan ha ett självständigt beslutande organ inom sig som inte är en egen myndighet. Personalansvarsnämnder är ett exempel på den typ av självständigt beslutande organ som avses. Nämndens uppgift är oftast att ha hand om vissa specifika frågor som har nära anknytning till myndighetens verksamhet, att fastställa normer eller besluta om stöd, och i många fall prövar man ansökningar av olika slag, t.ex. om bidrag. Det förekommer även att organ som har främst rådgivande uppgifter betecknas som nämnder. Regleringen av denna typ av nämnder sker i första hand i myndighetens instruktion om det är regeringen som beslutat att organet ska inrättas, men det förekommer även att en reglering tas in i myndighetens arbetsordning, vilket företrädesvis sker när myndigheten själv har inrättat organet. Ansvarsförhållandena anses vara oklara och svårbedömda. Organets ledamöter torde vara självständigt ansvariga för sina beslut och för verksamheten. Det anses vara myndighetens ledning som ansvarar för att organet tilldelas medel och resurser för verksamheten genom myndighetens budget. Någon generell reglering finns inte. Utredningen om en översyn av verksförordningen redovisade i betänkandet (SOU 2004:23) överväganden om och ett förslag till reglering av ansvarsförhållandena för de särskilda rådgivnings- och beslutsorganen inom en myndighet i myndighetsförordningen, men någon reglering infördes inte.

Ett exempel på ett sådant särskilt beslutsorgan inom en myndighet under regeringen finns hos Överklagandenämnden för studiestöd som regleras i förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd. Enligt 3 § instruktionen finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Överklagandenämnden.

2.8 Riksdagens nämndmyndigheter

Bedömning:

Flertalet av riksdagens nämnder är myndigheter under riksdagen och kan benämnas ”riksdagens nämndmyndigheter”.

Direktiven till denna utredning tar upp tio olika nämnder, sju av dem är myndigheter. Begreppet nämndmyndighet är snävt till skillnad från begreppet nämnd, och det kännetecknas av att det är fråga om en myndighet som har en nämnd som ledning. Även om nämndmyndigheter inte anses vara en enhetlig kategori kännetecknas de av att de har till uppgift att fatta beslut i vissa specifika frågor, ofta inom ett avgränsat och begränsat verksamhetsområde, att de har en liten organisation och en kollektiv beslutsform samt att de ofta har en värdmyndighet.

För Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprövningsnämnden är begreppet ”riksdagens nämndmyndigheter” tydligare än ”riksdagens nämnder”, som inkluderar även de organ som inte är myndigheter. Begreppet kommer därför att användas när endast dessa sju nämnder avses och när det inte är fråga om det kollektiva beslutsorganet, nämnden. Det finns anledning att återkomma till frågan i avsnitten 4.4 och 6.4.

3 Riksdagens nämnder

3.1 Inledning

I detta kapitel görs en redovisning av samtliga nämnder som tas upp i direktiven. Redovisningen försöker i så stor utsträckning som möjligt att följa en likartad struktur för samtliga nämnder. I den ingår befintlig reglering, anknytning till riksdagen eller riksdagsförvaltningen, nämndens uppgifter, sammansättning och förordnandetid, behörighetskrav, beslutförhet, delegering, organisation, kanslifunktion, bedriven verksamhet, beslut om arvoden, nämndens kostnader och rätten att överklaga nämndens beslut.

3.2 Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Befintlig reglering

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna regleras i lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna (lagen) och av bestämmelser i 8 kap. 5 § och tilläggsbestämmelsen i 8.5.1 riksdagsordningen.

Lagen fungerar som en instruktion för nämnden. I lagen regleras nämndens uppgifter, organisation, ärendenas handläggning, hur nämnden kallas, när den är beslutför och hur beslutsdelegation får ske.

I riksdagsordningen finns bestämmelser om nämndens sammansättning, vilket organ det är som bereder valet av ledamöter och att det är riksdagen som väljer ledamöterna i nämnden.

Anknytning till riksdagen

Det framgår uttryckligen i 1 § lagen att nämnden är en myndighet under riksdagen. Nämnden inrättades efter mönster av hur arvodena bestäms för statsråden och riksdagsledamöterna. Konstitutionsutskottet betonade att det är angeläget att riksrevisorernas löner och andra anställningsförmåner bestäms på ett sätt som inte kan anses inkräkta på riksrevisorernas oberoende (bet. 2002/03:KU12). Nämndens ledamöter väljs av riksdagen och ärendet bereds av konstitutionsutskottet. Nämnden har i övrigt ingen närmare anknytning till riksdagen eller dess verksamhet.

Nämndens uppgifter

Nämndens uppgifter är enligt 1 § lagen att bestämma det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Nämnden beslutar även om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner för dessa tjänstemän.

Nämndens sammansättning och förordnandetid

Enligt 8 kap. 5 § riksdagsordningen består nämnden av en ordförande och två andra ledamöter. Ledamöterna väljs var för sig av riksdagen efter varje ordinarie val till riksdagen för tiden intill dess nya val till nämnden har ägt rum. Suppleanter ska inte utses. Om en ledamot av sjukdom eller annan orsak blir förhindrad att utföra sitt uppdrag, väljer riksdagen en person i hans eller hennes ställe så länge hindret varar.

Beslutförhet

I 4 § andra stycket lagen anges att nämnden i ärenden som gäller nämndens verksamhetsspecifika uppgifter är beslutför när alla ledamöter är närvarande.

Delegering

Nämnden får enligt 4 § tredje stycket lagen i arbetsordning eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon annan som tjänstgör hos nämnden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden. Nämnden har inte beslutat om någon arbetsordning men har fattat vissa beslut om arbetsfördelningen i nämnden, t.ex. att ordföranden sköter den externa informationen och att sekreteraren prövar frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Nämndens organisation

Av 3 § lagen framgår att nämnden har en sekreterare som den själv utser.

Nämndens nuvarande sekreterare har tidigare varit anställd i riksdagsförvaltningen och är förordnad tills vidare.

Kanslifunktion

Sekreteraren sköter ensam de kansliuppgifter som nämndens verksamhet kräver. Någon kanslifunktion i riksdagens lokaler finns inte, bortsett från att närarkivet för nämndens handlingar förvaras hos personalenheten i riksdagsförvaltningen.

Sekreteraren har ett personligt datorkonto och tillgång till riksdagens intranät vid besök i riksdagsbyggnaderna inför nämndens sammanträden.

Bedriven verksamhet

Nämnden brukar ha två till tre sammanträden årligen. Verksamheten är koncentrerad till två tidpunkter på året. Lönervideringen brukar ske den 1 juli för riksrevisorerna och den 1 januari för justitieombudsmännen. Nämnden försöker besöka de två myndigheterna och låta de sju berörda tjänstemännen berätta om sina verksamheter. Inför beslutsfattandet samlar nämnden material såsom jämförbar lönestatistik. Den hämtar information från olika källor, ofta

från experter inom statsförvaltningen, men det skulle kunna hända att nämnden behöver anlita konsulter.

Utförningen av besluten är förhållandevis enkel på grund av att nämnden inte har något krav på sig att motivera besluten.

Kontakterna med allmänheten och medierna är inte särskilt omfattande. Nämnden ger ut pressreleaser med hjälp av riksdagsförvaltningen om de beslut som fattas. Begäran om utlämnande av allmänna handlingar som rör verksamheten förekommer inte ofta. De utskick som görs av sekreteraren innehåller oftast statistik och sänds framför allt till nämndledamöterna.

Rätten att överklaga nämndens beslut

I 5 § lagen anges att nämndens beslut inte får överklagas.

Arvoden

Riksdagsförvaltningen bestämmer arvoden till nämndens ledamöter och sekreterare.

Nämndens kostnader

Nämndens kostnader kan variera något mellan åren, t.ex. beroende på att någon tjänsteman som nämnden lönesätter lämnar och ersätts med en ny. Det kan leda till ett extra sammanträde. Det kan uppstå behov av medel för kunskapsinhämtning. Ofta förlitar man sig dock på expertis i statsförvaltningen, SPV och riksdagsförvaltningen.

3.3 Partibidragsnämnden

Befintlig reglering

Bestämmelser om nämnden, dess uppgift, formalia och de materiella bestämmelser som utgör grunden för nämndens prövning av rätten till partistöd finns samlade i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (lagen). Lagen innehåller till övervägande del bestämmelser om hur stödet ska beräknas. Det finns dock i 13 § bestämmelser om nämndens sammansättning, behörighetskrav för ledamöterna och omröstningsregler.

Anknytning till riksdagsförvaltningen

Förutom att det är riksdagsförvaltningen som utser ledamöter och sekreterare i nämnden osv. är det riksdagsförvaltningens uppgift enligt 14 § lagen att sköta själva utbetalningarna av partistödet.

Nämndens uppgift

Partibidragsnämnden är ett domstolsliknande organ som har till uppgift att pröva frågor om statligt stöd till politiska partier enligt lagen.

Nämndens sammansättning och förordnandetid

Nämnden består av ordförande och två andra ledamöter. Ledamöterna har inga suppleanter. Nämndens ledamöter förordnas för sex år.

Behörighetskrav

Det finns ett krav att ledamöterna ska inneha eller ha innehaft ordinarie tjänst som domare.

Beslutförhet

Det finns inget särskilt angivet om beslutförhet.

Omröstningsregler

Lagen innehåller en hänvisning till att föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål ska tillämpas om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning i nämnden.

Nämndens organisation

Nämnden har en sekreterare som utses av riksdagsförvaltningen, vilket inte framgår av den befintliga regleringen.

Kanslifunktion

Nämndens sekreterare, som är anställd i riksdagsförvaltningen, sköter beredning och föredragning av ärendena samt de andra arbetsuppgifter som förekommer.

Bedriven verksamhet

Partibidragsnämnden prövar ansökningar om statligt stöd till de politiska partierna. Stödet uppgår till ca 164 miljoner kronor per år. Partistödet betalas ut för bidragsår, dvs. perioden den 15 oktober–14 oktober nästkommande år. Nämnden har normalt två till tre sammanträden per år för att pröva partiernas ansökningar, och verksamheten är i huvudsak förlagd till hösten. Verksamheten styrs av bestämmelser i lagen, som anger att ansökningar bör göras före utgången av oktober och att den första utbetalningen av stödet görs inom en månad efter det att ansökan har gjorts.

Vid nämndens första sammanträde på hösten fastställs utformningen av den blankett som partierna använder vid ansökan om stöd. Vid följande sammanträde eller sammanträden fattar nämnden beslut om ansökningarna ska beviljas. Det kan förekomma extra sammanträden, t.ex. för att någon ansökan behöver kompletteras ytterligare för att den ska kunna beviljas.

Sekreteraren underrättar omgående riksdagsförvaltningen om nämndens beslut. Riksdagsförvaltningen disponerar sakanslaget 6:6 Stöd till politiska partier, och det är riksdagsförvaltningen, i praktiken ekonomienheten, som enligt lagen ansvarar för utbetalningarna av det stöd som Partibidragsnämnden prövar.

Omfattningen av kontakterna med allmänheten och media är i någon mån beroende av om det är valår eller inte. Periodvis är bevakningen från medierna högst påtaglig även andra år än valår, och det avspeglar sig direkt i antalet förfrågningar om förutsättningarna för att få stöd, stödets konstruktion m.m. Nämnden offentliggör sina beslut genom pressreleaser för att öka intresset för verksamheten.

Frågor om utlämnande av allmänna handlingar förekommer i ganska stor utsträckning, och det är i huvudsak företrädare för medieföretag som begär ut allmänna handlingar eller uppgifter.

Arbetsfördelning

Nämnden har inte någon skriftlig arbetsordning. I praktiken har nämnden en arbetsfördelning som innebär att extern information hanteras av ordföranden och sekreteraren och att beslut om utlämnande av allmänna handlingar görs av sekreteraren, vid behov efter samråd med ordföranden. Sekreteraren tar även fram förslag till remissvar.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Nämndens beslut att pröva frågor om stöd får inte överklagas, vilket framgår av 13 § andra stycket lagen.

Arvoden

Riksdagsstyrelsen bestämmer arvodena till ledamöterna och sekreteraren.

Nämndens kostnader

De årliga kostnaderna för att bedriva nämnden är tämligen konstanta. Behov av ett ytterligare sammanträde leder till något ökade kostnader, t.ex. om ett parti kommer in med sin ansökan efter angivet ansökningsdatum. Det blir då fråga om kostnader inte endast för sammanträdesarvoden utan i princip även för reseersättning och traktamente.

3.4 Riksdagens ansvarsnämnd

Befintlig reglering

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 mars 2009 en föreskrift (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd (instruktionen). Instruktionen är i stort sett en kopia på förordningen (2007:831) med instruktion för Statens

ansvarsnämnd, vilket är naturligt på grund av att de båda nämnderna har motsvarande uppgifter, samma ledamöter och samma sekreterare. I den nya instruktionen finns bestämmelser om ledning, organisation, ärendenas handläggning, delegering, förordnande av sekreterare, dokumentation av beslut, resultatredovisning m.m. Vidare regleras i instruktionen att nämnden ska ha en värdmyndighet.

De grundläggande bestämmelserna för Riksdagens ansvarsnämnd finns dock i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter (lagen). Som framgår av namnet är lagens tillämpningsområde arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter. I lagen anges nämndens uppgifter, nämndens sammansättning, vilket organ som utser ledamöter och omröstningsregler.

Anknytning till riksdagsförvaltningen

Den grundläggande uppgiften för nämnden präglas av att det kan bli fråga om att granska förhållanden som rör vissa tjänstegrupper i bl.a. riksdagsförvaltningen.

Nämndens uppgifter

Nämnden beslutar enligt 3 § första stycket lagen i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning samt om avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, men endast i de fall det gäller arbetstagare som ska anställas genom beslut av som det anges dåvarande Riksdagens förvaltningsstyrelse och andra arbetstagare som styrelsen bestämmer, dvs. för högre befattningshavare.

Nämndens sammansättning och förordnandetid

Nämndens sammansättning framgår såväl av 3 § andra stycket lagen som av 3 § instruktionen. Nämnden består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter. För varje ledamot utom ordförande och vice ordförande ska det finnas en personlig ersättare.

Riksdagsstyrelsen utser nämndens ledamöter enligt 4 § lagen, men det anges inte för vilken tid. Förra gången ledamöterna förordnades skedde det för perioden den 1 januari 2007–31 december 2009, alltså för tre år. Den senaste gången, i december 2009, förordnades de för ett år t. o.m. den 31 december 2010.

Behörighetskrav

För ordförande och vice ordförande finns enligt 3 § andra stycket lagen krav på att de ska vara jurister och ha erfarenhet som domare.

Beslutförhet

Nämnden är enligt 7 § instruktionen beslutför när ordförande och minst tre andra ledamöter är närvarande.

Enligt 9 § instruktionen får nämnden om ärendet är brådskande avgöra det genom beslut per capsulam.

Delegering

Enligt 10 § instruktionen har vissa uppgifter delegerats till ordföranden och sekreteraren, bl.a. rätten att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Nämnden har dessutom rätt att i arbetsordningen, eller i särskilda beslut, lämna över vissa andra typer av beslut till ordföranden och sekreteraren.

Omröstningsregler

I 5 § lagen hänvisas till att bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med endast lagfarna ledamöter tillämpas om flera deltar i avgöranden.

Nämndens organisation

Det framgår av 4 § instruktionen att en sekreterare tjänstgör vid nämnden och av 6 § instruktionen att det är riksdagsstyrelsen som i samband med att ledamöterna förordnas utser nämndens sekreterare för en bestämd tid.

Nämndens nuvarande sekreterare är anställd i Svea hovrätt och förordnad motsvarande tid som ledamöterna.

Stödmyndighet

Om nämnden får in ärenden som ska handläggas kommer i praktiken Svea hovrätt att upplåta lokaler för nämndens verksamhet och utföra administrativa uppgifter åt nämnden. Att Svea hovrätt har denna roll för Statens ansvarsnämnd framgår av 5 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd. I Riksdagens ansvarsnämnds instruktion har inte Svea hovrätt utpekats som värd- eller stödmyndighet, men i 5 § instruktionen finns en bestämmelse som gör det möjligt att överlämna åt en annan myndighet att utföra administrativa uppgifter åt nämnden. Någon skriftlig överenskommelse om stödet har ännu inte träffats mellan riksdagsförvaltningen och Svea hovrätt.

Kanslifunktion

Nämndens sekreterare bereder och föredrar ärendena samt svarar för andra uppgifter som framgår av instruktionen eller arbetsordningen. Chefssekreteraren vid Svea hovrätt (hovrättspresidentens sekreterare) svarar i övrigt för nämndens kanslifunktion. Nämnden får använda Svea hovrätts lokaler för sin verksamhet och förvarar nämndens arkivmaterial där.

Bedriven verksamhet

Riksdagens ansvarsnämnd har i praktiken inte haft någon verksamhet sedan 2002, när det senaste sammanträdet hölls, och det har inte kommit in några ärenden sedan 2001.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Det finns inga bestämmelser om att nämndens beslut får överklagas annat än att det i 15 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd hänvisas till att beslut som nämnden fattar om ersättning av allmänna medel för inställesekostnad för den som är närvarande vid nämndens sammanträde för att lämna upplysningar kan överklagas enligt de allmänna bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Det ska i sammanhanget tilläggas att enligt 37 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att besluten eller åtgärderna enligt lagen inte får överklagas, utan istället får talan väckas enligt de bestämmelser som finns i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Arvoden

I samband med att den nya instruktionen togs fram upptäcktes att det inte finns något lagstöd för beslut om ersättning till nämndens ledamöter. Varken ledamöter eller sekreterare får månadsarvode.

Kostnader för nämnden

Det finns inga direkta kostnader för nämnden.

3.5 Riksdagens arvodesnämnd

Befintlig reglering

Verksamheten i Riksdagens arvodesnämnd regleras i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd (instruktionen).

Nämndens anknytning till riksdagen respektive riksdagsförvaltningen

Nämndens koppling till riksdagens verksamhet är stark på grund av att den har uppgifter som gäller riksdagsledamöterna. Det framgår av 1 § instruktionen att nämnden är en myndighet under riksdagen.

Nämnden har en i 6 § instruktionen fastställd skyldighet att genast underätta riksdagsförvaltningen om de verksamhets-specifika beslut som nämnden fattar.

Nämndens sammansättning

Nämnden består enligt 2 § instruktionen av tre ledamöter, varav en är ordförande.

Förordnande av ledamöter

Enligt 7 § instruktionen utses nämndens ledamöter av riksdagsstyrelsen för bestämd tid. De nuvarande ledamöterna är förordnade för perioden den 1 januari 2010–31 december 2010.

Beslutförhet

Nämnden är enligt 4 § instruktionen beslutför när alla ledamöter är närvarande.

Delegering

5 § instruktionen ger nämnden rätt att i arbetsordning eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon annan som tjänstgör hos nämnden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Nämnden har i särskilda beslut delegerat till nämndens ordförande att besluta om vilka ärenden som ska bli tillsynsärenden.

Nämndens uppgifter

Riksdagens arvodesnämnd har två uppgifter. Den ena är enligt 1 § instruktionen att i enlighet med 3 kap. 1 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter fastställa ledamotsarvodet. Den andra är att i enlighet med 13 kap. 16 § samma lag och 9 kap. 12 a § i den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet besluta om jämkning av inkomstgaranti samt att i enlighet med 13 kap. 27 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och 9 kap. 23 § lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet besluta om utbetalning av inkomstgaranti på nytt. Det ska i sammanhanget nämnas att den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet enligt övergångsbestämmelserna ska tillämpas på inkomstgaranti och efterlevandeskydd som hänför sig till tid som fullgjorts i Europaparlamentet och riksdagen före lagens upphävande.

Nämndens organisation

Det framgår av 3 och 8 §§ instruktionen att nämnden har en sekreterare och att det är nämnden som utser sekreteraren.

Nämndens nuvarande sekretare har tidigare varit anställd i riksdagsförvaltningen och är förordnad tills vidare.

Kanslifunktion

Nämndens sekreterare sköter beredningen och föredragningen av ärendena samt andra kansliuppgifter. Riksdagsförvaltningens registratorskontor ser till att inkommande post når sekreteraren. Någon egentlig kanslifunktion finns inte i riksdagens lokaler. Sekreteraren förvarar t.ex. närarkivet på sin arbetsplats.

Bedriven verksamhet

Nämndens första uppgift, att bestämma ledamotsarvodet, kräver normalt att en pm skrivs och att nämnden har två till tre sammanträden varje år. Den andra uppgiften att hantera frågor om jämkning av inkomstgaranti har emellertid kommit att bli den mest arbetskrävande och innebär att nämnden i praktiken har ett tillsynsansvar över inkomstgarantierna. År 2008 skickade 84 garantitagare in var sin årsuppgift till Statens pensionsverk (SPV). Nämnden gjorde ett urval av de 84 årsuppgifterna för en närmare kontroll. Det närmare urvalet av vilka garantitagare som ska kontrolleras görs efter vissa kriterier. 2008 kontrollerades 22 garantitagare och deras makar. Arbetet görs i samråd mellan ordföranden och sekreteraren. Beslut om att granskningen resulterat i ett tillsynsärende fattas av ordföranden och kommuniceras till garantitagaren. Av de 22 garantitagare som kontrollerades blev 7 tillsynsärenden. Uppgifter från garantitagaren dokumenteras. Ärendet föredras i nämnden av sekreteraren. Inget av det årets tillsynsärenden ledde till beslut om jämkning. Det har bara förekommit vid ett tillfälle att garantin jämkats.

I vissa jämkningsärenden kan arvodesnämnden behöva biträde av personer med särskild kompetens, t.ex. en revisor, eller särskilt uppdra åt en ledamot i nämnden eller nämndens sekreterare att utreda vissa frågor.

Nämnden har beslutat om en översyn av lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter mot bakgrund av vissa oklarheter i reglerna om inkomstgaranti. Nämndens ordförande och sekreterare har deltagit i en arbetsgrupp tillsammans med företrädare för SPV och Skatteverket.

Det förekommer sällan att allmänna handlingar begärs utlämnade från nämnden. Om det sker är det protokoll som begärs ut med det undantaget att promemorian om jämkningsreglerna efterfrågats någon enstaka gång. Nämnden har en hel del kontakter med medierna. Dels gäller det frågor kring det vanliga arvodesbeslutet. Dels handlar det om betydelsen av arvodet för andra ersättningar, exempelvis för förtroendevalda i kommunerna. När det gäller motiveringen av beslut om arvode brukar nämndens sekreterare hänvisa till det pressmeddelande som innehåller hela motiveringen och som läggs ut på riksdagens webbplats i samband med att beslutet offentliggörs.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Enligt 9 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd får nämndens beslut om ledamotsarvode för riksdagsledamöter inte överklagas. Däremot kan nämndens beslut som rör inkomstgaranti enligt 1 § första

stycket 2 och 3 överklagas enligt 16 kap. 2 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter eller enligt 12 kap. 1 § den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.

Arvoden

Arvoden till ledamöter och sekreterare för uppdragen bestäms enligt 10 § instruktionen av riksdagsstyrelsen.

Kostnader för nämnden

Nämndens kostnader har ökat något de senaste åren till följd av de nya arbetsuppgifterna med jämkning av inkomstgarantierna. Nämnden har haft behov av att anlita experthjälp och har genom beslut av riksdagsstyrelsen den 26 september 2007 (dnr 230-52-06/07) fått ett bemyndigande att anlita experter eller annat särskilt biträde för att kunna fullgöra sina uppgifter samt bestämma ersättningen för detta. Nämnden har behov av vissa medel för kompetensutveckling. Det kan handla om anordnande av seminarier och att betala ersättning till föreläsare och deras resekostnader.

3.6 Riksdagens överklagandenämnd

Befintlig reglering

De grundläggande bestämmelserna om Riksdagens överklagandenämnd finns i 9 kap. 5 § riksdagsordningen. Enligt dessa bestämmelser ska ett överklagande av ett beslut av riksdagens organ i ett förvaltningsärende, som får överklagas enligt särskilda bestämmelser, prövas av Regeringsrätten i de fall som riksdagen bestämmer och i övriga fall av Riksdagens överklagandenämnd.

Särskilda bestämmelser finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter (lagen). I 1 § anges att lagen tillämpas på administrativa beslut av riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Besluten som får överklagas är i lagen indelade i olika områden, personalärenden, ärenden om utlämnande av allmänna handlingar eller uppgifter, ärenden om ekonomiska förmåner åt riksdagsledamöter m.fl. och övriga ärenden. Beslut som gäller anställning hos riksdagen och dess myndigheter får med undantag för vissa tjänster överklagas om det är fråga om tjänsteställsättningar eller s.k. skälighetsavgöranden enligt författning.

Om rätten att överklaga beslut som gäller utlämnande av en allmän handling finns grundläggande bestämmelser i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och i 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen anges bl.a. att särskilda bestämmelser om överklagande gäller för beslut av en myndighet som lyder under riksdagen. Med det avses regleringen i 4 § och 7 § första stycket lagen.

Anknytning till riksdagen

Anknytningen till riksdagen är påtaglig såtillvida att nämndens ledamöter väljs av riksdagen. Med undantag för ordföranden väljs ledamöterna inom riksdagen, och valet gäller riksdagens valperiod.

Nämndens förhållande till riksdagsförvaltningen

Den grundläggande uppgiften för nämnden präglas av att den överprövar vissa administrativa beslut av bl.a. riksdagsförvaltningen.

Nämndens sammansättning

Enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen ska nämnden bestå av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och inte får vara ledamot av riksdagen, samt fyra andra ledamöter valda inom riksdagen. Ordföranden väljs särskilt, och en ersättare för ordföranden ska finnas.

Vad som gäller för ordföranden äger motsvarande tillämpning på ersättaren. De fyra ledamöterna väljs på det sätt som anvisas i 7 kap. 3 och 4 §§ riksdagsordningen. Suppleanter för de fyra ledamöterna utses enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen, dvs. i regel till samma antal som de ordinarie ledamöterna. Suppleanternas tjänstgöring regleras av 7 kap. 9 § riksdagsordningen.

Beslutförhet

Nämnden är enligt 9 § lagen beslutför med ordförande och tre övriga ledamöter.

Nämndens uppgifter

Sammanfattningsvis prövar nämnden beslut i personalärenden, ärenden om ekonomiska förmåner åt riksdagsledamöter m.fl. om inte besluten gäller inkomstgaranti, ärenden om utlämnande av allmänna handlingar när talan förs av statliga myndigheter, ärenden om pressackreditering enligt föreskriften (RFS 2006:2) om säkerhet och fredstida krishantering och beslut om resebidrag enligt föreskriften (RFS 2008:1) om resebidrag för gymnasieklasser.

Nämndens organisation

Av 9 § lagen framgår att nämnden utser en sekreterare. Till sekreterare har regelmässigt förordnats hovrätts- eller kammarrättsjurister med tjänstgöring i riksdagen som föredragande i utskott.

Kanslifunktion

Nämndens sekreterare sköter beredningen och föredragningen av ärendena. Till sin hjälp har nämnden en assistent som är anställd vid ett utskottskansli. Assistenten sköter utskick av handlingar, diarieföring, lokalbokningar och tillhandahållande av handlingar från närarkivet. Enligt uppgift är behovet av

administrativt stöd från assistenten inte löpande utan uppstår främst i samband med att nämnden bereder och avgör ärenden.

Bedriven verksamhet

I beredningen av ärendena ingår som en viktig del att hämta in yttranden från den myndighet vars beslut har överklagats. Regelmässigt får den klagande eller annan part tillfälle att i sin tur yttra sig över myndighetens svar eller andra uppgifter som tillförs ärendet. Ärendena avgörs efter föredragning av sekreteraren. Endast undantagsvis behöver mer än ett sammanträde hållas i ett ärende. Muntlig handläggning förekommer sällan.

Ett normalår handlägger nämnden bara några få ärenden. De vanligast förekommande ärendena är personalärenden från riksdagens myndigheter. Nämnden svarar ibland på remisser; det senaste året har det varit ett par stycken.

Nämnden har enligt 9 § lagen rätt att anlita särskild expertis i sin verksamhet, även om det i praktiken inte förekommer.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Nämndens beslut kan inte överklagas.

Arvoden

Om arvode till nämndens ledamöter och suppleanter finns särskilda bestämmelser i 1 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Arvodet är bestämt i relation till arvodet som riksdagsledamot. Av 2 § framgår att sammanträdesarvode betalas till ledamöter och suppleanter. Med stöd av fjärde stycket i paragrafen brukar nämnden för respektive valperiod besluta att sammanträdesarvode ska betalas till ordförandeersättare och suppleant som är närvarande vid sammanträde utan att delta i beslutet. Det är riksdagsstyrelsen som bestämmer sammanträdesarvodet. Även sekreteraren och nämndens assistent arvoderas.

Kostnader för nämnden

Kostnaderna för nämnden varierar något mellan åren beroende på hur många sammanträden som behöver hållas. Nämnden har i princip inga andra redovisade kostnader än löpande arvoden och sammanträdesarvoden. Riksdagsförvaltningens kostnader för nämndens förbrukning av t.ex. kontorsmaterial och porto redovisas inte separat. Nämndens sammanträden hålls i riksdagens lokaler.

3.7 Statsrådsarvodesnämnden

Befintlig reglering

Grundläggande bestämmelser om nämnden finns i 8 kap. 4 § riksdagsordningen och i lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden (instruktionen). De materiella regler som nämnden tillämpar finns i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m.

Nämndens anknytning till riksdagen

I 1 § instruktionen anges uttryckligen att nämnden är en myndighet under riksdagen. Nämndens ledamöter väljs av riksdagen, och ärendet bereds av konstitutionsutskottet. Nämnden har i övrigt ingen närmare anknytning till riksdagen och dess verksamhet.

Nämndens sammansättning och förordnandetid

Enligt 8 kap. 4 § riksdagsordningen består nämnden av ordförande och två andra ledamöter.

De väljs var för sig av riksdagen efter varje ordinarie val till riksdagen för tiden intill dess nya val till nämnden har ägt rum. Suppleanter ska inte utses. Om en ledamot av sjukdom eller annan orsak blir förhindrad att utföra sitt uppdrag väljer riksdagen en person i hans eller hennes ställe så länge hindret varar.

Beslutförhet

Vid beslut som gäller nämndens verksamhetsspecifika uppgifter är nämnden i enlighet med 4 § andra stycket instruktionen beslutför när alla ledamöter är närvarande.

Delegering

Enligt 4 § tredje stycket instruktionen får nämnden i arbetsordning eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon annan som tjänstgör hos nämnden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Nämndens uppgifter

Nämndens uppgifter är att fastställa månadsarvoden till statsråden och besluta om avgångsersättning till dem enligt 1 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråden och instruktionen.

Nämndens organisation

Enligt 3 § instruktionen har nämnden en sekreterare som den själv utser.

Kanslifunktion

Sekreteraren sköter samtliga kansliuppgifter som nämndens verksamhet kräver. Det finns ingen kanslifunktion i riksdagens lokaler. Kansliuppgifterna sköts från sekreterarens arbetsplats, och där förvaras arkivmaterialet och görs utskick till ledamöterna m.m. Sekreteraren får hjälp av riksdagsförvaltningen med pressreleaser.

Bedriven verksamhet

Omfattningen av verksamheten beror i stor utsträckning på antalet statsrådsavgångar. Det kan bli en påtaglig arbetsanhopning när många statsråd avgår samtidigt. Vissa avgångar ger mycket medial uppmärksamhet och leder till kontakter med pressen. Normalt hålls annars cirka fyra sammanträden per år.

Periodvis får nämnden framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Enligt 5 § instruktionen får nämndens beslut om arvoden och avgångsersättning till statsråden inte överklagas.

Arvoden

Riksdagsförvaltningen bestämmer enligt 6 § instruktionen arvoden till nämndens ledamöter och sekreterare.

Kostnader för nämnden

Nämndens kostnader kan variera något mellan åren beroende på antalet statsrådsavgångar. Det finns behov av medel för kompetensutveckling, t.ex. anordnande av seminarier och för att använda konsulter som experter.

3.8 Valprövningsnämnden

Befintlig reglering

Den rättsliga regleringen av Valprövningsnämnden är spridd på flera olika ställen. Grundläggande bestämmelser finns i regeringsformen och riksdagsordningen vad gäller val inom riksdagen och i kommunallagen (1991:900) vad gäller val till kommunfullmäktige. I övrigt finns bestämmelser i folkomröstningslagen (1979:369) och sametingslagen (1992:1443). De materiella reglerna i olika frågor som rör allmänna val är i allt väsentligt samlade i vallagen (2005:837).

Valprövningsnämndens organisation och verksamhet regleras i lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden (instruktionen) och sedan några år tillbaka även i 14 och 15 kap. vallagen (2005:837).

Anknytning till riksdagen

Valprövningsnämnden är den nämnd som har starkast anknytning till riksdagen såtillvida att det bland nämndens uppgifter finns sådana som direkt rör riksdagen. Ledamöterna i nämnden väljs av riksdagen, och samtliga ledamöter utom ordföranden och ersättaren väljs numera oftast ur kretsen av riksdagsledamöter eller tidigare riksdagsledamöter.

Nämndens uppgifter

Nämnden har till huvuduppgift att pröva överklaganden av val till riksdagen, landstinget, kommunfullmäktige, sametinget och Europaparlamentet samt vissa val inom riksdagen enligt 7 kap. 5 § riksdagsordningen. Nämnden är klagoinstans för en rad administrativa valärenden mot vilka talan kan föras särskilt, t.ex. valkretsindelning, rättelse i röstlängd, registrering av partibeteckning, anmälan av kandidater och beställning av valsedlar. Nämnden har också till uppgift att granska bevis om val av riksdagsledamöter eller ledamöter i Europaparlamentet och ersättare för ledamöter enligt 14 kap. 30 § vallagen (2005:837) samt att pröva behörigheten hos en riksdagsledamot eller ersättare enligt 4 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Nämndens sammansättning

Valprövningsnämndens sammansättning regleras i 3 kap. 11 § regeringsformen. Utöver ordföranden ska det finnas sex andra ledamöter. För ordföranden utses en ersättare enligt 8 kap. 2 § riksdagsordningen. För ledamöterna i nämnden ska utses suppleanter. Suppleanterna är inte personliga utan närmast ett slags grupp-suppleanter i enlighet med 7 kap. 8 § riksdagsordningen samt 14 kap. 30 § och 15 kap. vallagen (2005:837).

Förordnande av ledamöter

Ledamöterna väljs efter varje ordinarie riksdagsval, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess ett nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljs särskilt.

Behörighetskrav

Valprövningsnämndens ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare och får inte tillhöra riksdagen enligt 3 kap. 11 § regeringsformen.

För övriga ledamöter finns inga formella behörighetskrav. Till ledamöter och suppleanter i Valprövningsnämnden väljs i praktiken riksdagsledamöter eller tidigare riksdagsledamöter som är eller har varit ledamöter i konstitutionsutskottet.

Beslutförhet

I 15 kap. 11 § vallagen anges huvudregeln att när nämnden avgör ärenden enligt vallagen ska samtliga ledamöter vara närvarande.

Någon författningsreglering förefaller i övrigt inte finnas om nämndens beslutförhet när den handlägger andra ärenden än de som regleras i vallagen. I rättsfallssamlingen Valprövningsnämndens beslut 2004–2007 anges i ett inledande avsnitt om nämnden att regeln om samtliga ledamöters närvaro iakttas även vid prövning av val inom riksdagen och vid behandling av administrativa frågor i nämndens verksamhet samt att en jämkning har skett i praxis i ett fall.

Delegering

Enligt 14 kap. 31 § vallagen får nämnden uppdra åt ordföranden eller ersättaren för ordföranden att granska bevis för en riksdagsledamot eller ledamot i Europaparlamentet och ersättare för sådana ledamöter som utses under löpande valperiod.

Omröstningsregler

Enligt 5 § instruktionen gäller bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken, som avser rättegången i tvistemål, i tillämpliga delar vid omröstning i nämnden.

Nämndens organisation

I 3 § instruktionen anges att nämnden har en sekreterare som utses av nämnden och att nämnden har rätt att anlita särskilda föredragande och experter i övrigt.

Nämnden ska enligt 6 § instruktionen antingen i arbetsordning eller på annat sätt besluta vissa närmare föreskrifter om ärendenas beredning m.m. Valprövningsnämnden har en arbetsordning från 1975.

Kanslifunktion

Valprövningsnämnden har sitt kansli i riksdagens lokaler. Nämndens nuvarande sekreterare, som är förordnad tills vidare, är anställd i riksdagsförvaltningen vid konstitutionsutskottet, liksom den utskottsassistent som hjälper nämnden med utskick och beslutsexpeditioner. Sekreteraren fördelar ärenden efter samråd med huvudföredraganden, begär in yttranden och sänder dessa på remiss till klaganden, är protokollförare och även föredragande vid granskning av bevis för ledamöter och ersättare som tillträder under valperioden.

För beredningen och föredragningen av ärenden i övrigt har nämnden avtal med fem föredragande, varav en är huvudföredragande. Några av dessa föredragande har tidigare varit anställda i riksdagsförvaltningen.

Bedriven verksamhet

Omfattningen av nämndens verksamhet är beroende av vilket år det är i valperioden. När det är valår är verksamheten som mest omfattande. Ett valår kan det vara fråga om att handlägga allt mellan 50 och 90 ärenden, då innefattas även bevisgranskning och behörighetsprövning, och nämnden brukar behöva ha ca 20 sammanträden. Normalt tjänstgör då samtliga föredragande. När det inte är valår utses 5–10 nya riksdagsledamöter årligen. Antalet sammanträden sjunker till ca 10 och oftast räcker det att anlita en eller två föredragande under året. År 2007 kom 14 ärenden in till nämnden, varav 5 var överklaganden, 8 gällde bevis om nya riksdagsledamöter och ett ärende gällde en skrivelse. Nämnden höll 11 sammanträden. Året efter valåret ges en rättsfallssamling ut som presenterar avgörandena under de senaste åren. Rättsfallssamlingen sammanställs av föredragandena och granskas av ordföranden och ersättaren.

Nämnden får sällan framställningar om utlämnande av allmänna handlingar, vilket kan bero på att även länsstyrelserna och Valmyndigheten förvarar samtliga allmänna handlingar som finns hos nämnden.

Nämndens kansli och ordförande tar regelbundet emot studiebesök från utländska delegationer.

Rätten att överklaga nämndens beslut

Nämndens beslut får enligt bestämmelsen i 3 kap. 11 § andra stycket regeringsformen inte överklagas.

Arvoden

Ordföranden och dennes ersättare får månadsarvode och sammanträdesarvode enligt 1 och 2 §§ lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Övriga ledamöter och suppleanter får endast sammanträdesarvode enligt 2 § 3 samma lag.

I 3 § instruktionen anges att ersättningen till sekreterare och experter ska bestämmas av nämnden. I ett lokalt kollektivavtal, Avtal om vissa arvoden m.m. inom riksdagsförvaltningen, från den 22 maj 2008 (dnr 231-2977-07/08) har det dock mellan riksdagsförvaltningen och de lokala fackliga organisationerna avtalats om arvoden även för sekreterare, huvudföredragande, övriga föredragande och biträdeshjälpen till Valprövningsnämnden.

Kostnader för nämnden

Nämndens kostnader varierar påtagligt beroende på om det är valår eller inte. Behovet av att anlita experter täcks till största del av den kunskap som finns inom Valmyndigheten och av att nämnden kan anlita en före detta föredragande vid behov.

3.9 Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter

Bakgrund

Tjänstenämnden för riksdagen och dess verk är inrättad med Statstjänstenämnden som förebild. Redan 1970 inrättades Tjänstenämnden för riksdagen och dess verk genom ett huvudavtal på arbetsrättens område. Även i ett senare huvudavtal som träffades den 25 april 1978 mellan dåvarande riksdagens förvaltningskontor och de centrala arbetstagarorganisationerna Saco/SR, SF och TCO-S kvarstod bestämmelser om tjänstenämnden oförändrade. Numera gäller ett huvudavtal från den 19 juni 2003 (dnr 711-5215-02/03), och nämnden betecknas i det avtalet Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter.

Nämndens uppgift

Nämndens uppgift är att försöka förhindra samhällsfarliga arbetskonflikter inom avtalsområdet. Det handlar inte om att tolka innebörden av någon rättslig förpliktelse utan att bedöma om en stridsåtgärd har överskridit eller kan befaras komma att överskrida vad samhället kan eller bör tåla i fråga om inverkan på samhällsviktiga funktioner, se betänkandet Arbetsmarknadsstriden I; en kartläggning av arbetsmarknadskonflikter i det moderna samhället (SOU 1984:18 s. 162).

Nämndens sammansättning

Tjänstenämnden ska bestå av åtta ledamöter och två ersättare för varje ledamot.

Förordnande av ledamöter

De tre centrala arbetstagarorganisationerna utser var sin ledamot i nämnden. Riksdagen eller organ som riksdagen bestämmer utser lika många ledamöter som arbetstagarorganisationerna tillsammans. För varje ledamot utses enligt samma grunder två ersättare.

Därutöver ska parterna numera gemensamt utse två ledamöter och deras ersättare. Nämnden utser ordförande och vice ordförande bland de gemensamt utsedda ledamöterna.

Riksdagen bemyndigade 1970 (bet. BaU 1970:90, rskr. 482) konstitutionsutskottet att utse arbetsgivarföreträdarna i den dåvarande tjänstenämnden. Konstitutionsutskottet fann (bet. KU 1978/79:16) att något nytt riksdagsbeslut om ett bemyndigande till utskottet inte behövdes för att fullfölja uppgiften enligt det nya huvudavtalet.

Förordnandena gäller numera för en tid av tre år.

Behörighetskrav

Det finns inget behörighetskrav för ledamöterna.

Beslutförhet

Tjänstenämnden är beslutför endast när den är fulltalig.

Omröstningsregler

Som nämndens beslut gäller den mening som flertalet enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Bedriven verksamhet

Nämndens verksamhet vilar. Enligt uppgift har konstitutionsutskottet senast förordnat arbetsgivarrepresentanter i nämnden för perioden 1997–1998.

Nämndens kostnader

Varje part svarar enligt avtalet för sina representanters kostnader för medverkan i nämnden. För de två ledamöter som utsetts gemensamt och deras ersättare delas kostnaderna lika mellan de parter som berörs av nämndens prövning i fallet.

3.10 Riksdagens särskilda nämnd

Bakgrund

Som ett led i den arbetsrättsreform som genomfördes i mitten av 1970-talet och främst resulterade i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och dåvarande lagen (1976:600) om offentlig anställning träffades ett särskilt huvudavtal inom den offentliga sektorn av arbetstagar- och arbetsgivarparterna i avsikt att sträva efter fredliga förhandlingar och att undvika stridsåtgärder i sådana ämnen där avtal får anses kränka den politiska demokratin. Genom avtalet inrättades den särskilda rådgivande nämnd som ska uttala sig i frågor om gränsdragningen mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati.

För närvarande gäller ett särskilt huvudavtal (SHA) från 1990, och det reglerar den offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden.) Enligt riksdagens beslut (prop. 1977/78:176, bet. AU 37, rskr. 336) ska verksamheten i SHA-nämnden årligen redovisas för riksdagen.

På riksdagsförvaltningens område träffades ett motsvarande särskilt huvudavtal den 17 november 1976 (dnr II:13/76F) mellan å ena sidan dåvarande riksdagens förvaltningskontor och på arbetstagersidan Statsanställdas förbund, TCO:s statstjänstemannasektion och Saco/SR. Även genom detta avtal inrättades en särskild nämnd. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1977 och gäller tills vidare med sex månaders uppsägningstid. Av 4 § i förhandlingsprotokollet 2003-06-19 till det nu gällande huvudavtalet framgår att det sär-

skilda huvudavtalet från 1976 fortsätter att gälla. Det innebär att bestämmelserna om Riksdagens särskilda nämnd formellt gäller.

Nämndens uppgift

Riksdagens särskilda nämnd har till uppgift att i ett utlåtande ange om den anser att ett avtal i ett visst ämne skulle kränka den politiska demokratin. Om den anser detta och en stridsåtgärd är varslad eller verkställd ska nämnden i utlåtandet be vederbörande förhandlingspart att undvika en sådan åtgärd.

Nämndens sammansättning

Riksdagens särskilda nämnd består av 13 ledamöter, och varje ledamot har två personliga ersättare. Den har ett tungt parlamentariskt inslag såtillvida att majoriteten av ledamöterna ska vara riksdagsledamöter och deras uppgift är att representera allmänna samhällsintressen.

Förordnande av ledamöter

Ledamöter och ersättare utses för tre år enligt avtalet. Förordnandetiden följer den tidigare mandatperioden. I det särskilda huvudavtal som reglerar den offentliga sektorns särskilda nämnd har förordnandetiden ändrats till den nuvarande mandatperioden fyra år.

Arbetsstagsidan utser tre ledamöter, dvs. de tre avtalslutande parterna utser var sin ledamot och dennes ersättare. Arbetsgiversidan företräds av tre ledamöter och deras ersättare som enligt avtalet ska utses av den dåvarande riksdagens förvaltningsstyrelse.

De återstående sju ledamöterna och deras ersättare ska enligt avtalet utses av riksdagen eller det organ som riksdagen bestämmer. Bland dessa ledamöter ska ordförande och vice ordförande i nämnden utses i samma ordning.

Riksdagen har på konstitutionsutskottets initiativ (bet. KU 1976/77:22) bemyndigat utskottet att utse de ledamöter och ersättare i Riksdagens särskilda nämnd som ska vara riksdagsledamöter. I betänkandet framhölls att konstitutionsutskottet ju utser vissa ledamöter i Tjänstenämnden för riksdagen och dess verk, och att även om vissa principiella skäl visserligen talade för att kammaren ska utse ledamöterna i Riksdagens särskilda nämnd stannade utskottet av praktiska skäl för att föreslå att utskottet bemyndigas att utse ledamöterna. Utskottet förutsatte att samma ledamöter utses som regeringen utser för den offentliga sektorn i övrigt, vilket också har skett.

Behörighetskrav

De ledamöter och ersättare som ska utses av konstitutionsutskottet ska vara riksdagsledamöter, och mandatet ska vara knutet till ledamotskapet i riksdagen.

Anknytning till riksdagen

Anknytningen till riksdagen är påtaglig såtillvida att majoriteten, sju av tretton, av nämndens ledamöter väljs av ett riksdagsorgan. Valet gäller för den period som tidigare var riksdagens mandatperiod.

Beslutförhet

Riksdagens särskilda nämnd är beslutför när den är fulltalig.

Omröstningsregler

Som nämndens beslut gäller den mening som majoriteten är överens om eller vid lika röstetal den mening som ordföranden biträder.

Bedriven verksamhet

Nämnden har enligt uppgift inte haft någon verksamhet.

Nämndens kostnader

Till skillnad från vad som gäller för Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter finns inga uppgifter i det särskilda huvudavtalet om vem som ska bära kostnaderna för nämndens verksamhet.

3.11 Utrikesnämnden

Bakgrund

Utrikesnämnden tillkom som ett led i den grundlagsreform som genomfördes 1921 och som bl.a. officiellt lade fast riksdagens medinflytande i utrikesfrågor. Bestämmelser om Utrikesnämndens verksamhet fördes in i regeringsformen och riksdagsordningen.

Befintlig reglering

Regleringen av Utrikesnämnden finns framför allt i regeringsformen. Vilka uppgifter Utrikesnämnden har framgår av 10 kap. 6 § regeringsformen. De grundläggande bestämmelserna om nämndens sammansättning, arbetsformer och tystnadsplikt finns i 10 kap. 7 § regeringsformen. Närmare bestämmelser om Utrikesnämndens sammansättning m.m. finns i 8 kap. 7–9 §§ riksdagsordningen samt tilläggsbestämmelserna.

Anknytning till riksdagen

Anknytningen till riksdagen är påtaglig såtillvida att Utrikesnämnden är ett samrådsorgan mellan regeringen och riksdagen.

Historiskt har det funnits olika uppfattningar om Utrikesnämnden är ett riksdagsorgan eller inte. I folkstyrelsekommitténs betänkande Offentlighet och sekretess i utrikesnämnden (Ds Ju 1987:2) togs bl.a. den frågan upp till

behandling. Kommitténs slutsats var att Utrikesnämnden är ett riksdagsorgan. Slutsatsen grundades dels på att nämndens ledamöter väljs av riksdagen, dels på förhållandet att ledamöter och suppleanter fick ett särskilt sammanträdesarvode som fastställdes av riksdagens förvaltningskontor enligt bestämmelser i 4 § andra stycket dåvarande ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter. Kommittén gjorde bedömningen att det knappast skulle vara i överensstämmelse med förvaltningskontorets allmänna uppgifter i 9 kap. 4 § riksdagsordningen om det skulle fastställa arvoden till ledamöterna av något annat organ än ett riksdagsorgan.

Nämndens uppgift och funktioner

Nämndens uppgift är att vara ett rådgivande organ. Nämnden fattar inga beslut. Däremot har Utrikesnämndens ledamöter enligt 13 kap. 2 § regeringsformen till uppgift att i krig eller krigsfara förordna om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.

Nämndens viktigaste funktioner framgår av 10 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Regeringen ska fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Enligt 10 kap. 2 § regeringsformen ska regeringen under vissa förutsättningar överlägga med Utrikesnämnden innan den ingår en bindande internationell överenskommelse.

Nämndens sammansättning

Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter. Statschefen är ordförande vid sammanträden med Utrikesnämnden. Om statschefen har förfall inträder statsministern som ordförande.

Förordnande av ledamöter

Utrikesnämndens ledamöter och ersättare väljs av riksdagen. Enligt 7 kap. 4 § riksdagsordningen väljs de proportionellt. Suppleanterna är inte personliga, och de väljs i samma ordning som ledamöterna. Sättet att välja innebär att samtliga större partier blir företrädda i nämnden.

Val av ledamöter avser riksdagens valperiod.

Behörighetskrav

Ledamotskap i riksdagen.

Nämndens arbetsformer

Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen har skyldighet att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga.

Vid nämndens sammanträden förs protokoll av sekreteraren och som huvudregel ordagranna stenografiska uppteckningar av vad som har sagts. Bestämmelser om protokollföringen i Utrikesnämnden finns i stadgan (1953:511) angående protokollföring i Utrikesnämnden.

Kanslifunktion

Enligt tillägsbestämmelse 8.9.1 riksdagsordningen förordnas sekreteraren hos nämnden av regeringen. Till sekreteraren utses en högre tjänsteman vid Utrikesdepartementet, normalt utrikesrådet för politiska frågor. Sekreteraren har ett kansliråd och en kanslisekreterare, anställda vid Utrikesdepartementet, till sin hjälp för förberedelser och kallelse till nämndens sammanträden.

Riksdagsförvaltningen ställer stenografer till nämndens förfogande för de ordagranna uppteckningarna.

Arvoden

Enligt 2 § andra stycket 6 lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ betalas sammanträdesarvoden till ledamöter och suppleanter i Utrikesnämnden för ett sammanträde som är förlagt till en period då riksdagen har plenifri tid. Arvodesbeloppen fastställs av riksdagsstyrelsen.

Nämndens kostnader

Regeringen ansvarar genom Utrikesdepartementet för kostnaderna för Utrikesnämndens kanslifunktion. Riksdagsförvaltningen ger stöd genom att tillhandahålla de stenografer som gör uppteckningarna vid sammanträdena. Riksdagsförvaltningen svarar för de eventuella sammanträdesarvoden som kan komma i fråga för nämndens ledamöter.

Bedriven verksamhet

Utrikesnämnden sammanträder normalt två gånger om året.

4 Regelverk som gäller för riksdagens nämnder

4.1 Inledning

Riksdagens nämnder styrs av särskilda bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, instruktioner i form av lagar och andra författningar som reglerar respektive verksamhet samt av generell lagstiftning som gäller för myndigheter eller organ som likställs med myndigheter. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller allmänna förfaranderegler och bestämmelser om service- och samverkansskyldighet som gäller förvaltningsmyndigheter. En sammanfattande redovisning görs av i vilken utsträckning förvaltningslagens bestämmelser är tillämpliga och hur de påverkar förutsättningarna för verksamheterna i riksdagens nämnder.

Vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om handlingsoffentlighet m.m. redovisas. Avsikten är inte att göra en regelrätt genomgång av om det finns sekretessbestämmelser som är tillämpliga i verksamheterna, utan att ta reda på om det i 5–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen, som i huvudsak handlar om registrering och utlämnande av allmänna handlingar, finns bestämmelser som påverkar arbetsförutsättningarna, ansvarsförhållanden och behovet av stöd för riksdagens nämnder från riksdagsförvaltningen. Arbetsmiljölagstiftningen berörs kortfattat.

Inom flera rättsområden finns det särskilda bestämmelser för riksdagsområdet. Regelverket inom riksdagsområdet är relativt omfattande, och vilka myndigheter eller andra organ eller andra kategorier som omfattas av olika författningars eller riktlinjers tillämpningsområde är ganska svåröverskådligt.

Det blir här endast fråga om att göra vissa nedslag i regelverket och ge exempel på författningar som är tillämpliga på verksamheten i riksdagens nämnder och på personer med uppdrag i riksdagens nämnder. En heltäckande genomgång av författningarna som även inkluderar en genomgång av enskilda bestämmelser i de tillämpliga lagarna bedöms inte vara motiverad i detta sammanhang. Författningar som gäller ekonomiadministration, statlig revision, säkerhetsskydd och arkivvård inom riksdagsområdet behandlas i kapitlet. Bestämmelser om överklagande av nämndmyndigheters beslut behandlas i kapitel 14.

4.2 Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § på begäran lämnas ut genast eller så snart det är möjligt på stället. Tidskravet innebär enligt JO:s praxis att handlingen bör lämnas ut samma dag eller i regel efter högst några dagar. Utlämnande ska kunna göras i myndighetens lokaler och har myndigheten lokaler på flera ställen så räcker det med att handlingen tillhandahålls där den förvaras. Enligt 2 kap. 14 § första stycket görs begäran om att ta del av en allmän handling hos den myndighet som förvarar handlingen. Begäran kan göras skriftligen eller muntligen. En enskild som hos en myndighet begär att få ta del av en allmän handling behöver inte, i de fall myndigheten har lokaler på flera ställen, vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran (Karnov, 2009/10, s. 156). Av paragrafens andra stycke framgår att en fråga om utlämnande av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet. Med förvarad förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen en handling som faktiskt finns hos myndigheten men också en handling som tillfälligt finns hos en befattningshavare eller hos någon annan som myndigheten lätt kan kräva in handlingen från. (Det är särskilt föreskrivet att en annan myndighet än den som förvarar handlingen ska pröva utlämnandet enligt bestämmelser i 15 kap. 4 §, 19 kap. 8 och 11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De bestämmelserna är inte tillämpliga för riksdagens nämndmyndigheter.)

Den som vill ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen rätt att få en avskrift eller en kopia av handlingen, och en sådan begäran ska behandlas skyndsamt, dvs. tidskravet är inte riktigt lika skarpt formulerat som vid utlämnande av handlingen på stället.

4.3 Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet m.m.

Det är närmast 4–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som är intressanta i detta sammanhang. Dessa kapitel innehåller bestämmelser om myndigheters hantering, registrering och utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 4 kap. 1 § ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. I 4 kap. 2 § finns en ny bestämmelse som innehåller krav på att myndigheter ska göra en beskrivning som ger information om myndighetens allmänna handlingar och underlättar tillämpningen av offentlighetsprincipen. Bestämmelsen är så pass ny att riksdag-

gens nämndmyndigheter enligt uppgift från riksdagens arkiv kanske inte har upprättat sådana beskrivningar.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § ska allmänna handlingar enligt huvudregeln registreras så snart de har kommit in eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver däremot inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

I 5 kap. 5 § har det införts ytterligare en ny bestämmelse som anger att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning görs på handlingen, eller om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen.

I fråga om utlämnande av allmänna handlingar anges i 6 kap. 3 § att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över innehållet och den enskilde begär myndighetens prövning.

Bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har praktisk betydelse för hanteringen vid utlämnande av allmänna handlingar och överklagande av sådana beslut och kan därför förväntas få betydelse för utformningen av en kommande reglering.

Överväganden som rör utlämnande av allmänna handlingar kommer att göras i kapitel 8.

4.4 Förvaltningslagens tillämplighet hos riksdagens nämnder

Bedömning:

Förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig hos samtliga nämnder som redovisas i kapitel 3 utom Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, Riksdagens särskilda nämnd och Utrikesnämnden, dvs. för riksdagens nämndmyndigheter. Den befintliga regleringen av nämndmyndigheterna innehåller vissa avvikande bestämmelser från handläggningsreglerna i förvaltningslagen, framför allt rör det sig om regler för omröstning, beslutförhet och över-

klagande. De avvikande bestämmelserna har företräde om de har beslutats av riksdagen, dvs. genom lag, i annat fall är förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga.

Flera av riksdagens nämndmyndigheter har svårt att i praktiken leva upp till samtliga de krav som bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) ställer på service och tillgänglighet och skulle behöva stöd av riksdagsförvaltningen.

Lagens tillämpningsområde

Förvaltningslagen (1986:23) är i princip tillämplig på förvaltningsmyndigheters ärendehandläggning. Bestämmelser om bl.a. serviceskyldighet och tillgänglighet gäller också annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna.

Handläggningsregler

I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden som syftar bl.a. till att upprätthålla en hög rättssäkerhet och tillförsäkra en god service. Förvaltningslagen bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell mening. De måste lämna enkla, snabba och entydiga besked och hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt.

Det ska nämnas att förvaltningslagen är föremål för översyn, (se Dir. 2008:36). Förvaltningslagsutredningen har i uppdrag att lämna förslag till en ny förvaltningslag. Utredningen ska lämna sitt betänkande i maj 2010, och det finns skäl att förvänta sig att ganska omfattande ändringar föreslås i förhållande till nuvarande reglering.

Vissa av förvaltningslagens förfaranderegler förutsätter att ärendet handlar om myndighetsutövning mot enskild för att bestämmelserna ska vara tillämpliga. Detta gäller bestämmelserna om parters rätt att lämna uppgifter muntligt i 14 § andra stycket, myndigheters skyldighet att anteckna uppgifter i 15 §, parters rätt att få del av uppgifter i 16 och 17 §§, beslutsfattarens skyldighet att delta i omröstning i 18 § tredje stycket, skyldighet att motivera beslut i 20 §, underrättelse om innehållet beslut i 21 § och parters rätt att få yttra sig innan myndigheten rättar skrivfel eller liknande i 26 §.

Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är oklart. Någon mer ingående analys av begreppets innebörd kommer inte att göras här. Begreppet förekommer inte endast i förvaltningslagen utan även i andra lagar. Det används t.ex. i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen i betydelsen utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande som riktar sig mot enskild. Det ska röra sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och har sin grund i offentligrättsliga föreskrifter och som påverkar den

enskildes personliga eller ekonomiska situation. Besluten eller åtgärderna behöver inte vara betungande för den enskilde utan även gynnande beslut, t.ex. beslut om tilldelning eller fördelning av ekonomiska förmåner, kan vara att anse som myndighetsutövning. Begreppet är viktigt av flera skäl, bl.a. därför att det avgränsar tillämpningsområdet för de ovan redovisade handläggningsreglerna. Även andra organ än myndigheter kan ha uppgifter som innebär myndighetsutövning. Prövning av utlämnande av allmänna handlingar innebär myndighetsutövning.

Överklagande

Ett område som är förhållandevis oreglerat i förvaltningslagen (1986:223) är vilka beslut som kan överklagas. Sedan den 1 oktober 1998 finns en allmän bestämmelse i 22 a § om instansordningen vid domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Enligt denna bestämmelse får överklagbara beslut som huvudregel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Syftet med regeln är att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning finns enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller EU-rätten utan att en sådan möjlighet är förutsedd i lagstiftningen. I instruktioner för en del förvaltningsmyndigheter under regeringen hänvisas till denna bestämmelse, t.ex. vad gäller överklagande av beslut om rätt till skälig ersättning för inställelsekostnader för den som varit närvarande vid ett sammanträde hos myndigheten för att lämna upplysningar i ett ärende. På motsvarande sätt hänvisas även i 15 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd till denna forumbestämmelse.

Den 1 juli 2006 trädde en lagändring i kraft som tydliggör att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta innebär att beslut av en förvaltningsmyndighet som innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter kan överklagas, även om det i en annan lag eller författning finns ett överklagandeförbud. Bestämmelserna i 3 § andra stycket förvaltningslagen gäller alltså undantagslöst.

Avvikande bestämmelser

Förvaltningslagens (1986:223) handläggningsregler är i princip tillämpliga hos riksdagens nämndmyndigheter vid handläggningen av ärenden och viss annan förvaltningsverksamhet, såvida det inte finns klart avvikande specialbestämmelser i de författningar som styr respektive nämnd och som har beslutats av riksdagen (se Hellners, & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, 2 uppl. 2007 s. 62).

Det finns vissa avvikande bestämmelser för riksdagens nämndmyndigheter, framför allt i frågor om omröstning, beslutförhet och överklagande. Några exempel på sådana avvikande bestämmelser för Valprövningsnämndens verksamhetsområde kan nämnas. Vallagen (2005:837) innehåller bestämmelser

som avviker från förvaltningslagen vad gäller frågan om vilken instans som prövar om överklagande har skett i rätt tid (15 kap. 6 § andra stycket) och enligt 15 kap. 9 § gäller inte bestämmelserna i 28 § förvaltningslagen om omprövning av beslut.

Ett annat exempel på en avvikande bestämmelse är att enligt 8 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter ska ett beslut om tjänstetillsättning som tillkännages genom anslag överklagas inom tre veckor från den dag då beslutet anslogs. Detta avviker från bestämmelsen i 23 § förvaltningslagen att överklagandet ska ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Regler om serviceskyldighet och tillgänglighet

4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) innehåller bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet och tillgänglighet för allmänheten. Dessa bestämmelser är tillämpliga för riksdagens nämndmyndigheter, och det finns anledning att titta närmare på vilka krav de ställer och hur nämndmyndigheterna kan leva upp till kraven i praktiken.

Att myndigheter ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde framgår av 4 § första stycket förvaltningslagen. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov och myndighetens verksamhet. Bestämmelsen gäller all förvaltningsverksamhet och inte bara till förmån för den som är part utan även i förhållande till medborgare i allmänhet och företrädare för massmedierna. Myndigheten ska lämna upplysningar om gällande bestämmelser och myndigheternas praxis om någon frågar efter detta. Omfattningen av serviceskyldigheten är i sista hand en avvägningsfråga för myndigheten (se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, 2 uppl. s. 62, 66–67 och 71).

En viktig fråga inom ramen för 4 § förvaltningslagen handlar om serviceskyldigheten när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. Skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar och uppgifter ur dem samt att ta hänsyn till eventuella sekretessbestämmelser är särskilt reglerad i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se avsnitten 5.3 och 5.4. Regleringen i förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till de bestämmelserna.

5 § förvaltningslagen innehåller bestämmelser om myndigheters tillgänglighet för allmänheten. Även dessa bestämmelser gäller all verksamhet hos förvaltningsmyndigheter, alltså inte endast den del som rör handläggning av ärenden. Förvaltningslagen utgår från att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda och att det ska vara möjligt att få kontakt och svar med hjälp av fax och elektronisk post. Även om det förutsätts att myndigheter kan begränsa sin tillgänglighet med hänsyn till verksamheten och resurssituationen så ställer bestämmelsen i paragrafens tredje stycke ett tydligt krav på att myndigheter ska ha öppet minst två timmar varje vardag för att kunna ta

emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Överväganden

Riksdagens nämnder, utom Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, riksdagens särskilda nämnd och Utrikesnämnden, är förvaltningsmyndigheter. Deras verksamheter innefattar myndighetsutövning mot enskild. Prövning av utlämnande av allmänna handlingar innebär myndighetsutövning.

Det finns i nuvarande reglering inga i förhållande till 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) avvikande bestämmelser för riksdagens nämndmyndigheter, eller för andra små myndigheter, trots att verksamheterna är begränsade till sin natur och har begränsade resurser till sitt förfogande.

Det har inte framkommit något som talar för att den allmänna serviceskyldigheten i form av att ge råd och upplysningar till allmänheten och företrädare för massmedier har brister eller uppfattas som ett problem av nämndmyndigheterna. Det är framför allt sekreterarna, ibland med hjälp av ordförandena, som har hand om dessa uppgifter. Det finns ändå anledning att överväga om den allmänna information som är tillgänglig om riksdagens nämnder bör ses över för att förbättra servicen för allmänheten. Överväganden i den frågan görs i kapitel 13.

Om saken ställs på sin spets så lever flera nämndmyndigheter inte upp till kravet i 5 § tredje stycket på tillgänglighet under två timmar varje dag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Kansliresurserna är för majoriteten av riksdagens nämndmyndigheter begränsade till sekreteraren. Som framgår av beskrivningen av riksdagens nämnder (se kapitel 3) är det endast Valprövningsnämnden som har ett kansli med både en sekreterare och en assistent anställda av riksdagsförvaltningen och med arbetsplats i riksdagens lokaler. Nämnden har dessutom tillgång till den resurs som konstitutionsutskottets kanslijour innebär. Riksdagens överklagandenämnd har assistenthjälp från en anställd i riksdagsförvaltningen, men den tas framför allt i anspråk i samband med beredningen av ärenden. Förutsättningarna för samtliga nämndmyndigheter att upprätthålla kontinuerlig beredskap för att ta emot och registrera handlingar varje vardag bedöms som svaga, organisationerna är sårbara. Man skulle möjligen kunna hävda att resursinsatsen inte blir rimlig om riksdagens små nämndmyndigheter ska upprätthålla förvaltningslagens generella regler om service och tillgänglighet. Totalt sett är efterfrågan på service och tillgänglighet begränsad och står inte i proportion till de resurser som behövs för att upprätthålla den beredskap som krävs. JO har uttalat att en myndighets möjligheter att begränsa sin tillgänglighet blir beroende av olika faktorer såsom verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. I praktiken är det knappast en gångbar lösning att föreslå avvikande bestämmelser om serviceskyldighet och tillgänglighet för riksdagens nämndmyndigheter. Denna be-

dömning beror på att bestämmelserna har karaktär av minimistandard och att man då inte tar hänsyn till vilka ekonomiska och andra resurser som myndigheterna faktiskt har tillgång till.

Det finns således mot bakgrund av nuvarande lagstiftning ett behov för riksdagens nämndmyndigheter att få hjälp dels med att ta emot och eventuellt registrera eller ställa i ordning allmänna handlingar i den omfattning som 5 § tredje stycket förvaltningslagen kräver, dels med att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av nämndens beslut i sådana frågor. Det är särskilt viktigt att få hjälp med dessa uppgifter under semesterperioder.

För Valprövningsnämnden finns enligt uppgifter från sekreteraren redan ett etablerat samarbete med konstitutionsutskottets kansli. För de andra nämnderna måste det övervägas om det rättsligt och rent praktiskt går att få stöd av riksdagsförvaltningen. Närmare överväganden i den frågan kommer att göras i kapitel 9.

Beträffande särskilda handläggningsregler som kan gälla för riksdagens nämndmyndigheter har de i så fall beslutats av riksdagen och i den mån de avviker från förvaltningslagens bestämmelser så har de alltså företräde. Det finns ett möjligt undantag; bestämmelserna i föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd har inte beslutats av riksdagen utan av riksdagsstyrelsen.

4.5 Arbetsmiljöförfattningar

Bedömning:

Det kan inte uteslutas att nämndmyndigheterna och även riksdagsförvaltningen har någon form av arbetsmiljöansvar för uppdragstagarna i nämndmyndigheterna.

I kartläggningen av ansvarsfördelningen mellan partikanslierna i riksdagen och riksdagsförvaltningen m.m. (2007/08:URF2) analyserades särskilt frågor om ansvarsfördelningen vad gäller arbetsmiljöansvaret med utgångspunkt i de generella regleringarna i arbetsmiljölagen (1977:1169), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete. I rapporten konstaterades att det rör sig om många olika kategorier i riksdagens lokaler och att bland dessa finns anställda och innehavare av uppdrag i riksdagens olika organ och nämnder som inte är riksdagsledamöter eller anställda. I kartläggningen analyserades inte förhållandena för denna kategori.

Utan att här gå närmare in i saken så kan det inte uteslutas att även riksdagens nämndmyndigheter har någon form av arbetsmiljöansvar för sina uppdragstagare på grund av att arbetstagarbegreppet är omfattande enligt arbetsmiljölagen. Hur ansvarsfördelningen mellan riksdagens nämnder och riks-

dagsförvaltningen i rollen som ett slags värdmyndighet för riksdagens nämnder, som t.ex. upplåter lokaler för vissa nämnder, är i arbetsmiljöhänseende svårbedömt och får eventuellt ses över i ett annat sammanhang. Som kommer att redovisas i avsnitt 5.4 kan det förhållandet att riksdagsförvaltningen sluter lokala kollektivavtal för vissa uppdragstagare i nämndmyndigheterna vara en omständighet som stärker att dessa skulle kunna ses som arbetstagare.

4.6 Ekonomiadministrativa författningar

Bedömning:

I den utsträckning riksdagsförvaltningen i sin verksamhet med författningsstöd ansvarar för uppgifter eller utför åtgärder som gäller nämndmyndigheternas ekonomiadministrativa verksamhet tillämpas de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för riksdagsförvaltningen.

Det framgår av 1 § andra stycket i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen att bestämmelserna gäller för verksamhet som riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ansvarar för.

I den rapport, Införandet av vissa av budgetlagens bestämmelser för riksdagens myndigheter (2005/06:URF1 s. 35), där förslaget till den särskilda lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsområdet lämnades angav man att det formella tillämpningsområdet för lagen var riksdagens myndigheter utom Riksbanken. Beträffande riksdagens nämnder angavs bl.a. att nämnderna inte disponerar egna anslag, inte får ta upp lån och inte har egna krediter i Riksgäldskontoret samt att de finansieras från riksdagsförvaltningens anslag och ingår i förvaltningens årsredovisning. Slutsatsen drogs att bestämmelserna i den föreslagna lagen i praktiken kommer att tillämpas på nämndernas ekonomiska verksamhet genom att lagen ska gälla för riksdagsförvaltningen.

Formellt sett är alltså inte lagen och den tillhörande föreskriften (RFS 2006:10) om tillämpningen av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen direkt tillämpliga på riksdagens nämndmyndigheter.

4.7 Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet

Bedömning:

Riksdagens nämndmyndigheter omfattas av 2 § 2 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., som innebär att Riksrevisionen i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § får granska den verksamhet som be-

drivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen. Av 4 § framgår att den granskning som avses i 2 § är effektivitetsrevision.

I kartläggningen som bifogats direktiven (se avsnitt 1.2) dras slutsatsen att Riksrevisionens granskningsmandat är otydligt. Till stöd för denna slutsats anges bl.a. att det är otydligt om riksdagsförvaltningen som finansierar riksdagens nämnder också blir ansvarig inför Riksrevisionen samt att det inte finns någon reglering av Riksrevisionens granskning i nämndernas instruktioner.

Enligt 2 § 2 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § granska den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen. Av 4 § framgår att den granskning som avses i 2 § är effektivitetsrevision. Såväl riksdagsförvaltningen som nämndmyndigheterna kan bli föremål för denna typ av revision. Riksrevisionens granskning kan inriktas på en verksamhet som bedrivs av en viss myndighet men också på en verksamhet som berör flera myndigheter (prop. 2001/02:190 s.153). Det torde innebära att det är möjligt för Riksrevisionen att granska såväl en enskild nämndmyndighets verksamhet som verksamhet som kan anses beröra både riksdagsförvaltningen och en nämndmyndighet, dvs. värdmyndighetsförhållandet.

Nämndmyndigheterna har ingen skyldighet att upprätta årsredovisningar och finns därför inte med bland de myndigheter under riksdagen (riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksbanken) och det riksdagsorgan (Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond) som Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för. Riksdagsförvaltningen finansierar nämndmyndigheterna och sköter ekonomiadministrationen för dessa. I den del riksdagsförvaltningens redovisning och räkenskaper avser nämndmyndigheternas verksamhet omfattas dessa av Riksrevisionens årliga revision.

4.8 Säkerhetsskyddsförfattningar

Bedömning:

Lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter samt säkerhetsskyddslagen (1996:627) är tillämpliga på riksdagens nämndmyndigheter.

Den förstnämnda lagen ställer krav på myndigheterna att aktivt ta ställning till frågor om säkerhetsskydd, vilket i sin tur kan kräva att riksdagsförvaltningen ger stöd till nämndmyndigheterna i dessa frågor.

Uppdragstagare i riksdagens nämndmyndigheter som är på besök i riksdagens lokaler kan enligt lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler kontrolleras som vilken besökare som helst. Kontroll av anställda vid riksdagsförvaltningen och partikanslierna får endast ske om det finns särskilda skäl för det.

Av 1 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter framgår att lagen gäller för samtliga sju nämndmyndigheter. Enligt 2 § första stycket finns det ett verksamhetskrav att där lagen gäller ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. För samtliga myndigheter gäller enligt paragrafens andra stycke att säkerhetsskyddet ska utformas med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar samt med beaktande av enskildas integritet. Med säkerhetsskydd avses enligt 3 § skydd mot spioneri, sabotage, och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet och skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Det framgår av 9 § att de myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde var och en inom sitt verksamhetsområde ska se till att de som berörs av bestämmelserna i lagen informeras om innehållet i lagen och ges utbildning i frågor om säkerhetsskydd och att säkerhetsskyddet kontrolleras. I 10 § har bl.a. riksdagens nämndmyndigheter bemyndigats att meddela de närmare föreskrifter inom sitt verksamhetsområde som behövs för tillämpningen av lagen och säkerhetsskyddslagens (1996:627) bestämmelser om säkerhetsprövning.

Det kan nämnas att 11–29 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627) som bl.a. handlar om säkerhetsprövning, registerkontroll, placering i säkerhetsklass och särskild personutredning också är tillämplig för riksdagen och dess myndigheter.

Lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler syftar till att förebygga att det i riksdagens lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Beslut om säkerhetskontroll fattas enligt 2 § av talmannen och ska avse visst tillfälle eller viss tid. Enligt 3 § omfattar säkerhetskontroll den som utan att vara ledamot av riksdagen uppehåller sig i riksdagens lokaler. Kontroll av anställda vid riksdagsförvaltningen och partikanslierna får dock endast ske om det finns särskilda skäl för det.

Lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter samt säkerhetsskyddslagen (1996:627) är tillämpliga på riksdagens nämndmyndigheter. Den förstnämnda lagen ställer krav på varje myndighet att aktivt ta ställning till behovet av säkerhetsskydd och anpassa det med hänsyn till verksamhetsförutsättningarna. Det är inte tydligt vilken praktisk betydelse dessa lagar kan ha för nämndmyndigheterna, men det går inte att bortse från deras existens. Det väcker frågan om nämndmyndigheterna behöver information eller stöd från riksdagsförvaltningen om säkerhetsskydds-författningarna och om det i nämndmyndigheternas instruktioner inte borde finnas en hänvisning till föreskriftsrätten enligt 10 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

När det gäller lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler kan det konstateras att uppdragstagare i riksdagens nämndmyndigheter vid besök i riksdagens lokaler rättsligt befinner sig i samma kategori som vilken besökare som helst. Det kan ifrågasättas om det är ett rimligt synsätt, i varje fall om man utgår från att riksdagsförvaltningen är ett slags värmyndighet för riksdagens nämndmyndigheter. I praktiken torde det inte vara fråga om något påtagligt problem. Det är snarare praktiska frågor om tillgänglighet och passerkort för tillträde till riksdagens lokaler som kan behöva ses över.

4.9 Arkivförfattningar

I arkivlagen (1990:782) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. Inom riksdagsområdet gäller föreskriften (RFS 2004:4) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ. Den är tillämplig på riksdagen och dess organ utom Riksbanken, Riksrevisionen, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och Utrikesnämnden. Utrikesnämndens handlingar förvaras och arkiveras hos Utrikesdepartementet. I arkivföreskriften finns uttryckliga bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan riksdagens arkiv, som är enhet inom riksdagsförvaltningen, och de arkivansvariga i riksdagsorganen. Det är ordförandena i nämnderna som är arkivansvariga.

5 Riksdagsförvaltningens nuvarande uppgifter och ansvar

5.1 Uppgifter enligt riksdagsordningen

I 9 kap. 4 § riksdagsordningen finns grundläggande bestämmelser om riksdagsförvaltningens uppgifter i frågor om personal och förvaltning. Riksdagsförvaltningen ska, när det gäller riksdagen och *riksdagens myndigheter*, i den omfattning som riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor
2. upprätta 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. besluta om föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

Bestämmelserna har en övergripande karaktär, och de förutsätter att det sker en närmare reglering av riksdagsförvaltningens uppgifter genom lag. På frågan om vilka organ riksdagsförvaltningens uppgifter ska innefatta är svaret i riksdagsordningen: riksdagen och riksdagens myndigheter. Vad som avses med riksdagens myndigheter har tagits upp i avsnitt 2.3.

5.2 Uppgifter enligt lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

Under utredningsarbetet har det framkommit att förvaltningens instruktion, arbetsordning och övriga styrdokument varit föremål för en översyn med målet att inte tynga instruktionen med onödiga detaljbestämmelser och att den förhållandevis nya myndighetsförordningen (2007:515) är inspirationskälla. Enligt uppgift planeras inte någon mer genomgripande ändring av innehållet i den huvudbestämmelse som anger vad som är riksdagsförvaltningens uppgifter; man tänker sig att i uppräknningen lyfta fram partikansliernas och enskilda riksdagsledamöters verksamhet.

Huvuduppgifter

Den nuvarande lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen reglerar närmare vad förvaltningen ska ansvara för. I 1 § anges vad som är riksdagsförvaltningens huvuduppgifter, nämligen att

1. biträda vid behandlingen av riksdagens ärenden

2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen
3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU
4. handlägga ärenden rörande riksdagens internationella kontakter
5. svara för säkerhet och för fredstida krishantering i riksdagen
6. tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet.

Det är endast punkterna 2 och 6 i 1 § som kan tänkas beröra riksdagens nämnder. Punkt 2 hänvisar tillbaka till vad som anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen. Av störst intresse för riksdagens nämnder är punkt 6. Den har levt vidare från instruktionen för Riksdagens förvaltningskontor, och i förarbetena (delbetänkandet från Riksdagskommittén 1999/2000:TK:2 Ny förvaltningsorganisation för riksdagen s. 12) framgår att den anger förvaltningens uppgift som serviceorgan för riksdagen. Det finns anledning att instämma i bedömningen i den till direktiven fogade kartläggningen att det är otydligt i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen vilka övriga riksdagsorgans verksamhet som avses. Men i praktiken råder knappast något tvivel om att i varje fall riksdagens nämndmyndigheter anses vara riksdagsorgan även om förarbetena inte innehåller något uttalande i fråga om nämnderna. De innefattas i den allmänt formulerade skyldighet som förvaltningen har att se till att det finns resurser och service så att kammaren, utskotten och övriga organ kan bedriva sina verksamheter.

Detaljerade uppgifter i instruktionen

De uppgifter för riksdagsförvaltningen som anges i 2 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen är relativt detaljerade och konkreta. Uppgifterna är villkorade. Riksdagsförvaltningen ska ha följande uppgifter om inte annat är föreskrivet:

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och *dess myndigheter* m.m., dock inte för Riksrevisionen
2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och *dess myndigheter* utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och *dess myndigheter* utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte ska meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen
3. yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten och upprätta en sammanställning för var och en av *riksdagens myndigheter*, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten
4. handlägga frågor om ekonomiska förmåner till riksdagsledamöter och deras efterlevande och till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet och deras efterlevande enligt lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för

riksdagens ledamöter respektive den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet

5. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och *dess myndigheter* utom Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän 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 företräda riksdagen och *dess myndigheter* som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen
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 Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen har enligt 2 § andra stycket i instruktionen en skyldighet att bereda *riksdagens myndigheter* tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet och en rätt att till var och en av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

5.3 Ansvar för att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten m.m.

Bedömning:

Det är otydligt i 2 § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen om det är riksdagsförvaltningens uppgift att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för var och en av riksdagens nämndmyndigheter eller för samtliga nämndmyndigheter tillsammans eller om det räcker att de förslag till anslag som nu upprättas inkluderar kostnader för samtliga riksdagens nämnder.

Det bör framgå av förslagen till de anslag som riksdagsförvaltningen upprättar, anslagen 2:1 Riksdagens ledamöter och partier och 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag, att de används för kostnader för riksdagens nämndmyndigheter.

Inledning

Riksdagsförvaltningen upprättar förslag till anslagen 2:1 och 2:2 under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Anslaget 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m. avser finansiering av ledamöternas arvoden, traktamenten m.m. För budgetåret 2009 var anslaget 818 128 000 kr och för budgetåret 2010 är det 828 128 000 kr. Anslaget 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag används till löner, hyror, administration, intern service, säkerhet, IT-stöd m.m. För bud-

getåret 2009 var anslaget 645 609 000 kr och för budgetåret 2010 är det 663 386 000 kr.

Ekonomichefen i riksdagsförvaltningen anser att det för närvarande är oklart vad som förväntas av riksdagsförvaltningen och ekonomienheten i fråga om riksdagens nämnder. I 2 § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, som handlar om att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten, kan man genom förkortningen ”m.m.” möjligen läsa in ett ansvar för riksdagsförvaltningen att upprätta förslag till anslag för riksdagens nämnder.

Riksdagsförvaltningen upprättar inga förslag till anslag för riksdagens nämndmyndigheter. Bestämmelsen i 2 § 3 om att riksdagsförvaltningen ska upprätta en sammanställning över finansiella villkor tillämpas inte.

Överväganden

När riksdagens nämndmyndigheter har inrättats har det i förarbetena angetts med vilka anslag finansieringen ska ske. Som exempel kan nämnas att i betänkandet 1993/94:KU11 Statsrådets och ledamöternas arvoden anges att kostnaderna för Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden bör belasta anslaget A1 Ersättningar till riksdagens ledamöter m.m. och rymmas inom ramen för redan beviljade medel. För Partibidragsnämnden var tanken från början att kostnaderna för nämndens administration skulle belasta själva sakanslaget Statligt stöd till politiska partier (se prop. 1965:174 s.10). Så förefaller också ha varit fallet så länge nämnden hade Riksgäldskontoret som värdmyndighet.

När den nuvarande lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen utarbetades och trädde i kraft existerade samtliga nu aktuella nämndmyndigheter utom Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Förarbetsuttalanden om anslags- och budgetfrågor saknas helt för riksdagens nämndmyndigheter. Övervägandena i delbetänkandet om riksdagsförvaltningens roll i förhållande till riksdagens verk i budgetfrågor avgränsades, såtillvida att det anges att de myndigheter som främst tilldrar sig intresse är Riksdagens ombudsmän och dåvarande Riksdagens revisorer.

Det är otydligt i 2 § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen om det är riksdagsförvaltningens uppgift att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för var och en av riksdagens nämndmyndigheter eller för samtliga nämndmyndigheter tillsammans eller om de förslag till anslag som nu upprättas även ska innefatta kostnader för riksdagens nämndmyndigheter. Förarbetsuttalanden vid inrättandet av vissa nämnder talar för den sistnämnda tolkningen. Slutsatsen är att det är otillfredsställande att det inte i riksdagsförvaltningens instruktion eller på annat ställe tydligt framgår vilka uppgifter riksdagsförvaltningen har eller vad som faktiskt utförs på ett så pass centralt område som anslags- och budgetfrågor.

Det framgår inte av riksdagsförvaltningens förslag till anslag på statsbudgeten att anslagen ska användas för kostnader för riksdagens nämndmyndigheter eller för andra nämnder. Den informationen bör läggas till.

5.4 Ansvar för frågor om arvoden och ersättningar och den centrala arbetsgivarfunktionen

Bedömning:

Riksdagsförvaltningens uppgift att svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och *dess myndigheter* är otydligt formulerad i 2 § 5 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen när det gäller uppdragstagarna i riksdagens nämndmyndigheter.

Riksdagsförvaltningen har enligt 2 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen rätt att ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter. Riksdagsförvaltningen saknar däremot stöd för att ingå lokala kollektivavtal för riksdagens nämndmyndigheter.

Inledning

Bland de uppgifter som särskilt nämns i 2 § 5 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen är att riksdagsförvaltningen ska svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och *dess myndigheter* utom Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen samt svara för frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande. Bestämmelsens lydelse omfattar i princip inte riksdagens nämndmyndigheter som inte har arbetstagare utan uppdragstagare. I praktiken utövas riksdagsförvaltningens ansvar på så sätt att förvaltningen beslutar om arvoden till ledamöterna m.fl. och sköter utbetalningarna (se avsnitt 5.6).

Riksdagsförvaltningen har enligt 2 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen rätt att ingå *centrala* kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och *dess myndigheter* samt företräda riksdagen och *dess myndigheter* som arbetsgivare i arbetstvister som rör kollektivavtal som slutits av riksdagsförvaltningen. Konstitutionsutskottet har uttalat (bet. 1999/2000:KU19 s.10) att den centrala arbetsgivarrollen i stort sett ska vara begränsad till att träffa centrala ramavtal för området och vid behov fungera som rådgivare.

Det har emellertid framkommit att riksdagsförvaltningen genom personalenheten har tecknat ett lokalt kollektivavtal för arvoden till dem som har uppdrag för nämnderna men inte är ledamöter. Det senaste avtalet är tecknat den 22 maj 2008 (dnr 231-2977-07/08). Assistenterna som är anställda i riksdagsförvaltningen får en procentsats av sin lön i tillägg, vilket gör att ersättningen höjs med automatik när månadslönen höjs. Men även arvoden till sekreterare och föredragande regleras i samma kollektivavtal. Avtalet omfattar uppdragen som sekreterare, och i förekommande fall föredragande, i Riksdagens överklagandenämnd, Valprovsnämnden, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och Partibidragsnämnden.

Överväganden

Riksdagsförvaltningens ansvar för frågor om arvoden och ersättningar för uppdragstagarna i riksdagens nämndmyndigheter är otydligt i riksdagsförvaltningens instruktion trots att ansvaret genom begreppet ”riksdagen och dess myndigheter” omfattar samtliga riksdagens myndigheter utom Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Otydligheten beror på att begreppen löner och arbetstagare inte är relevanta för uppdragstagare som får arvode. Det måste framgå klart antingen av riksdagsförvaltningens instruktion eller av annan reglering vilket ansvar riksdagsförvaltningen har eller ska ha för nämndmyndigheterna i detta hänseende.

Att riksdagsförvaltningen har rätt att sluta centrala kollektivavtal inom riksdagsområdet för samtliga myndigheter under riksdagen framgår i instruktionen och stöds av konstitutionsutskottets uttalande. Däremot saknas det helt och hållet författningsstöd för riksdagsförvaltningen att ingå *lokala* kollektivavtal för riksdagens nämndmyndigheter. Förfarandet väcker för övrigt frågor av principiell natur om nämndmyndigheternas och riksdagsförvaltningens arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar och om anställnings- och arbetstagarbegreppen för de personer vars arvoden har reglerats i det aktuella avtalet. Vid gränsdragningen mellan arbetstagare och självständiga uppdragstagare görs bedömningen om ett anställningsförhållande föreligger utifrån tio omständigheter. En samlad bedömning och värdering av omständigheterna ska göras i det enskilda fallet. Utan att här närmare gå in på en sådan bedömning kan det konstateras att riksdagsförvaltningens tecknande av ett lokalt kollektivavtal åtminstone utgör en omständighet som pekar i riktning mot att det föreligger ett anställningsförhållande. En utgångspunkt i den typ av begränsad verksamhet som nämndmyndigheterna bedriver, och mot bakgrund av nämndmyndigheternas finansiering, får anses vara att det saknas skäl att skapa anställningsförhållanden. Det ligger i riksdagsförvaltningens intresse att se dem som arbetar för nämnderna som självständiga uppdragstagare. Rent praktiskt finns det anledning att anta att de fackliga representanterna har ganska svårt att bilda sig en uppfattning om verksamheterna i riksdagens nämnder.

Riksdagsförvaltningen har enligt 2 § andra stycket i instruktionen en skyldighet att bereda *riksdagens myndigheter* tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet. Nämnderna har enligt uppgift från personalenheten under senare år inte beretts tillfälle att lämna synpunkter på ersättningarna till assistenter och sekreterare.

I 3 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprovsnämnden anges att ersättning till sekreterare, föredragande och experter bestäms av nämnden. Att riksdagsförvaltningen sluter lokala kollektivavtal för de två förstnämnda kategorierna strider inte endast mot riksdagsförvaltningens egen instruktion utan också uttryckligen mot Valprovsnämndens instruktion.

Hantering av, eller om man så vill den befintliga regleringen av ansvaret för, ersättningsfrågorna för nämndmyndigheterna uppvisar brister som behöver åtgärdas. Det kan göras på flera sätt: den nuvarande regleringen efterlevs, regleringen ändras och bringas i överensstämmelse med den faktiska hanter-

ingen eller en ny reglering föreslås. Ansvaret för frågor om arvode och ersättningar behöver övervägas ytterligare, vilket kommer att göras i kapitel. 13.

5.5 Ansvar för att tillhandahålla resurser och service m.m. till riksdagsorganen

Bedömning:

En av riksdagsförvaltningens huvuduppgifter är ansvaret att tillhandahålla de resurser och den service m.m. som behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet. Vilka organ som är riksdagsorgan är otydligt. Riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter bör förtydligas.

Flera av riksdagsförvaltningens enheter tillhandahåller stöd till riksdagens nämnder och vissa bereder beslut om ärenden som gäller nämndmyndigheterna. Detta framgår inte av riksdagsförvaltningens interna regelverk. Det bör övervägas om ansvaret mot nämnderna kan tydliggöras i föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden inom riksdagsförvaltningen eller någon motsvarande föreskrift.

Det är ur bestämmelsen i 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen som stödet till riksdagens nämnder härleds. I fråga om administrativt stöd konstaterades i förarbetena till instruktionen att (se 1999/2000:TK:2 s. 15) dåvarande förvaltningskontoret tillhandahöll administrativa tjänster åt riksdagens myndigheter. JO och Riksdagens revisorer betalade för dessa tjänster. ”För de mindre organen inom riksdagens myndighetsorganisation samt för Riksbanken gällde andra villkor och några ändringar i den gällande ordningen var enligt förslaget inte avsedda.” Som tidigare har konstaterats ett flertal gånger är det inte helt klart vad som anses vara riksdagsorgan och någon påtaglig vägledning ges inte i förarbetena till riksdagsförvaltningens instruktion. Den tolkning som ligger närmast till hands är att riksdagens nämndmyndigheter innefattas. Riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter bör dock förtydligas.

5.6 Vilket stöd tillhandahåller riksdagsförvaltningens enheter?

Bedömning:

Flera av riksdagsförvaltningens enheter utför uppgifter eller bereder ärenden om beslut (se avsnitt 5.7) som gäller riksdagens nämndmyndigheter, men detta framgår inte av riksdagsförvaltningens regelverk. Ett sätt att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheterna kan vara att i föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden

eller någon motsvarande föreskrift tydliggöra ansvaret för riksdagens nämnder.

Inledning

I detta avsnitt är avsikten att kortfattat redogöra för det administrativa kanslistöd som riksdagsförvaltningens enheter ger riksdagens nämndmyndigheter. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara komplett.

Ekonomienheten

Enheten har hand om den ekonomiska redovisningen för nämndmyndigheterna. Ekonomienheten sköter de kvartalsvisa utbetalningarna av partistödet till partierna enligt 14 § tredje stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Enheten för ledamotsservice

Enheten för ledamotsservice har hand om driftsbudgeten för riksdagens nämnder. Enheten sköter administrationen av utbetalningar av månads- och sammanträdesarvoden och reseräkningar till dem som har uppdrag hos nämndmyndigheterna och har även hand om ekonomiadministrationen för nämndernas övriga kostnader.

Personalenheten

Personalenhetens uppgifter och ansvar för riksdagens nämnder är begränsat på grund av att ersättningen för uppdrag i nämnderna i allmänhet lämnas som månads- och sammanträdesarvoden, och dessa handläggs av enheten för ledamotsservice. Det är för närvarande endast två utskottsassistenter som har lönetillägg för sina uppdrag i respektive nämnd. Som redovisats tecknar personalenheten lokalt kollektivavtal för arvoden till dem som ingår i nämnderna men inte är ledamöter och tillhandahåller administrativa system så att ersättningarna kan betalas ut.

Informationsenheten

Informationsenheten ansvarar för riksdagens webbplats och samordningen av den interna informationen i intranätet Helgonät. Både webbplatsen och intranätet innehåller information om riksdagens nämnder. Informationsenheten hjälper dessutom några av riksdagens nämndmyndigheter med att utforma eller sända ut pressmeddelanden.

IT-enheten

Förutom till de två nämndsekreterare och två utskottsassistenter som är anställda i riksdagsförvaltningen tillhandahåller IT-enheten datorkonton till två nämndsekreterare som inte är anställda inom riksdagsförvaltningen.

Registratorsexpeditionen

Registratorsexpeditionen ser till att ingående post till Riksdagens arvodesnämnd sänds till nämndens sekreterare. Registratorsexpeditionen förvarar ibland någon enstaka nämnds handlingar under sommarsemestern.

Enheten intern service – Post och distribution

På begäran eftersänder enheten för post och distribution inkommande post till nämndernas sekreterare.

Riksdagens arkiv

Föreskriften (RFS 2004:4) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ är tillämplig på riksdagens nämnder. I föreskriften framgår genom den generella regleringen för riksdagsorganans ansvarsfördelningen mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen. Vem som är arkivansvarig, vad ansvaret innebär m.m. regleras i 11–13 §§ och vad riksdagsförvaltningen genom Riksdagens arkiv har ansvar för regleras i 8 §.

Riksdagens arkiv tar emot arkivmaterial och upprättar i samråd med arkivvårdarna dokumenthanteringsplanerna för nämndmyndigheterna.

Riksdagens utredningstjänst (RUT)

Av föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden inom riksdagsförvaltningen framgår att RUT ansvarar för utredningsuppdrag från riksdagens ledamöter och förvaltning, partigruppernas kanslier samt utländska parlament. Riksdagens nämnder finns inte med bland dem som RUT ska utföra uppgifter åt. Endast en nämnd har vid ett tillfälle använt RUT:s tjänster. Enhetschefen har uppgett att det finns utrymme för RUT att göra vissa uppdrag för nämnderna.

Riksdagens bibliotek

Riksdagens bibliotek ger biblioteksservice till nämnderna.

5.7 Ansvar för beslut som gäller riksdagens nämnder

Bedömning:

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket uppställs krav på svenskt medborgarskap bl.a. för personer som väljs av riksdagen för att inneha tjänst eller uppdrag samt för chef för eller ledamot av myndighet som lyder omedelbart under riksdagen.

Riksdagsförvaltningens har rätt att enligt 4 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen generellt föreskriva eller i särskilt fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för en *anställning*. Kravet gäller

förmodligen inte för beslut om sådana *uppdrag* i riksdagens nämndmyndigheter som riksdagsförvaltningen beslutar om.

Den reglering som nu gäller för krav på svenskt medborgarskap för ledamöter och andra uppdragstagare i riksdagens nämnder är inte enhetlig och det framgår inte klart varför det finns skillnader.

Hur starka skälen i dag är att ha krav på svenskt medborgarskap för ledamöter och andra uppdragstagare i nämnderna är en fråga som delvis har behandlats av Grundlagsutredningen i SOU 2008:125 men som det kan finnas skäl att ytterligare överväga.

Beslut att inneha uppdrag som ställer krav på svenskt medborgarskap

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen uppställs krav på svenskt medborgarskap bl.a. för att inneha och utöva domartjänst och för personer som väljs av riksdagen för att inneha tjänst eller uppdrag samt för chef för eller ledamot av myndighet som lyder omedelbart under riksdagen. Även i övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller en kommun uppställas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Motiven enligt Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 203) för att endast svenska medborgare ska tillsättas på vissa tjänster eller uppdrag är att bl.a. hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning ska fattas av svenska medborgare.

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125 s. 590 f.) behandlat frågan om krav på svenskt medborgarskap vid anställningar och andra uppdrag med anknytning till riksdagen. Utredningen har lämnat en redovisning av vilka uppdrag som man anser tillsätts genom val i riksdagen, vilken hänvisas till i proposition 2009/10:80 (s. 240). I redovisningen anges bl.a. ordförande, ersättare för ordförande samt ledamöter i Valprövningsnämnden, ordförande och ersättare för ordförande i Riksdagens överklagandenämnd, ordförande och ledamöter i Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna samt Statsrådsarvodesnämnden.

Man kan fråga sig om bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen gäller när riksdagsstyrelsen utser ledamöter till Riksdagens arvodesnämnd, Partibidragsnämnden och Riksdagens ansvarsnämnd och när konstitutionsutskottet väljer ledamöter och ersättare för arbetsgivarrepresentanterna i Tjänstenämnden för riksdagens och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd. Grundlagsutredningen anser uppenbarligen inte att konstitutionsutskottet och riksdagsstyrelsen utser ledamöter i dessa nämnder på delegation från riksdagen och att förfarandet bör jämföras med att riksdagen själv utser uppdragstagarna i organen (se avsnitt 2.3). Det motsatta synsättet leder till konsekvensen att ledamöter och ersättare som utses till Tjänstenämnden för riksdagens och dess myndigheter och riksdagens särskilda nämnd måste vara svenska medborgare.

Ledamöterna i Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd och Riksdagens arvodesnämnd utses av riksdagsstyrelsen. För ledamöterna i Partibidragsnämnden och för ordföranden och vice ordföranden i Riksdagens an-

svarsnämnd finns behörighetskrav att de ska inneha eller ha innehaft ordinarie tjänst som domare eller erfarenhet som domare, vilket innebär att de enligt bestämmelserna i 11 kap. 9 § regeringsformen måste vara svenska medborgare. För övriga ledamöter i Riksdagens ansvarsnämnd och för ledamöter i Riksdagens arvodesnämnd finns däremot inga behörighetskrav, och ett krav på svenskt medborgarskap måste i så fall grundas på bestämmelsen att de är ledamöter i en myndighet som lyder omedelbart under riksdagen.

Enligt 4 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen får riksdagsförvaltningen generellt föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen och dess myndigheter. Endast Riksbanken och Riksrevisionen är i bestämmelsen uttryckligen undantagna från rätten för riksdagsförvaltningen att besluta om svenskt medborgarskap. Formellt kan det se ut som om riksdagens nämndmyndigheter omfattas av riksdagsförvaltningens föreskriftsrätt om svenskt medborgarskap. I nämndmyndigheterna förekommer det dock inte *anställningar* utan förordnanden om att inneha uppdrag. Det innebär att för uppdragstagare såsom sekreterare och föredragande kan inte krav på svenskt medborgarskap ställas. Såvitt det är känt har riksdagsförvaltningen i praktiken inte använt sin föreskriftsrätt enligt denna bestämmelse.

Den slutsats som kan dras är att den ordning som gäller för krav på svenskt medborgarskap för ledamöter och andra uppdragstagare i riksdagens nämnder inte är enhetlig och att det inte är helt klart varför det finns skillnader. Hur starka skälen i dag är att över huvud taget ha krav på medborgarskap för ledamöterna i nämnderna är en grundlagsfråga som har övervägts av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) men som det ändå kan finnas skäl att ytterligare överväga.

Beslut om förordnande av ledamöter och sekreterare samt arvoden till ledamöter

Riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna framgår inte alltid av bestämmelserna i riksdagsordningen och i lagen med instruktion (2000:419) för riksdagsförvaltningen (se avsnitt 5.2). Riksdagsstyrelsen förordnar ledamöter och sekreterare för Riksdagens ansvarsnämnd samt ledamöter för Partibidragsnämnden och Riksdagens arvodesnämnd med stöd av respektive nämnds instruktion eller motsvarande författning. Som redovisats i avsnitt 3.2 utser riksdagsförvaltningen, i praktiken riksdagsdirektören, sekreterare i Partibidragsnämnden.

Riksdagsstyrelsen bestämmer arvodena för ledamöterna i vissa nämnder, nämligen för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden. Det är däremot riksdagen som beslutar om arvoden m.m. till ledamöterna i Riksdagens överklagandenämnd och Valprovsnämnden, enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

5.8 En jämförelse mellan ansvaret för partikanslierna i riksdagen och för riksdagens nämnder

Riksdagsförvaltningens ansvar för att tillhandahålla resurser och den service som behövs såväl för partikanslierna som för riksdagens nämnder härleds ur bestämmelsen i 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Den nuvarande författningsmässiga regleringen av ansvaret är gemensam. De oklarheter som finns om innehållet och omfattningen av ansvaret har påtagliga likheter för partikanslierna i riksdagen och för riksdagens nämnder. Trots att verksamheterna visserligen inte alls är jämförbara till innehåll eller omfattning är det i båda fallen fråga om självständiga organisationer som är beroende av den tilldelning av resurser och service som riksdagsförvaltningen ger genom de anslag som förvaltningen tilldelas av riksdagen. Majoriteten av riksdagens nämnder är myndigheter och måste följa de allmänna bestämmelser som gäller för sådana. För både partikanslierna och nämndmyndigheterna kan man se riksdagsförvaltningen som ett slags värdmyndighet. Riksdagsförvaltningen har inga handläggande uppgifter för vare sig partikanslierna eller nämndmyndigheterna. Riksdagsförvaltningen upplåter lokaler för partikanslierna. Lokaler upplåts i viss men liten utsträckning för riksdagens nämnder. Det är endast Valprövningsnämnden och Partibidragarnämnden som har någon form av kansli i riksdagens byggnader.

För såväl partikanslierna som riksdagens nämnder är frågor om ansvarsförhållanden och ansvarsfördelningen aktuella. En kartläggning har gjorts av ansvarsfördelningen mellan partikanslierna i riksdagen och riksdagsförvaltningen (2007/08:URF2). Kartläggningen visar att vissa förhållanden, bl.a. tekniskt stöd, arbetsmiljöansvar och kunskapsförsörjning, är frågor av intresse även för riksdagens nämnder.

Flera av riksdagsförvaltningens enheter utför uppgifter eller bereder ärenden om beslut som gäller riksdagens nämndmyndigheter, men detta framgår inte av riksdagsförvaltningens regelverk. Ett sätt att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheterna kan vara att i föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden eller någon motsvarande föreskrift tydliggöra ansvaret för riksdagens nämnder.

6 Ny generell reglering

6.1 Reglering för riksdagens nämnder eller för riksdagens nämndmyndigheter?

Bedömning:

En ny generell reglering bör inte innefatta Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, Riksdagens särskilda nämnd och Utrikesnämnden utan endast gälla för de nämnder som är myndigheter under riksdagen, riksdagens nämndmyndigheter.

Tre av nämnderna som redovisas i kapitel 3, Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, Riksdagens särskilda nämnd och Utrikesnämnden, är inte myndigheter under riksdagen. De tre omfattas inte av regeringsformens eller förvaltningslagens (1986:223) myndighetsbegrepp.

Nämnden för riksdagen och dess myndigheter och riksdagens särskilda nämnd är partssammansatta samverkansorgan. Organ som helt eller delvis utses av riksdagen räknas som riksdagsorgan, men det är inte riktigt lika tydligt om organ som utses av riksdagsorgan verkligen också ska anses vara riksdagsorgan. Det är inte riksdagen i betydelsen kammaren som utser ledamöter till Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd. Riksdagen har bemyndigat konstitutionsutskottet att sköta den uppgiften.

Även andra organ än myndigheter kan ha uppgifter som innebär myndighetsutövning. De uppgifter som Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd har – att utfärda utlåtanden – grundar sig inte på offentligrättsliga föreskrifter utan på kollektivavtal. Det är inte i första hand för att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstare som nämnderna har inrättats utan för att beakta allmänintressen som kan skadas genom stridsåtgärder eller avtal på vissa områden, men det är ändå inte fråga om myndighetsutövning. Nämndernas majoritetsbeslut har karaktären av rekommendationer och är inte rättsligt bindande beslut för parterna, även om man räknar med att parterna frivilligt rättar sig efter rekommendationerna. Nämndernas uppgifter kan därför inte anses innefatta myndighetsutövning.

Det förekommer ingen kontinuerlig verksamhet i Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd. De problem som tas upp i direktiven är inte aktuella eller relevanta för dessa två nämnder. Sammantalet talar ovan redovisade förhållanden för att dessa två nämnder inte bör innefattas i den typ av generell reglering som direktiven efterfrågar.

Utrikesnämnden är ett samrådsorgan mellan riksdagen och regeringen. Nämnden väljs av riksdagen och är ett riksdagsorgan. Nämnden är ingen myndighet i regeringsformens eller förvaltningslagens mening. Nämnden har

inga uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Den likställs med en myndighet i tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bemärkelse när det är fråga om utlämnande av handlingar, se Ds Ju 1987:2. Utrikesnämnden prövar emellertid inte utlämnande av handlingar på grund av att nämndens handlingar förvaras av Utrikesdepartementet.

I egenskap av ett riksdagsorgan omfattas Utrikesnämnden av riksdagsförvaltningens ansvar att tillhandahålla de resurser och den service m.m. som behövs för verksamheten enligt 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen delar ansvaret för Utrikesnämnden med Utrikesdepartementet. Det är Utrikesdepartementet som i huvudsak står för kanslistödet till Utrikesnämnden. Om det finns oklara ansvarsförhållanden i fråga om Utrikesnämnden gäller det snarare ansvarsfördelningen mellan riksdagsförvaltningen och Utrikesdepartementet än mellan riksdagsförvaltningen och Utrikesnämnden. Övervägande skäl talar emot att innefatta Utrikesnämnden i en generell reglering av riksdagens nämnder.

Slutsatsen är att en generell reglering inte bör gälla samtliga riksdagens nämnder utan endast nämndmyndigheterna.

6.2 Nuvarande reglering och ändringsbehov

Bedömning:

Den nuvarande regleringen av riksdagens nämndmyndigheter ger en splittrad bild.

Det finns goda skäl att försöka skapa en mer enhetlig reglering av riksdagens nämndmyndigheter, och den bör kunna ske utan att man gör våld på självständigheten eller förringar olikheter i uppgifterna och omfattningen av verksamheten.

Inledning

Riksdagens nämndmyndigheter är ingen helt homogen grupp av myndigheter. Samtliga är förvaltningsmyndigheter under riksdagen. Några nämnder, Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd, anses ha en konstitutionellt friare ställning. Det är tveksamt om ledamöterna i dessa nämnder "lyder" under riksdagen (jämför Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason, Regner, Grundlagarna, 2006, andra uppl. s 506). Kopplingen till riksdagens verksamhet och riksdagsförvaltningen är starkare för vissa nämnder än för andra.

Ledamöterna och i förekommande fall suppleanterna i Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd väljs av riksdagen för fyraårsperioder. Övriga nämnder väljs av riksdagsstyrelsen för varierande tidsperioder. Antalet ledamöter i nämnderna varierar alltifrån tre till sju. Fyra av nämnderna, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna samt Parti-

bidragsnämnden, har endast tre ledamöter och inga suppleanter så som övriga nämnder har.

Nämnderna har olika uppgifter och olika typer av uppgifter, vilka kan delas in i två huvudgrupper. Tre nämnder har löne- eller arvodesättande uppgifter, och tre nämnder har rättstillämpande uppgifter. En nämnd, Riksdagens arvodesnämnd, har numera både och. För de nämnder som har en domstolsliknande karaktär, Valprovsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd, Riksdagens ansvarsnämnd och Partibidragsnämnden, finns behörighetskrav som innebär att antingen ordförande och vice ordförande eller, såsom gäller för Partibidragsnämnden, samtliga ledamöter ska ha erfarenhet som domare.

Utgångspunkten för en nämnds beslutsfattande är den kollektiva beslutsmodellen, i varje fall vid beslut som gäller de verksamhetsspecifika uppgifterna. Vissa nämnder har något avvikande beslutförhållningsregler som innebär att det inte krävs att samtliga ledamöter är närvarande för att beslut ska kunna fattas; så är fallet med Riksdagens ansvarsnämnd och Riksdagens överklagandenämnd.

Samtliga nämnder har en sekreterare till sitt förfogande, vilket framgår av regleringen utom när det gäller Partibidragsnämnden. Vissa nämnder har rätt att själva utse sin sekreterare, för andra nämnder utser riksdagsförvaltningen sekreteraren. Valprovsnämnden har också särskilda föredraganden till sin hjälp och dessutom assistenthjälp av en anställd i riksdagsförvaltningen. Riksdagens överklagandenämnd har också assistenthjälp. En nämnd, Riksdagens ansvarsnämnd, har i praktiken en annan myndighet som värdmyndighet och kan få administrativ hjälp från värdmyndigheten.

Omfattningen av nämndernas verksamhet är olika även om man generellt kan beskriva deras verksamhet som mycket begränsad. Om antalet sammanträden per år kan anses vara ett uttryck för aktivitetsnivån så varierar nivån alltifrån Valprovsnämndens cirka tio sammanträden per år till Riksdagens ansvarsnämnds notering; nämnden har inte sammanträtt under flera år.

Endast för en nämnd, Valprovsnämnden, finns det krav på att ha en arbetsordning. Det är bara den nämnden som har en arbetsordning. En nämnd har fattat särskilda beslut som dokumenterats skriftligt, t.ex. i frågor som rör arbetsfördelningen mellan ordföranden och sekreteraren.

Regleringen av riksdagens nämndmyndigheter är inte enhetlig vare sig när det gäller innehållet eller de rent författningstekniska tillvägagångssätten för att reglera nämndernas uppgifter, verksamheter, organisationer, förfaranderegler m.m. genom instruktioner eller direkt i de lagar som innehåller de materiella bestämmelser som ska tillämpas.

Även omfattningen av bestämmelser och författningar som styr nämnderna varierar. Förhållandena för Valprovsnämnden utgör den ena ytterligheten. Nämnden styrs av bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, kommunallagen (1991:900), vallagen (2005:837), lagen (1974:1037) med instruktion för Valprovsnämnden m.m. Nämndens uppgifter får sökas i ett mycket stort antal bestämmelser i flera lagar. Den andra ytterligheten är Partibidragsnämnden som endast styrs av lagen (1972:625) om statligt stöd

för politiska partier, som innehåller några få bestämmelser om nämndens verksamhet.

I många fall är säkert den valda regleringen för en nämndmyndighet väl-motiverad i sig och en följd av väl genomtänkta överväganden vid lagstiftningstillfället; förarbetsuttalandena är inte sällan knapphändiga. Men vid en direkt jämförelse mellan nämndmyndigheternas verksamheter och regleringar i olika hänseenden, som nu är svår att göra på grund av bristande överskåd-lighet, finns det olikheter som framstår som svårförklarliga och tveksamma. Dessa kan ibland bero på ändrade förhållanden.

Det finns goda skäl att försöka skapa en mer enhetlig reglering av riksdagens nämndmyndigheter, och den bör kunna ske utan att man gör våld på självständigheten eller förringar olikheter i uppgifterna och omfattningen av verksamheten. Att nämndmyndigheterna är självständiga och uppgifterna olika behöver inte innebära att regleringen av formerna för verksamheten eller andra förhållanden inte kan göras mer enhetlig. Det går inte att bortse från att det inom riksdagsområdet finns en tydlig inriktning mot att närma sig motsva-rande reglering inom regeringsområdet. Att gå mot en mer enhetlig reglering för riksdagens nämndmyndigheter kan vara fråga om en process som behöver genomföras i olika etapper, och denna översyn får kanske ses som en första etapp i det arbetet.

6.3 Sammanläggning av befintlig reglering

Bedömning:

En ordning som innebär en sammanläggning av de befintliga instruktionerna för riksdagens nämndmyndigheter bedöms inte ge ökad tydlighet och kommer att uppfattas som ett ingrepp i deras självständighet.

En reglering som innebär att riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter helt och hållet utelämnas i riksdagsförvaltningens instruk-tion speglar inte riksdagsförvaltningens ansvar. Att riksdagsförvaltningen har ansvar för riksdagens nämndmyndigheter bör framgå tydligt i riksdagsför-valtningens instruktion. Hur ansvaret bör förtydligas blir i sista hand en fråga för den pågående översynen av riksdagsförvaltningens instruktion.

Direktiven

I direktiven anges att det ingår att pröva om den befintliga regleringen av nämnderna ska läggas samman i en författning. Om det ger ökad tydlighet och överskådighet ska ett sådant förslag presenteras. Finns det skäl mot en sådan lösning ska utredningen istället presentera ett förslag som kan utgöra ett komplement till riksdagsförvaltningens instruktion.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna anser att direktiven är närmast obegripliga eller i varje fall mycket otydliga när det gäller vad som avses med den befintliga regleringen. Man har ifrågasatt om det verkligen kan vara avsikten att genom översynen pröva om all befintlig reglering som rör nämnderna ska läggas samman och om det överhuvudtaget är möjligt att åstadkomma en sådan sammanläggning. Även tankarna på en gemensam instruktion för samtliga riksdagens nämnder har avfärdats.

Överväganden

Det har under utredningsarbetet inte gått att få klarhet i vad som menas med sammanläggning av befintlig reglering av nämnderna. Som framgår av avsnitt 3.8 regleras Valprövningsnämnden i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden och sedan några år tillbaka även i 14 och 15 kap. vallagen (2005:837). Att detta gör det svårt att få en överblick över Valprövningsnämndens verksamhet är en sak, men att därav dra slutsatsen att avsikten i direktiven är att utredningen ska pröva om all den befintliga regleringen av nämnderna ska läggas samman framstår inte som en realistisk tolkning. För att göra det möjligt att komma vidare har uppdraget tolkats snävare och förhoppningsvis mer i enlighet med intentionerna. En tolkning har gjorts att ”den befintliga regleringen av nämnderna” syftar på den befintliga rättsliga regleringen av ansvarsförhållanden mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen och att det då ligger i sakens natur att pröva om den kan läggas samman med förslag till nya bestämmelser i en generell reglering. En svaghet med denna tolkning är att det för närvarande inte finns någon särskild rättslig reglering för nämnderna i riksdagsförvaltningens instruktion. Bestämmelserna om riksdagsförvaltningens ansvar är i princip generella för myndigheter under riksdagen eller för riksdagsorgan i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Detta gäller bestämmelsen om riksdagsförvaltningens uppgift som serviceorgan i 1 § 6 och bestämmelserna i 2 § om upprättandet av förslag till anslag på statsbudgeten eller utfärdandet av ekonomiadministrativa föreskrifter, vilka redovisas i kapitel 5.

I övrigt utgörs den befintliga rättsliga regleringen av ansvarsförhållandena mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen av enstaka bestämmelser i nämndernas instruktioner eller andra författningar om att riksdagsstyrelsen ska förordna ledamöter eller att riksdagsförvaltningen ska bestämma arvoden till nämnden, se kapitel 5.

En principiell fråga som berör sammanslagningen av den befintliga regleringen och nya bestämmelser är om och hur riksdagsförvaltningens ansvar för nämnderna ska komma till uttryck i dels 9 kap. 4 § riksdagsordningen, dels riksdagsförvaltningens instruktion, som ju är föremål för översyn. Det är i och för sig naturligt att foga in bestämmelser som leder till nya uppgifter för riksdagsförvaltningen i riksdagsförvaltningens instruktion. Det finns dock en risk för att omfattningen av bestämmelserna leder till att det kan behövas en

särskild avdelning i riksdagsförvaltningens instruktion. En sådan lösning stämmer inte överens med direktiven för översynen av instruktionen.

Det är i och för sig möjligt att helt och hållet utelämna regleringen av ansvaret för riksdagens nämnder i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller i den nya instruktion som nu bereds. En fördel är att det förefaller ligga i linje med vad som betonas i direktiven för översynen av riksdagsförvaltningens instruktion, dnr 230-2528-08/09. I dessa direktiv nämns riksdagens övergripande mål så som de kommit till uttryck i fem olika uppdragsområden, vilka inte innehåller något om myndigheterna under riksdagen. Vidare lyfts ansvaret för partikanslierna fram.

Riksdagsförvaltningens instruktion ska spegla det uppdrag riksdagsförvaltningen har. Det finns en risk att det ansvar som inte har en plats i riksdagsförvaltningens instruktion inte heller kommer till uttryck mer konkret i t.ex. bestämmelser i riksdagsförvaltningens arbetsordning eller tjänsteföreskrifter. Riksdagsförvaltningen fungerar som en värdmyndighet för riksdagens nämnder eller, vid en jämförelse med förhållandena inom regeringsområdet, som en kombination av en värdmyndighet och ett ansvarigt departement. Som redovisats i avsnitt 2.6 regleras förhållandet att en myndighet har en värdmyndighet eller är en värdmyndighet i myndigheternas instruktioner. En motsvarande eller liknande ordning bedöms vara lämplig även inom riksdagsområdet.

Riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter bör inte helt utelämnas i riksdagsförvaltningens instruktion. Det måste komma till uttryck på något sätt. Det kan vara tillräckligt med en hänvisningsbestämmelse. Det blir i sista hand en fråga för den pågående översynen av riksdagsförvaltningens instruktion. Mer detaljerade bestämmelser om ansvaret för nämndmyndigheterna och om ansvarsförhållandena mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen m.m. bör kunna regleras särskilt. Det ger bättre överskådlighet och möjligheter till en mer uttömmande reglering.

6.4 Gränsdragningen mellan reglering i instruktionerna och i en generell författning för riksdagens nämndmyndigheter

Bedömning:

En gränsdragning som bygger på vad som är gemensamt respektive specifikt för varje nämnd bedöms vara enklast att genomföra och tillämpa. Det innebär att gemensamma bestämmelser i huvudsak placeras i en ny författning och det som är specifikt för nämndmyndigheten i huvudsak placeras i instruktionen.

Med en större andel bestämmelser i en gemensam författning blir det enklare att göra ändringar än om tyngdpunkten ligger på varje instruktion. Regleringen blir mer lik motsvarande reglering för myndigheter under regeringen.

Inledning

Riksdagsstyrelsen beslutade så sent som i mars 2009 en ny instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd. Instruktionen är i stora drag en kopia av instruktionen för Statens ansvarsnämnd, den nämnd som har motsvarande uppgifter för myndigheter under regeringen. Nämnderna har samma ledamöter och suppleanter. Av tradition har regleringen av Riksdagens ansvarsnämnd alltid följt och anpassats till den som gäller för Statens ansvarsnämnd.

Instruktionerna för Riksdagens respektive Statens ansvarsnämnd innehåller förutom bestämmelser om nämndernas uppgifter även bestämmelser om ledning, organisation, ärendenas handläggning, hur ledamöterna utses, verksamhetsredovisning och överklagande. Som framgår av avsnitt 2.7 får instruktionen för Statens ansvarsnämnd ses mot bakgrund av att det finns en gemensam myndighetsförordning (2007:515) som utgör ryggrad i regleringen av myndigheter under regeringen och är direkt tillämplig på myndigheterna. Myndighetsförordningen anses ha skapat förutsättningar för en enhetligare, enklare och tydligare reglering av myndigheternas verksamhet och ledning i instruktionerna.

Beslutet om en ny instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd kan motiveras av den starka kopplingen till Statens ansvarsnämnd som fick en ny instruktion 2007. I någon mån måste man nog även se det som att instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd med dess innehåll och struktur föregriper denna överyn. Den har gett en konkret anledning att överväga om de bestämmelser som införts i den och även andra bestämmelser i myndighetsförordningen svarar mot behov för eller krav som man kan ställa på riksdagens nämndmyndigheter.

Den genomgång som har gjorts av den nuvarande regleringen av riksdagens nämndmyndigheter och regleringen av nämndmyndigheter under regeringen pekar på att det finns behov av att överväga införandet av ett ganska stort antal nya bestämmelser som inte endast gäller ekonomiska ansvarsförhållanden mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen utan också andra frågor. I avsnitt 6.2 behandlades gränsdragningen mellan riksdagsförvaltningens instruktion och en ny reglering. För nya bestämmelser måste också en gränsdragning göras mellan vad som bör placeras i nämndmyndigheternas instruktioner och i en ny generell reglering.

Den nya regleringen kan naturligtvis struktureras på olika sätt. I huvudsak bör två sätt att göra gränsdragningen mellan vad som placeras i nämndmyndigheternas instruktioner respektive i en ny författning övervägas.

En gränsdragning som bygger på vad som kan vara gemensamt och vad som är specifikt

Utgångspunkten är att presentera förslag till bestämmelser som kan vara gemensamma för nämndmyndigheterna. Det finns därutöver bestämmelser som är specifika för varje nämnd men som kan struktureras på ett likartat sätt i instruktionerna. En reglering som i huvudsak bygger på en uppdelning utifrån vad som bör vara gemensamt för nämnderna respektive specifikt för

varje nämnd innebär att flertalet bestämmelser placeras i en annan författning än i instruktionerna. Fördelningen beror förstås på bedömningen av vad som bör vara generella bestämmelser och vad som måste vara specifikt för varje nämnd. Denna modell motsvarar tankarna bakom myndighetsförordningen. För sju nämndmyndigheter under riksdagen bör möjligheterna till gemensamma bestämmelser vara större än för samtliga myndigheter under regeringen. Denna gränsdragning är tydlig men kan möjligen skapa ett behov av att göra undantag från en gemensam reglering

En gränsdragning som bygger på olika typer av ansvarsförhållanden eller bestämmelser

Ett stort antal av de bestämmelser som kan bli aktuella rör direkt eller indirekt någon form av ansvarsförhållande eller ansvarsfördelning. Dessa kan något förenklat delas in på följande sätt:

1. bestämmelser som reglerar ansvarsförhållanden mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen
2. bestämmelser som reglerar ansvarsförhållanden mellan riksdagens nämnder eller riksdagsförvaltningen och andra myndigheter
3. bestämmelser som reglerar ansvarsfördelningen och verksamheten i nämndmyndigheterna.

Indelningen är inte heltäckande och gränserna blir inte knivskarpa eftersom vissa bestämmelser kan hänföras till mer än en punkt. En reglering i enlighet med denna gränsdragning avser att sätta det som ska regleras i centrum. Bestämmelserna i punkt 1 utgör själva kärnan i utredningsdirektiven och bör vara gemensamma för nämndmyndigheterna. Bestämmelser som gäller riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna placeras i en ny författning, som kompletterar riksdagsförvaltningens instruktion. Riksdagens nämndmyndigheters ansvar gentemot riksdagsförvaltningen bör också regleras i en ny författning. Behovet av bestämmelser som avser de två andra punkterna har kommit fram i utredningsarbetet genom jämförelser med hur motsvarande nämndmyndigheter under regeringen är reglerade och genom synpunkter från bl.a. nämnderna. Bestämmelserna i punkt 2 rör flera olika myndigheter och bör regleras i en ny författning. Bestämmelser som visserligen kan vara gemensamma för nämndmyndigheterna men som gäller ansvarsfördelningen och verksamheten inom nämndmyndigheterna hör hemma i instruktionerna.

Nämndernas synpunkter

De flesta nämnder har vid samrådsförfarandet inte haft tid att närmare sätta sig in i hur gränsdragningen bör göras och har inte kunnat lämna några konkreta synpunkter på vilken modell för reglering som ger störst överskådlighet för den egna myndigheten eller för regleringen i sin helhet. En nämnd har emellertid varit mycket kritisk till ett förslag som redovisats under hand och som bygger på den andra modellen. Nämnden har entydigt förordat den första

modellen som liknar regleringen i myndighetsförordningen (2007:515). Ytterligare en nämnd har förordat en gränsdragning som bygger på den första modellen.

En nämnd har mer allmänt påpekat att de bestämmelser som finns i instruktionerna inte får vara av den karaktären att de leder till missförstånd om verksamhetens omfattning.

Överväganden

En reglering som bygger på en gränsdragning i enlighet med modell 2, som utgår från att vissa ansvarsförhållanden regleras i en ny författning, leder i större utsträckning till att instruktionerna kommer att innehålla bestämmelser som till viss del är specifika för varje nämnd och till viss del är gemensamma för samtliga eller flertalet nämnder. Instruktionerna kommer att bli mer omfattningsrika. För flera nämnder är tillämpliga bestämmelser spridda i olika författningar. Det går knappast att få en samlad bild av nämnden och dess verksamhet i instruktionen.

En gränsdragning som bygger på vad som är gemensamt respektive specifikt för varje nämnd bedöms vara enklare att genomföra och tillämpa. Det innebär att gemensamma bestämmelser i huvudsak placeras i en ny författning och det som är specifikt för nämndmyndigheten i huvudsak placeras i instruktionen. Vissa avsteg från principen kan möjligen behöva göras av redaktionella skäl. Ett färre antal nya bestämmelser är lättare att föra in i instruktionerna eller i andra styrande författningar för de myndigheter som inte har särskilda instruktionsförfattningar. Med en större andel bestämmelser i en gemensam författning blir det enklare att göra ändringar än om tyngdpunkten ligger i varje instruktion. Under senare år har det dessutom ansetts ligga ett värde i sig att regleringen inom riksdagsområdet så mycket som möjligt ansluter till vad som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

6.5 Målsättningen för en generell reglering

Bedömning:

Målsättningen för en generell reglering bör vara att skapa en balans mellan å ena sidan utredningsdirektivens krav på att klargöra ansvarsförhållandena mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen genom en generell reglering, som är tydlig och överskådlig och som beaktar vad som gäller för motsvarande nämndmyndigheter under regeringen och å andra sidan krav på hänsyn till varje nämndmyndighets egenart och självständighet.

Inledning

Direktiven framhåller att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsförhållandena, att vissa skyldigheter för nämnderna bör regleras, att riksdagsförvaltningens ansvar bör klargöras och att en reglering bör vara generell. Där-

emot anges inte uttryckligen att motsvarande reglering för nämndmyndigheter under regeringen särskilt ska beaktas. Det får nog ändå anses finnas en grundläggande utgångspunkt att det för myndigheter under riksdagen så långt möjligt bör gälla motsvarande bestämmelser som för myndigheter under regeringen.

Nämndernas synpunkter

Samtliga nämnder har i princip ställt sig positiva till att tydliggöra oklara ansvarsförhållanden, men de har haft svårt att förhålla sig till vad som avses i direktiven med att det ska vara en generell reglering av dessa mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen. Det har inte framkommit vilka ansvarsförhållanden som nämnderna uppfattar som prioriterade att reglera. Däremot finns det bland nämnderna påtagligt olika uppfattningar om behovet och relevansen av vissa bestämmelser, såväl generellt som specifikt för den egna nämndmyndigheten. Majoriteten av nämnderna betonar särarten i den egna verksamheten, att det är nödvändigt att ta hänsyn till den vid regleringen och vikten av autonomi för varje nämnd. Flera nämnder har gett uttryck för farhågor om att en ny och generell reglering kan ge avsevärt mer byråkrati än autonomi.

Överväganden

Vid en generell reglering av den typ som nu ska göras för riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen finns utöver direktiven, omvärldsförutsättningar och synpunkter från nämnderna att ta hänsyn till. Målsättningen med en generell reglering bör vara att skapa en balans mellan å ena sidan utredningsdirektivens krav på att klargöra ansvarsförhållandena mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen genom en generell reglering, som är tydlig och överskådlig och som beaktar vad som gäller för motsvarande nämndmyndigheter under regeringen och å andra sidan krav på hänsyn till varje nämndmyndighets egenart och självständighet.

6.6 Författningsreglering

Bedömning:

En generell reglering för riksdagens nämndmyndigheter måste ges i lagsform.

Inledning

Enligt 8 kap. 14 § tredje stycket regeringsformen kan riksdagens myndigheter efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter, dvs. interna förhållanden inom riksdagsområdet. Det framgår av förarbetena (bet. 1990/91:KU20) att bestämmelsen ger grundlagsstöd åt den praxis som har utbildats när det gäller delegation från

riksdagen till riksdagens myndigheter rörande föreskrifter om interna förhållanden. Dåvarande riksdagens förvaltningskontor räknades i detta sammanhang som en av riksdagens myndigheter. Det hänvisades till att enligt 9 kap. 4 § riksdagsordningen ska riksdagens förvaltningskontor, i den omfattning riksdagen bestämmer, meddela föreskrifter och råd i vissa frågor av förvaltningskaraktär som närmare anges i paragrafen och som gäller riksdagen och riksdagens myndigheter. För exempel på sådana bemyndiganden som utfärdats utan grundlagsstöd hänvisades bl.a. till lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor (2, 3 och 6 §§). Det framhölls i betänkandet att det även fanns normgivningsbemyndiganden till andra riksdagsorgan än förvaltningskontoret. Ett exempel var 12 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. Enligt den paragrafen ska chefsjustitieombudsmannen i en arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. Denna föreskrift tjänade som förebild för en liknande bestämmelse i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Enligt 38 § i den lagen beslutade Riksbanken om en arbetsordning och de föreskrifter i övrigt som behövs för arbetet inom banken. Ett annat exempel som nämndes var att även det i 6 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden finns bestämmelser om delegation av rätten att besluta om en arbetsordning. Till uppräknningen kunde också ha lagts den rätt att besluta om instruktion för Riksdagens svarsnämnd som riksdagens förvaltningsstyrelse fått enligt 4 § lagen (RFS 1980:4) (1980:607).

Riksdagsförvaltningen har i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen fått stöd för att meddela vissa typer av föreskrifter, t.ex. föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken. Bemyndigandet gäller även ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte ska meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Riksdagsförvaltningen får också meddela föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksrevisionen. Vidare får riksdagsförvaltningen enligt 5 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen meddela bl.a. föreskrifter inom sitt verksamhetsområde. Bestämmelsen är svårtolkad på så sätt att avgränsningen av vad som innefattas i riksdagsförvaltningens verksamhetsområde inte är tydlig.

Även den nya grundlagspropositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslår en motsvarande ordning som den som nu gäller avseende rätten för riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter.

Nämndernas synpunkter

Någon nämnd har hänvisat till möjligheten att låta regleringen göras på annat sätt än genom lag, möjligen mot bakgrund av att regleringen för myndigheter under regeringen finns i förordningens form, som snabbare kan ändras.

Överväganden

Den typ av reglering som nu kommer i fråga kan riksdagsförvaltningen inte föreskriva. En ny reglering måste ha lags form, möjligen med ett bemyndigande för riksdagsförvaltningen att meddela tillämpningsföreskrifter, vilket kan vara ändamålsenligt när det t.ex. finns behov att ändra bestämmelser ofta eller när detaljeringsgraden blir besvärande för strukturen. Historiskt har de bestämmelser som reglerar var och en av riksdagens nämndmyndigheter inte ändrats särskilt ofta. Om man vill beakta nämndmyndigheternas krav på självständighet bör en reglering i lag vara att föredra framför en författning av ramkaraktär med ett större utrymme för riksdagsförvaltningen att meddela tillämpningsföreskrifter. Ett bemyndigande för riksdagsförvaltningen att meddela tillämpningsföreskrifter bör i så fall vara förenat med ett krav på samråd eller på att nämndmyndigheterna ska ges tillfälle att skriftligt yttra sig osv. En sådan ordning är möjlig men bör undvikas.

6.7 Den nya lagens namn

Förslag:

Lagen föreslås få namnet lagen om riksdagens nämndmyndigheter.

Den nya regleringen har begränsats till att gälla de sju nämndmyndigheterna Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Valprovningensnämnden, Riksdagens överklagandenämnd och Riksdagens ansvarsnämnd.

Genom att använda ordet nämndmyndigheter i den nya lagens namn blir det tydligt vilka organ som avses. Nackdelen kan möjligen vara att det inte går att komplettera lagen med bestämmelser om andra typer av nämnder, t.ex. särskilda besluts- eller rådgivningsorgan, utan att ändra lagens namn. Lagen föreslås få namnet lagen om riksdagens nämndmyndigheter men kommer sannolikt ändå att benämnas ”nämndlagen”.

6.8 Tillämpningsområdet för lagen

Förslag:

En inledande bestämmelse föreslås som anger att lagen gäller för riksdagens nämndmyndigheter och för riksdagsförvaltningen. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av vilka myndigheter som är riksdagens nämndmyndigheter.

Myndighetsförordningen (2007:515) är till skillnad från den tidigare verksförordningen direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det innebär att det inte behövs föreskrifter i instruktioner eller andra författningar för att den ska gälla.

Den nya lagen föreslås bli direkt tillämplig på riksdagens nämndmyndigheter, dvs. det krävs inga bestämmelser i nämndmyndigheternas instruktioner eller motsvarande författningar för att den ska gälla. För tydlighetens skull bör bestämmelsen innehålla en uppräkningslista av vilka nämndmyndigheter som lagen gäller. Regleringen avser, särskilt vid jämförelse med tillämpningsområdet för myndighetsförordningen, ett mycket litet antal myndigheter med samma ledningsform. Myndigheterna skiljer sig visserligen åt i vissa hänseenden, men utgångspunkten är att det är gemensamma frågor för samtliga nämndmyndigheter som ska regleras. Även för riksdagsförvaltningen ska lagen vara direkt tillämplig i förhållande till nämndmyndigheterna, och det ska framgå i den inledande bestämmelsen.

6.9 Lagens innehåll

Förslag:

I en annan inledande bestämmelse anges lagens innehåll. Lagen ska innehålla bestämmelser om formerna för verksamheterna i nämndmyndigheterna, riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna och nämndmyndigheternas skyldigheter gentemot riksdagsförvaltningen samt bestämmelser om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till ledamöter och andra som har uppdrag i nämndmyndigheterna.

Myndighetsförordningen (2007:515) reglerar frågor som är gemensamma för samtliga myndigheter under regeringen såsom ledningsformer, ansvar och uppgifter, myndighetens organisation, ärendenas handläggning, arbetsgivarpolitik, anställningar, processbehörighet och överklaganden. Den nya lagen ska reglera det som är gemensamt för riksdagens nämndmyndigheter på motsvarande sätt som myndighetsförordningen gör när det gäller myndigheter under regeringen.

Det som ska regleras i lagen kan delas in i tre områden. Det första området gäller frågor om formerna för verksamheten så som ledningsansvar, rätt att delegera, förordnande av sekreterare, rätt att anlita experter, processbehörighet m.m. Det kompletterar instruktionerna med bestämmelser som är gemensamma för nämndmyndigheterna. Det andra området gäller främst ekonomiska ansvarsförhållanden mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheterna i värdmyndighetsförhållandet. Lagen ska reglera riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna, vilket nu är otydligt reglerat i riksdagsförvaltningens instruktion, och nämndmyndigheternas ansvar gentemot riksdagsförvaltningen för ekonomiska förhållanden. Den ska klarlägga ansvarsfördelningen mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen i värdmyndighetsförhållandet, dvs. att det är nämnderna som bedriver och

ansvarar för verksamheterna medan riksdagsförvaltningen har hand om resurserna och tillhandahåller kanslistöd. Det tredje området gäller frågor om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till uppdragstagarna i nämndmyndigheterna. Bestämmelserna är gemensamma för majoriteten av nämndmyndigheterna och föreslås tills vidare komplettera regleringen i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

6.10 Lagens förhållande till andra författningar

Förslag:

Lagen blir ett komplement både till riksdagsförvaltningens instruktion med den huvudsakliga regleringen av riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter och till nämndmyndigheternas instruktioner eller motsvarande författningar. I de inledande bestämmelserna föreslås en undantagsbestämmelse som innebär att om det finns en bestämmelse i nämndmyndighetens instruktion eller motsvarande författning som avviker från de nya lagen så gäller den bestämmelsen.

Lagen kommer att innehålla den huvudsakliga regleringen av riksdagsförvaltningens ansvar för riksdagens nämndmyndigheter och ha karaktären av speciallagstiftning i förhållande till riksdagsförvaltningens instruktion. Det innebär att om det föreligger någon form av avvikelse mellan riksdagsförvaltningens instruktion och den nya lagen så ska den senare ha företräde.

Även för nämndmyndigheterna kommer den nya lagen att bli ett komplement till instruktionerna eller motsvarande författningar. För nämndmyndigheterna föreslås lagen innehålla nya och gemensamma bestämmelser om formerna för verksamheten. För majoriteten av nämndmyndigheterna finns vissa sådana bestämmelser i den nuvarande regleringen i instruktionerna eller motsvarande författningar. En generell reglering syftar till att göra bestämmelserna tydliga och enhetliga för samtliga nämndmyndigheter. Det kan dock inte uteslutas att det i den befintliga regleringen för någon av nämndmyndigheterna, t.ex. Valprovsnämnden som styrs av ett omfattande och detaljerat regelverk, finns bestämmelser som avviker och som ska ha företräde framför bestämmelser i den nya lagen. Det bör i så fall framgå av nämndmyndighetens instruktion.

När det gäller frågor om nämndmyndigheternas ansvarsförhållanden gentemot riksdagsförvaltningen m.m. finns ingen befintlig reglering för nämndmyndigheterna, och behovet av undantag från en ny generell reglering bedöms därför som mindre, även om sådana inte heller helt och hållet kan uteslutas. Det ska till välmotiverade skäl för att göra undantag. För tydlighetens skull bör undantagen, på motsvarande sätt som i förhållandet mellan myndig-

hetsförordningen (2007:515) och instruktionerna för myndigheter under regeringen, anges särskilt i instruktionerna eller motsvarande styrande författningar.

Införandet av en generell reglering kräver en noggrann genomgång av instruktionerna och andra styrande författningar för riksdagens nämndmyndigheter för att kontrollera vilka bestämmelser som avviker från den nya lagen, om det uppkommer en dubbelreglering och om det finns tillräckliga skäl att göra undantag från den nya lagens tillämplighet.

Som en säkerhetsventil och för att kunna medge undantag från någon bestämmelse i lagen föreslås en bestämmelse som anger att om det finns en bestämmelse i nämndmyndighetens instruktion eller motsvarande författning som avviker från den nya lagen gäller den bestämmelsen.

7 Ledningsansvar

7.1 Ledning

Förslag:

En bestämmelse föreslås som anger att en nämndmyndighet leds av en nämnd.

Inledning

En myndighet måste ha en ledning för att verksamhetsansvaret ska kunna placeras och utkrävas. För nämndmyndigheter under regeringen anges ledningsformen, att myndigheten leds av en nämnd, i en bestämmelse i myndighetens instruktion eller någon annan författning. För riksdagens nämndmyndigheter finns ingen motsvarande reglering.

Överväganden

Vem det är som leder en nämndmyndighet kan verka självklart men det bör vara tydligt även för riksdagens nämndmyndigheter att myndigheten leds av nämnden, i betydelsen det kollektiva beslutsorganet. För riksdagens nämndmyndigheter kan en bestämmelse om ledningsformen i princip föras in antingen i instruktionerna eller i den nya lagen. På grund av att ledningsformen är gemensam för samtliga nämndmyndigheter föreslås att en bestämmelse förs in i den nya lagen.

7.2 Verksamhetsansvar

Förslag:

Bestämmelser föreslås som klargör att nämnden ansvarar för verksamheten inför riksdagen, med den begränsning som följer av riksdagsförvaltningens ansvar, och att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningenligt samt redovisas tillförlitligt och rättvisande.

Inledning

Utredningen om en översyn av verksförordningen redogör i betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23 s. 85–88) för att när man talar om begreppet ansvar inom förvaltningen avses vanligen verksamhetsansvaret eller det juridiska ansvaret. Verksamhetsansvaret är inriktat mot de angivna målen för myndigheten och bedrivs i enlighet med de krav och de ekonomiska ramar som ställts upp. Det juridiska ansvaret kan delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar. Det är kopplingen mellan skadeståndsansvaret och regleringen av ansvarsfördelningen inom en

myndighet i dess instruktion och arbetsordning som kan vara av intresse för regleringen av nämndmyndigheterna.

I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) regleras vem som ansvarar för myndighetens verksamhet och vad innebörden är av verksamhetsansvaret. Det är myndighetens ledning som ansvarar inför regeringen. Verksamhetsansvaret har utformats som en portalparagraf. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens resurser.

Ingen av de referensnämndmyndigheter som hänvisas till i avsnitt 1.1 har medgetts undantag från 3 §.

I förslagen till lagar om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (1988:13865) om Sveriges riksbank (2008/09:URF4 s. 28) föreslås att bestämmelser om ledningens verksamhetsansvar förs in i dessa lagar med 3 § myndighetsförordningen som förebild. Den föreslagna lydelsen är att ledningen i respektive myndighet ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksdagens nämndmyndigheter saknar bestämmelser om verksamhetsansvar.

Nämndernas synpunkter

De nämnder som gett uttryck för en uppfattning i frågan om författningsreglering av verksamhetsansvaret har i stort sett genomgående varit kritiska och ansett det vara onödigt med en reglering med hänsyn till den ringa omfattningen av nämndernas verksamhet. Valprövningsnämnden har uppgett att det med tanke på nämndens domstolsliknande karaktär är tveksamt om den ansvarar inför riksdagen.

Revisorernas synpunkter

Såväl företrädare för riksdagsförvaltningens externrevisorer som internrevisorer anser att nämndmyndigheternas verksamhetsansvar bör regleras.

Överväganden

Det är egentligen för frågan om hur den interna styrningen och kontrollen ska regleras som det är av störst betydelse hur ledningens ansvar formuleras. Men indirekt kan det också ha en betydelse för vilka resurser som ska tilldelas riksdagens nämndmyndigheter.

Allmänt sett brukar man anse att ett ansvar ska svara mot den befogenhet som lämnats, särskilt vid delegering av ansvar. Riksdagens nämndmyndigheter har i utgångsläget fullt verksamhetsansvar och beslutsbefogenheter som

självständiga myndigheter under riksdagen. De har däremot inte egna anslag eller budgetar och behöver inte upprätta årsredovisning. De har för närvarande inte några ekonomiska beslutsbefogenheter. De förslag som lämnas i kommande avsnitt ändrar endast i begränsad utsträckning på dessa förutsättningar; det ter sig därför inte motiverat att verksamhetsansvaret ger uttryck för att riksdagens nämnder ska hushålla väl med statens medel. När det gäller andra delar av vad som i t.ex. myndighetsförordningen beskriver verksamhetsansvaret är situationen annorlunda. Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer visserligen det grundlagsstadgade verksamhetskravet för dem som fullgör förvaltningsuppgifter att beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet, dvs. objektivitets- och normmässighetskraven. Men det är inte samma sak som kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt. I myndighetsförordningen innebär det att myndigheterna ska fatta materiellt riktiga beslut och se till att ärendena blir avgjorda inom rimlig tid. Detta har naturligtvis störst relevans för de av riksdagens nämnder som har domstolsliknande karaktär eller rättstillämpande uppgifter och mindre för dem som har arvodes- eller lönesättande uppgifter. Det kan dock sägas finnas ett allmänt krav och intresse av att verksamheten ska bedrivas *författningsevenligt* i andra avseenden, se kap. 4, och i enlighet med andra tillämpliga bestämmelser än de som direkt gäller myndighetens kärnverksamhet.

Det finns en risk med värdmyndighetsförhållandet mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen, nämligen att synen på riksdagens nämndmyndigheter som självständiga beslutsorgan undermineras om man inte också tydliggör att de *ansvarar inför riksdagen*. Vissa av riksdagens nämndmyndigheter har en domstolsliknande karaktär och ledamöterna i t.ex. Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd anses inte lyda under riksdagen (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, andra uppl. s. 506). I grundlagspropositionen (prop. 2009/10:80 s. 126 f.) uttalas att regeringsformen innehåller ett antal bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. Vidare uttalas att den mest centrala bestämmelsen framgår av 11 kap. 2 § regeringsformen som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I överförd bemärkelse innebär det att riksdagens nämnder, särskilt de som har domstolsliknande uppgifter, är självständiga i förhållande till riksdagen i varje enskilt ärende som de bestämmer. Det hindrar inte att nämnderna såsom ledningsorgan i nämndmyndigheterna har ansvar för sina respektive myndigheter och deras verksamheter inför riksdagen.

Kravet på effektivitet innebär i myndighetsförordningen att myndigheten ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå fastställda mål på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att ge avkall på en hög kvalitet i arbetet. Nämndmyndigheterna sköter inte den ekonomiska redovisningen själva, det ingår i riksdagsförvaltningens kanslistöd. Nämndmyndigheterna föreslås i

avsnitt 10.8 lämna en egen resultatredovisning i form av en årlig verksamhetsredogörelse. I den ska nämnden redovisa kostnaderna för verksamheten, och det är uppgifter som nämnden måste få från riksdagsförvaltningens ekonomiska redovisning. Frågan är hur dessa förhållanden påverkar innebörden av nämndens verksamhetsansvar för redovisning och rapportering av resultat, dvs. om det ska ligga i ledningsansvaret att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Även om verksamheten är begränsad och riksdagsförvaltningen sköter den löpande redovisningen måste svaret vara jakande. Det kan annars te sig märkligt att föreslå att nämndmyndigheterna ska sköta resultatredovisningen och inte koppla redovisningen till en kvalitetsaspekt, att den är tillförlitlig och rättvisande.

Nämnden har det fulla verksamhetsansvaret för allt som inte delegeras med stöd av författning. I de delar riksdagsförvaltningen eller en annan myndighet ska ansvara för uppgifter som gäller nämndernas verksamhet bör ansvarsförhållandena vara uttryckligen reglerade i lagen och det ska framgå att ledningens verksamhetsansvar begränsas i motsvarande mån.

Sammanfattningsvis leder detta till att innebörden av ledningsansvaret bör beskrivas i en bestämmelse med att ledningen ansvarar för verksamheten inför riksdagen med den begränsning som kan följa av att riksdagsförvaltningen åläggs ett ansvar i lagen för att sköta vissa uppgifter. Vidare ska det anges att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningens samt redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

7.3 Särskilda mål och verksamhetsplaner

Bedömning:

Verksamheten i riksdagens nämndmyndigheter är väl avgränsad, utförligt reglerad och författningsstyrd. Det har inte framkommit något som talar för ett behov av att utarbeta särskilda mål eller att upprätta verksamhetsplaner.

Inledning

I 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515) finns en bestämmelse om att en myndighets ledning ska besluta en verksamhetsplan. Verksamhetsplanen syftar till att vara ett strategiskt planeringshjälpmedel för att uppnå de mål som har satts upp för verksamheten.

Bland de nämndmyndigheter som använts som referensmaterial finns det två myndigheter, Riksvärderingsnämnden och Oljekrisnämnden, som har undantag från kravet att ha verksamhetsplan. Båda har starkt begränsad omfattning på verksamheterna.

Överväganden

Verksamheten för riksdagens nämndmyndigheter är väl avgränsad, utförligt reglerad och författningsstyrd. Dessutom pendlar den mellan att vara begränsad till ytterst begränsad. Det är svårt att se att det finns något egentligt utrymme för mål- och resultatstyrning i en sådan verksamhet. Den styrning som kan bli aktuell handlar snarare om vilka ledamöter som väljs för uppdragen och vilka förfaranderegler som tillämpas för verksamheten. Det finns inte anledning att föreslå att särskilda mål behöver utarbetas för riksdagens nämndmyndigheter eller att de ska upprätta verksamhetsplaner.

7.4 Arbetsordning och föreskrifter om formerna för verksamheten

Förslag:

En bestämmelse föreslås om att en nämndmyndighet ska ha en arbetsordning som ska beslutas av nämnden. I arbetsordningen ska nämnden besluta de närmare föreskrifter som behövs om nämndens organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden, dokumentation av sammanträden och beslut och formerna i övrigt för verksamheten.

Inledning

I 4 § 1 och 2 myndighetsförordningen (2007:515) finns bestämmelser om ledningens ansvar som innebär att ledningen ska besluta en arbetsordning och i den besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegering av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Dessa bestämmelser gäller generellt för myndigheter under regeringen och tillämpas även på små nämndmyndigheter med begränsade uppgifter motsvarande riksdagens nämndmyndigheter. Inga nämndmyndigheter i referensmaterialet har undantag från bestämmelserna.

Riksdagens (stora) myndigheter har samtliga arbetsordningar, men det finns ingen enhetlig reglering av vad arbetsordningarna ska innehålla. En gemensam nämnare är att de innehåller föreskrifter om myndighetens organisation och hur ärenden ska fördelas.

Valprövningsnämnden ska enligt 6 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden i arbetsordningen eller på annat sätt besluta om förande av diarium och protokoll, om rätt för ordföranden eller dennes ersättare eller för sekreteraren eller en anlitad föredragande att vidta de åtgärder som krävs för att bereda ärendena m.m. Valprövningsnämnden är för närvarande den enda av riksdagens nämndmyndigheter som har en arbetsordning.

Med undantag för Partibidragsnämnden, som helt saknar reglering om arbetsordning, är det för övriga nämnder reglerat så att de har rätt att i arbetsordningen eller i ett särskilt beslut delegera till ordföranden eller någon annan

som tjänstgör hos nämnden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Synpunkter från nämnderna

Det finns ingen entydig bild av hur nämnderna ser på behovet att ha arbetsordningar. Företrädare för några nämnder anser att de alls inte behövs, och en nämnd hänvisar till att den i särskilda beslut har föreskrivit om arbetsfördelningen. Någon nämnd tycker att den själv måste få bestämma om den ska ha en arbetsordning eller inte. Andra nämnder ser ett behov av att ha en arbetsordning som klargör förhållanden som både rör den s.k. kärnverksamheten och hur nämnden ska hantera andra ärenden, t.ex. remissärenden och utlämnande av allmänna handlingar.

Överväganden

Att införa ett krav på arbetsordning kan uppfattas som onödigt för riksdagens nämndmyndigheter på grund av den begränsade omfattningen av verksamheten. Det finns inget klart stöd hos nämnderna för att det ska vara obligatoriskt att ha arbetsordningar. Upprättandet av en arbetsordning innebär ett extra arbete som uppfattas som en börda om det inte går att se att kravet har relevans och medför nytta för nämndmyndigheten.

Vad som framkommit visar att det finns en påtaglig nytta med att ha en arbetsordning. Arbetsfördelningen kan vara oklar även i en liten organisation och beredskapen låg när det handlar om ”sällanverksamhet”. Det är svårt att etablera tydliga rutiner i sådan verksamhet. Förhållandet att nämndernas ledamöter väljs för en viss tid och att en nämnd kan komma att byta ordförande och sekreterare samtidigt innebär en risk för oklara ansvarsförhållanden och ett tungrovt arbetssätt som en arbetsordning kan undanröja eller begränsa. Utarbetandet av en arbetsordning är i stort sett en engångsuppgift, och själva processen innebär normalt en nyttig genomgång av verksamheten och dess förutsättningar.

Förhållandet att det finns motsvarande krav på små nämndmyndigheter under regeringen är kanske inte av avgörande betydelse men kan inte helt och hållet avfärdas. En del synpunkter och önskemål från nämnderna som gäller behov av ny reglering för att underlätta verksamheten berör också förhållanden som det är naturligt att ta in i en arbetsordning och som därigenom kommer att dokumenteras och tillgängliggöras på ett tydligare sätt än vad som ofta är fallet med särskilda beslut. Det är visserligen enklare att fatta särskilda beslut men betydligt svårare att efter en lång tid och byte av nämndledamöter eller sekreterare hålla dessa i minnet. Särskilda beslut passar bättre om det som ska regleras endast ska gälla för en begränsad tidsperiod.

Det är för närvarande inget som hindrar nämnderna från att upprätta arbetsordningar, men det är endast en nämnd som faktiskt har en arbetsordning – nämligen Valprovsnämnden – och den arbetsordningen är från 1975. Detta kan tänkas spegla nämndernas inställning till behovet men också vara ett uttryck för att det uppfattas som en administrativ börda att utarbeta en

arbetsordning. Mot denna bakgrund skulle en bestämmelse om att nämnderna själva bestämmer om det behövs en arbetsordning bli en alltför passiv reglering. Det föreslås därför att varje nämnd ska besluta en arbetsordning. I den ska nämnden meddela de närmare föreskrifter som behövs om nämndens organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden, dokumentation av sammanträden och beslut samt formerna i övrigt för verksamheten. Utformningen av bestämmelsen motsvarar den som finns i myndighetsförordningen med tillägget att även de föreskrifter om dokumentation av sammanträden och beslut som behövs ska tas in i arbetsordningen. I 21 § myndighetsförordningen (2007:515) finns en särskild bestämmelse om beslutsdokumentation för skriftliga beslut. Någon motsvarande bestämmelse föreslås inte i den nya lagen. Nämnderna bör istället ha till uppgift att i sina arbetsordningar ta ställning till om det behövs särskilda föreskrifter om hur beslut och sammanträden ska dokumenteras.

Bestämmelsen om krav på arbetsordning lämnar utrymme för varje nämnd att bedöma vilka närmare föreskrifter som behövs för verksamheten. Det ligger i sakens natur att nämnderna kommer att ha olika uppfattningar om vad som behöver föreskrivas, men det blir ett resultat av ett aktivt ställningstagande.

Beslut om arbetsordningen är en ledningsuppgift som inte ska kunna delegeras.

7.5 Intern styrning och kontroll

Förslag:

En bestämmelse föreslås som reglerar att nämnden ska verka för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Inledning

Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är inte direkt tillämplig på riksdagens nämndmyndigheter, men trots det kan det finnas skäl att överväga om motsvarande bestämmelser i något fall bör gälla för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen. I ett förslag till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (2008/09:URF4) föreslår arbetsgruppen att två nya bestämmelser om intern styrning och kontroll införs i 39 och 40 §§. Den första bestämmelsen reglerar själva skyldigheten att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Den är identisk med vad som gäller enligt 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515). Den andra bestämmelsen innehåller en definition hämtad från 2 § internrevisionsförordningen (2006:1228) på vad som avses med intern styrning och kontroll, dvs. den

process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I processen ska riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation ingå.

Det nya och förändrade regelverket inom området intern styrning och kontroll förutsätter att myndigheter mer systematiskt arbetar med riskanalyser för att identifiera vilka omständigheter som kan leda till att verksamheten inte fungerar. Att säkerställa intern styrning och kontroll är ett ledningsansvar, vilket framgår av bestämmelsens placering i 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

I referensmaterialet har två nämndmyndigheter, Rättshjälpsnämnden och Oljekrisnämnden, beviljats undantag från bestämmelsen. För Rättshjälpsnämnden har ledningsansvaret reglerats i 4 § förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden som en skyldighet att *genomföra* den interna styrning och kontroll som Domstolsverket ansvarar för enligt sin instruktion. Det hänger ihop med att i 4 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket har myndighetschefen för verket ett utvidgat ansvar för intern styrning och kontroll. Ansvaret avser inte endast den egna myndigheten utan även de domstolar och andra myndigheter som Domstolsverket ger administrativt stöd och service till, bland dessa Rättshjälpsnämnden. Förordningen (2007:1152) med instruktion för Oljekrisnämnden saknar reglering om intern styrning och kontroll.

Nämndernas synpunkter

Flera nämnder har framfört negativa synpunkter på att en bestämmelse om intern styrning och kontroll införs, och en sådan har uppfattats som fullständigt onödig, särskilt om den placeras i instruktionerna. Det har från något håll påpekats att det i praktiken blir fråga om självkontroll på grund av att det i huvudsak är nämnden i sin helhet som tillämpar olika regler.

Revisorernas synpunkter

Såväl företrädare för riksdagsförvaltningens externrevisorer som riksdagsförvaltningens tidigare internrevisorer anser det vara rimligt att nämndmyndigheterna får ett ansvar för intern styrning och kontroll trots sin begränsade verksamhet men framhåller att det är viktigt att inte låsa fast i bestämmelsen hur ansvaret ska utövas.

Överväganden

Många av de förutsättningar som genererar risker för en myndighets verksamhet finns inte alls, eller är i varje fall mycket begränsade, för riksdagens nämndmyndigheter. Samtliga har klart avgränsade uppgifter som kärnverksamhet, och den ekonomi- och personaladministration som man befattar sig med är ytterst begränsad; riksdagsförvaltningen ansvarar i huvudsak för dessa uppgifter. Nämndmyndigheterna hanterar t.ex. inte IT-system men ska följa lagen (2006:1289) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter samt

föreskriften (RFS 2006:2) om säkerhet och fredstida krishantering. Nämndmyndigheterna gör inga upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (2007:1091), de gör få övriga inköp och de sköter inte arvodes- och löneadministration eller andra medelsutbetalningar. Fakturahanteringen är begränsad, det är få fakturor och reseräkningar som ska attestas och representationskostnader förekommer sällan. Detta gör att behovet av rutiner för den löpande redovisningen och för att upptäcka eventuella fel i den är litet för nämndmyndigheterna.

Det som känns mest tveksamt är att lägga ett krav på intern styrning när det inte finns utrymme, i betydelsen tillräckligt omfattande verksamhet, för en styrning mot mål. Intern styrning och kontroll uppfattas dock som en integrerad process där man inte skiljer ut det ena från det andra. Den kollektiva beslutsformen för en nämnd i kombination med en mycket liten organisation gör att invändningen att det blir fråga om en form av självkontroll som man lägger på nämnden om man inför ett sådant krav inte kan avfärdas. En ökad grad av delegering kan dock förskjuta förhållandena något i nämndmyndigheten.

Det är svårt att helt bortse från att det även för riksdagens nämndmyndigheter kan vara ett berättigat krav att det finns någon form av reglering inom området intern styrning och kontroll. En nämndmyndighet som har en ytterst begränsad verksamhet kan just av det skälet vara sårbar. Vad som fungerar betryggande eller tillfredsställande är naturligtvis beroende av verksamhetens karaktär, omfattning och övriga förutsättningar. Vad som är ändamålsenligt och verksamhetsanpassat måste hur som helst lämnas till varje nämnd att bedöma, och det innebär i detta fall att ett nytt och ganska oklart ansvar läggs på nämnderna. Det kan inte uteslutas att nämnderna till en början behöver experthjälp med att klarlägga vad som krävs av dem. I praktiken bör relativt enkla riskanalyser och några kontrollmål räcka. Det kan t.ex. handla om att se till att arbetsordningen inklusive delegationsordningen följs, att det finns dokumenterade rutiner för sådana uppgifter som överlämnas till anställda i riksdagsförvaltningen och att det finns en beredskap för hur situationen hantearas vid sjukdom eller annat förhinder så att verksamhetsansvaret kan fullgöras rättssäkert och författningsenligt.

De ekonomi- och personaladministrativa uppgifter som riksdagsförvaltningen utför med lagstöd för nämndmyndigheterna faller inom förvaltningens ansvarsområde, och inom det området är det också riksdagsförvaltningens ledning som säkerställer att det finns en intern styrning och kontroll. Ett alternativ till att riksdagens nämndmyndigheter i övriga delar själva har ansvar för sin interna styrning och kontroll är att riksdagsförvaltningen, på samma sätt som Domstolsverket, åläggs ett utvidgat ansvar för intern styrning och kontroll. Till viss del har Domstolsverket och riksdagsförvaltningen uppgifter som liknar varandra; båda myndigheterna ska ge administrativt stöd och service till andra organ. Det går inte att komma ifrån att det stärker nämndmyndigheternas självständighet att nämnderna har ledningsansvar för intern styrning och kontroll. Riksdagens nämndmyndigheter uppvisar inte en sådan

särart sinsemellan att det finns anledning att föreslå något annat än en gemensam reglering. Det är med en viss tvekan som en bestämmelse om intern styrning och kontroll föreslås. Det bör framgå av bestämmelsen att det ställs ett något lägre krav på nämnderna i riksdagens nämndmyndigheter än på riksdagens myndigheter i övrigt i fråga om ansvaret för intern styrning och kontroll.

7.6 Ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse

Bedömning:

Det behövs ingen bestämmelse i den nya lagen motsvarande den som finns i 4 § 5 myndighetsförordningen (2007:515) om att det är ledningens ansvar att avgöra även andra ärenden än de som särskilt angivits i punkterna 1–4 som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter.

Inledning

Enligt 4 § 5 myndighetsförordningen (2007:515) är det utöver vad som framgår av punkterna 1–4 i samma paragraf ledningens ansvar att avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter. Denna bestämmelse sätter en gräns för vad en nämnd under regeringen kan delegera. Vad som avses med principiell karaktär eller större betydelse är det ytterst ledningen själv som avgör. Normalt brukar beslut om årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag eller andra beslut som har stor ekonomisk eller annan betydelse anses tillhöra denna typ av beslut. Även beslut som rör långsiktig och strategisk planering, omprövning och effektivisering av verksamheten samt långsiktig kompetensförsörjning hör dit.

Ingen av nämndmyndigheterna i referensmaterialet har undantag från denna bestämmelse.

Överväganden

Av placeringen av bestämmelsen om att det är ett ledningsansvar att avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter i myndighetsförordningen (2007:515) får anses följa att den inte avser verksamhetsspecifika ärenden utan administrativa ärenden. I en nämndmyndighet som har kollektivt beslutsfattande som utgångspunkt är det naturligt att utrymmet för att delegera verksamhetsspecifika ärenden bör vara begränsat. Däremot finns det inte lika starka skäl att vara lika restriktiv i fråga om administrativa ärenden.

De administrativa beslut som bestämmelsen tar sikte på, t.ex. ekonomiska rapporter, förekommer för närvarande inte i nämnderna men övervägs i avsnitt 10.8. Sådana beslut kommer knappast att uppfattas ha stor ekonomisk betydelse men möjligen vara av principiell karaktär för nämnderna. Det är i

praktiken snarare beslut om förordnande av sekreterare eller möjligen anlitande av experthjälp som kan ha stor betydelse för nämndmyndigheternas verksamhet än de beslut som normalt anses falla in under kategorin principiellt viktiga eller av större betydelse och därför bör beslutas av nämnden i sin helhet.

Trots att myndighetsförordningen har en särskild bestämmelse om detta ledningsansvar och att det i referensmaterialet inte finns undantag från bestämmelsen så förefaller behovet av denna typ av bestämmelse inte vara tillräckligt stort för att motivera införandet av en motsvarande bestämmelse i den nya lagen. De beslut som bör komma i fråga för övervägande om huruvida de bör beslutas av nämnden är inte fler än att de kan tas upp fall för fall.

8 Delegering och beslutförhet

8.1 Delegering inom nämndmyndigheten

Förslag:

En bestämmelse föreslås som ger nämnden möjlighet att i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller till sekreteraren eller någon annan som har uppdrag hos nämndmyndigheten att avgöra administrativa ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Inledning

Både 4 § 5 och 5 § 2 myndighetsförordningen (2007:515) innehåller bestämmelser som sätter gränser för vad en myndighets ledning kan delegera. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att ledningen i nämndmyndigheten, nämnden, får delegera andra ärenden än de som avses i 4 § till den som ledningen bestämmer.

I referensmaterialet har majoriteten av nämndmyndigheterna under regeringen undantagits från bestämmelsen i 5 § 2. Ibland har den ersatts av en i något avseende mer begränsad rätt att delegera t.ex. motsvarande vad som gäller för Riksdagens ansvarsnämnd och Statens ansvarsnämnd.

Den nuvarande rättsliga regleringen att delegera uppgifter inom riksdagens nämndmyndigheter varierar påtagligt. För de tre löne- och arvodessättande nämnderna är regleringen densamma. Enligt 4 § tredje stycket lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och 4 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden får en nämnd i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon annan som tjänstgör hos nämnden *att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden*. Motsvarande bestämmelse finns också i 5 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd.

I 10 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd (jfr 9 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd) har ordföranden och sekreteraren getts rätt dels att begära in upplysningar eller yttranden i ärenden, dels att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar samt pröva frågor som uppkommer med anledning av överklagande av nämndens beslut. Nämnden får dessutom i arbetsordningen lämna över till ordföranden eller sekreteraren att besluta i frågor om vissa anmälningar och utföra uppgifter som inte är verksamhetsspecifika.

Av bestämmelsen i 6 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden framgår att nämnden i arbetsordning eller på annat sätt ska besluta om rätt för ordföranden eller dennes ersättare eller för sekreterare eller för föredragande att vidta erforderliga åtgärder för ärendenas beredande.

För Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden finns inga bestämmelser om delegering.

Överväganden

Det ligger i sakens natur att när utgångspunkten för beslutsfattandet i en nämndmyndighet är den kollektiva beslutsformen så är utrymmet för delegering snävare än för andra myndigheter. Särskilt gäller det för de verksamhets-specifika ärendena. Det framgår också av instruktionerna för nämndmyndigheterna under regeringen att rätten att delegera i enlighet med 5 § 2 myndighetsförordningen har undantagits i nämndmyndigheters instruktioner och ibland ersatts av en mer begränsad rätt att delegera, ofta rätten att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

En första fråga som behöver övervägas är om det är sakligt motiverat utifrån nämndernas olika uppgifter att ha olika reglering om delegering. Här bör man nog skilja på administrativa ärenden och s.k. verksamhets-specifika ärenden. För de tre löne- och arvodessättande nämndmyndigheterna är delegationsrätten formulerad så att den verkar ge utrymme för tolkning av vilka ärenden som är *av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden*. För nämndmyndigheter under regeringen är motsvarande bestämmelse kopplad till bestämmelserna om ledningsansvar i 4 § myndighetsförordningen, dvs. den avser rätten att delegera sådana administrativa ärenden som inte ingår i ledningsansvaret. För administrativa ärenden är det svårt att se skäl för att det är sakligt motiverat att ta nämndernas olika uppgifter eller egenart till intäkt för att rätten att delegera sådana ärenden bör vara olika.

Rätten att delegera uppgiften att lämna ut allmänna handlingar måste övervägas mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En av förutsättningarna för att en handling ska vara allmän, och att kraven på utlämnande blir aktuella, är att den förvaras hos myndigheten. En handling är allmän hos en myndighet om den förvaras hos myndigheten och anses inkommen till eller upprättad av myndigheten enligt 2 kap. 6 § eller 7 § tryckfrihetsförordningen. En handling som finns i myndighetens lokaler anses förvarad hos myndigheten. Även i andra fall kan förvaringskriteriet anses uppfyllt trots att handlingarna inte förvaras hos myndigheten. Dessa bestämmelser är knappast utformade med tanke på små nämndmyndigheter utan egen anställd personal som har värd- eller stödmyndighetsförhållanden och uppdragstagare som har uppdraget som bisyssla. Det finns för närvarande inte ett enkelt svar på frågan var handlingar förvaras för riksdagens nämndmyndigheter annat än när de är arkiverade. För riksdagens nämndmyndigheter arkiveras handlingarna av riksdagsförvaltningen, dvs. av en annan myndighet, enligt föreskriften (RFS 2004:4) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ. Arkiverade handlingar anses befinna sig i arkivariernas vård och det borde då vara riksdagsförvaltningens arkivarier som i första hand prövar frågor om utlämnande av en allmän handling från riksdagens nämndmyndigheter. Det förutsätter dock att ansvaret för vården av handlingarna har författningsstöd.

Vad som ska anses vara respektive nämndmyndighets lokaler är otydligt för mer än hälften av nämndmyndigheterna. Det är inte endast riksdagsförvaltningen som upplåter lokaler för kanslierna utan det är sekreterarnas, i något fall ordförandens, ordinarie arbetsplatser som fyller den funktionen och det är ofta där handlingarna förvaras. I några fall, när sekreteraren eller assistenten är anställd i riksdagsförvaltningen, sammanfaller det med riksdagsförvaltningens lokaler. I praktiken är det sekreteraren eller i förekommande fall föredraganden eller assistenten som förvarar handlingarna, och då de får anses vara ”behöriga befattningshavare” så är de formella kraven på att handlingarna ska ses som allmänna uppfyllda. Vem som har vården om handlingarna har inte annat än i undantagsfall föreskrivits i arbetsordningar eller i särskilda beslut av nämnderna. För att bestämmelsen i 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den som har ansvar för vården av en handling är den som i första hand ska pröva om handlingen ska lämnas ut ska vara tillämplig krävs sådana föreskrifter. I annat fall är det hela nämnden som ska pröva frågan om utlämnande. Har nämnden beslutat om vården av handlingarna är det endast när den som har vården vägrar att lämna ut en handling och vid begäran om myndighetens prövning som det blir aktuellt för nämnden att fatta beslut i saken.

Några tydliga skäl till varför endast Riksdagens ansvarsnämnd har rätt att delegera prövning av utlämnande av allmänna handlingar har inte framkommit i denna utredning. Nämndmyndigheternas verksamheter är begränsade. De små personella resurserna och förhållandet att ledamöterna i vissa fall är baserade ute i landet och skulle behöva resa till Stockholm för att samlas i nämnden talar för att det finns ett generellt behov av att kunna delegera vissa uppgifter, särskilt i administrativa ärenden. En sammanfattande slutsats är att möjligheterna att delegera bör öka för nämndmyndigheterna. De bör ha rätt att inom nämnden delegera på motsvarande sätt som de tre löne- och arvodes-sättande nämnderna har.

En andra fråga är om det finns anledning att tillåta vidaredelegation från dem som fått rätten till sig delegerad. Det finns få exempel på bestämmelser som innehåller rätt till vidaredelegation i referensmaterialet. Ett exempel finns dock i 7 § förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden. Om Rättshjälpsnämnden i arbetsordningen har meddelat föreskrifter om att ordföranden får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden hos nämnden eller pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av överklaganden av nämndens beslut i sådana frågor, får ordföranden i sin tur lämna över till en tjänsteman vid Hovrätten för Nedre Norrland att vidta dessa åtgärder. Rätten att delegera till utomstående behandlas i nästa avsnitt.

Till en början föreslås en bestämmelse som ger nämnden möjlighet att i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller till sekreteraren eller någon annan som har uppdrag hos nämndmyndigheten att avgöra administrativa ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden. Det kan visserligen invändas att uttrycket ”ärenden som är av

det slaget att de inte behöver prövas av nämnden” är vagt och att det är nämnderna som själva avgör hur det ska tillämpas och att det därför inte fyller någon riktigt begränsande funktion. Mot det kan invändas att uttrycket redan används i den befintliga regleringen för tre av riksdagens nämndmyndigheter och att det inte framkommit något som tyder på att det uppfattas som meningslöst eller svårt att tillämpa.

En tredje fråga är om det finns en minsta gemensam nämnare för rätten att delegera inom nämndmyndigheterna i övrigt. Det är svårt att bedöma om behovet av att delegera sådant som rör beredningen av ärendena, t.ex. att begära in upplysningar eller yttranden i ärenden, endast är relevant för Riksdagens ansvarsnämnd och Valprövningsnämnden och inte för de andra nämndmyndigheterna. För Partibidragarnämnden förekommer motsvarande beredningsuppgifter. För Riksdagens arvodesnämnd har det kommit till nya rättstillämpande uppgifter som delvis har förändrat nämndens karaktär och som har skapat ett behov av delegering. För Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och Statsrådsarvodesnämnden finns inte motsvarande beredningsuppgifter. Det talar för att behovet av att delegera inom de verksamhetsspecifika ärendena inte är gemensamt och att sådana bestämmelser inte bör placeras i en generell reglering utan även i fortsättningen bör finnas i instruktionerna. Detta bör uppmärksammas vid en genomgång av nya och befintliga instruktioner för nämndmyndigheterna. Det innebär en viss risk för otydlighet att en typ av bestämmelser om delegering finns i den nya lagen och en annan i nämndmyndigheternas instruktioner.

8.2 Rätt att delegera till utomstående

Bedömning:

Det krävs författningsstöd för en myndighet att överlämna förvaltningsuppgifter till andra myndigheter och till enskilda.

Särskilda överväganden måste göras om saken gäller överlämnande av uppgifter från myndigheter under riksdagen till myndigheter under regeringen.

Det författningsstöd som endast anger att en värd- eller stödmyndighet utför administrativa uppgifter åt en nämndmyndighet innefattar inte rätt att pröva utlämnande av allmänna handlingar.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gör det vanskligt att överlämna uppgiften att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar till en annan myndighet.

Det bör vara möjligt att i författning ge stöd för att nämnden i arbetsordningen meddelar föreskrifter om att en anställd hos riksdagsförvaltningen eller en annan myndighet för nämndmyndighetens räkning prövar frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Bakgrund

En utgångspunkt för vad som kan delegeras och ansvarsfördelningen mellan en nämndmyndighet och värd- eller stödmyndigheten bör vara att nämndmyndigheten inte kan delegera mer till någon utomstående än vad den kan delegera inom nämndmyndigheten.

Värd- och stödmyndighetsförhållanden är vanliga för nämndmyndigheter under regeringen och en förutsättning för många små nämndmyndigheters existens, se avsnitten 2.4–2.6.

Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter inom regeringsområdet

Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter anses inte kunna göras hur som helst utan måste vara förenligt med de principer som ligger till grund för fördelningen av kompetens mellan myndigheter. Vissa värdmyndigheter har redan i grunden karaktären av serviceorgan, såsom Kammarkollegiet och Domstolsverket.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen, om de inte enligt regeringsformen eller någon annan lag är myndigheter under riksdagen. En ändring i fördelningen av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter ska göras genom generella föreskrifter i lag eller annan författning och inte genom avtal mellan myndigheterna själva. De myndigheter som lyder under regeringen har sedan myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft regelmässigt författningsstöd för att utföra administrativa och handläggande uppgifter åt andra myndigheter genom de instruktioner som regeringen utfärdar genom förordningar. Normalt är författningsstödet utformat som ett konstaterande av att värdmyndigheten utför handläggande och administrativa uppgifter åt nämndmyndigheten. Inom de gränser som följer av vad riksdagen kan anses ha medgivit genom lagen och statsbudgeten kan regeringen själv ändra instruktionerna.

Överlämnande av myndighetsuppgifter från myndigheter under riksdagen till myndigheter under regeringen

Konstitutionella utgångspunkter gör det mer komplicerat att överlämna uppgifter mellan myndigheter under riksdagen och myndigheter under regeringen. Riksdagen har bl.a. till uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning. Enligt 1 kap. 4 och 6 §§ regeringsformen styr regeringen riket under ansvar inför riksdagen. Dessa grundläggande konstitutionella regler bildar utgångspunkter för bedömningen av vad som kan tillåtas. En annan utgångspunkt är att statliga myndigheter i princip ska bedriva endast sådan verksamhet som de har författningsstöd för.

Myndigheter under regeringen kan inte utan vidare belastas med uppgifter genom beslut av riksdagen. Det är därför inte självklart att riksdagens nämndmyndigheter kan ha värd- och stödmyndigheter utanför riksdagsområdet som utför myndighetsuppgifter åt dem utan regeringens godkännande.

I fråga om Statens ansvarsnämnd och Svea hovrätt föreligger ett värdmyndighetsförhållande mellan två myndigheter under regeringen. Det framgår av instruktionen för Statens ansvarsnämnd att Svea hovrätt endast utför administrativa uppgifter åt nämnden. Riksdagens ansvarsnämnd har samma ledamöter och sekreterare som Statens ansvarsnämnd, och verksamheterna i de båda nämnderna förutsätts fungera på samma villkor. I 5 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd anges endast att det är riksdagsförvaltningen eller annan myndighet med vilken förvaltningen kommer överens som utför administrativa uppgifter åt myndigheten. Om man med uttrycket annan myndighet ska förstå även en myndighet under regeringen så kan det vara tveksamt om det är tillräckligt att riksdagsförvaltningen träffar en överenskommelse med den myndigheten om att den ska lämna stöd till en nämndmyndighet under riksdagen. Mot bakgrund av att det är fråga om endast administrativa uppgifter av ytterst begränsad omfattning som inte innefattar beslut i administrativa ärenden bör regleringen kunna godtas. Det blir i praktiken fråga om att tillhandahålla service.

Överlämnande av myndighetsuppgifter mellan riksdagens myndigheter

Utöver riksdagsförvaltningen är det svårt att finna andra myndigheter under riksdagen som riksdagens nämndmyndigheter skulle kunna överlämna myndighetsuppgifter till. Även om det inte borde finnas några principiella skäl som hindrar att t.ex. riksdagens nämndmyndigheter med författningsstöd överlämnar vissa administrativa uppgifter eller handläggande uppgifter till varandra är det svårt att bedöma vilket utrymme och intresse det i praktiken finns för ett sådant samarbete mellan nämndmyndigheterna.

Överlämnande av myndighetsuppgifter till enskilda

Det krävs författningsstöd för en myndighet att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda, vilket framgår av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

Av 5 § 2 myndighetsförordningen (2007:515) framgår att det i nämndmyndigheter är så att andra ärenden än de som har principiell karaktär eller större betydelse eller avser föreskrifter får avgöras av *den* som ledningen bestämmer. Med valet av termen *den* markeras att delegering får ske inte endast inom nämndmyndigheten utan även till en konsult som har uppdrag att utföra en uppgift för myndigheten och till en anställd vid en annan myndighet (under regeringen) som utför uppgifter för myndigheten. Delegation anses kunna ske till en person eller till en funktion, t.ex. registrators- eller arkivfunktionen.

Av flera myndigheters instruktioner kan utläsas att de har författningsstöd för att i arbetsordningen meddela föreskrifter om att delegera rätten att t.ex. pröva utlämnande av allmänna handlingar till någon anställd vid en annan myndighet. Sådana bestämmelser finns i 6 § förordningen (2008:427) med instruktion för Domarnämnden och 8 § förordningen (2007:1076) med instruktion för Notarienämnden. I båda dessa nämnders instruktioner har undan-

tag gjorts från bestämmelsen om delegering i 5 § myndighetsförordningen. Det framgår att nämnderna i arbetsordningen får meddela föreskrifter om rätt att delegera till ordföranden eller någon *anställd vid Domstolsverket* att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Rättshjälpsnämnden som har Hovrätten för Nedre Norrland som värdmyndighet har enligt 7 § i förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden rätt att delegera till sin ordförande att begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden hos nämnden eller pröva frågor om allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av överklaganden av nämndens beslut i sådana frågor. Ordföranden får i sin tur överlämna till en *tjänsteman vid Hovrätten för Nedre Norrland* att vidta dessa åtgärder. Ett annat exempel är att det enligt 10 § förordningen (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden föreskrivs att nämnden i arbetsordningen eller i särskilda beslut får lämna över till ordföranden eller till *någon som utför uppgifter åt nämnden* att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

En intressant fråga är om det författningsstöd som de ovan redovisade nämndmyndigheterna har fått för att delegera uppgiften att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar till anställda vid andra myndigheter är en tillräcklig förutsättning för överlämnandet eller om det krävs något därutöver, t.ex. samråd eller en särskild överenskommelse. Även om delegation av uppgiften att pröva utlämnande av allmänna handlingar sker till en anställd vid en värdmyndighet och inte till själva myndigheten i sig får det nog förutsättas att detta även regleras i en sådan överenskommelse som avses i 18 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). Nämndmyndighetens rätt att delegera måste på något sätt motsvaras av en ”skyldighet” att utföra uppgiften.

Straff- och skadeståndsrättsliga konsekvenser

Överlämnande av myndighetsuppgifter på de olika sätt som har redovisats kan ge upphov till vissa rättsliga frågor om ansvaret för verksamheten. Det straffrättsliga ansvaret för felaktig myndighetsutövning torde för de flesta nämndmyndigheter inte kompliceras av att t.ex. beslut om prövning av utlämnande av allmänna handlingar kommer att fattas av någon som är anställd i riksdagsförvaltningen. Det kan möjligen finnas ett undantag och det är Riksdagens överklagandenämnd.

En mer komplicerad fråga kan visa sig vara det skadeståndsrättsliga ansvaret för fel vid myndighetsutövning. Denna fråga har ibland bedömts vara en intern fråga för staten som part i ett utomobligatoriskt skadeståndsrättsligt förhållande och som kan lösas i praktiken. se bet. 2002/03:KU14. För riksdagens nämndmyndigheter som har begränsade verksamheter bör detta synsätt kunna tillämpas.

8.3 Behov att delegera till utomstående

Förslag:

En bestämmelse föreslås som ger varje nämnd möjlighet att i arbetsordningen meddela föreskrifter om att den som nämnden bestämmer hos riksdagsförvaltningen eller hos en annan myndighet som utför administrativa åtgärder för en nämndmyndighet, får ta emot och registrera allmänna handlingar samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av nämndens beslut i sådana frågor.

Inledning

Bestämmelserna om skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters serviceskyldighet och tillgänglighet för allmänheten är tillämpliga för riksdagens nämndmyndigheter. Om saken ställs på sin spets så är det inte säkert att nämndmyndigheterna anses leva upp till kravet på tillgänglighet. Problemet för vissa nämndmyndigheter att ta emot framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och att lämna ut sådana är särskilt stort under semestertider. Kansliresurserna är för flertalet nämndmyndigheter begränsade till en sekreterare som har uppdraget som en bisyssla.

Synpunkter från nämnderna

Valprövningsnämnden har framhållit att man redan har ett etablerat samarbete med konstitutionsutskottets kanslijour och att det tillgodoser behovet av stöd. Sekreterarna i de flesta nämndmyndigheter anser att tillgänglighetsfrågan är ett problem och ser positivt på en lösning med ett utökad stöd från riksdagsförvaltningen. De ser det som en stor fördel om det är möjligt att få hjälp av riksdagsförvaltningens registratorer eller juridiska enheten med prövningen av utlämnande av allmänna handlingar. Att året runt ha beredskap och leva upp till de krav på snabbhet som finns vid utlämnande av allmänna handlingar innebär ett orosmoment. En nämnd har ifrågasatt om det verkligen är möjligt att delegera uppgifter som registrering av inkomna handlingar och frågan om prövning av utlämnande av handlingar i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överväganden

Belastningen att pröva utlämnande av allmänna handlingar och att lämna uppgifter ur sådana och i övrigt lämna upplysningar till allmänheten skiljer sig mellan nämnderna, och den har även drag av säsongskaraktär för vissa nämndmyndigheter. När verksamheten uppmärksammas i medierna ökar belastningen. Flertalet nämnder har ingen möjlighet att året runt med endast sekreterarnas hjälp upprätthålla förvaltningslagens krav. Det är endast två nämnder som har tillgång till assistenthjälp och som därmed har större bered-

skap att ta fram handlingar, även om själva utlämnande frågan fortfarande är nämndens ansvar. Antalet ärenden som gäller begäran om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur dessa varierar. Problemet är inte knutet till den faktiska omfattningen av uppgiften utan till den ständiga beredskap som är nödvändig för att uppfylla kraven på en snabb handläggning. Det har förekommit att sekreterare har varit tvungna att avbryta semestrar för att kunna tillgodose detta krav även om man i nämndmyndigheterna försöker att hjälpas åt med att upprätthålla beredskapen.

Flera nämndmyndigheter har ett till omfattningen begränsat men uttalat behov av att få administrativ hjälp dels med beredskap att ta emot och registrera allmänna handlingar i den omfattning som 5 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) kräver, dels med att pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av nämndens beslut i sådana frågor i vissa lägen. Dessa förhållanden talar för att man bör försöka åstadkomma en generell lösning i den nya lagen och utforma den så att nämnderna själva kan välja om de vill utnyttja delegationsrätten eller inte.

Prövning av utlämnande av allmänna handlingar utgör myndighetsutövning och är kringgärdad av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gör det tveksamt att lämna över uppgiften att besluta om utlämnande av en allmän handling till en annan myndighet. Det kan möjligen finnas ett visst utrymme för en sådan lösning om den innebär att en nämndmyndighets handlingar helt eller delvis förvaras hos riksdagsförvaltningen på grund av att det föreligger ett behov hos riksdagsförvaltningen att ha tillgång till handlingarna. Ett sådant behov kan knappast anses gälla för samtliga nämndmyndigheters handlingar.

Det bör däremot kunna införas en bestämmelse som ger varje nämnd möjlighet att meddela föreskrifter om att den som nämnden bestämmer hos riksdagsförvaltningen eller annan myndighet som utför administrativa åtgärder för nämnden får ta emot och registrera allmänna handlingar samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av nämndens beslut i sådana frågor. Ur ordningssynpunkt kan det visserligen vara en fördel om föreskrifterna förs in i arbetsordningen, men bestämmelsen bör utformas så att det även är möjligt att besluta om överlämnade i särskilda beslut.

Ett förslag med den nu redovisade inriktningen skulle innebära att prövningen om utlämnande av allmänna handlingar kan göras av anställda i riksdagsförvaltningen, t.ex. registratorsfunktionen eller den som är ansvarig för konstitutionsutskottets kanslijour, för nämndens räkning. Det innebär också att en anställd i en annan myndighet än riksdagsförvaltningen som är stödmyndighet för nämndmyndigheten får anförtros denna uppgift. Även om uppgiften delegeras så har nämnden ansvaret för att delegationen sker till en person eller funktion som är kompetent att hantera uppgiften, och det krävs att delegationen är tydlig.

8.4 Beslutförhet i brådskande ärenden

Förslag:

En bestämmelse föreslås som ger nämnden rätt att i arbetsordningen föreskriva att om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Ett beslut fattat på detta sätt ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Beslut utan sammanträde (beslut per capsulam)

Enligt 16 § myndighetsförordningen (2007:515) får ett ärende avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna, om det är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

I 18 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om hur omröstningen ska göras när beslutanderätten ligger hos en styrelse eller en nämnd och ledamöterna inte kan enas om beslutet. Dessa bestämmelser hindrar i sig inte att beslut fattas genom att förslag till beslut cirkulerar med post eller e-post eller genom att ordföranden har telefonkontakter med ledamöterna. Förvaltningslagen reglerar inte i vilka fall det krävs ett sammanträde eller inte för att en nämnd ska kunna fatta beslut, men den vanligt förekommande ståndpunkten är att metoden endast kan användas när ledamöterna är eniga om beslutet (se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, 2 uppl. s. 211 och SOU 2004:23, s. 277). I annat fall krävs det särskilt författningsstöd för förfarandet.

Föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd innehåller en bestämmelse i 9 § första stycket som innebär att ett ärende som är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det får avgöras av nämnden genom kontakter mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet. Motsvarande bestämmelse finns i 8 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd där den något har anpassats till nämndens verksamhet i förhållande till den generella regleringen och utformningen i 16 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515).

Ett stort antal av nämndmyndigheterna i referensmaterialet har undantag från bestämmelsen om rätt att ta beslut per capsulam i instruktionerna. Det kan gälla nämnder där förhandlingar är en viktig del av ärendenas handläggning, t.ex. Nämnden mot diskriminering, eller när ett skyndsamt handläggningssätt är huvudregel för nämndens verksamhet, som för Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut, eller när det är svårt på grund av ärendenas natur att se att det över huvud taget kan uppkomma situationer som kräver sådan skyndsamt som motiverar bestämmelsens tillämpning, t.ex. Fideikommissnämnden, eller när det har införts en liknande bestämmelse i

nämndmyndighetens instruktion som är anpassad för just den nämndens verksamhet, t.ex. Notariennämnden.

Synpunkter från nämnderna

Vissa nämnder har uttryckt ett behov av en bestämmelse som ger rätt att fatta beslut utan att sammanträde hålls och har t.ex. till stöd för uppfattningen uppgett att det förekommer att ett ärende föredras på ett sammanträde men att man kan behöva invänta ytterligare uppgifter innan beslut kan tas och att ett beslutsförfarande utan sammanträde i dessa lägen är önskvärt och effektivt. Andra nämnder har varit något tveksamma till om de har något egentligt behov av en bestämmelse om rätt till per capsulambeslut. Valprövningsnämnden har framfört att den inte kan tillämpa förfarandet på grund av att det för nämnden i lag är föreskrivet annat.

Överväganden

Behovet av att kunna fatta beslut utan att hålla ett vanligt sammanträde varierar i och för sig mellan nämnderna och är beroende av flera olika faktorer, såsom uppgifternas karaktär, hur förutsebar verksamheten är, hur ofta det uppkommer situationer med sådan brådska att det är svårt att hålla ett sammanträde inom en viss tid, hur många ledamöter som finns i nämnden osv.

Som framgår av avsnitt 7.2 föreslås en bestämmelse om att verksamhetsansvaret innebär att se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningsenligt. Möjligheten att göra undantag från huvudregeln att sammanträde ska hållas och att beslut ska fattas per capsulam förstärker nämndernas effektivitet. Det bör påminnas om att nämnderna inte endast fattar beslut som gäller verksamhetsspecifika uppgifter utan att det förekommer att de svarar på remisser m.m.

Den möjlighet som nu övervägs, att nämnderna ska kunna fatta beslut utan sammanträde, kommer i brådskande fall att bli ett alternativ till förslaget att samtliga nämnder ska ha möjlighet att i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordförande eller någon annan som har uppdrag hos nämndmyndigheten att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Skyndsamhetskravet är mycket uttalat i vissa delar av handläggningen av ärenden om disciplinansvar, såsom för Riksdagens ansvarsnämnd. Situationer med brådska kan dock uppkomma för samtliga eller de flesta nämnder utan att för den sakens skull hela verksamheten kan sägas präglas av ett skyndsamt handläggningsförfarande som redan är beaktat i den nuvarande regleringen. Ingen av nämnderna har förfarandebestämmelser som bygger på att ledamöterna under föredragningen kan besluta om förhandling. Möjligheten att fatta beslut utan sammanträde kommer inte att stå i ett motsatsförhållande till de grundläggande krav som bör ställas på nämndernas beslutsfattande.

Förhållandet att en bestämmelse av detta slag har stark koppling till de särskilda regler som gäller för beslutförheten i varje nämnd talar möjligen för en reglering i varje nämnds instruktion framför en gemensam lagreglering för

riksdagens nämndmyndigheter. För Valprövningsnämnden finns en bestämmelse i 15 kap. 11 § vallagen (2005:837) som anger att nämndens samtliga ledamöter ska *vara närvarande* när nämnden prövar ett överklagande, se avsnitt 3.8, och som antagligen får anses komma i konflikt med rätten att fatta beslut per capsulam såvitt gäller prövning av ärenden som regleras i vallagen.

Bestämmelser om beslut per capsulam har för myndigheter under regeringen placerats i den gemensamma myndighetsförordningen. I princip bör motsvarande ordning gälla för riksdagens nämndmyndigheter. Mot bakgrund av att några av riksdagens nämndmyndigheter har uttryckt att man har ett behov av en bestämmelse om beslut per capsulam, att andra är något tveksamma till behovet och att Valprövningsnämnden har uppgett att det i lag är föreskrivet annat för nämnden, föreslås en något modifierad bestämmelse i förhållande till förebilden i myndighetsförordningen. En nämnd bör ha rätt att föreskriva i arbetsordningen att ett ärende som är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det ska kunna avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Det innebär att nämnderna får ta ställning till om och hur man ska använda förfarandet. För Valprövningsnämndens del finns det knappast anledning att göra ett generellt undantag i nämndens instruktion från den bestämmelse som nu föreslås. Bestämmelsen i 15 kap. 11 § vallagen (2005:837) som föreskriver att ledamöterna i nämnden ska vara närvarande gäller inte för samtliga ärenden som Valprövningsnämnden handlägger, vilket ger möjlighet att tillämpa förfarandet för andra ärenden.

När ett beslut fattas per capsulam ska beslutet anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

9 Processbehörighet

Förslag:

En nämndmyndighet föreslås få behörighet att inom sitt verksamhetsområde företräda staten vid domstol, och myndighetens ledning, nämnden, får rätt att uppdra åt riksdagsförvaltningen eller åt en annan myndighet att föra talan.

Det får utredas vidare om det är lämpligt att Riksdagens ombudsmän företräder staten vid skadeståndsanspråk mot riksdagens nämndmyndigheter.

Tvåpartsprocessen

Det finns vissa allmänna bestämmelser om myndigheters processbehörighet som gäller för förvaltningsmyndigheter. Ett par av dessa bestämmelser finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och gäller den obligatoriska tvåpartsprocessen inom förvaltningsrätten. Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart när en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till domstol, såvida det inte är fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätten. Enligt 33 § förvaltningsprocesslagen har myndigheten i sin tur rätt att överklaga domstolens beslut om det gått myndigheten emot.

Bestämmelserna är i princip tillämpliga för riksdagens nämndmyndigheter men de har begränsad betydelse. Det beror på att de beslut som riksdagens nämnder fattar, i varje fall när saken gäller den nämndspecifika verksamheten, inte får överklagas annat än i undantagsfall. Undantag från huvudregeln är besluten av Riksdagens arvodesnämnd om jämkning av inkomstgaranti och utbetalning av inkomstgaranti på nytt. Rätten att överklaga sådana beslut finns reglerad i 16 kap. 2 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och fanns tidigare reglerad i 12 kap. 1 § i den sedan den 1 januari 2010 upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet (SFS 2009:1585). Enligt övergångsbestämmelser ska den upphävda lagen tillämpas på bl.a. inkomstgaranti som hänför sig till tid som fullgjorts i Europaparlamentet och riksdagen före lagens upphörande. Bestämmelserna innebär att en inkomstgarantitagare som överklagar arvodesnämndens beslut i ett jämningsärende får nämnden som motpart. Ett annat exempel på ett överklagbart beslut finns i 11 § andra stycket i föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd. Den som har varit närvarande vid ett sammanträde för att lämna upplysningar i ett ärende har rätt att få skälig ersättning för inställesekostnaderna. Instruktionen hänvisar i 15 § beträffande nämndens ersättningsbeslut till att det i 22 a § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Processbehörigheten för myndigheter under regeringen

I andra fall än vad som följer av förvaltningsprocesslagen (1971:291) måste en myndighet ha ett uttryckligt bemyndigande i författning för att få företräda staten vid domstol. För myndigheter under regeringen finns i 27 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) en generell bestämmelse som reglerar rätten för en myndighet att företräda staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. För myndigheter under regeringen finns det i förordningen (1995:1301) om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten speciella bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan Justitiekanslern, Kammarkollegiet och centrala förvaltningsmyndigheter vid handläggningen av utomobligatoriska skadeståndsanspråk. Enligt 2 § ska förordningen tillämpas oavsett vad som gäller enligt bestämmelser i instruktioner eller andra författningar som har beslutats av regeringen. Det är Justitiekanslern som handlägger anspråk på ersättning med stöd av 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 § eller 2 § skadeståndslagen (1972:207) om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. är det som huvudregel Arbetsgivarverket som sköter handläggningen i kollektivavtalstvister.

Rätten att företräda staten vid domstol enligt myndighetsförordningen gäller normalt även för små nämndmyndigheter. Det förekommer sällan undantag i myndigheters instruktioner om att 27 § inte ska tillämpas. I referensmaterialet har Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut, Nämnden mot diskriminering, Oljekrisnämnden och Bokföringsnämnden undantag från bestämmelsen.

Processbehörigheten för myndigheter under riksdagen

För riksdagens nämndmyndigheter finns inga bestämmelser som reglerar rätten att företräda staten vid domstol. Ett bemyndigande att företräda staten inom sitt verksamhetsområde har getts till riksdagsförvaltningen enligt 6 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. I paragrafen anges att förvaltningen får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra talan. Vad som ska förstås med riksdagsförvaltningens verksamhetsområde är inte helt tydligt. Det är dock mycket tveksamt om bestämmelsen innefattar en rätt för förvaltningen att företräda riksdagens nämndmyndigheter vid domstol. Utgångspunkter för tolkningen måste vara vad som övergripande anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen om riksdagsförvaltningens ansvarsområden och vad som mer detaljerat redovisas som riksdagsförvaltningens uppgifter i 1 och 2 §§ lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Enligt 2 § 6 ska riksdagsförvaltningen, om inte annat är föreskrivet, bl.a. företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen. Mot bakgrund av att sekreterare, assistenter och föredragande i riksdagens nämnder är uppdragstagare och inte arbetstagare torde bestämmelsen inte med säkerhet vara tillämplig.

Överväganden

Den praktiska betydelsen av en reglering av processbehörigheten för riksdagens nämndmyndigheter får anses vara mycket liten. Vad som t.ex. skulle kunna hända är att det uppkommer en tvist om ett konsultavtal eller att det riktas ett skadeståndsanspråk mot en nämnd på grund av fel eller försummelse i myndighetsutövningen. Om en sådan fråga någon gång skulle aktualiseras är det otillfredsställande om processbehörigheten för riksdagens nämnder inte är klarlagd och ansvarsförhållandena mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen är otydlig.

Det finns skäl för någon form av reglering. Både förhållandet att nämndmyndigheter under regeringen i princip har fått en generell rätt enligt myndighetsförordningen att föra talan vid domstol och att det är få små nämndmyndigheter som har undantag från denna generella rätt talar för en motsvarande rätt för riksdagens nämndmyndigheter. Hänsynen till självständigheten talar för att riksdagens nämndmyndigheter själva bör ha rätt att företräda staten vid domstol. Argumentet om självständighet talar visserligen med något olika styrka för olika nämnder men utgångspunkten bör vara en generell reglering. Att föra talan vid domstol är i praktiken inte helt enkelt för en nämndmyndighet även om nämnden har den juridiska kompetensen. Det handlar dels om starkt begränsade personella resurser, dels om att det skulle kunna komma i konflikt med huvudsysslan för nämndernas ledamöter. Nämndmyndigheterna har inga egna anslag eller egna budgetar. Eventuella processkostnader kommer därför att belasta riksdagsförvaltningen på ett eller annat sätt.

Vid handläggningen av skadeståndsanspråk finns särskilda bestämmelser för myndigheter under regeringen och det ligger nära till hands att överväga om riksdagsförvaltningen regelmässigt ska handlägga sådana anspråk. Det kan dock finnas principiella skäl som talar mot att riksdagsförvaltningen företräder Riksdagens överklagandenämnd, Valprövningsnämnden och kanske även Riksdagens ansvarsnämnd vid skadeståndsanspråk som riktas mot dessa för t.ex. fel och försummelse vid myndighetsutövning. Ett alternativ som kommit upp är möjligheten att uppdra åt Riksdagens ombudsmän att föra talan för riksdagens nämndmyndigheter i motsvarande situationer som Justitiekanslern för talan för myndigheter under regeringen. Enligt 2 § första stycket 1 och tredje stycket 2 lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ingår det i Riksdagens ombudsmäns uppgifter att ha tillsyn över riksdagens nämndmyndigheter utom Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd. Riksdagens ombudsmän har allmänt sett kompetens inom det aktuella området och processvana. Det krävs dock vidare utredning om lämpligheten av ett förslag i enlighet med dessa tankar, t.ex. om uppgiften i något hänseende skulle kunna stå i motsatsställning till de nuvarande uppgifter som Riksdagens ombudsmän har. I avvaktan på en sådan utredning föreslås vissa grundläggande bestämmelser om nämndmyndigheternas processbehörighet.

Bestämmelser föreslås som ger en nämndmyndighet rätt att företräda staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde och nämnden en rätt att uppdra åt riksdagsförvaltningen eller åt en annan myndighet att föra nämndmyndighetens talan.

10 Ekonomiska ansvarsförhållanden

10.1 Utgångspunkter

Oklarheter i ansvarsfördelningen mellan riksdagsförvaltningen och riksdagens nämndmyndigheter rörande ekonomiska förhållanden står i fokus i direktiven, se bilaga 1. I olika rapporter varnas för risken att de oklara finansierings- och ansvarsförhållanden som finns när en nämndmyndighet svarar för verksamheten och en värdmyndighet för resurserna leder till problem, se avsnitt 2.5. Den reglering av nämndmyndigheter som gjorts i 18 § myndighetsförordningen (2007:515) har förtydligat en sida av ansvarsfördelningen mellan värd- och nämndmyndigheter. Någon generell reglering av hur nämndmyndigheter ska finansieras eller hur ansvaret fördelas i olika ekonomiska förhållanden är det emellertid inte fråga om. De olika modeller för nämndmyndigheter som används inom Finansdepartementets område illustrerar detta, se avsnitt 2.5. Det är fortfarande svårt att få grepp om huruvida en nämndmyndighet har eget anslag, egen budget, kan fatta ekonomiska beslut, finansieras genom värdmyndighet eller departement, bidrar med budgetunderlag osv. Av en nämndmyndighets instruktion kan numera utläsas om den ska lämna en årlig redogörelse till regeringen om sin verksamhet.

Regleringen av ansvarsfördelningen rörande ekonomiska förhållanden mellan riksdagsförvaltningen och riksdagens nämndmyndigheter gäller sju nämndmyndigheter som inte har samma men liknande behov. Som redovisats i avsnitt 6.5 är målsättningen med en generell reglering att skapa en balans mellan å ena sidan utredningsdirektivens krav på att klargöra ansvarsförhållandena mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen genom en generell reglering som är tydlig och överskådlig och som beaktar vad som gäller för motsvarande nämndmyndigheter under regeringen och å andra sidan krav på hänsyn till varje nämndmyndighets egenart och självständighet. I praktiken blir det bl.a. fråga om att föreslå bestämmelser som å ena sidan lägger ansvar på riksdagsförvaltningen och riksdagens nämndmyndigheter och å andra sidan bestämmelser som underlättar ansvaret eller skapar bättre förutsättningar för att få resurser och stöd. I avsnitt 6.6 har bedömningen gjorts att den nya regleringen inte bör innehålla en rätt för riksdagsförvaltningen att utfärda tillämpningsföreskrifter. Det innebär att det blir fråga om ganska detaljerade bestämmelser.

10.2 Egna anslag på statsbudgeten för riksdagens nämndmyndigheter?

Bedömning:

De oklara ansvarsförhållanden som finns mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen skulle möjligen minska om nämndmyndigheterna fick egna anslag.

De faktiska förutsättningarna för riksdagens nämndmyndigheter att hantera egna anslag föreligger inte. Olägenheterna bedöms bli större med egna anslag än den nytta det kan ge. En sådan ordning föreslås därför inte.

Inledning

Verksamhetsåren 2006–2009 har de direkta kostnaderna för riksdagens nämnder uppgått till högst ca 1 200 000 kr per år, se bilaga 2. Till detta belopp ska i ordningens namn tilläggas även de indirekta kostnaderna, dvs. de administrativa kostnader och kostnader för stöd och service som belastar anslaget 2.2, riksdagens förvaltningsanslag.

Av de utredningar som gjorts om nämndmyndigheter, se avsnitt 2.4, går det att dra slutsatsen att ansvarsförhållandena blir tydligare om nämndmyndigheter disponerar egna anslag. Det väcker frågan om det skulle vara en bra lösning för riksdagens nämndmyndigheter. Det är inte vanligt men det finns exempel på små nämndmyndigheter under regeringen som har egna anslag på statsbudgeten.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna anser att deras verksamheter är alldeles för små för att komma i fråga för egna anslag på statsbudgeten och vill inte ha den administrativa börda som en sådan ordning med stor sannolikhet skulle medföra. De bedömer att det skulle krävas mycket mer resurser. Nämnderna anser att de otydliga ansvarsförhållandena gentemot riksdagsförvaltningen, eller bristen på reglering av dessa, för närvarande inte motiverar något så genomgripande som egna anslag på statsbudgeten.

Överväganden

Om man ska ta fasta på kunskapen om hur oklara ansvarsförhållanden kan undvikas och har ambitionen att skapa ordning och reda så borde nämndernas verksamhetsansvar och skadeståndsansvar förenas med ett ekonomiskt ansvar genom egna anslag. Även om en sådan ordning rent teoretiskt stärker nämndmyndigheternas självständighet gentemot riksdagsförvaltningen är den inte önskad av nämnderna. Inom ramen för den befintliga strukturen för riksdagens nämndmyndigheter är det svårt att se att det föreligger realistiska förutsättningar att ge nämndmyndigheterna egna anslag. Förslagen till anslag måste beredas ingående.

Valprövningsnämnden är den nämndmyndighet som har flest ärenden och personer som tjänstgör för nämnden. De årliga direkta kostnaderna ligger mellan 299 000–455 000 kr den senaste fyraårsperioden. Det är ändå knappast en tillräckligt omfattande verksamhet för att motivera arbetet med ett eget anslag. Partibidragsnämnden prövar ansökningar om partistöd för ca 170 200 000 kr. Så länge anslaget för partistödet disponeras av riksdagsförvaltningen, som sköter utbetalningarna av stödet, och det fungerar bra är det svårt att se vad som skulle kunna vinnas med ett eget anslag.

Det är svårt att motivera det extra arbete som ett eget anslag för med sig i form av anslagsframställningar, anslagsdirektiv, anslagsredovisning m.m. vid tidpunkter som kanske inte är lämpliga i förhållande till den övriga verksamhetens krav. Ett sådant arbete skulle i hög grad behöva få stöd, eller helt och hållet utföras, av riksdagsförvaltningen.

Nyttan med egna anslag måste vara att minska eller ta bort den risk som oklara ansvarsförhållanden kan innebära för verksamheterna. Med verksamheterna avses då både riksdagsförvaltningens och nämndmyndigheternas verksamheter. För riksdagsförvaltningen utgör kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter i relation till den totala omsättningen en mycket liten post. En ny rättslig reglering bör också minska osäkerheten kring oklara ansvarsförhållanden. Att föreslå egna anslag för riksdagens nämndmyndigheter strider mot den strävan som regeringen haft att minska antalet anslag på statsbudgeten. Sammanfattningsvis bedöms olägenheterna med egna anslag för nämndmyndigheterna vara större än den nytta de kan ge.

Kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter är små men de skulle kunna tas upp som en egen anslagspost. Därigenom skulle en särskild resursram för nämndmyndigheterna fastställas. Som jämförelse kan nämnas att Finansdepartementet har uppgett att man tar upp de nämndmyndigheter som ligger under området Statliga arbetsgivarfrågor och som finansieras av anslaget Arbetsgivarpolitiska frågor som en egen anslagspost.

10.3 Ansvar för anslaget 6:6 Stöd till politiska partier m.m.

Bedömning:

Frågan om var ansvaret för anslagen 6:6 Stöd till politiska partier och 13.5 Bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer hör hemma kan behöva övervägas.

Inledning

Under utgiftsområde 1 finns ramanslaget 6:6 Stöd till politiska partier. Riksdagen har sedan budgetåret 2004 tilldelat anslaget 170 200 000 kr varje år. Ett konstitutionellt märkligt förhållande är att det är regeringen som beräknar och

lämnar förslag till riksdagen om anslaget Stöd till politiska partier. Från att det tidigare har varit Justitiedepartementet är det sedan 2006 Integrations- och jämställdhetsdepartementet som ansvarar för beredningen av anslaget på statsbudgeten och utfärdar regleringsbrev. Av regleringsbrevet framgår att riksdagsförvaltningen disponerar anslaget och ska betala ut det i enlighet med lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Frågan om ansvaret för anslaget och vem som bör lämna förslag till riksdagen om anslaget uppmärksammades i en utredning från riksdagsförvaltningen (2005/06:URF1) om införandet av vissa av budgetlagens bestämmelser för riksdagens myndigheter. Utredningen gjorde bedömningen att anslaget tillhör riksdagsområdet och att det vore mer logiskt att riksdagsstyrelsen lämnar förslag till riksdagen om anslaget och utfärdar anslagsdirektiv till riksdagsförvaltningen. Den föreslagna ordningen vann inte gehör och ingick inte i den framställan som riksdagsstyrelsen gjorde till riksdagen i samband med att förslaget till lag med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen lämnades till riksdagen.

Överväganden

Om det föreliggande förslaget till lag om stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (prop. 2009/10:158, bet. 2009/10:KrU13) antas av riksdagen kommer Partibidragsnämnden att fatta beslut som rör två anslag som bereds av regeringen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Anslagen ska enligt förslaget disponeras av riksdagsförvaltningen som avses sköta utbetalningarna av båda stöden.

I förslaget till lag om stöd till kvinnoorganisationer finns ett förbehåll som gör att stödet är beroende av att det finns medel anslagna för att lagen ska kunna tillämpas. För att man ska kunna besluta om stöd och fördela anslaget krävs att det är känt hur stort anslaget är. Det anges inte i själva lagtexten i den föreslagna lagen med hur stora belopp bidragen ska utgå. Det innebär att regeringen i sitt förslag till anslag på statsbudgeten har en möjlighet att varje år prioritera storleken på anslaget, till skillnad från anslaget Stöd till politiska partier som i princip måste stå fast, i varje fall så länge ingen ändring görs i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Frågan om var de här redovisade anslagen hör hemma kan på nytt behöva ses över, se kapitel 18.

10.4 Ansvar för finansieringen av riksdagens nämndmyndigheter

Förslag:

En bestämmelse föreslås i den nya lagen som tydliggör att riksdagsförvaltningen ansvarar för finansieringen av nämndmyndigheternas verksamheter genom de anslag som riksdagen ställer till riksdagsförvaltningens förfogande.

Bedömning:

Det bör framgå i förslagen till anslag på statsbudgeten att de anslag som riksdagsförvaltningen disponerar över, anslagen 2:1 Riksdagens ledamöter och partier och 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag, används för kostnader för riksdagens nämndmyndigheter.

Inledning

När riksdagens nämnder har inrättats har det i förarbetena angetts med vilka anslag finansieringen ska ske. Som exempel kan nämnas att det i betänkandet 1993/94:KU11 Statsrådets och ledamöternas arvoden anges att kostnaderna för Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden bör belasta anslaget A1 Ersättningar till riksdagens ledamöter m.m. och rymmas inom ramen för redan beviljade medel.

För Partibidragsnämnden var tanken att kostnaderna för nämndens administration skulle belasta själva sakanslaget Statligt stöd till politiska partier. Så förefaller också ha varit fallet så länge nämnden hade Riksgäldskontoret som värmyndighet och Riksgäldskontoret var en myndighet under riksdagen, vilket ändrades 1989.

Bedömningen har gjorts i avsnitt 5.3 att det är otydligt reglerat i 2 § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen om riksdagsförvaltningens förslag till anslag på statsbudgeten även ska avse kostnader för riksdagens nämnder. Det framgår inte av riksdagsförvaltningens förslag till anslag på statsbudgeten att anslagen ska användas för kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter eller övriga riksdagsnämnder.

Överväganden

I en ny reglering bör det tydligt framgå att riksdagsförvaltningen har det grundläggande ansvaret för finansieringen av riksdagens nämndmyndigheter. Detta ansvar gäller oavsett om en nämndmyndighet får en annan stödmyndighet än riksdagsförvaltningen.

En särskild bestämmelse om riksdagsförvaltningens ansvar för finansieringen av riksdagens nämndmyndigheter föreslås.

En enkel åtgärd som skulle öka tydligheten kring ansvaret är att det anges i texten till budgetförslaget för anslagen 2:1 och 2:2 att dessa även används för kostnader för riksdagens nämndmyndigheter.

10.5 Ansvar för att tilldela medel och ge stöd – kanslistöd

Förslag:

Övergripande bestämmelser föreslås om att riksdagsförvaltningen ansvarar för att en nämndmyndighet tilldelas de medel och får det stöd som behövs för att bedriva verksamheten. Stödet bör benämnas kanslistöd. Bestämmelserna

bör innehålla en hänvisning till 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Av bestämmelserna ska framgå att det inte endast handlar om att tilldela medel och ge stöd så att nämndmyndigheten klarar av att bedriva verksamheten utan också att de ska kunna bedriva dessa effektivt och författingsenligt i enlighet med de verksamhetskrav som ställs. Det ska vidare framgå att riksdagsförvaltningen ska ta särskild hänsyn till den självständighet gentemot förvaltningen som varje nämndmyndighets verksamhet kräver.

Vidare föreslås en bestämmelse om att riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten i en överenskommelse närmare ska reglera utformningen av kanslistödet.

Inledning

Av avsnitt 5.5 framgår att riksdagsförvaltningens ansvar i den befintliga regleringen framför allt härleds ur bestämmelsen i 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, dvs. att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet.

Nämndmyndigheter som inte har egna anslag måste få s.k. kanslistöd. Med kanslistöd menas finansiellt, personellt eller administrativt stöd. Detta regleras på olika sätt för nämndmyndigheter under regeringen, i instruktionen, i regleringsbrev, genom avtal och informella överenskommelser.

Av 18 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) framgår att om regeringen har bestämt att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet ansvarar myndigheten inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. Enligt samma paragrafs andra stycke ska de båda myndigheterna närmare reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter. I nämndmyndigheternas instruktioner anges normalt att värdmyndigheten utför handläggande eller administrativa uppgifter, ibland kompletterat med att detta sker enligt avtal eller överenskommelse mellan myndigheterna.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna har framfört allmänna synpunkter på att det finns ett behov av att tydliggöra riksdagsförvaltningens ansvar, några har framhållit att bestämmelser om detta borde finnas i riksdagsförvaltningens instruktion.

Överväganden

Det behövs en övergripande bestämmelse om riksdagsförvaltningens ansvar för att riksdagens nämndmyndigheter tilldelas medel och får det stöd de behöver. För att förtydliga riksdagsförvaltningens ansvar kan en hänvisning göras till bestämmelsen i 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Omfattningen och utformningen av stödet ska vara sådan att verksamheterna i riksdagens nämndmyndigheter kan bedrivas effektivt och

författningsenligt, dvs. i enlighet med det ledningsansvar som lagts på nämnderna, oavsett att det är frågan om begränsade verksamheter.

Riksdagsförvaltningens ansvar bör även kopplas till ett krav på att särskild hänsyn ska tas till den självständighet gentemot förvaltningen som verksamheten kräver. Ett sådant krav kan för all del uppfattas som vagt men fyller ändå funktionen att ange inriktningen på stödet när det uppkommer olika situationer där en viss lösning eller brist på lösning rimmar illa med ett berättigat krav på självständighet.

I 18 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) finns en skyldighet för nämndmyndigheter och värdmyndigheter att träffa överenskommelser. I betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:123 s. 163) anges att ”överenskommelsen bör närmare reglera vilka uppgifter värdmyndigheten ska ha, vilka rutiner som ska tillämpas, vilken utrustning och vilka tjänster värdmyndigheten ska svara för, ekonomiska villkor samt andra praktiska frågor som gäller specifikt för myndigheterna. Träffas en sådan överenskommelse är värdmyndigheten ansvarig inför regeringen för att den förser nämndmyndigheten med vad som överenskommit.”

Den nya lagen kommer att vara mer detaljerad än myndighetsförordningens bestämmelser i vissa avseenden. Det kan tala för att behovet av att införa en skyldighet att träffa överenskommelser inte är lika stort. I praktiken verkar överenskommelser ge såväl nämndmyndigheter som värdmyndigheter ett gott stöd för samarbetet. En bestämmelse om krav på en överenskommelse föreslås därför i den nya lagen.

10.6 Ansvar för budget och budgetberedning

Bedömning:

Riksdagens nämndmyndigheter ska inte ha någon skyldighet att upprätta egna budgetar.

Riksdagsförvaltningen ska ha ansvaret för budgetberedningen.

Riksdagsförvaltningen bör upprätta en egen budgetpost för riksdagens nämndmyndigheter i internbudgeten.

Inledning

Riksdagens nämndmyndigheter gör inga egna budgetar. För små nämndmyndigheter under regeringen som har värdmyndigheter är det värdmyndigheten eller det ansvariga departementet som gör budgetarna. Det har framkommit att det är en ganska vanlig metod att göra budgeten utifrån föregående års budget och budgetutfall. Men det förekommer också att man har en dialog med nämndmyndigheterna om resurser. Någon särskild reglering av hur budgetberedningen ska gå till finns inte i myndighetsförordningen (2007:515). Som jämförelse kan även nämnas att de kommittéer som tillkallas av reger-

ingen för utredningsuppdrag är egna myndigheter. Enligt 9 och 10 §§ kommittéförordningen (1998:1474) är det Regeringskansliet som fastställer budgeten för varje kommitté. Kommittéerna har skyldighet att lämna budgetförslag och i budgetförslagen ska vissa typer av kostnader alltid anges.

Som konstaterats i kartläggningen av ansvarsfördelningen mellan partikansliet i riksdagen och riksdagsförvaltningen m.m. (2007/08:URF2) bygger budgetprocessen i förvaltningen på ett brett deltagande av företrädare för verksamhetens olika delar. Riksdagens nämndmyndigheter deltar inte alls i budgetberedningen. På motsvarande sätt som för partikanslierna sker tilldelningen av resurser enligt en annan ordning.

I riksdagsförvaltningens internbudget för 2008 under anslaget 2:1 finns i verksamheten Arvodesadministration en aktivitet som kallas Nämnder och utredningar. Enheten för ledamotsservice har budgeterat och beviljats 3 500 000 kr i driftsbudgeten. Denna budgetpost avser inte bara de direkta kostnaderna för riksdagens nämnder utan innefattar även kostnader för t.ex. EU-nämnden, arvoden för riksdagsstyrelsen och kostnader för utredningar.

Det är enheten för ledamotsservice som har budgetansvaret för de direkta kostnaderna för riksdagens nämnder. Anledningen till att ansvaret har placerats vid den enheten är kopplat till att enheten ansvarar för anslaget 2:1 Ersättningar till riksdagens ledamöter m.m.

Någon egentlig budgetberedning genomförs för närvarande inte. Det ska framhållas att kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter till övervägande del består av arvoden, arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt till uppdragstagarna samt resekostnader. Det är fråga om kostnader som är förutbestämda av antalet ledamöter i nämnderna och hur stort månadsarvode som betalas till dem. Månadsarvodet för nämnderna bestäms av riksdagsförvaltningen med undantag för arvoden till ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden som bestäms enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna vill inte upprätta eller ha egna budgetar och tycker att det är tillräckligt att riksdagsförvaltningen upprättar en gemensam budget för riksdagens nämndmyndigheter. Vissa nämnder kan tänka sig att i någon men liten utsträckning delta i budgetberedningen med att lämna underlag om sådana förhållanden, utöver arvodes- och resekostnader till sammanträden, som kan påverka kostnaderna. Nämnderna betonar att det måste vara klart att ansvaret för budgeten och budgetberedningen vilar på riksdagsförvaltningen.

Ett par nämnder anser att det inte finns behov för dem att lämna underlag till budgetberedningen på grund av att det endast förekommer arvodes- och resekostnader.

Överväganden

Till en början kan det vara tydligare att riksdagsförvaltningen upprättar en egen budgetpost för riksdagens nämndmyndigheter i internbudgeten. Det

kommer sannolikt att ställa något högre krav på budgetberedningen av de budgetposter som nu samlas under ett paraply.

Att belasta nämndmyndigheterna med att göra egna budgetar som innehåller en uppskattning av arvodeskostnader m.m. som riksdagsförvaltningen har bättre eller i varje fall lika bra kunskap som nämnderna om är ingen effektiv lösning. Det bör inte införas en skyldighet för nämndmyndigheterna att upprätta budgetar. Ansvaret för budgetberedningen ska ligga på riksdagsförvaltningen som en del av det totala ansvaret för ekonomiadministrationen för riksdagens nämndmyndigheter.

Det finns utrymme för förbättringar av budgetberedningen för riksdagens nämndmyndigheter. Det bör vara möjligt för den som ska samordna budgeten för riksdagens nämndmyndigheter att föra en viss dialog med myndigheterna utan att det nämnvärt belastar de nämnder som inte ser behov av eller planerar aktiviteter som leder till kostnader för annat än arvoden och resor.

Hur många ärenden som handläggs och vilket antal sammanträden som därför behöver genomföras kan vare sig nämndmyndigheten eller riksdagsförvaltningen ha exakt kunskap om. Historiskt kan man konstatera att det är fråga om en mycket begränsad ekonomisk osäkerhet totalt sett och att det finns ett klart mönster för vissa nämndmyndigheter som innebär att kostnaderna är högre kring valår.

10.7 Ansvar för redovisning

Bedömning:

Resultatredovisningen av verksamheterna i riksdagens nämndmyndigheter bör inte ingå i riksdagsförvaltningens årsredovisning. Mot bakgrund av den bedömningen saknas skäl till reglering av nämndmyndigheternas verksamhetsstatistik.

Direktiven

I direktiven, som utfärdades före det att årsredovisningen för verksamhetsåret 2008 upprättades, anges bl.a. att det saknas systematiserade årsredovisningar eller verksamhetsbeskrivningar för nämnderna och att riksdagsförvaltningens årsredovisning inte innehåller verksamhetsstatistik eller uppgifter om kostnader för nämnderna. Vidare anges att nämndernas skyldighet att årligen lämna relevant verksamhetsstatistik bör regleras.

Inledning

I riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2008 finns liksom i tidigare årsredovisningar uppgifter om att förvaltningen hanterar transfereringar om 170 200 000 kr avseende det stöd till politiska partier som Partibidragsnämnden prövar. Uppgifterna finns i den finansiella redovisningen i årsredovisningen.

För första gången i årsredovisningen för 2008 fanns det uppgifter om riksdagens nämnder i riksdagsförvaltningens resultatredovisning. Under avsnittet Myndighet och arbetsgivare, rubriken ”Väl fungerande stöd till riksdagens myndigheter och nämnder”, angavs att det av riksdagsordningen framgår att riksdagsförvaltningen även har uppgifter som syftar till att stödja riksdagens myndigheter och att dessa uppgifter förtydligas i instruktionen såtillvida att det framgår att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för övriga riksdagsorgans verksamhet.

I resultatredovisningen angavs att vissa begränsade administrativa resurser har ställts till förfogande främst till nämnder och fasta delegationer. Det redovisades att riksdagsförvaltningen sköter den ekonomiska administrationen för sex av nämnderna i form av bl.a. arvodesutbetalningar till nämndens ledamöter och att ledamöterna arvoderas med medel från riksdagsförvaltningens anslag. Det angavs att riksdagens nämnder under året fick stöd i arbetet med pressservice då de inte har egna pressfunktioner och att fyra av riksdagens nämnder fick hjälp med sammanlagt fem pressmeddelanden.

Det är uppgifter om antal sammanträden och ledamöter, utgifter för arvode och övriga utgifter för riksdagens nämnder, vilka redovisas i en tabell, som utgör resultatredovisningen för nämndmyndigheternas verksamhet i årsredovisningen.

Motsvarande uppgifter som redovisats för 2008 finns även i riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2009.

Överväganden

Avsaknaden av systematiserade årsredovisningar för nämnderna bedöms från revisionssynpunkt vara ett begränsat problem. De direkta kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter är totalt drygt 1 miljon kronor per år, se bilaga 2. Även satta i relation till de totala kostnaderna för riksdagsförvaltningens verksamhet är de försvinnande små.

Riksdagens nämndmyndigheter har inga egna anslag. Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen gäller inte för riksdagens nämndmyndigheter vilket innebär att det t.ex. inte finns något krav för nämndmyndigheterna att upprätta årsredovisning. Såsom varande egna myndigheter under riksdagen har nämndmyndigheterna en självständig ställning. Riksdagsstyrelsen har inget ansvar för verksamheterna i riksdagens nämndmyndigheter och det ter sig därför principiellt tveksamt att resultatredovisningarna ska infogas i riksdagsförvaltningens årsredovisning och undertecknas av riksdagsförvaltningens styrelseledamöter. Vad dessa kan göra är närmast att konstatera att de har fått en rapport men inte genom sin underskrift uttala sig om verksamheterna. Rent praktiskt drunknar dessutom resultatredovisningarna för riksdagens nämndmyndigheter i riksdagsförvaltningens årsredovisning och det är tveksamt om allmänintresset verkligen tillgodoses på bästa sätt.

Slutsatsen är att resultatredovisningarna för riksdagens nämndmyndigheter inte bör redovisas i riksdagsförvaltningens årsredovisning. Den finansiella redovisningen ska däremot även fortsättningsvis ingå i riksdagsförvaltningens årsredovisning.

10.8 Årlig verksamhetsredogörelse

Förslag:

En bestämmelse föreslås som anger att en nämndmyndighet senast den 22 februari varje år ska lämna en kortfattad verksamhetsredogörelse till riksdagen och i den ange kostnaderna för nämndmyndigheten.

Redogörelsen ska göras tillgänglig på riksdagens eller nämndmyndighetens hemsida.

Inledning

Genom föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd har nämnden numera en skyldighet enligt 14 § att senast den 22 februari varje år lämna en årlig redogörelse till riksdagsstyrelsen om sin verksamhet under det senaste verksamhetsåret efter förebild av hur Statens ansvarsnämnd är reglerad.

Det saknas lättillgängliga policydokument som anger kriterierna för när små nämndmyndigheter under regeringen ska lämna en årlig redogörelse. Det finns små nämndmyndigheter under regeringen som har en värdmyndighet och som enligt sina instruktioner varken har krav på att tillämpa förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag eller att lämna en årlig redogörelse om sin verksamhet, exempel är Fideikommissnämnden, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag, Statens utlandslönenämnd och Krigsförsäkringsnämnden.

Flera små nämndmyndigheter under regeringen som har en värdmyndighet lämnar dock en årlig redogörelse till regeringen om sin verksamhet. Som exempel på nämnder som regleras på detta sätt kan nämnas Nämnden mot diskriminering, Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd.

Nämndernas synpunkter

Samtliga nämnder anser att det skulle vara en bra ordning att göra en egen verksamhetsredogörelse varje år och ser inget skäl för en resultatredovisning i riksdagsförvaltningens årsredovisning. Nämnderna har inte i annat än undantagsfall haft möjlighet att ta ställning till vilket organ verksamhetsredogörelsen ska lämnas till. De har ställt sig positiva till att verksamhetsredogörelserna ska göras tillgängliga för allmänheten och medierna på riksdagens hemsida.

Överväganden

Det principiella ställningstagandet att resultatredovisningen för riksdagens nämndmyndigheter inte bör tas med i riksdagsförvaltningens årsredovisning har redovisats i det förra avsnittet. Det måste övervägas om någon form av resultatredovisning ska göras trots att nämndmyndigheterna inte har egna anslag eller regelrätta budgetar; de finansieras ändå genom anslagsmedel som riksdagsförvaltningen disponerar.

Det har varit svårt att vid genomgången av ett antal mindre nämndmyndigheter under regeringen dra bestämda slutsatser om vilka kriterier det är som styr bedömningen att en myndighet ska lämna en årlig redogörelse till regeringen. Det förefaller vara när nämndmyndigheten inte har eget anslag och den finansieras antingen genom värdmyndighetens anslag eller genom ett anslag som disponeras av det departement som ansvarar för sakområdet som krav ställs på en årlig verksamhetsredogörelse i instruktionen.

En årlig verksamhetsredogörelse bedöms vara en lämplig form för resultatredovisning för samtliga riksdagens nämndmyndigheter. En bestämmelse om ett sådant krav bör därför föras in i den nya lagen. Redogörelsen bör lämnas senast den 22 februari varje år. Detta datum överensstämmer med när riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, i enlighet med 37 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen senast ska lämna årsredovisning till riksdagen. Myndigheter under regeringen ska enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag senast lämna årsredovisning samma datum, och det framgår av instruktionerna för de nämndmyndigheter som istället lämnar årliga verksamhetsredogörelser att de oftast ska lämna dessa senast den 22 februari.

Det bör uttryckligen framgå att verksamhetsredogörelsen ska vara kortfattad och att kostnaderna för nämndmyndigheten ska anges i den. Riksdagens nämndmyndigheter får för närvarande ingen information från riksdagsförvaltningen om kostnaderna i verksamheten, vilket nu kommer att krävas. Riksdagsförvaltningen förväntas införa rutiner för detta i dialog med nämndmyndigheterna.

Att lämna en årlig verksamhetsredogörelse innebär en större arbetsbörda för nämndmyndigheterna än att endast lämna verksamhetsstatistik till riksdagsförvaltningen. Redogörelsen bör dock kunna utformas på ett standardiserat sätt som gör att den blir relativt enkel att upprätta efter det första året. Fördelen med att nämndmyndigheterna upprättar egna verksamhetsredogörelser är att detta stärker intrycket av myndigheternas självständighet, och det blir en naturlig koppling till den del av verksamhetsansvaret som innebär att redovisa verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

En näraliggande fråga är vem som bör ha ansvaret för att upprätta verksamhetsredogörelsen. Beslut om årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag eller andra beslut som normalt har stor ekonomisk eller strategisk betydelse brukar vara sådana som ledningen avgör. Verksamhetsredogörelsen har

inte riktigt samma tyngd, vilket innebär att nämnden i arbetsordningen bör kunna delegera uppgiften, t.ex. till ordföranden och sekreteraren i förening.

Samtliga nämndmyndigheter har inrättats genom beslut av riksdagen. Ledamöterna i fyra av nämnderna väljs av riksdagen och tre av nämnderna utses av riksdagsstyrelsen. I avsnitt 7.2 har bedömningen gjorts att nämnderna såsom ledningsorgan för nämndmyndigheterna ansvarar för sina respektive verksamheter inför riksdagen. Frågan inställer sig vilket organ som är den lämpligaste mottagaren av verksamhetsredogörelserna, riksdagen eller riksdagsstyrelsen.

Såväl i den tidigare lydelsen av 3 kap. 8 § andra stycket riksdagsordningen som i den nuvarande i 3 kap. 8 § tredje stycket kan utläsas att det särskilt ska föreskrivas om redogörelser till riksdagen från riksdagsorgan. Några sådana särskilda föreskrifter finns inte för någon av riksdagens nämndmyndigheter i den befintliga regleringen.

Före 2003 hade alla riksdagsorgan möjlighet att lämna framställningar och redogörelser till riksdagen i frågor som rörde organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer enligt 3 kap. 8 § riksdagsordningen. Av paragrafens tredje stycke i dess nuvarande lydelse följer att särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan ska finnas i lag. Det finns en osäkerhet om vilka nämndmyndigheter som är riksdagsorgan i riksdagsordningens betydelse. De nämnder som väljs av riksdagen, Valprovsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och Statsrådsarvodesnämnden är tveklöst riksdagsorgan. För Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd och Partibidragsnämnden som utses av riksdagsstyrelsen kan möjligen olika bedömningar göras. Det finns hur som helst knappast något motstående intresse om man väljer att i särskilda bestämmelser för dessa nämndmyndigheter föreskriva att de ska lämna sina verksamhetsredogörelser till riksdagen. Om verksamhetsredogörelserna lämnas till riksdagen kommer dessa liksom före ändringen 2006 (se framst. 2005/06:RS3 s.113 f.) att på samma sätt som propositioner, skrivelser eller framställningar leda till en följdmotionstid enligt den ändring som gjordes i 3 kap. 11 § riksdagsordningen genom lagen (2009:1769) om ändring i riksdagsordningen (framst. 2008/09:RS1, bet. 2008/09:KU14). Mot bakgrund av att förslaget till årliga verksamhetsredogörelser från nämndmyndigheterna gäller redogörelser av redovisande karaktär är det inte troligt att redogörelserna i praktiken kommer att leda till ett stort antal följdmotioner eller på annat sätt innebär en större belastning för riksdagen än vad saken kan anses förtjäna. Det kan naturligtvis diskuteras om det är rimligt att belasta riksdagen med dessa redogörelser eller om de istället borde lämnas till riksdagsstyrelsen, som utser ledamöter i tre av nämnderna. Det får emellertid i högre grad anses stärka nämndmyndigheternas självständighet och ha en konstitutionell poäng att redogörelserna lämnas till riksdagen som inrättat nämnderna och som väljer ledamöter i fyra av nämnderna. En bestämmelse föreslås därför som anger att en nämndmyndighet senast den 22 februari varje år ska lämna en verksamhetsredogörelse till riksdagen och i den

ange kostnaderna för nämndmyndigheten. Genom förslaget blir det en klar ansvarsfördelning mellan riksdagens nämndmyndigheter, som kommer att svara för resultatredovisningen av sina verksamheter, och riksdagsförvaltningen, som svarar för den finansiella redovisningen.

Lagreglering om *offentliggörande* av uppgifter eller dokument på en hemsida eller Internet är ganska ovanligt. Det förekommer t.ex. i bestämmelser som rör emissionsprospekt i 29 och 31 §§ lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och i bestämmelser om gällande offentliggörande av uppgifter om vissa tillstånd enligt 8 a § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Några särskilda skäl för att välja en sådan lösning för de årliga verksamhetsredogörelserna har inte framkommit. För att det allmänintresse som kan finnas för nämndmyndigheternas verksamhet ska tillgodoses på ett enkelt sätt bör dock verksamhetsredogörelserna göras tillgängliga på riksdagens eller, i förekommande fall, nämndmyndighetens hemsida. Bedömningen görs att förfarandet inte behöver regleras i den nya lagen. Det får förutsättas att riksdagsförvaltningen kommer att sköta denna uppgift.

10.9 Ansvar för ekonomiadministration

Förslag:

En bestämmelse föreslås som anger att ansvaret för ekonomiadministrationen för riksdagens nämndmyndigheter ska ligga hos riksdagsförvaltningen om inte annat anges i den nya lagen.

Inledning

Riksdagsförvaltningen sköter den löpande ekonomiadministrationen för nämndmyndigheterna, t.ex. arvodes- och reseräkningsadministration, löneskatte- och arbetsgivaravgiftsinbetalningar, fakturahantering, bokföring och den finansiella redovisningen. När en värdmyndighet sköter ekonomiadministrationen för en nämndmyndighets räkning uppkommer frågan vem som har ansvaret för vad och vilket ekonomiadministrativt regelverk som ska tillämpas. Det finns för närvarande ingen tydlig reglering av detta ansvarsförhållande mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen.

För nämndmyndigheter under regeringen är det inte annat än undantagsvis som det uttryckligen framgår att värdmyndigheten ansvarar för ekonomiadministrationen, se t.ex. 5 § förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd.

Överväganden

I föregående avsnitt har bedömningar gjorts om vem som ska svara för en nämndmyndighets budget och budgetberedning, vem som ska svara för resultatredovisningen osv. Det bör dock framgå tydligt att riksdagsförvaltningen

har det grundläggande ansvaret för en nämndmyndighets ekonomiadministration om inte annat anges i lagen. Nämndens verksamhetsansvar måste begränsas i detta avseende och det bör framgå av bestämmelsen om verksamhetsansvaret.

Det finns en uppfattning som bygger på att värdmyndigheten i den löpande ekonomiadministrativa verksamheten ska sköta nämndmyndighetens ekonomi på samma sätt som sin egen, dvs. ha fullt ansvar för den och tillämpa det egna regelverket. En motsatt uppfattning är att det är nämndmyndigheten som har det formella ansvaret för den ekonomiadministrativa verksamheten och att värdmyndigheten i princip endast ställer personal och administrativa system till förfogande för nämndmyndigheten. Vilken uppfattning som är riktig torde bero på omständigheterna, om det är särskilt angivet i en författning att värdmyndigheten ska utföra vissa uppgifter. Den tydligaste lösningen är att införa en bestämmelse som uttryckligen lägger ansvaret för ekonomiadministrationen hos riksdagsförvaltningen. Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen och den därtill hörande föreskriften (RFS 2006:10) gäller för riksdagsförvaltningen men inte för riksdagens nämndmyndigheter. Om riksdagsförvaltningen i den nya lagen uttryckligen tilläggs uppgiften att sköta ekonomiadministrationen bör det inte uppkomma oklarheter om tillämpningen av det ekonomiadministrativa regelverket. En bestämmelse om vem som har ansvaret för ekonomiadministrationen bör utformas så att det är riksdagsförvaltningen som har det grundläggande ansvaret om inte annat anges i lagen. Nämndmyndigheterna har dock vissa skyldigheter inom ramen för det ekonomiadministrativa området. Nämndmyndigheterna måste även i fortsättningen svara för attesting av räkningar m.m.

10.10 Ansvar med anledning av iakttagelser vid revision

Bedömning:

Det har inte framkommit något som talar för att det finns ett behov att särskilt för nämndmyndigheterna reglera frågan om vad som ska gälla om det vid Riksrevisionens granskning av riksdagsförvaltningen visar sig finnas någon iakttagelse som gäller en nämndmyndighet. Genom förslaget att nämndmyndigheter ska lämna en årlig verksamhetsredogörelse i avsnitt 10.8 skapas dock en möjlighet för nämndmyndigheterna att i verksamhetsredogörelsen frivilligt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas.

Bakgrund

I kartläggningen som bifogats direktiven, se avsnitt 1.2, dras slutsatsen att Riksrevisionens granskningsmandat är otydligt. Till stöd för denna slutsats anges bl.a. att det är otydligt om riksdagsförvaltningen som finansierar riks-

dagens nämnder också blir ansvarig inför Riksrevisionen samt att det inte finns någon reglering om Riksrevisionens granskning i nämndmyndigheternas instruktioner. Förutsättningarna för Riksrevisionens granskningsmandat för riksdagens nämndmyndigheter har behandlats i avsnitt 4.7.

Överväganden

Någon reglering av Riksrevisionens granskning förekommer inte direkt i myndigheters instruktioner, men däremot finns det en bestämmelse i 28 § myndighetsförordningen (2007:515) som anger att om Riksrevisionens revisionsberättelse innehåller någon invändning ska myndigheten redovisa för regeringen vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen. Redovisningen ska lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.

För de myndigheter under riksdagen som lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är tillämplig för finns en liknande bestämmelse i 39 § som anger att myndigheten årligen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder myndigheten vidtagit eller avser att vidta med anledning av revisionens iakttagelser.

Nämndmyndigheterna är inte föremål för årlig revision. Det kan endast bli fråga om en iakttagelse i riksdagsförvaltningens årsredovisning, och för den svarar riksdagsförvaltningen. Beträffande iakttagelser som Riksrevisionen kan komma att göra i en granskningsrapport har det inte framkommit något som talar för att det egentligen finns ett behov att reglera frågan i den nya lagen. Om en bestämmelse skulle införas bedöms den i så fall få en utformning som liknar den som gäller enligt lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Genom förslaget att nämndmyndigheter ska lämna en årlig verksamhetsredogörelse i avsnitt 10.8 skapas en möjlighet för nämndmyndigheten att i verksamhetsredogörelsen frivilligt lämna en redovisning om vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av revisionens iakttagelser. Det bedöms tills vidare vara tillräckligt.

11 Disposition av anslagsmedel och bemyndiganden

11.1 Beslut om partistöd, löner, arvoden, pensioner m.m.

Bedömning:

Vissa av riksdagens nämndmyndigheter beslutar om partistöd, löner, arvoden och avgångsersättningar som leder till att anslagsmedel som andra myndigheter, riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Regeringskansliet disponerar över tas i anspråk till följd av besluten.

Den ansvarsfördelning som finns inbyggd i konstruktionen där riksdagens nämndmyndigheter fattar beslut om storleken av ersättningar som ska betalas ut av en annan myndighet och där den andra myndigheten ansvarar för budgeten och anslagen är i sig inte otydlig men den kan ändå orsaka problem för anslagsmyndigheterna.

Nämndmyndigheternas beslut om löner och arvoden bedöms inte leda till ohanterliga problem för anslagsmyndigheterna. Däremot kan beslut om avgångsersättningar orsaka budgetproblem. Risken för problem har ökat i och med reformen med övergång från utgiftsmässig till kostnadmässig anslagsavräkning av egen verksamhet. Kostnadmässig avräkning innebär att kostnaden uppstår och ska avräknas redan vid beslutstillfället.

De problem som kan förekomma bör inte föranleda att nämndmyndigheterna och anslagsmyndigheterna har omfattande underhandskontakter om budgetkonsekvenserna av kommande beslut som leder till att anslagsmedel tas i anspråk. Ett sådant förfarande kan rubba det allmänna förtroendet för nämndernas självständighet.

Det kan inte anses ingå i utredningsuppdraget att överväga eller föreslå avsteg från principen om kostnadmässig anslagsavräkning för avgångsersättningar enligt 6 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Direktiven

Som ett särskilt problemområde har i utredningsdirektiven lyfts fram förhållandet att nämndmyndigheterna fattar beslut som innebär att anslagsmedel tas i anspråk för olika ändamål. Direktiven nämner att det kan vara frågan om två typer av beslut, dels rena transfereringar, dels beslut av administrativ karaktär som beslut om utredningar.

Inledning

I riksdagsförvaltningens resultaträkning för 2008 finns två transfereringsposter. Den ena posten avser partistöd. Som redovisats i avsnitt 10.3 används

anslaget 6:6 Stöd till politiska partier (ramanslag) för att ge statligt bidrag till de politiska partierna, i huvudsak riksdagspartierna, för deras allmänna verksamhet. Partibidragsnämnden prövar frågor om stödet, och nämndens beslut leder till att anslagsmedel tas i anspråk. Riksdagsförvaltningen disponerar anslaget och sköter de kvartalsvisa utbetalningarna av stödet. Riksdagen har sedan budgetåret 2004, då en överenskommelse träffades mellan riksdagspartierna om att höja stödet och ändra lagen (prop. 2003/04:100 och bet. 2003/04:FiU21), tilldelat anslaget 170,2 miljoner kronor varje år. Stöd betalas inte ut med hela anslagsbeloppet; varje år uppkommer ett visst anslagssparande. Avräkning mot anslaget görs då betalningen av stödet sker. Frågan om huruvida Partibidragsnämndens beslut innebär en disposition av anslagsmedel och huruvida det finns behov av ett särskilt bemyndigande för partistödet behandlas vidare i nästa avsnitt, 11.2.

I riksdagsförvaltningens resultaträkning finns ytterligare en transfereringspost, stödet enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Detta stöd hanteras inte av Partibidragsnämnden och kommer därför inte att behandlas här.

Den andra typen av beslut handlar om att riksdagens nämndmyndigheter fattar beslut om t.ex. inköp av varor eller tjänster som innebär att de disponerar medel för nämndmyndighetens egen verksamhet. Denna form av disposition av anslagsmedel hänger tätt ihop med frågan om budgetberedningen för riksdagens nämndmyndigheter och behandlas därför närmare i avsnitten 11.6 och 11.7.

Det har under översynen framkommit att även andra typer av beslut leder till disposition av anslagsmedel och kan tillhöra problemområdet. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden har samtliga till uppgift att bestämma lön, arvoden och andra ekonomiska ersättningar som leder till att anslagsmedel tas i anspråk för andra myndigheter. Med andra myndigheter avses riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Regeringskansliet, nedan kallade anslagsmyndigheterna.

Den ansvarsfördelning som finns inbyggd i konstruktionen där en nämndmyndighet fattar beslut om storleken av ersättningar som ska betalas ut av en annan myndighet och där den andra myndigheten ansvarar för budgeten och anslagen är i sig inte otydlig men den kan ändå orsaka problem för anslagsmyndigheterna. Det är inte nämndmyndigheterna utan de myndigheter som disponerar anslagen som har lagt förslagen till anslag på statsbudgeten, som har budgeterat för kostnaderna i sina driftbudgetar och som ska se till att budgeterna hålls och att anslagen inte överskrids.

Ändrad anslagsavräkning

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen bl.a. en ändrad grund för anslagsavräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter (kostnader för personal, lokaler, övriga driftskostnader och avskrivningar av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet etc.) och att även vissa andra löpan-

de kostnader som avräknades på utgiftsmässig grund skulle ingå i definitionen. Avsikten med regeringens nya definition i budgetpropositionen var att ändrad grund för anslagsavräkning även ska omfatta transfereringar i form av varor och tjänster. Huvudregeln är att utgifter för transfereringar avräknas mot anslag det budgetår då betalningarna sker. Detta följer av 10 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och 16 § anslagsförordningen (1996:1189) samt av 6 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Huvudregeln används för transfereringar som sker genom förmedling av pengar. Med motivet att förenkla myndigheternas redovisning och för att förbättra den ekonomiska styrningen i staten föreslogs reformen med en övergång från utgiftsmässig till kostnadmässig anslagsavräkning av utgifter för egen verksamhet. Kostnadmässig avräkning innebär att kostnaden uppstår och ska avräknas redan vid beslutstillfället. Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2008/09:FiU15). I betänkandet föreslog finansutskottet ändringar i 6 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, som innebär att de ändrade grunderna för anslagsavräkning även ska gälla för riksdagens myndigheter, samt en undantagsbestämmelse som innebär att riksdagen kan besluta att redovisning mot anslag eller inkomsttitel ska göras på någon annan grund. Utskottet beslutade att avsättningar för riksdagsledamöternas pensioner och inkomstgarantier tills vidare ska undantas från bestämmelsen om kostnadmässig anslagsavräkning. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2009; beslut enligt undantagsbestämmelsen fick fattas före ikraftträdandet.

Övergången från utgiftsavräkning till kostnadsavräkning innebär att beslut om avgångsersättningar ska kostnadsföras direkt, dvs. avräknas från anslaget när beslutet tas. Detta är ett nytt förhållande som gör att beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och Statsrådsarvodesnämnden får snabba konsekvenser.

Ändringen av riksdagsledamöternas kostnadsersättningar

När ersättningssystemet för riksdagsledamöterna ändrades på så sätt att kostnadsersättningen avskaffades höjdes ledamotsarvodet, i större utsträckning än vad som hade budgeterats. Att en höjning skulle kunna ske framgår av Översynskommitténs betänkande Ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (2004/05:URF2, s. 104). I övervägandena om att avskaffa kostnadsersättningen angav kommittén att eftersom vissa kostnader finns kvar är det rimligt att arvodet höjs i samband med att kostnadsersättningen tas bort och att storleken på denna höjning bör bestämmas av Riksdagens arvodesnämnd.

Riksdagens arvodesnämnd beslutade om nya ledamotsarvoden vid två tillfällen 2007, den 4 maj 2007 och den 3 september 2007. Vid det första beslutet höjdes ledamotsarvodet retroaktivt och höjningen motiverades med att kostnadsersättningen hade avskaffats. Anslagsposten "ledamotsarvoden" överskreds med 12 miljoner kronor, men anslaget 90:2 överskreds inte.

Anslagsmyndigheternas bedömningar

Sammanfattande bedömningar har inhämtats från Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Riksdagens ombudsmän har inte definierat ansvarsfördelningen mellan Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna som ett problem. Principiella skäl talar i och för sig alltid mot förhållanden som innebär att ett organ kan besluta om kostnaderna eller kostnadsutvecklingen och ett annat ska stå för resurser och budgetansvar. Lönerövideringen för justitieombudsmännen brukar ske den 1 januari och sammanfaller med det nya budgetåret. När Riksdagens ombudsmän lämnar underlaget för budgeten i april föregående år har man ingen kunskap om utfallet på lönekostnaderna för justitieombudsmännen. I praktiken handlar det om lön till fyra ombudsmän i en personalstyrka om cika 60 anställda. Enstaka budgetår kan utfallet bli att man inte får full kostnadstäckning och man får då hoppas på att det beaktas i nästa års budget. I ett allmänt sett snävt ekonomiskt läge kan det bli problem.

Riksrevisionen anser att lönedelen är ett mycket litet problem. Riksrevisorernas löner utgör en liten andel av de drygt 300 anställda. Däremot kan beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna som gäller pensioner till riksrevisorerna innebära problem, särskilt om det handlar om förtida avgångar som sammanfaller med ordinarie. På grund av att besluten om pensioner kostnadsförs direkt kan de skapa ett påtagligt tryck på budgeten och leda till ett högt anslagsutnyttjande.

Regeringskansliet uppger att förhållandet att Statsrådsarvodesnämndens beslut gäller 22 personer av cirka 4 500 anställda gör att problemet är hanterbart.

Överväganden

När Partibidragsnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden prövar stöd och bestämmer lön, arvoden och andra ekonomiska ersättningar innebär dessa beslut i förlängningen att anslagsmedel tas i anspråk hos de myndigheter som disponerar de berörda anslagen, anslagsmyndigheterna.

Ansvarsfördelningen mellan Partibidragsnämnden och riksdagsförvaltningen är klarlagd i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Partibidragsnämnden prövar stödet. Nämnden kontrollerar om de formella förutsättningarna för stöd är uppfyllda och följer sedan schematiska men ganska komplicerade beräkningsmodeller för stödet. Det finns dock i det sista ledet inget utrymme för nämnden att bestämma hur stort stödet ska vara: det följer av lagen. Det rör sig om en laglighetsprövning. Partibidragsnämnden kan inte rent faktiskt disponera över anslaget.

Oavsett den märkliga ordningen, att anslaget ställs till riksdagsförvaltningens disposition genom ett regleringsbrev, är det riksdagsförvaltningen som disponerar och utbetalar stödet och är skyldig att redovisa stödet. Det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksdagsförvaltningen. Det har hänt att regeringen beslutat om ändring av regleringsbrevet

(Ju2002/4640/KRIM) på så sätt att anslaget minskades under innevarande budgetår. I tider av generell minskning av anslag bör den typ av anslag som Stöd till politiska partier utgör särskilt uppmärksammas på grund av att de belopp som ska betalas ut i stöd följer direkt av lagen. Under senare år har anslaget dock inte utnyttjats fullt ut varje år.

Några skäl för att införa en annan ansvarsfördelning mellan Partibidragsnämnden och riksdagsförvaltningen än den som nu gäller har inte framkommit. Att Partibidragsnämnden skulle få ansvaret för och disponera över anslaget och även ansvara för utbetalningarna av stödet är en ordning som inte framstår som ändamålsenlig.

Riksdagens arvodesnämnd fattar normalt beslut i september, och arvodesändringen för riksdagsledamöterna träder i kraft den 1 november samma år. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna beslutar om lön till riksrevisorerna under våren – ändringarna brukar träda i kraft den 1 juli – och till riksdagens ombudsmän under hösten, med ändringar fr.o.m. den 1 januari året därefter.

De beslut om arvoden som Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden fattar leder i förlängningen normalt till att ytterligare anslagsmedel varje år tas i anspråk hos de myndigheter som disponerar anslagen och betalar ut löner, arvoden och övriga ersättningar. Den ansvarsfördelning som finns inbyggd i konstruktionen med att riksdagens löne- och arvodessättande nämndmyndigheter fattar beslut om storleken av ersättningar som ska betalas ut av en annan myndighet och att den andra myndigheten ansvarar för budgeten och anslagen är i sig inte otydlig men den kan ändå orsaka problem för anslagsmyndigheterna. Till skillnad från kostnaderna för löner, som antingen bestäms genom kollektivavtal där myndigheten är part eller genom ensidiga arbetsgivarbeslut som kan påverkas, kan och ska anslagsmyndigheterna inte påverka nämndmyndigheternas beslut.

Nämndmyndigheternas beslut om löner och arvoden bedöms inte leda till problem för anslagsmyndigheterna. Det är en bedömning som delas av företrädare för Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

När Riksdagens arvodesnämnd 2007 beslutade om nya arvoden ledde besluten till vissa budgetproblem för ledamotsarvodena. Problemen var egentligen inte resultatet av Riksdagens arvodesnämnds beslut. Dessa var endast en del i en kedja av beslut i samband med reformen om avskaffandet av kostnadsersättningen för riksdagsledamöterna.

Nämndmyndigheternas beslut om avgångsersättningar har större potential att orsaka budgetproblem för några av anslagsmyndigheterna. Risken för problem har ökat i och med reformen med övergång från utgiftsmässig till kostnadsässig anslagsavräkning av egen verksamhet. Det kan dock inte anses ingå i detta utredningsuppdrag att överväga eller föreslå avsteg från principen om kostnadsässig anslagsavräkning för avgångsersättningar enligt

6 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Konstitutionsutskottet betonade att det är angeläget att riksrevisorernas löner och andra anställningsförmåner bestäms på ett sätt som inte kan anses inkräkta på riksrevisorernas oberoende (se bet. 2002/03:KU12). Att de löne- och arvodesättande nämndmyndigheterna och anslagsmyndigheterna i större utsträckning än för närvarande skulle använda sig av ett förfarande som innebär att de har underhandskontakter om budgetkonsekvenserna av kommande beslut som leder till att anslagsmedel tas i anspråk är knappast ägnat att stärka deras självständighet eller det allmänna förtroendet för dem. En slutsats är att nämndmyndigheterna bör ha tillgång till en viss allmän kompetens i budget- och anslagsfrågor.

Vad som har framkommit visar att det är mycket viktigt att anslagsmyndigheterna snabbt får kännedom om de beslut som de löne- och arvodesättande nämndmyndigheterna fattar och som leder till att anslagsmedel tas i anspråk. Frågan tas upp till behandling i avsnitt 11.4.

11.2 Behov av särskilt bemyndigande för partistödet

Bedömning:

Behovet av ett särskilt bemyndigande för att partistödet ska kunna hanteras i enlighet med den befintliga regleringen i lagen (1972:625) för statligt stöd till politiska partier kan diskuteras. Oavsett vilken uppfattning man har i den frågan är bedömningen att om det finns ett sådant behov är det inte Partibidragsnämnden som behöver ha ett bemyndigande.

Ansvarsfördelningen mellan Partibidragsnämnden och riksdagsförvaltningen är redan klarlagd i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och genom den generella budgetprincip som anger att anslag och bemyndigande ska följas åt.

Inledning

En fråga som har varit oklar och som är kopplad till frågan om disposition av anslagsmedel är behovet av ett särskilt bemyndigande för partistödet enligt lagen (1972:625) för statligt stöd till politiska partier. Utredningen om införandet av vissa av budgetlagens bestämmelser (2005/06:URF1) identifierade två fall inom riksdagsområdet där det ansågs finnas behov av beställningsbemyndiganden. Det gällde Riksrevisionens åtaganden om biståndsprojekt och vissa fastighetsinvesteringar inom riksdagsförvaltningen.

Därefter har Riksrevisionen i en revisionspromemoria till riksdagsförvaltningen (dnr 250-3017-06/07) efter granskning av riksdagsförvaltningens årsredovisning 2006 konstaterat att det för anslaget Stöd till politiska partier tas beslut enligt särskild lagstiftning årligen i oktober och att hanteringen av beslut kan innebära att riksdagsförvaltningen skulle behöva ett bemyndigande från Justitiedepartementet, det departement som då ansvarade för anslaget.

Riksrevisionen rekommenderade i sin pm riksdagsförvaltningen att utreda om ett bemyndigande krävs och menade att om så var fallet borde förvaltningen kontakta departementet för att säkerställa ett bemyndigande.

Rekommendationen i revisionspromemorian ledde till ganska omfattande kontakter mellan riksdagsförvaltningen och Partibidragdsnämnden. Riksdagsförvaltningen intog ståndpunkten att Partibidragdsnämnden borde ha ett bemyndigande för den verksamhet som nämnden bedriver samt erbjöd sig att ta hand om detta för nämndens räkning.

På riksdagsförvaltningens initiativ inflöt i budgetpropositionen för 2008 en begäran om ett bemyndigande. Sedan dess föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att under kommande budgetår för ramanslaget Stöd till politiska partier besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 170,2 miljoner kronor under nästkommande år.

Partibidragdsnämndens uppfattning

Partibidragdsnämnden har inte tagit ställning till frågan om det behövs ett bemyndigande eller inte och, om så skulle anses vara fallet, inte heller till vilket organ som bör begära och få bemyndigandet. Nämnden fann när frågan aktualiserades att den var komplicerad och borde utredas på det sätt som Riksrevisionen föreslagit. Praktiskt sett har frågan inte någon egentlig betydelse för Partibidragdsnämndens verksamhet så länge nämnden kan tillämpa samtliga bestämmelser i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Överväganden

När lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier trädde i kraft var det statliga budgetåret inte knutet till kalenderåret utan det startade den 1 juli och riksmötet den 1 januari. Denna ordning bröts 1975 då riksmötets öppnande flyttades till hösten med motiveringen att tiden mellan valen och riksmötets öppnande i januari var för lång. Bidragsåret i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier följer riksmötets öppnande efter ordinarie val, perioden är den 15 oktober–14 oktober. Riksdagens beslut om regeringens förslag till anslag för stödet fattades på våren för kommande statsbudgetår som omfattade perioden 1 juli–30 juni. Partibidragdsnämndens beslut sträckte sig alltså längre än det innevarande statsbudgetåret och det beviljade anslaget.

I första hand genom ändring i 3 kap. 2 § riksdagsordningen infördes kalenderåret som statsbudgetår, och genom lagen (1996:1059) om statsbudgeteten, budgetlagen, infördes en uttrycklig bestämmelse om krav på bemyndigande för sådana kostnader som belastar flera år. Statsbudgetlagen kodifierade i princip den uppdelning av finansmakten som redan gällde mellan regeringen och riksdagen. Några egentliga ändrade förhållanden torde statsbudgetlagen inte ha inneburit.

Det finns olika uppfattningar om huruvida den av riksdagen beslutade lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier kan anses rymma ett

bemyndigande att pröva och utbetala partistödet som har företräde framför riksdagens beslut om anslaget i budgetpropositionen. Partistödet är speciellt såttillvida att de belopp med vilka stödet, under vissa förutsättningar, betalas ut är bestämda i lagen. Bestämmelser i lagen ställer krav på att Partibidragsnämnden i sin verksamhet ska besluta om stöd inom en viss tid efter det att ansökningarna har kommit in och före det att anslaget i budgetpropositionen har behandlats i riksdagen. I kommentaren till 9 kap. 10 § regeringsformen, (Holmberg, Stjernquist m.fl, Grundlagarna, 2006, andra uppl s. 421 f.) anges att riksdagsorganen i princip inte heller kan göra utfästelser på statens vägnar för sin verksamhet utan riksdagens tillstånd. Även för en myndighet som lyder under riksdagen torde dock gälla att förbindelser som är nödvändiga för den löpande verksamheten regelmässigt kan anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

Oavsett vilken uppfattning man har i frågan kan bedömningen göras att det aldrig kan vara aktuellt att Partibidragsnämnden ska begära ett bemyndigande. För övrigt är, som redogjorts för i avsnitt 4.6, lagen (2006:999) med ekonomisadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen inte tillämplig på Partibidragsnämnden.

Det är riksdagsförvaltningen och inte Partibidragsnämnden som får anslaget Stöd till politiska partier i disposition. Ansvarsfördelningen mellan Partibidragsnämnden och riksdagsförvaltningen är redan klarlagd i lagen och genom den generella budgetprincip som anger att anslag och bemyndigande ska följas åt.

11.3 Behov av särskilt bemyndigande för hanteringen av stödet till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

Iakttagelse:

Regeringen anger i proposition 2009/10:158 Statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer att det kommer att behövas ett särskilt bemyndigande för att anslaget Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer ska kunna hanteras i enlighet med det förslag till lag om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer som lagts fram.

Till skillnad från stödet enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier följer de belopp som ska betalas ut i stöd till kvinnoorganisationer inte direkt av bestämmelserna i den föreslagna lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer utan stödet ska enligt 1 § endast betalas i mån av tillgång på medel. Riksdagen ska varje år besluta om storleken på stödet genom förslaget till anslag för stödet i budgetpropositionen. Partibidragsnämnden ska pröva frågor om stöd enligt lagen. Enligt förslaget ska utbetalning av stödet göras av riksdagsförvaltningen en gång per år.

Ansökan om stöd från kvinnoorganisationerna görs enligt förslaget senast den 31 oktober varje år. Utbetalningen av stödet ska göras senast den 31 januari under stödåret, dvs. inom tre månader efter det att ansökningstiden har gått ut. Partibidragsnämnden kan emellertid inte besluta om stödet utan att känna till vilka medel som anslagits för ändamålet och kan därför inte fatta beslut i anslutning till ansökningstidens utgång. Beslut om förslag till anslagsmedel för stödet i budgetpropositionen tas av riksdagen först i början av december året innan stödåret. Beslutet om rätten att disponera anslaget kommer enligt den ordning som tillämpas att meddelas genom regleringsbrev som normalt utfärdas i mitten av december. Anslaget ställs till disposition för riksdagsförvaltningen, såsom utbetalare av stödet, först den 1 januari stödåret.

I propositionen 2009/10:158 Statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer anges att det för att det ska vara möjligt att besluta om och betala ut stöd i anslutning till ansökningstidens utgång och före statsbudgetens slutliga antagande, behövs ett bemyndigande från riksdagen till regeringen. Det är frågan om ett bemyndigande att under kommande budgetår besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag till ett visst belopp under nästkommande år. Regeringen har i propositionen angett att man har för avsikt att begära ett sådant bemyndigande i 2010 års vårproposition.

11.4 Underrättelseskyldighet för beslut som leder till att anslagsmedel tas i anspråk

Förslag:

En bestämmelse föreslås som innebär att en nämnd som har till uppgift att besluta om stöd eller att fastställa lön, arvode eller annan ekonomisk ersättning genast ska underrätta riksdagsförvaltningen eller den myndighet som disponerar över det anslag som berörs om beslutet.

Inledning

I 6 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd finns en bestämmelse som ställer krav på att nämnden genast ska underrätta riksdagsförvaltningen om beslut om fastställande av ledamotsarvode. Vilka överväganden som fanns om denna underrättelseskyldighet framgår inte av förarbetena (bet. 1993/94:KU11 Statsrådets och ledamöternas arvoden). Skyldigheten att underrätta har kommit att gälla även beslut om jämkning av inkomstgaranti och om utbetalning på nytt av inkomstgaranti enligt lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och enligt den numera upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet, dvs. uppgifter som tillagts nämnden senare. Underrättelseskyldigheten är alltså inte endast tillämplig på beslut som har påtagligt ”budgetpåverkande” konsekvenser utan även på beslut i enskilda ärenden.

För Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna och Statsrådsarvodesnämnden finns ingen motsvarande underrättelseskyldighet till Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen eller Regeringskansliet som tydliggör ansvarsförhållandet. Det finns heller inte någon lagstadgad skyldighet för Partibidragsnämnden att underrätta riksdagsförvaltningen om nämndens beslut om partistöd.

Överväganden

Flera nämnders beslut påverkar de anslag från vilka medel tas för att betala ut de bidrag och ersättningar av olika slag som nämnderna beslutar om. För de myndigheter som disponerar anslagen kan det av flera olika skäl vara viktigt att få snabb information om dessa typer av beslut. Problemområdet har behandlats relativt ingående i avsnitt 11.1. Det har inte framkommit något som talar för att det finns ett stort problem med brister i nämndmyndigheternas rutiner. I enstaka fall har kommunikationen mellan en nämndmyndighet och anslagsmyndigheten inte varit tillfredsställande. För tydlighetens skull bör en nämnd som har till uppgift att besluta om bidrag eller att fastställa lön, arvode eller annan ekonomisk ersättning ha en lagstadgad skyldighet att genast underrätta riksdagsförvaltningen eller den myndighet som disponerar över det anslag som berörs om beslutet.

Den gränsdragning som gjorts i avsnitt 6.4 talar i första hand för att regleringen av underrättelseskyldigheten görs i instruktionerna hos de nämndmyndigheter som har till uppgift att fatta den typ av beslut som saken gäller. Å andra sidan berörs flertalet av nämndmyndigheterna och saken gäller ett problemområde som lyfts fram i utredningsdirektiven. Det talar för att en bestämmelse trots allt bör föreslås i den nya lagen och få en sådan utformning att den inte kräver att de nämndmyndigheter som inte berörs behöver medges särskilda undantag från bestämmelsen i sina respektive instruktioner.

11.5 Rätt att anlita experthjälp

Förslag:

En bestämmelse föreslås som ger en nämndmyndighet rätt att anlita expert eller annan särskild hjälp som krävs för att den ska kunna utföra sina uppgifter.

Avser behovet av experthjälp annat än handläggning av ett ärende krävs dock någon form av godkännande från riksdagsförvaltningen att disponera medel för ändamålet.

Inledning

Valprövningsnämnden har enligt 3 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden bl.a. rätt att anlita experter eller annan särskild hjälp som är nödvändig för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter. Riksd-

gens överklagandenämnd har enligt 9 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter också lagstöd för att anlita särskild expertis. Någon motsvarande rätt att anlita experter finns inte för de övriga nämndmyndigheterna.

I förarbetena till lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden (KU 1974:65 s. 12 f.) anges att grundtanken i instruktionsförslaget är att nämnden i största möjliga utsträckning själv ska besluta om sina arbetsformer samt att de föreslagna bestämmelserna i 3 § främst syftar till att tillgoda att nämnden kan knyta till sig erforderlig sekreterar- och föredragande-personal m.m. Något särskilt uttalande om rätten att anlita experter finns inte.

I förvaltningskontorets förslag (förs. 1988/89:23) att ersätta dåvarande besvärstadgan (RFS 1970:3) med lagen om överklagande av administrativa beslut hos riksdagen och dess myndigheter kommenterades inte rätten att anlita experter.

Nämndernas synpunkter

Flera nämnder uppger att de har ett visst behov av att anlita konsulter för experthjälp t.ex. i redovisning och revision.

Överväganden

Nämndledamöterna har förordnats för sin kompetens inom respektive nämnds verksamhetsområde. Det finns ändå någon gång behov av att anlita experter med särskild kompetens. Ibland kan behovet tillgodoses inom statsförvaltningen, ibland behöver konsulter anlitas. Det har inte framkommit något som tyder på att behovet totalt sett är omfattande trots att det är generellt för nämndmyndigheterna. För närvarande är det endast två nämndmyndigheter som har en författningsreglerad rätt att anlita experter. Det leder lätt till motsatslutet att de andra varken har behov eller rätt att anlita hjälp. För flera nämndmyndigheter har förhållandena ändrats sedan instruktionerna skrevs. Som exempel kan nämnas de nya uppgifterna för Riksdagens arvodesnämnd om jämkning av inkomstgarantier som trädde i kraft 2006 och införandet 2002 av kravet på att årsredovisning m.m. ska bifogas till ansökan om parti-stöd. Några närmare överväganden om hur dessa förändringar påverkar de berörda nämndernas arbetsförutsättningar har dock inte gjorts. I båda dessa fall har behov av expertkompetens inom redovisning och revision aktualiserats.

Behovet av experter är inte alltid kopplat till handläggningen av ett visst ärende, det kan också handla om att t.ex. göra en mer allmän utredning i en fråga som gäller nämndens verksamhetsområde, vilket är särskilt aktuellt när nämnderna får nya uppgifter. Den typen av behov att disponera medel kan i större utsträckning än vid enskilda ärenden normalt förutses och är inte lika beroende av ett snabbt beslut. Rätten att använda experter bör i och för sig inte vara begränsad till att gälla endast vid handläggningen av ett ärende utan även i övrigt när det krävs för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter. Men det bör endast vara vid ärendehandläggning som nämnden kan besluta

om kostnader för experthjälp utan att först ha försäkrat sig om någon form av godkännande från riksdagsförvaltningen att disponera medel för ändamålet. Det grundläggande ansvaret att bedöma om det är nödvändigt att anlita experter kommer i princip att ligga på nämnden, vilket helt ligger i linje med den självständighet i verksamheten som samtliga nämnder, och inte endast Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd, bör ha. För dessa två nämnder kan överförandet av rätten till att anlita experter till de gemensamma bestämmelserna i förslaget till ny lag i praktiken inte anses innebära en begränsning i förhållande till vad som nu gäller. Ett för nämndmyndigheterna gemensamt författningsstöd för rätten att anlita experter ger riksdagsförvaltningen en tydlig signal vid budgetberedningen för riksdagens nämndmyndigheter.

De förslag som lämnas i denna rapport innebär att behov av särskild hjälp, t.ex. i den praktiska utformningen av nämndens ansvar för intern styrning och kontroll, kan förväntas öka något. Det är då inte fråga om experthjälp för handläggningen av ett ärende och det bör därför krävas godkännande av riksdagsförvaltningen för att en nämndmyndighet ska få disponera medel för kostnaden.

Bestämmelser med den ovan redovisade inriktningen föreslås därför i den nya lagen. En möjlighet att få medel anvisade, en ekonomisk ram, för vissa kostnader under ett kalenderår behandlas i avsnitt 11.7.

11.6 Disposition av medel för verksamheten

Förslag:

Bestämmelser föreslås som innebär att en nämndmyndighet ska ha riksdagsförvaltningens godkännande att disponera medel om inte beslutet gäller kostnader för att anlita expert eller annan särskild hjälp vid handläggningen av ett ärende eller kostnader för resor som ledamöter, sekreterare eller andra uppdragstagare gör i sina uppdrag samt reseersättningar och traktamenten. Av bestämmelserna ska framgå att godkännande att disponera medel inte krävs om beloppet är ringa.

Inledning

Direktiven anger att det är ett problem att nämnderna fattar beslut av administrativ karaktär, och exemplifierar med att Riksdagens arvodesnämnd beslutat om en utredning som innebär disposition av anslagsmedel. Rätten att anlita experter, som har behandlats separat i föregående avsnitt, utgör ett exempel på oklarheter i ansvarsförhållandena mellan nämndmyndigheter som inte har egna anslag och värdmyndigheten.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna har bekräftat att de uppfattar läget som mycket oklart i frågan om huruvida de kan fatta administrativa beslut som har ekonomiska konsekvenser. Även en nämnd som har författningsstöd för att anlita experter framhåller detta, liksom att man måste ha medel för att kunna betala. Det är en allmän uppfattning bland nämnderna att enskilda ekonomiska beslut inte bör vara underkastade ett godkännande från riksdagsförvaltningen.

Som redovisas i avsnitt 11.5 uppger flera nämnder att de har behov av att kunna anlita konsulter för experthjälp. Ofta förlitar man sig på den expertis som finns inom statsförvaltningen. Även när dessa experter inte måste ersättas uppkommer vid resor frågan om att nämndmyndigheten i varje fall ska stå för resekostnaderna.

Flera nämndmyndigheter har behov nu eller framöver av att kunna ge ut rättsfallssamlingar. Det råder osäkerhet om de kan få dessa tryckta av riksdagens interntryckeri eller om de behöver tryckas externt och om nämndmyndigheterna över huvud taget har rätt att fatta beslut om tryckning som leder till disposition av medel. Några nämndmyndigheter har försökt arrangera seminarier tillsammans, men frågan om vilken myndighet som kunde betala har varit svår att lösa och tagit energi från arrangemangen. I en nämnd har det varit diskussion om huruvida det finns medel för kostnader för omvärldsbevakning genom deltagande i en konferens. I en nämndmyndighet fattas beslut om bokinköp, t.ex. Statskalendern, andra nämndmyndigheter vet inte om de har rätt att fatta sådana inköpsbeslut.

En nämndmyndighet anser sig inte alls ha behov av att ta i anspråk medel och poängterar istället att det är av stor vikt för självständigheten att hålla sig på minst en armlängds avstånd från resursfrågor.

Överväganden

Nämndmyndigheter som inte har egna anslag eller resursramar har i princip inte rätt att fatta ekonomiska beslut som tar i anspråk medel som de inte har dispositionsrätten till. Detta är ett inbyggt dilemma i nämnd- och värdmyndighetsförhållandet. En bestämmelse som klargör det grundläggande förhållandet att en nämndmyndighet ska ha godkännande för att få disponera medel för verksamheten skulle behövas. Till största del utgörs kostnaderna för riksdagens nämndmyndigheter av arvoden, arbetsgivaravgifter och löneskatter. Dessa kostnader beslutar inte nämnderna om. Beslut om att hålla sammanträde innebär i och för sig att kostnader för resor, traktamenten och sammanträdesarvoden uppkommer. Dessa kostnader kan knappast ifrågasättas och ifrågasätts inte heller i praktiken av värdmyndigheter eller departement som står för sådana kostnader för nämndmyndigheter under regeringen. Sådana beslut måste en nämndmyndighet naturligtvis kunna fatta.

När en nämndmyndighet har författningsstöd för att ha sekreterare eller anlita experter ska värdmyndigheten i princip se till att nämndmyndigheten får det kanslistöd som den har rätt till. Det finns dock en skillnad mellan att betala arvode till en sekreterare när riksdagsförvaltningen själv bestämmer

arvodets storlek och att ansvara för att nämndmyndigheten kan anlita konsulter utan att kunna påverka ersättningsnivån och den totala kostnaden. I föregående avsnitt har en avvägning gjorts mellan nämndmyndigheternas intresse av att vid handläggningen av ärenden snabbt kunna anlita experthjälp och riksdagsförvaltningens intresse av kostnads- och budgetkontroll. Anlitande av experter vid handläggning av ärenden har bedömts vara ett beslut som gäller en kostnad som nämndmyndigheten får disponera medel för.

På grund av att det skulle bli fråga om flera undantag från kravet på godkännande för en nämndmyndighet att få disponera medel föreslås bestämmelser som utgår från att en nämndmyndighet får disponera medel för ovan redovisade kostnader och att nämndmyndigheten i andra fall ska ha riksdagsförvaltningens godkännande för att få disponera medel. Av praktiska skäl finns det dessutom anledning att inte kräva godkännande av disposition av medel som gäller ett totalt sett ringa belopp, vilket uttryckligen ska framgå av bestämmelserna.

11.7 Medelsanvisning

Förslag:

En bestämmelse föreslås som innebär att riksdagsförvaltningen ska anvisa en nämndmyndighet som begär det medel för kostnader i verksamheten som nämndmyndigheten själv får besluta om och ange för vilka ändamål medlen får tas i anspråk och med vilket belopp.

En bestämmelse föreslås också om att det för att få en medelsanvisning krävs att nämndmyndigheten lämnar ett underlag för sin begäran senast vid den tidpunkt som riksdagsförvaltningen bestämmer.

Vidare föreslås en bestämmelse som förtydligar att om en nämndmyndighet har fått medelsanvisning så krävs inget ytterligare godkännande för att disponera medel för verksamheten.

Bakgrund

Riksdagens nämndmyndigheter har behov av att fatta ekonomiska beslut som rör den egna verksamheten. Att vid varje enskilt beslut som nämnden ska fatta behöva begära ett godkännande från riksdagsförvaltningen är inte ett effektivt arbetssätt. Sådana godkännanden begärs inte alltid och det är för närvarande otydligt för nämnderna vilka ekonomiska beslut som de kan fatta och vilka riksdagsförvaltningen vill godkänna i förväg. Den nuvarande situationen skapar en onödig och olustig känsla av alltför stort beroende av riksdagsförvaltningen, vilket är otillfredsställande. Genom förslaget i avsnitt 11.6 undantas beslut för vissa kostnadstyper från krav på godkännande. För andra typer av kostnader kvarstår kravet på godkännande och det kan finnas anledning att överväga en ordning som innebär att man i förväg försöker förutse behovet och anvisar medel för det.

Överväganden

Som tagits upp i avsnitt 10.2 kan man införa en ordning med totala resursramar för var och en av riksdagens nämndmyndigheter eller för riksdagens nämndmyndigheter gemensamt. Ett pragmatiskt alternativ är att för ett kalenderår som en del av budgetposten för riksdagens nämnder anvisa de nämnder som begär det en ekonomisk ram med ett bemyndigande för nämnden att själv fatta ekonomiska beslut för vissa ändamål. Det kan t.ex. gälla beslut att anlita konsulter, anordna seminarier med föreläsare eller ersätta sekreterarens arbetsgivare för uppkoppling mot en databas osv. Mot bakgrund av vad som kommit fram verkar det inte handla om några större belopp.

Det ska betonas att avsikten inte är att införa ett generellt system som innebär att riksdagens nämndmyndigheter får ett självständigt budget- och kostnadsansvar utan att på ett smidigt och ändå författningenslignat sätt se till att de nämndmyndigheter som så önskar får medelsanvisning i form av en ekonomisk ram inom vilken de kan fatta egna ekonomiska beslut för vissa ändamål. Det är inte frågan om att lämna underlag för kostnader för arvoden, resor till ordinarie sammanträdesort, resekostnadsersättningar osv. Om man väljer att kalla det budget eller en ekonomisk ram är kanske inte avgörande. Risker med att använda begreppet budget är att det lätt kan blandas ihop med riksdagsförvaltningens budgetansvar för nämndmyndigheterna.

En nämndmyndighet som önskar få medelsanvisning för nästkommande år ska lämna riksdagsförvaltningen ett underlag för sin begäran. Underlaget är naturligtvis av intresse för riksdagsförvaltningen såsom en del i det samlade budgetunderlaget för nämndmyndigheterna.

För närvarande får nämndmyndigheterna ingen information om den ekonomiska uppföljningen från riksdagsförvaltningen. Riksdagens nämndmyndigheter bör få regelbunden men inte alltför frekvent information från riksdagsförvaltningen om resursförbrukningen från ramen. Det är också nödvändigt att riksdagsförvaltningen förser riksdagens nämndmyndigheter med information om de totala direkta kostnaderna för verksamheten varje år för upprättandet av verksamhetsredogörelsen, se avsnitt 10.8. Detta bedöms inte behöva författningsstöd.

Det bör förtydligas i de allmänna bestämmelserna om vad som gäller för disposition av medel för verksamheten, se avsnitt 11.6, att disposition får ske när medel anvisats enligt den föreslagna ordningen.

12 Säkerställande av nämndernas stödbehov

12.1 Riksdagsförvaltningens roll som värd- eller stödmyndighet

Bedömning:

Det föreligger inget regelrätt värdmyndighetsförhållande mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningens roll för riksdagens nämndmyndigheter befinner sig mittemellan departementens och värd- eller stödmyndigheternas. Den ”stödmmodell” som med vissa individuella variationer tillämpas är varken en ”modell med ett eget kansli” eller en ”modell med en nämndmyndighet som är hårt knuten till värdmyndigheten”, såsom generellt förordas för nämndmyndigheter i avsnitt 2.5.

Inledning

De grundtankar som finns om ett värdmyndighetsförhållande för små nämndmyndigheter bygger på att nämndmyndigheten inte har egen (fast anställd) personal. Nämnden ska inte belastas med personal- och arbetsgivaransvar. Värdmyndigheten ska ha valts därför att den har personal med rätt kompetens som kan ställas till nämndmyndighetens förfogande när det behövs för beredning och föredragning av ärenden och verkställighet av beslut. När uppdraget upphör eller om det är fråga om deltidsuppdrag har personalen andra uppgifter i värdmyndigheten. Sambandet mellan nämnd- och värdmyndighet ska präglas av synergieffekter.

Var och en av riksdagens nämndmyndigheter har en egen sekreterare som utövar uppdraget som en bisyssla. Två sekreterare har sina huvudsakliga anställningar i riksdagsförvaltningen, det gäller för Valprövningsnämnden och Partibidragarnämnden. För Valprövningsnämnden tillhandahåller riksdagsförvaltningen ett visst ytterligare stöd genom att en utskottsassistent mot lönetillägg hjälper nämnden med kansliuppgifter. Föredragandena i Valprövningsnämnden har inte anställning i riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen upplåter lokaler till en kanslifunktion som består av sekreteraren och utskottsassistenten.

Riksdagens överklagandenämnd får också ett visst personellt stöd, utöver sekreteraren, i form av hjälp från en utskottsassistent. Partibidragarnämndens sekreterare som är anställd av riksdagsförvaltningen kan sägas upprätthålla ett slags kansli i riksdagsförvaltningens lokaler. I övrigt är sekreterarna inte anställda av riksdagsförvaltningen, även om några har varit det tidigare, och man kan inte tala om att dessa nämndmyndigheter har kanslier i riksdagsförvaltningen. Vissa nämnder använder riksdagsförvaltningens lokaler som sammanträdeslokaler, andra använder t.ex. lokaler på ledamöternas arbetsplatser för sina sammanträden.

Överväganden

En genomgång av vad riksdagsförvaltningens enheter utför för uppgifter eller lämnar för stöd till nämnderna har gjorts i avsnitt 5.6. Den visar att några enheter i riksdagsförvaltningen sköter administrativa uppgifter för nämndmyndigheterna och att andra svarar för viss service.

Sammanfattningsvis talar förhållandena för att riksdagsförvaltningens roll för riksdagens nämnder befinner sig någonstans mittemellan den som departementen och värd- eller stödmyndigheterna har. Den stödmodell som med vissa individuella variationer tillämpas är varken en modell med ett eget kansli eller en modell med en nämndmyndighet som är hårt knuten till värdmyndigheten, såsom förordas i avsnitt 2.5. Att det ser ut så här är inte särskilt märkligt med tanke på att riksdagsförvaltningen egentligen inte aktivt har utsetts till värdmyndighet för riksdagens nämndmyndigheter. Riksdagen har endast beslutat att nämndmyndigheternas kostnader ska belasta de anslag som riksdagsförvaltningen disponerar över och att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla de resurser och den service m.m. som behövs för riksdagsorgans verksamhet.

De förslag till reglering som har lämnats i kapitel 7–11 leder inte till en mer renodlad värdmyndighetsmodell, de förstärker snarare den blandform av stöd som ges, och därför krävs det åtgärder som säkerställer nämndmyndigheternas stödbehov.

12.2 Ett samlat nämndkansli för riksdagens nämndmyndigheter?

Bedömning:

Ett samlat nämndkansli för riksdagens nämndmyndigheter med en gemensam sekreterare eller annan handläggande personal, assistentstöd m.m. av anställda i riksdagsförvaltningen bedöms inte som ett ändamålsenligt eller möjligt alternativ för riksdagens nämndmyndigheter även om det skulle skapa större tydlighet och ett mer renodlat värdmyndighetsförhållande.

Varje nämnd ska ha en organisation med en sekreterare. Det ska framgå av samtliga nämndmyndigheters instruktioner.

Inledning

Det förekommer att nämndmyndigheter under regeringen har gemensamt kansli. Skatterättsnämnden och Forskarskattenämnden är ett sådant exempel, de har ett gemensamt kansli inom Skatteverket. Ärenden avgörs efter beredning och föredragning av personal vid kansliet. Kammarkollegiet är värdmyndighet för flera nämndmyndigheter och kan sägas ge ett gemensamt kanslistöd för dessa men det ska påpekas att det i och för sig är flera enheter vid Kammarkollegiet som ger stödet.

Frågan om det finns tankar på att ersätta varje nämnds sekreterare, som utgör det huvudsakliga kanslistödet, med ett gemensamt nämndkansli har tagits upp vid samrådsmötena. Frågan uppfattas som grundläggande av nämnderna, och det finns därför anledning att redovisa och överväga den trots att direktiven inte nämner något om saken.

I kapitel 3 har gjorts en redovisning av nämnderna och deras verksamheter. Kanslifunktionerna liknar varandra för samtliga nämnder utom Valprovning-nämnden som avviker från de övriga på så sätt att den nämnden har fler ärenden, har såväl sekreterare som assistenthjälpsamt avtal med flera föredragande om berednings- och föredragningsstöd.

Trots att de kansliresurser som förbrukas av nämndmyndigheterna varierar något över åren är det slående hur små ekonomiska resurser det handlar om. Prövar man att överföra sekreterararvodena exempelvis till procent av ledamotsarvodet om 55 000 kr (nämndledamöternas arvoden i Valprovning-nämnden och Riksdagens överklagandenämnd utgår i procent av dessa arvoden) så ser det ut på följande sätt 2009. För närvarande finns det sju sekreterare som var och en har ett månadsarvode som ligger mellan 1 300 kr och 900 kr, vilket motsvarar mellan cirka 2,4 procent och 1,6 procent av månadsarvodet för en riksdagsledamot eller totalt ca 16 procent av arvodet för en riksdagsledamot. Till detta kommer för Valprovning-nämnden, som har den mest omfattande verksamheten, ersättning till föredragande.

De ekonomiska resurser som förbrukas är en sida av kanslistödet, det skulle förmodligen vara mer relevant att mäta resurser i termer av årsarbetstimmar. Någon sådan statistik finns inte tillgänglig och har inte heller bedömts nödvändig att ta fram för denna översyn.

Nämndernas synpunkter

Sammanfattningsvis är riksdagens nämndmyndigheter entydigt negativa till ett gemensamt kanslistöd i betydelsen att varje nämnds sekreterare byts ut mot ett gemensamt nämndkansli med en gemensam sekreterare/handläggare.

Riksdagens överklagandenämnd har framhållit att nämndens självständighet och uppgifter att pröva överklaganden t.ex. inte gör det möjligt att få kanslistöd från någon handläggare med koppling till den administrativa avdelningen såsom personalenheten eller juridiska enheten.

Andra argument som förts fram mot ett gemensamt nämndkansli är att riksdagens nämndmyndigheter har verksamheter med så pass olika uppgifter att beredning och föredragning av dessa olika uppgifter inte kan skötas av en och samma handläggare.

Överväganden

Vissa av nämndmyndigheterna har likartade uppgifter, det gäller de löne- och arvodessättande nämnderna Riksdagens arvodesnämnd, Nämnden för lön till riksrevisorerna och riksdagens ombudsmän och Statsrådsarvodesnämnden. Övriga nämnder har helt andra uppgifter. Det innebär knappast någon fördel för verksamheterna att låta en och samma sekreterare bereda och föredra

ärenden som gäller samtliga ärendetyper som nämnderna representerar, särskilt inte när det som här är fråga om "sällanverksamhet". De sammanlagda resurser som de sju sekreterarna drar är dessutom så små att det inte ens går att omvandla dessa till en halvtidstjänst vid ett gemensamt kansli utan att resurser behöver tillskjutas. Den sårbarhet som små nämndmyndigheter har skulle inte minska utan öka med en samlad kanslifunktion med en gemensam sekreterare. Styrkan med den nuvarande ordningen, att det går att få specialiserad sakkunskap till varje nämnd trots den begränsade verksamheten, skulle helt gå förlorad. Särskilt Riksdagens överklagandenämnd och Valprovsnämnden har uppgifter som anses kräva ett stort mått av integritet och självständighet i förhållande till riksdagsförvaltningen.

Slutsatsen är att varje nämnd ska ha en organisation med en sekreterare. Det ska framgå av samtliga nämndmyndigheters instruktioner. Att varje nämndmyndighets organisation ska innehålla en sekreterare är gemensamt för nämndmyndigheterna, vilket talar för att en bestämmelse om detta borde införas i den nya lagen i enlighet med den gränsdragning som enligt huvudregeln ska tillämpas. Trots det bedöms denna bestämmelse om en nämndmyndighets grundläggande organisation passa bättre i instruktionerna.

Förutom den möjlighet till delegation som har behandlats och föreslagits i avsnitten 8.1 och 8.3 kommer överväganden om en samordning av kanslifunktioner som rör assistenthjälp att göras i avsnitt 12.4.

För de nämnder som har löne- och arvodessättande uppgifter borde det finnas andra samordningsvinster än kanslistödet. Frågan om det finns vinster med att slå samman dessa nämnder är en betydligt större fråga som bör övervägas i en särskild översyn, se Fortsatt utredning eller åtgärder i kapitel 18.

12.3 Förordnande av sekreterare

Förslag:

En bestämmelse föreslås som ger en nämnd rätt att utse sekreterare efter samråd med riksdagsförvaltningen.

Vidare föreslås en uttrycklig bestämmelse att om sekreteraren är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får nämnden utse en annan sekreterare under tiden som hindret varar.

Bakgrund

Samtliga nämndmyndigheter har en sekreterare. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprovsnämnden utser själva sina sekreterare. Riksdagsförvaltningen genom riksdagsstyrelsen utser sekreterare i Riksdagens ansvarsnämnd, och riksdagsförvaltningen genom riksdagsdirektören utser sekreteraren i Partibidragsnämnden. Vilken ordning som gäller framgår av respektive nämndmyndighets instruktion utom för Partibidragsnämnden. Sekreterarna är med något undantag förordnade tills

vidare. Fem av sekreterarna är eller har varit anställda av riksdagsförvaltningen.

Utöver huvudfrågan om samtliga sekreterare bör utses på ett enhetligt sätt eller om det är motiverat att två eller flera nämnder inte själva får utse sina sekreterare har ytterligare några frågor uppmärksamrats, nämligen tillvägagångssättet när sekreterare förordnas, förordnandetid och hur situationen ska hanteras när sekreteraren är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag.

Tillvägagångssättet

Några av de nämnder som har förordnat sekreterare har uppgett att det är vanligt att den sittande sekreteraren undersöker vilka som kan vara lämpliga som efterträdare och förmedlar det till ordföranden. SACO har reagerat mot detta tillvägagångssätt och ansett att de nya uppdragen på något sätt borde utannonseras för allmän kännedom i riksdagsförvaltningen. I något fall tog ordföranden och sekreteraren inte till sig kritiken från fackligt håll och saken togs inte upp i nämnden. Det kan därför finnas anledning att överväga om rekryteringsprocessen bör förändras framöver.

Förordnandetid

Riksdagsstyrelsen utser enligt 6 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd sekreterare för nämnden för bestämd tid. Nuvarande sekreterare är förordnad för tre år. I övrigt är sekreterarna förordnade tills vidare.

Tillfälligt förhinder i uppdraget

Det kan förekomma att sekreteraren har svårt att upprätthålla uppdraget på grund av ett förhinder under en period. Det kan bero på föräldraledighet eller längre sjukfrånvaro, och frågan har kommit upp om det bör finnas möjlighet att under tiden för hindret förordna en ersättare.

Behörighetskrav

Det finns inga uttryckliga behörighetskrav för sekreterare eller föredragande i den nuvarande regleringen för riksdagens nämndmyndigheter. Det är mycket ovanligt att det förekommer i instruktioner för nämndmyndigheter under regeringen. Ett exempel finns i 9 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden. I bestämmelsen anges att det för beredning av ärenden hos nämnden ska finnas en sekreterare som ska vara lagfaren.

Det har inte framkommit något som talar för att behörighetskrav för sekreterare eller fördragande behöver regleras, och om så skulle vara fallet är det inte en fråga som är gemensam för nämndmyndigheterna.

Nämndernas synpunkter

De nämnder som framfört synpunkter på frågan om sekreterare, den övervägande delen, har betonat att det behövs en särskild kompetens för att vara sekreterare i nämnden och att det är viktigt för en nämndmyndighets självständighet att själv få utse sekreterare. Det har framhållits att det finns såväl formella som sakliga skäl för det. En nämnd har pekat på möjligheten att införa en ordning som innebär att sekreterare utses av nämnden efter samråd med riksdagsförvaltningen.

En nämnd har betonat att det är mycket viktigt att sekreteraren inte byts samtidigt som nya ledamöter utses och att detta borde regleras.

Några nämnder har uttalat att de principiellt inte har något emot att använda sig av ett förfarande med intresseanmälningar när sekreterare ska utses, men att man befärad att ett sådant förfarande orsakar stor administration och sannolikt behov av hjälp från riksdagsförvaltningens personalenhet.

I fråga om förordnande av sekreterare vid tillfälligt förhinder har flera välkomnat en sådan möjlighet men någon nämnd har påpekat att det å ena sidan bör vara fråga om hinder under en relativt lång tid, inte endast orsakat av en vanlig semester eller en tillfällig sjukfrånvaro, och å andra sidan inte ett hinder som kan förväntas bestå under en längre tid, då bör sekreteraren kanske överväga att avsäga sig uppdraget. En nämnd anser sig redan ha stöd för att fatta beslut om vikarierande sekreterare.

Överväganden

Riksdagsförvaltningen förser inte nämndmyndigheterna med personal som inom ramen för sin anställning utför handläggande uppgifter. Uppdraget som sekreterare är, och bör i princip vara, ett särskilt förordnande. Med undantag för Valprovsnämnden är sekreteraren nämndernas huvudresurs. Rätten att utse sekreterare får anses vara en symbolfråga för nämndmyndigheternas självständighet. Även om flera praktiska skäl talar för sekreterare med anknytning till riksdagsförvaltningen bör detta inte vara avgörande när en sekreterare ska förordnas. Att en myndighet får besluta om sin organisation, även om den är liten, är grundläggande.

Vid en jämförelse med de andra nämndmyndigheterna finns inga särskilda skäl som talar för att det behövs en avvikande ordning för att utse Partibidragarnämndens sekreterare. För Riksdagens ansvarsnämnd finns det däremot en återkommande och principiell fråga, om det är viktigare att nämnden har samma ledamöter och sekreterare och styrs av samma regler som Statens ansvarsnämnd än att en mer likartad reglering med riksdagens övriga nämndmyndigheter uppnås. Hittills har följsamheten mot förhållandena i Statens ansvarsnämnd ansetts vara viktig. Författningsstöd för rätten att utse sekreterare skulle för den nämnden endast bli en rätt som finns på papperet. I övrigt talar allt för en enhetlig reglering av hur sekreterare utses m.m. för riksdagens nämndmyndigheter. Sekreterare i Riksdagens ansvarsnämnd bör även i fortsättningen utses av riksdagsstyrelsen, och det innebär att det krävs ett undantag från bestämmelsen i nämndmyndighetens instruktion.

När det gäller förordnandetid för sekreterare är det för kontinuiteten en fördel att dessa utses tills vidare, särskilt vid byte av nämndledamöter. Detta framhålls av en nämnd. En invändning som inte kan helt bortses från är att det kan te sig märkligt att en nämnd som själv är förordnad på t.ex. fyra eller sex år ska besluta om förordnande av sekreterare för längre tid eller tills vidare. På grund av att det inte har visat sig att den nuvarande ordningen i praktiken innebär några problem föreslås ingen begränsning av förordnandetiden.

Sekreterarskapet har en begränsad omfattning, och är tänkt som ett sidosuppdrag och inte som en anställning. Det finns inga formella krav på att uppdraget ska utannonseras eller att ett förfarande med intresseanmälningar ska användas. Den fackliga kritiken mot sättet att rekrytera sekreterare gäller ett litet arbetsområde och få förordnanden. Nämndernas i och för sig positiva inställning till ett förfarande med intresseanmälningar kan tas till intäkt för att rätten att utse sekreterare bör kombineras med en bestämmelse om att sekreteraren utses efter samråd med riksdagsförvaltningen

Organisationen för riksdagens nämndmyndigheter är sårbar. En sekreterare kan hamna i en situation med förhinder som varar längre än en vanlig sommarsemester men ändå är av tillfällig karaktär och som gör att uppdraget inte kan utföras på det sätt som krävs under tiden. För att inte sekreteraren ska behöva avsäga sig uppdraget vid ett sådant förhinder så bör nämnden kunna utse en annan sekreterare under tiden som hindret varar. Endast en nämnd anser att denna möjlighet redan finns. Vid en gemensam reglering i en ny lag blir det tydligare om denna rätt framgår uttryckligen. Sekreterare bör som huvudregel utses av nämnden i sin helhet. Är det fråga om att utse en sekreterare när den ordinarie har förhinder bör beslutet kunna delegeras till ordföranden i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Sammanfattningsvis föreslås att bestämmelser med den ovan angivna inriktningen förs in i den nya lagen.

12.4 Behov av stöd och service från riksdagsförvaltningen

Bedömning:

Ett gemensamt kanslistöd för riksdagens nämndmyndigheter i form av assistenthjälp som kan avlasta sekreterarna med vissa uppgifter behövs.

Behovet av stöd och service är i huvudsak likartat för nämndmyndigheterna men riksdagsförvaltningen måste i högre grad än nu anpassa åtgärderna till varje myndighets uppgifter och sekreterarnas arbetsförutsättningar.

Inledning

Ambitionen måste vara att göra kanslistödet effektivt och anpassat till varje nämndmyndighets särskilda behov. I praktiken är behovet ganska lika även om nämnderna ger uttryck för något olika uppfattningar om vad de behöver

för stöd. Nämnderna har påpekat att det är svårt att veta vad de kan få för stöd och undrar i många praktiska frågor hur de andra nämnderna gör. En viktig del i stödbehovet är information till och från nämnderna och information som arbetsredskap och hjälpmedel för nämnderna. Följande redovisning bygger på vad som framkommit vid samråd med nämnderna, och avsikten är inte att ge komplett bild utan en provkarta på nämndmyndigheternas stödbehov.

Assistent- och arkivhjälp

Nämnderna har efterfrågat hjälp med kopiering vid utskick av material, bl.a. inför sammanträden och vid expediering av beslut, lokalbokningar, registrering av inkommande post, bevakning av e-postlåda och vidarebefordran av post till nämndens sekreterare. Det finns även behov av att arkivlägga handlingar, förvara handlingar och få hjälp med att ta fram nämndernas allmänna handlingar ur närarkiv. Detta stöd skulle med fördel kunna ges av en eller två assistenter anställda i riksdagsförvaltningen.

Jurist- eller registratorshjälp

Förslaget i avsnitt 8.3 att prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med nämndens beslut om sådana frågor innebär att nämnderna kan behöva hjälp från juridiska enheten med dessa ärenden.

Intern information

Riksdagsförvaltningen bör ha ansvaret för att nämndmyndigheterna får intern-telefonkataloger, ledamotsförteckningar, handboken Förvaltningsbestämmelser för riksdagen, Statskalendern, m.m. Ajourhållning av riksdagens hemsida och databasen Vem gör vad på Helgonät är uppgifter som riksdagsförvaltningen bör sköta för nämndmyndigheterna.

Riksdagsförvaltningen har ett relativt omfattande internt regelverk. Informationen om riksdagens interna regelverk bör göras lätt tillgänglig för riksdagens nämnder. Det finns anledning att räkna med att uppdragstagare i nämndmyndigheter som inte är riksdagsledamöter eller anställda i riksdagsförvaltningen inte närmare känner till eller är informerade om de bestämmelser som de omfattas av. De har t.ex. inte tillgång till riksdagens intranät Helgonät och får inte heller del av handboken Förvaltningsbestämmelser för riksdagen. Flera nämnder har framhållit att det behövs en s.k. lathund för riksdagens nämndmyndigheter med regelverket och information om ansvarsförhållanden, vem man ska vända sig till när man önskar stöd och service i olika avseenden och vad en nämndmyndighet har rätt till. Den skulle göra särskilt stor nytta vid byten av ledamöter och sekreterare.

Kommunikationsstöd — extern information

Nämnderna vill aktivera informationen på riksdagens hemsida och i intranätet om nämndmyndigheterna. De vill ha hjälp med att lägga ut de föreslagna

verksamhetsredogörelserna. Någon nämnd vill få hjälp med att lägga ut sina protokoll och pressmeddelanden. På sikt kan det bli aktuellt med egna hemsidor eller en gemensam hemsida för några nämndmyndigheter.

Informations- och kunskapsstöd

Nämndsekreterare behöver söka uppgifter i bolagsregistret, Infotorg eller andra databaser. En nämndordförande behöver få tillgång till riksdagsförvaltningens författningsregister som endast finns på Helgonät. Några nämnder vill kunna lämna uppdrag till riksdagens utredningstjänst.

IT-stöd

Riksdagsförvaltningen bör kunna bistå med datorkonton, e-postlådor till nämnderna och allmänt datorstöd.

Tekniskt stöd

Sammanträdeslokaler med tillgång till kopiatorer och datorer samt utrustning för telefon- eller videokonferenser efterfrågas.

Grafisk formgivning

Nämnderna är angelägna om sin självständighet både mot riksdagsförvaltningen och mot olika intressenter, och några har uttryckt intresse av att få hjälp med att utforma blanketter, kuvert och brevmallar med nämndmyndighetens namn eller logotyp.

Kontorsmateriel och porto

Nämnderna behöver korrespondenskort och förutbetalda kuvert vid sin korrespondens. Flera nämndsekreterare betalar själva portot till nämndmyndighetens samtliga utskick.

Trycksaker

Några nämnder har flaggat upp att de har ett behov att göra praxissammanställningar och de undrar om de för sådana trycksaker kan använda riksdagsförvaltningens internttryckeri.

Nätverk med nämndernas sekreterare

Riksdagsförvaltningen borde kunna bistå med att arrangera så att sekreterarna i nämnderna träffas varje år för erfarenhetsutbyte och sammanställning av förslag till uppdatering av regelverken för nämnderna.

Överväganden

Det har framkommit att det finns ett påtagligt behov av stöd och service från riksdagsförvaltningen inom olika områden. .

En viktig del i nämndmyndigheternas stödbehov är assistenthjälp som för vissa uppgifter kan avlasta sekreterarna. Hjälpens skulle kunna organiseras som ett gemensamt kanslistöd för samtliga eller flera av nämndmyndigheterna. Behovet av stöd och service till nämndmyndigheterna bedöms i huvudsak vara likartat. Den bedömning som kan göras utifrån vad som framkommit vid samråd med nämnderna är ändå att riksdagsförvaltningen måste, i högre grad än vad som nu görs, anpassa åtgärderna till varje nämnds uppgifter och sekreterarnas arbetsförutsättningar samt vara mer aktiva med att erbjuda stöd och service.

12.5 Nämndsamordningsfunktion

Förslag:

Riksdagsförvaltningen föreslås inrätta en särskild samordningsfunktion, en nämndsamordnare, för att säkerställa riksdagsförvaltningens ansvar för stöd och service till nämndmyndigheterna. Nämndsamordnaren ska underlätta kontakterna mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen.

Inledning

Som framgår av redovisningen i avsnitt 12.4 finns det många konkreta önskemål om personell och administrativt stöd och service från riksdagsförvaltningen som berör ett stort antal enheter inom riksdagsförvaltningen. Det finns möjligheter till förbättringar, och de resurser som riksdagsförvaltningen behöver använda för att genomföra förbättringarna behöver kanske inte vara så stora men bättre samordnade.

För partikanslierna har införts en tjänst som samordnare sedan den 1 mars 2009. Det finns ingen fastställd arbetsbeskrivning utöver den arbetsområdesprofil som sattes ihop när tjänsten utlystes. Den angav att huvuduppgiften är att följa upp och kvalitetssäkra servicen till gruppkanslierna samt utveckla och införa ett förbättrat regelverk för servicen. Avsikten är att samordnaren ska ta fram riktlinjer för olika områden som rör partikanslierna.

Partikanslierna är enligt uppgift från riksdagsförvaltningen mycket nöjda med att samordnartjänsten finns och upplever att det är en stor förbättring. Man sparar tid både hos partikanslierna och hos riksdagsförvaltningen. Det har tidigare varit ett problem att man inte orkar engagera sig från partikansliernas sida, trots att man har varit missnöjd med att inte veta hur man får saker gjorda och vad man kan kräva. Samordnaren har ett övergripande ansvar men delegerar uppgifter inom riksdagsförvaltningen och håller uppsikten över att olika problem blir lösta.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna anser att det är svårt att veta vem man ska vända sig till i riksdagsförvaltningen för att få hjälp, i varje fall om man inte är eller har varit anställd i riksdagsförvaltningen. De som har varit anställda klarar sig tack vare sitt upparbetade kontaktnät när det gäller t.ex. att låna dator vid sammanträden i riksdagens lokaler, få hjälp med att boka lokaler, se till att besöksanmälan görs osv. Det är omständligt och tidskrävande att få saker ordnade även om viljan att hjälpa är god. Samtliga nämnder är mycket positiva till att en samordningsfunktion för riksdagens nämnder etableras inom riksdagsförvaltningen.

Överväganden

Nämnduppdragen är bisysslor som utförs med små resurser. Verksamheterna är begränsade och mycket uppgifts- och resultatnriktade när de är i gång. Det finns därför behov av stöd och service som går att ta i anspråk utan att det kräver alltför mycket engagemang från uppdragstagarnas sida, annars finns det risk för dåliga ad hoc-lösningar istället för bra permanenta lösningar på praktiska problem. Detta ställer, som tidigare nämnts, krav på att riksdagsförvaltningen i högre grad anpassar åtgärderna till varje nämndmyndighets verksamhet och sekreterarnas arbetsförutsättningar.

Samordningsfunktionen för partikanslierna har inte funnits under en särskilt lång tid men den verkar fungera bra. Det finns anledning att räkna med att en motsvarande lösning för riksdagens nämndmyndigheter skulle underlätta både för nämndmyndigheterna och för riksdagsförvaltningen. Med de erfarenheter som finns från samordningen av stödet till partikanslierna är förutsättningarna goda för att säkerställa att det ansvar som riksdagsförvaltningen har fungerar i praktiken och att kontakterna mellan nämndmyndigheterna och förvaltningen underlättas.

Inrättandet av samordningsfunktionen för partikanslierna har inte författningsreglerats, den kan ses som en intern organisatorisk lösning i riksdagsförvaltningen. Motsvarande bör därför kunna gälla även för nämndsamordningsfunktionen.

12.6 Ansvar och uppgifter för nämndsamordnaren

Bedömning:

Det finns ett stort antal ansvarsområden och uppgifter som nämndsamordnaren kan ha hand om. En reglering av det huvudsakliga ansvaret och uppgifterna för nämndsamordnaren skulle kunna införas i föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden inom riksdagsförvaltningen eller den föreskrift som kan komma att ersätta den. Något förslag till ändring av föreskriften lämnas inte här.

Inledning

Det finns ett behov av att konkretisera vilket ansvar och vilka uppgifter en nämndsamordnare bör ha. På grund av att det är fråga om en samordningsfunktion är utgångspunkten att det i första hand är fråga om att ha ansvar för att uppgifter utförs inom riksdagsförvaltningen och inte så ofta att faktiskt utföra dem.

Centrala samordningsfrågor

Mest centralt för en samordnare för riksdagens nämnder är att ha ansvar för följande uppgifter som redovisas i punktform för överskådlighetens skull.

- Samordna och kvalitetssäkra nämndernas samlade service- och stödbehov gentemot riksdagsförvaltningens enheter.
- I samråd med nämnderna utarbeta riktlinjer eller överenskommelser med nämnderna avseende tekniskt stöd, IT-konton, uppkoppling mot databaser m.m.
- Bevaka och förmedla information till nämnderna om administrativa frågor som berör nämndernas verksamheter.
- Ansvara för att en s.k. lathund för nämnderna utarbetas.
- Initiera samverkan mellan riksdagens nämnder, t.ex. årligt nätverksmöte för sekreterarna.
- Ansvara för mätningar av kundnyttan som bör ligga till grund för riksdagsförvaltningens resultatredovisning av stöd och service till nämndmyndigheterna.

Budget- och resursfrågor

Ledamotsservice har hand om budgeten för riksdagens nämnder på grund av att enheten har ansvar för det anslag som kostnaderna till största del avser, arvoden. Det finns ett stort antal uppgifter med koppling till budgetfrågor som skulle kunna utföras inom ramen för en nämndsamordningsfunktion.

- Ta emot nämndmyndigheternas underlag för medelsanvisning.
- Ansvara för beslut om medelsanvisningen till nämndmyndigheterna.
- Ansvara för beredning av den totala budgeten för riksdagens nämndmyndigheter.
- Ansvara för resurs-/budgetuppföljning och återkoppling av ekonomisk information till nämndmyndigheterna.
- Ansvara för beredning av eventuella ärenden om disposition av medel utöver den ekonomiska ram som anvisats för vissa ändamål.

Övriga frågor

Som redovisats i avsnitt 5.6 fattar riksdagsstyrelsen beslut i frågor som gäller riksdagens nämndmyndigheter. Vilken enhet som har ansvar för beredning av

dessa ärenden är inte tydligt. En nämnsamordnare kan också ha en roll i följande frågor.

- Ansvara för att en sammanställning av riksdagens nämnder ajourhålls.
- Ansvara för samordning av informationen om nämnderna till riksdagsförvaltningens anställda.
- Ansvara för beredning av ärenden om förordnanden av ledamöter och sekreterare i de nämnder som utses av riksdagsstyrelsen.
- Ansvara för att riktlinjer för förordnande av ledamöter tas fram.
- Ansvara för att beslut om arvoden till nämndernas ledamöter och andra uppdragstagare bereds och kommuniceras till nämnderna.

Överväganden

Det finns ett stort antal ansvarsområden och uppgifter som nämnsamordnaren kan ha hand om. Omfattningen av varje område bedöms inte vara stor. Vilka av de ovan redovisade uppgifterna och vilka avvägningar som ska göras mellan ansvar och utförande får riksdagsförvaltningen närmare bedöma.

Även om själva inrättandet av en nämnsamordningsfunktion har bedömts inte vara nödvändigt att lagreglera skulle en reglering av det huvudsakliga ansvaret och uppgifterna för nämnsamordnaren kunna införas i föreskriften (RFS 2003:5) om organisation och ansvarsområden inom riksdagsförvaltningen eller den föreskrift som kan komma att ersätta den. Något förslag till ändring av föreskriften lämnas inte här.

12.7 Överenskommelse med annan myndighet om överlämnande av vissa kanslistödsuppgifter

Förslag:

En bestämmelse föreslås om att riksdagsförvaltningen får träffa en överenskommelse med en annan myndighet som innebär att riksdagsförvaltningens ansvar för ett sådant kanslistöd som att upplåta lokaler och utföra vissa administrativa uppgifter lämnas över till den andra myndigheten.

Riksdagsförvaltningen och den andra myndigheten ska i överenskommelsen närmare reglera ansvarsfördelningen och frågan om ekonomisk ersättning ska betalas ut

Inledning

I avsnitten 10.4 och 10.5 föreslås bestämmelser som tydliggör riksdagsförvaltningens ansvar för finansieringen av riksdagens nämndmyndigheter och ansvaret för att tilldela medel och ge stöd, kanslistöd.

Som redovisas i avsnitt 3.4 är det i praktiken Svea hovrätt som fungerar som värd- eller stödmyndighet för Riksdagens ansvarsnämnd på samma sätt

som hovrätten gör för Statens ansvarsnämnd. Detta förhållande har kommit till uttryck i Riksdagens ansvarsnämnds instruktion. I 5 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd finns en bestämmelse som anger att riksdagsförvaltningen kan överlämna åt en annan myndighet att utföra administrativa uppgifter åt nämnden. Svea hovrätt anges inte uttryckligen som värdmyndighet för nämnden. En skriftlig överenskommelse har ännu inte träffats mellan riksdagsförvaltningen och Svea hovrätt om att hovrätten åtar sig att utföra administrativa åtgärder för Riksdagens ansvarsnämnd.

I avsnitt 8.2 redovisas de rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgifter mellan olika myndigheter. Ett överlämnande måste vara tydligt och i fråga om myndigheter under riksdagen måste det ha lags form.

Överväganden

Det kan inte uteslutas att det för fler nämndmyndigheter än Riksdagens ansvarsnämnd skulle kunna bli aktuellt att få en viss del av kanslistödet av en annan myndighet än riksdagsförvaltningen. Det kan handla om att en annan myndighet upplåter lokaler och utför vissa administrativa uppgifter för en nämndmyndighet. Det är alltså inte fråga om att överlämna hela ansvaret från riksdagsförvaltningen till en annan myndighet. Det skulle kunna vara en praktisk lösning när ordföranden eller sekreteraren i en nämndmyndighet har sin ordinarie arbetsplats i en myndighet. Erfarenheter från nämndmyndigheter under regeringen visar att det är en fördel att ansvarsfördelningen regleras i en skriftlig överenskommelse. Vid ett överlämnande ska frågan om den andra myndigheten kräver ersättning också tas upp i överenskommelsen. En generell bestämmelse med denna inriktning föreslås i den nya lagen.

13 Arvoden och övriga ekonomiska ersättningar

13.1 Problem som rör arvoden m.m.

Direktiven nämner inget om ansvarsförhållanden eller ansvarsfördelning mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen i fråga om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till nämnderna. Under utredningsarbetet har det dock visat sig finnas ett antal problem som rör ersättningar.

Till utredningen har överlämnats en pm Brist på regler för nämnd 2009-03-04 från juridiska enheten. En av de frågor som tas upp i pm:en är att det i samband med utarbetandet av föreskriften om instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd, upptäcktes att det saknas lagstöd för att föreskriva om ersättning till ledamöterna i Riksdagens ansvarsnämnd. Det framhålls att Riksdagens ansvarsnämnd inte finns upptagen bland de organ som lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ är tillämplig på. Det påpekas att det för ledamöter och sekreterare i Statens ansvarsnämnd utgår ersättning enligt förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd och att det är samma ledamöter och sekreterare i de båda nämnderna. Om ett ärende kommer in till Riksdagens ansvarsnämnd kan nämndens ledamöter och sekreterare sannolikt få lägga ned ett avsevärt arbete och att det är rimligt att ersättning utgår för arbetet i fråga. Slutsatsen i pm:en är, med hänvisning till 8 kap. 14 § tredje stycket regeringsformen, att ersättning till ledamöter och sekreterare bör fattas genom ett delegationsbeslut från riksdagen till Riksdagens ansvarsnämnd.

Det kan i sammanhanget nämnas att det även för Partibidragsnämnden saknas lagstöd för att betala ersättningar för uppdragen i nämndmyndigheten.

En annan fråga som kommit upp är att nämnden enligt 3 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprövningsnämnden bestämmer ersättning till sekreterare, föredragande och experter medan det för övriga nämnder är det riksdagsförvaltningen som bestämmer ersättningen.

13.2 Arvoden m.m. till ledamöter

Förslag:

En bestämmelse föreslås att riksdagsförvaltningen varje år ska besluta om arvoden till nämndledamöterna för riksdagens nämndmyndigheter utom Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd.

Inledning

För nämndmyndigheter under regeringen gäller förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Enligt 3 §

beslutar regeringen särskilt om ersättning till ordförande och vice ordförande. För övriga ledamöter och ersättare betalas ersättning per sammanträdesdag efter en indelning av styrelserna, nämnderna och råden m.m. i fem kategorier som beslutas av regeringen enligt bestämmelser i 2 och 4 §§.

Inom riksdagsområdet finns lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Den reglerar månadsarvodet till två av riksdagens nämndmyndigheter, Riksdagens överklagandenämnd och Valprovsnämnden. Månadsarvodet utgår enligt 1 § i procent av arvodet som riksdagsledamot. Ordföranden i Riksdagens överklagandenämnd får fyra procent och annan ledamot i nämnden en procent. Valprovsnämndens ordförande får 9,5 procent och ersättaren för ordförande 7,5 procent. Särskilt arvode för sammanträdesdag betalas enligt 2 § till dessa uppdragstagare och bl.a. till ledamot och suppleant i Valprovsnämnden samt suppleant i Riksdagens överklagandenämnd med belopp som bestäms av riksdagsstyrelsen. Till suppleant som deltar i sammanträde utan att delta i beslut betalas sammanträdesarvodet endast om respektive organ beslutar det.

Dåvarande Riksdagens förvaltningsstyrelse beslutade om sammanträdesarvoden enligt bestämmelsen i 3 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ senast 1999, dnr 710-3023-99/00. Enligt 3 § första stycket gäller för inrikes resor som görs för fullgörande av uppdraget resekostnadsersättningar och traktamente för uppdragstagarna enligt samma bestämmelser som för arbetstagare vid riksdagsförvaltningen. I 3 § andra stycket anges att bestämmelserna i utlandsreseförordningen (1991:1754) gäller vid utrikes resor.

För riksdagens övriga nämndmyndigheter, utom för Riksdagens ansvarsnämnd och Partibidragsnämnden, finns reglerat i respektive myndighets instruktion eller annan lag att riksdagsförvaltningen ska bestämma arvoden till nämndens ledamöter och sekreterare.

Riksdagsstyrelsen har beslutat om arvoden till ledamöterna vid två tillfällen under de senaste tio åren, (2001-10-25 dnr 710-386-01/02) och (2003-01-29 dnr 7220-2321-02/03).

Överväganden

Ersättningssystemets struktur och arvodesnivåerna har i olika sammanhang berörts under utredningen men frågan är för omfattande för att i sin helhet kunna regleras i denna utredning. De bedömningar och förslag om arvoden och andra ersättningar som tas upp ligger därför i princip inom ramen för det befintliga systemet.

För närvarande betalas arvoden ut till riksdagens nämndmyndigheter på tre olika grunder, den första med stöd av lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ, den andra med stöd av myndigheternas instruktioner och den tredje trots att inget lagstöd finns. Regleringen är inte överskådlig.

Arvodena enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ betalas i relation till ledamöternas

arvoden och ändras samtidigt med dessa. Rekryteringen av ledamöter och suppleanter för Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd har stark koppling till riksdagen, se avsnitten 3.6 och 3.8. Det är därför ingen självklar lösning att reglera andra nämndmyndigheters arvoden i den lagen.

Riksdagsförvaltningen genom riksdagsstyrelsen har eller bör ha ett ansvar för att bestämma arvodena för samtliga de nämndmyndigheter som inte regleras i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Det kan knappast bli tal om att generellt delegera rätten att bestämma arvodena till nämnderna själva, se dock avsnitt 13.3. Mot bakgrund av att ansvaret gäller flertalet nämndmyndigheter så bör det bli tydligare att föra samman den befintliga regleringen som nu finns i 6 § lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, 10 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd och 6 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden till en generell bestämmelse i den nya lagen som ska gälla samtliga nämnder utom Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd.

De uppdragstagare som omfattas av lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ får månadsarvodet uppräknat samtidigt som riksdagsledamöternas arvoden ändras, dvs. i november varje år, ett system som kan anses ge uttryck för självständighet mellan organet och uppdragsgivaren. För övriga nämnder, t.ex. Riksdagens arvodesnämnd som bestämmer riksdagsledamotsarvodet, finns ingen sådan automatisk uppräkning eller ens behandling av frågan varje år. Detta är en brist i systemet. Oavsett att det handlar om små belopp bör riksdagsstyrelsen varje år ta ställning till arvodesfrågan, låt vara att beslutet kan bli att arvodena inte ska ändras. En ny bestämmelse föreslås bli utformad på så sätt att det blir en skyldighet för riksdagsförvaltningen att varje år besluta om månadsarvoden till nämndledamöterna i de nämndmyndigheter som inte regleras i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

En principfråga som kan behöva uppmärksammas är om månadsarvode för uppdrag som ledamot och sekreterare i riksdagens nämnder ska betalas ut endast under förutsättning att verksamheten är aktiv, i betydelsen att det kommer in verksamhetspecifika ärenden, eller om en del av arvodet ska ses som ett slags ersättning för den beredskap som det innebär att förordnas för uppdraget. Denna fråga är inte lika aktuell för samtliga nämnder. Valprövningsnämnden, de löne- och arvodessättande nämnderna och Partibidragarnämnden har uppgifter som i princip måste utföras varje år. Riksdagens ansvarsnämnd har däremot inte haft någon aktiv verksamhet på flera år och som redovisats i avsnitt 3.5 får uppdragstagarna ingen ersättning. I princip skulle det ju även kunna inträffa att Riksdagens överklagandenämnd inte får in något ärende under ett år.

För samtliga nämndmyndigheter kan det bli aktuellt att fatta beslut som rör administrativa ärenden, t.ex. remissvar eller prövning om en allmän handling ska lämnas ut. De förslag som presenteras i denna översyn i syfte att t.ex.

åstadkomma ett klarare ledningsansvar innebär att den administrativa bördan ökar för nämndmyndigheterna. Det gäller även för en nämndmyndighet som inte har handlagt något annat ärende under året. Det finns därför anledning att överväga om och hur det nuvarande systemet med månadsarvode och sammanträdesarvode klarar av att ta hänsyn till olika förutsättningar och eventuella ändrade förhållanden. Något konkret förslag läggs inte fram i denna del då frågan bör behandlas inom ramen för en översyn som kan ta ett helhetsgrepp på ersättningssystemet. Däremot behandlas i avsnitt 13.4 om det ska införas en uttrycklig möjlighet till ersättning för ”extra arbete” i avvaktan på en mer genomgripande översyn.

13.3 Arvoden m.m. till sekreterare och föredragande

Förslag:

Bestämmelser föreslås som innebär att riksdagsförvaltningen som huvudregel varje år ska besluta om arvoden för sekreterare och föredragande i samtliga nämndmyndigheter. Riksdagsförvaltningen får överlämna till nämnderna att besluta om arvodena.

Bakgrund

Enligt 8 § förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. beslutas ersättning till sakkunniga, experter och sekreterare av myndigheten.

Av 6 § lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisörerna, 10 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd och 6 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden framgår att respektive nämnds sekreterare ska ha det arvode som riksdagsförvaltningen bestämmer. Däremot ska enligt 3 § lagen (1974:1037) med instruktion för Valprovsnämnden ersättningen till sekreterare, föredragande och experter bestämmas av nämnden. För sekreterarna i Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden finns ingen reglering alls om saken. I praktiken har arvodena till samtliga nämndmyndigheters sekreterare och till föredragandena i Valprovsnämnden samt lönetilläggen till de assistenter som bistår Valprovsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd bestämts genom att riksdagsförvaltningen har slutit ett lokalt kollektivavtal, se avsnitt 5.4. Frågan hör egentligen hemma i en översyn av hela ersättningssystemet men på grund av att det för två nämndmyndigheter saknas stöd för utbetalning av ersättning till uppdragstagarna görs vissa överväganden här.

Överväganden

Ansvarsfördelningen mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen är tämligen otydlig vad gäller hur ersättningen ska bestämmas för sekreterare och föredragande i några av nämnderna. Ersättningsnivån finns det inte anledning att ta upp men däremot var regleringen av ersättning till sekreterare och föredragande bör placeras, vilket beror på om regleringen ska vara gemensam för samtliga nämndmyndigheter eller inte, och vilket organ som bör bestämma ersättningen.

Det finns flera tänkbara alternativ för hur ersättningen till sekreterare och föredragande kan hanteras. Det första alternativet är att Valprövningsnämnden behåller sin nuvarande reglering i instruktionen. För övriga nämndmyndigheter skulle huvudregeln vara att riksdagsförvaltningen bestämmer arvodena men med författningsstöd för vad som i praktiken har skett, nämligen att riksdagsförvaltningen förhandlar arvodena med fackföreningarna och sluter lokalt kollektivavtal. Det är svårt att se vilken anledning det finns att ha en särreglering för bestämmande av arvode för sekreteraren och föredragande i Valprövningsnämnden. Sannolikt var det vid Valprövningsnämndens tillkomst, samtidigt med den nya riksdagsordningen, uttryck för tankar om nämndens självständiga ställning som avspeglar sig även i ersättningsfrågan till sekreterare m.fl. Uppenbarligen har inte Valprövningsnämnden ansett frågan vem som bestämmer ersättningen som kontroversiell i och med att den nuvarande ordningen avviker från vad som gäller enligt nämndmyndighetens instruktion.

Ett andra alternativ är att samtliga nämndmyndigheter får rätt att bestämma arvodena till sina sekreterare och föredragande. Det stärker samtliga nämnders självständighet men innebär också ett visst merarbete. Det öppnar större möjligheter att ta hänsyn till sekreterarnas kompetens, verksamhetens omfattning, ansvarsfördelningen inom nämndmyndigheten osv. Bestämmandet av arvodena kommer närmare de som känner förutsättningarna för uppdragen. Alternativet är tydligt. Det kan regleras i den nya lagen, men ökar den administrativa bördan för nämnderna.

Ett tredje alternativ är att arvodena för sekreterare och föredragande i samtliga nämnder, såsom redan sker i praktiken, bestäms av riksdagsförvaltningen och regleras i den nya lagen. Nämnderna bör beredas tillfälle att lämna synpunkter i frågan.

Bedömningen har gjorts i avsnitt 5.4 att det saknas stöd för den nuvarande ordningen att riksdagsförvaltningen sluter lokala kollektivavtal för nämndmyndigheterna i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. I 2 § 6 anges att riksdagsförvaltningen ska ingå centrala kollektivavtal när det gäller riksdagen och dess myndigheter, och i paragrafens tredje stycke anges vidare att riksdagsförvaltningen ska bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet. Det är tveksamt om inte slutande av lokala kollektivavtal innebär en omständighet som talar för att de som har uppdrag i nämndmyndigheter är att anse som arbetstagare och detta kan ha betydelse för hur man bör se

på arbetsmiljöansvar m.m. Det är en konsekvens som knappast ligger i nämndmyndigheternas intresse, och det strider mot tanken på att små nämndmyndigheter bör undvika att ha egen personal anställd. Det är svårt att se att ordningen med lokala kollektivavtal inte skulle kräva en ändrad reglering. En flexibel lösning, i avvaktan på en eventuell översyn av ersättningssystemet, är att lägga till en undantagsbestämmelse som innebär att riksdagsförvaltningen får delegera uppgiften att bestämma arvodet till sekreterare och föredragande till nämnden. En gemensam reglering för nämndmyndigheterna föreslås i den nya lagen, vilket ligger i linje med strävan mot större enhetlighet.

13.4 Ersättning för extra arbete

Förslag:

En bestämmelse föreslås som innebär att den som på uppdrag av en nämnd utför extra arbete kan få skäligen ersättning för arbetet utöver månadsarvodet.

Ersättningen ska bestämmas av riksdagsförvaltningen för ledamöter och för sekreterare av riksdagsförvaltningen i samråd med nämnden.

Om inte medelsanvisning har skett för ändamålet krävs det riksdagsförvaltningens godkännande för att disponera medel till en sådan ersättning.

Inledning

Det nuvarande ersättningssystemet för ledamöter, sekreterare och assistenter bygger på ett fast månadsarvode, lönetillägg för assistenterna, oavsett vilka variationer i omfattning som verksamheten har. Det finns två undantag, det utgår ingen ersättning alls till ledamöter och sekreterare i Riksdagens ansvarsnämnd på grund av att nämnden inte har handlagt några ärenden sedan 2002. Ersättningen till föredragande i Valprövningsnämnden utgör också ett undantag, de är timarvoderade.

Några av riksdagens nämndmyndigheter har en förhållandevis jämn belastning mellan åren, för andra varierar insatsen beroende på omständigheter som ligger utanför nämndmyndighetens kontroll. Det beror på om det är valår, hur många och komplicerade ärendena är, vilken medieuppmärksamhet ärendena får, antal remissyttranden som ska utarbetas, utländska besök som ska skötas m.m. hur stor arbetsinsats verksamheten kräver. En bakomliggande tanke i det nuvarande ersättningssystemet är att sett under några år så jämnar dessa variationer ut sig och arbetsinsatsen ska rymmas inom månadsarvodet. Det saknas författningsstöd för att betala ersättning för extra arbetsinsatser. Vad som är extra arbete och inte täcks av månadsarvodet är naturligtvis en bedömningsfråga. Denna fråga har aktualiserats framför allt i en av nämnderna, Riksdagens arvodesnämnd, i samband med att den nämnden fick nya arbetsuppgifter. Riksdagsförvaltningen och Riksdagens arvodesnämnd var inte överens om hur saken skulle hanteras, t.ex. i frågan om ersättningsnivån. Frågan hänger ihop med vad som redovisats i avsnitt 11.6 om disposition av anslagsmedel, dvs. ett av problemområdena i direktiven.

Det kan tilläggas att det för myndigheter under regeringen finns ett ersättningssystem som i högre grad än det som gäller för riksdagens nämndmyndigheter bygger på att ersättning utgår i förhållande till arbetsinsatsen.

Nämndernas synpunkter

Flera nämnder har pekat på behovet av extra ersättning vid särskilt arbetskrävande ärenden eller insatser som hänger ihop med nya arbetsuppgifter. En nämnd har framhållit att utarbetandet av remissvar har krävt stora arbetsinsatser och att man närmar sig en gräns då arvodet bör omprövas.

Överväganden

Det finns skäl att överväga en viss komplettering av ersättningsreglerna på grund av ändrade förhållanden utan att avsikten för den sakens skull är att ändra på hela ersättningssystemet.

De förslag som lämnas i denna rapport gör att riksdagens nämndmyndigheter får ett regelverk som i större utsträckning närmar sig det som gäller för små nämndmyndigheter under regeringen, men det leder också till en ökad administrativ börda som ska bäras av nämnden eller sekreteraren. Regelbundet återkommande uppgifter såsom arbete med årlig verksamhetsredogörelse, uppdatering av arbetsordning eller genomgång av checklista för intern kontroll bör vara uppgifter som ligger inom ramen för det ordinarie ersättningssystemet. Däremot finns det uppgifter i förslagen som mer har engångskaraktär, t.ex. utarbetande av en arbetsordning eller en överenskommelse med riksdagsförvaltningen om stöd och service samt förberedelser inför nya arbetsuppgifter. Dessa uppgifter kan komma att bedömas som extra arbete i varje fall så länge det nuvarande ersättningssystemet bygger på ett fast månadsarvode. Det finns ibland ett berättigat intresse av att kunna betala skälig ersättning för sådana arbetsinsatser som ligger utöver det vanliga arbetet

Möjligheten att få ersättning för extra arbete kräver en viss dialog mellan nämnden och riksdagsförvaltningen. För extra arbete som kan förutses bör nämndmyndigheten lämna underlag och begära medelsanvisning. I andra fall krävs det att riksdagsförvaltningen godkänner att sådant extra arbete utförs som berättigar till skälig ersättning.

En bestämmelse föreslås som innebär att den som utför extra arbete på uppdrag av en nämnd *kan* få skälig ersättning. Bestämmelsen ger stöd för riksdagsförvaltningen att godkänna sådana kostnader utöver månadsarvodet. Det är emellertid inte fråga om att införa en absolut rätt för en nämnd att beordra extra arbete och sedan utgå från att riksdagsförvaltningen alltid godkänner disposition av medel. Riksdagsförvaltningen måste vid budgetberedningen för riksdagens nämndmyndigheter uppmärksamma förhållanden som kan leda till behov av extra arbete.

Det kan möjligen hävdas att för vissa av riksdagens nämnder är självständigheten så viktig att frågor om vad som är extra arbete och storleken på ersättningen kan vara svåra att hantera med bevarad integritet. I de flesta fall

kommer det dock att handla om extra arbete som utförs av sekreterare och inte av nämndledamöter, varför problemet inte kan väntas bli särskilt stort.

Det är rimligt att ersättningen för extra arbete som utförs av sekreterarna bestäms av riksdagsförvaltningen i samråd med nämnden.

Om extra arbete utförs av en nämndledamot kan det knappast komma i fråga annat än att riksdagsförvaltningen genom riksdagsstyrelsen bestämmer ersättningen.

13.5 Kostnadsersättningar vid resor m.m.

Förslag:

Bestämmelsen om utrikes resor i 3 § andra stycket lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ som hänvisar till den sedan den 1 juni 2005 upphävda utlandsreseförordningen (1991:1754) bör ändras.

En bestämmelse föreslås i den nya lagen som tydliggör att samma bestämmelser för resekostnadsersättningar och traktamente ska gälla för uppdragstagare i nämndmyndigheter som inte regleras enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ som för anställda i riksdagsförvaltningen.

Inledning

Förordningen (1981:1265) om reseförmåner i statliga uppdrag m.m. gäller för uppdragstagare som har ett uppdrag som har lämnats av regeringen eller en myndighet under regeringen. Enligt 2 § i förordningen har en uppdragstagare rätt till reseförmåner enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet. Om uppdragstagaren utför uppdraget åt en myndighet tillämpas istället de kollektivavtal som gäller arbetstagare vid myndigheten. Regeringen eller annan myndighet som regeringen bestämmer kan dock föreskriva om avvikande regler.

För Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd gäller enligt 3 § första stycket lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ olika regler för inrikes resor som företas för fullgörande av uppdraget beroende på om ledamoten i nämnden är riksdagsledamot eller inte. För riksdagsledamöter lämnas resekostnadsersättningar och traktamenten enligt bestämmelserna i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter efter samordning med den resekostnads- och traktamentsersättning som i övrigt lämnas av riksdagsförvaltningen. För övriga uppdragstagare gäller samma bestämmelser som för arbetstagare vid riksdagsförvaltningen. I 3 § andra stycket lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ anges att bestämmelserna i utlandsreseförordningen (1991:1754) gäller vid utrikes resor.

Enheten för ledamotsservice har framhållit att det inte finns någon reglering av kostnadsersättningarna för uppdragstagare i andra nämndmyndigheter än Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd och att det ibland orsakar problem i relationerna mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen.

Nämndernas synpunkter

Någon nämnd har bekräftat att det råder osäkerhet om vad som ska anses vara en resa inom uppdraget, och har nämnt resor för andra ändamål än sammanträden med nämnden, t.ex. resa till samrådsmöte för denna utredning eller för att ta emot studiebesök eller liknande när ledamoten eller sekreteraren befinner sig på annan ort än Stockholm, samt vilka regler som gäller med avseende på färd sätt och övernattnings.

Överväganden

För samtliga uppdragstagare i nämndmyndigheterna, utom för dem som är riksdagsledamöter, bör i sak samma regler gälla för ersättning vid resor. Ersättningen vid inrikes resor för ledamöter i Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd som är riksdagsledamöter samordnas med resekostnads- och traktamentsersättning för riksdagsledamöterna enligt den särskilda bestämmelsen i 3 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. För ledamöter i de två nämnderna som inte är riksdagsledamöter ska samma regler gälla som för andra nämnder. Det är tveksamt om det finns något att vinna på att flytta regleringen för dem till den nya lagen. Det finns snarare en risk för att det blir otydligare.

Bestämmelsen om utrikes resor i 3 § andra stycket lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ som hänvisar till utlandsreseförordningen (1991:1754) bör ändras. Utlandsreseförordningen upphävdes nämligen den 1 juni 2005 genom förordningen (2005:167) om upphävande av utlandsreseförordningen (1991:1754). Arbetsgivarverket och de statsanställdas huvudorganisationer har istället träffat avtal om ersättning m.m. vid tjänsteresa och förrättning utomlands. Det avtalet ska, enligt det lokala avtal som slutits, gälla för anställda i riksdagsförvaltningen samt även gälla för riksdagsledamöter, vilket framgår av tillämpningsföreskrifterna (RFS 2006:6) till 4 kap. 3 a § till lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

En bestämmelse i den nya lagen föreslås som tydliggör att samma bestämmelser för resekostnadsersättningar och traktamente ska gälla även för uppdragstagare i nämndmyndigheter som inte regleras enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ som för anställda i riksdagsförvaltningen.

13.6 Utbetalning av sammanträdesarvoden

Bedömning:

Det behöver införas en tidsgräns, senast den 10 december varje år, för när nämndmyndigheterna ska underrätta riksdagsförvaltningen om sådana uppgifter som ska ligga till grund för utbetalning och kontroll av sammanträdesarvoden till uppdragstagarna. Någon reglering i lag föreslås inte.

Inledning

En fråga av praktisk natur är att nämndmyndigheterna måste förse riksdagsförvaltningen med de uppgifter som är nödvändiga för utbetalning och kontroll av sammanträdesarvoden.

För närvarande är nämndmyndigheternas rutiner olika vad gäller inrapportering av dessa uppgifter, och antalet utbetalningstillfällen per år varierar.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna har inget emot att rapportering och utbetalning av sammanträdesarvoden koncentreras till ett tillfälle varje år. De belopp som ska utbetalas är inte av den storleken att det är en olägenhet om det tar tid innan utbetalning sker.

Överväganden

En mer enhetlig hantering kan underlätta både för sekreterarna och för riksdagsförvaltningen. För att utbetalningarna ska kunna ske under det kalenderår som sammanträdena har hållits måste uppgifterna nå riksdagsförvaltningen senast den 10 december varje år. Att sammanträden hålls efter detta datum är ovanligt men kan förstås inträffa. Hur rapportering och utbetalning av sammanträdesarvoden ska hanteras kräver regler på en detaljnivå som bör undvikas i den nya lagen. I första hand bör nämndmyndigheterna informeras om denna typ av rutiner i en s.k. lathund.

14 Överklagande

Förslag:

Det har inte framkommit skäl att göra nämndernas beslut i andra ärenden än administrativa överklagbara i större utsträckning än vad som nu gäller. Att sådana beslut av Riksdagens överklagandenämnd och Riksdagens ansvarsnämnd inte är överklagbara bör framgå av uttryckliga bestämmelser i lag såsom redan gäller för de andra nämndmyndigheterna.

Beträffande de administrativa ärendena så är det främst avsaknaden av författningsstöd för överklagande av ärenden om nekande beslut vid utlämnande av allmänna handlingar som är ett prioriterat problem. Detta problem skulle kunna åtgärdas genom att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter görs tillämplig på riksdagens nämndmyndigheter.

Det har visat sig att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter behöver ses över även i flera andra hänseenden. Riksdagens överklagandenämnd anser att det bör ske i en särskild utredning. Något förslag till ändring i den lagen lämnas därför inte här. I avvaktan på en eventuell översyn av lagen föreslås i den nya lagen om riksdagens nämndmyndigheter en bestämmelse som innebär att beslut av riksdagens nämndmyndigheter rörande utlämnande av en handling eller uppgift kan överklagas hos Regeringsrätten under samma förutsättningar som anges i 4 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Direktiven

Direktiven öppnar för möjligheten att ändra regler som rör överklaganden av beslut som en nämnd har fattat för att uppnå ökad tydlighet och en mer likartad reglering.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen krävs särskilda bestämmelser för att ett beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende ska vara överklagbart. I de fall som riksdagen bestämmer prövas ett överklagbart beslut av allmän förvaltningsdomstol och i övriga fall av Riksdagens överklagandenämnd. Sådana särskilda bestämmelser som avses i riksdagsordningen finns bl.a. i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Tillämpningsområdet för lagen framgår av 1 § I uppräknningen finns utöver riksdagsförvaltningen endast Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen nämnda. Begreppet riksdagens myndigheter används här i dess snävare betydelse, se avsnitt 2.3. Tillämpningsområdet är en illustration av att begreppet riksdagens myndigheter inte

alltid inkluderar nämndmyndigheterna under riksdagen. Det finns alltså för närvarande inte författningsstöd för att överklaga administrativa beslut som fattas av riksdagens nämndmyndigheter.

Riksdagens nämndmyndigheter fattar två typer av förvaltningsbeslut, dels beslut som rör nämndernas kärnverksamhet, de verksamhetsspecifika besluten, dels administrativa beslut som t.ex. prövning av utlämnande av allmänna handlingar. Det finns med två undantag inga bestämmelser i de författningar som styr nämnderna, se avsnitten 3.2–3.8, som ger stöd för att det går att överklaga nämndernas verksamhetsspecifika beslut. Att det råder överklagandeförbud är inte enhetligt reglerat. I 5 § lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna anges uttryckligen att nämndens beslut inte får överklagas. Partibidragsnämndens beslut att pröva frågor om stöd får inte överklagas, vilket också anges uttryckligen i 13 § andra stycket i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Av 9 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd framgår att nämndens beslut om ledamotsarvode för riksdagsledamöter inte heller får överklagas. I samma paragraf hänvisas till att nämndens beslut som rör inkomstgaranti enligt 1 § första stycket 2 och 3 i lagen däremot får överklagas enligt 16 kap. 2 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter eller 12 kap. 1 § den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet. Enligt 5 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden får nämndens beslut inte överklagas. Valprövningsnämndens beslut får enligt bestämmelsen i 3 kap. 11 § andra stycket regeringsformen inte överklagas.

För beslut som Riksdagens ansvarsnämnd fattar saknas bestämmelser om överklagande i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och i föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd. Det ska i sammanhanget tilläggas att enligt 37 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att besluten eller åtgärderna enligt lagen inte får överklagas, utan istället får talan väckas enligt de bestämmelser som finns i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Beslut av Riksdagens överklagandenämnd som gäller överprövning av ett administrativt beslut av riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Sveriges riksbank eller Riksrevisionen enligt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter får inte överklagas. Detta framgår inte uttryckligen av lagen utan får anses följa av att det inte finns någon särskild bestämmelse som anger att nämndens beslut får överklagas.

Sammanfattningsvis finns det för fem nämnder författningsbestämmelser som uttryckligen anger att deras beslut inte får överklagas. För två nämnder, Riksdagens överklagandenämnd och Riksdagens ansvarsnämnd, används en annan teknik för överklagandeförbudet, bestämmelser om överklagbarhet saknas. I 15 § föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd hänvisas till att beslut som nämnden fattar om ersättning av all-

männa medel för inställesekostnad för den som är närvarande vid nämndens sammanträde för att lämna upplysningar kan överklagas enligt de allmänna bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Att ett sådant beslut är överklagbart följer av den omfattande praxis som har utvecklats genom sedvanerätt i avsaknad av allmänna bestämmelser om besluts överklagbarhet i förvaltningslagen, 22 a § förvaltningslagen är en forumregel.

Frågan är vilken räckvidd bestämmelserna har om att beslut inte får överklagas, dvs. gäller bestämmelserna om överklagandeförbud endast beslut i kärnverksamheten eller även för nämndernas administrativa beslut. Hur det förhåller sig med den saken är otydligt reglerat. Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och *riksdagens myndigheter* är inte tillämplig för administrativa beslut av nämndmyndigheterna, och det finns för närvarande inga andra särskilda bestämmelser som ger rätt att överklaga nämndmyndigheternas administrativa beslut.

Handlingsoffentligheten är omgärdad av speciella bestämmelser om överklagbarhet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Grundläggande regler om talan av en enskild mot beslut om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen. I princip får varje beslut överklagas som innebär att en allmän handling lämnas ut med förbehåll som inskränker rätten att röja innehållet eller på annat sätt förfoga över handlingen. Men beslut av riksdagen och regeringen är undantagna. Enligt 6 kap. 7 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som reglerar överklagbarhet vid utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, gäller för beslut av en myndighet som lyder under riksdagen särskilda bestämmelser om överklagande. I 4 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter finns bestämmelser som gäller ärenden om utlämnande av en handling eller en uppgift. Lagen är som tidigare redovisats inte tillämplig på riksdagens nämndmyndigheter.

Nämndernas synpunkter

Svaren från samtliga nämnder är entydigt nekande till frågan om förutsättningarna har ändrats så att nämndernas beslut i kärnverksamheten bör bli överklagbara.

När det gäller överklagbarheten av de administrativa besluten anser nämnderna att det främst är bristen på författningsstöd för överklagande av ärenden vid nekande beslut om utlämnande av allmänna handlingar som är ett överhängande problem. Några nämnder har framhållit att den lagstiftningsteknik som finns inom riksdagsområdet, att endast när det finns författningsstöd får överklagande ske, är olämplig. Riksdagens överklagandenämnd anser att hela utformningen av överklagandebestämmelserna inom riksdagsområdet borde göras om och att det nuvarande systemet ofta leder till missförstånd. Nämnden anser att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter behöver ses över i en särskild utredning.

Överväganden

Till en början kan konstateras att det inte har framkommit skäl att, utöver de undantag som redan nu gäller, göra nämndernas beslut överklagbara i andra ärenden än de administrativa. Regleringen bör vara enhetlig. Tydlighets-skäl talar för att det bör framgå uttryckligen för samtliga nämnder att deras beslut inte får överklagas. Bestämmelser om överklagandeförbud bedöms ändå inte i första hand höra hemma i den nya lagen med gemensamma bestämmelser. De bör placeras i nämndmyndigheternas instruktioner, när det endast är dessa som reglerar vilka uppgifter myndigheten har, eller i de författningar som innehåller de materiella bestämmelser som reglerar det aktuella sakområdet. Det innebär att det behövs sådana bestämmelser även för Riksdagens överklagandenämnd och Riksdagens ansvarsnämnd.

Den befintliga ordningen att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter över huvud taget inte gäller för riksdagens nämndmyndigheter inom något av lagens ämnesområden bör ändras. Lagens tillämpningsområde är inte närmare kommenterad i lagförslaget (förs. 1988/89:23 s. 11). Det anges att i förhållande till den då gällande besvärstadgan föreslås endast redaktionella ändringar beträffande den krets av myndigheter eller organ som berörs av rätten att överklaga. Vid tidpunkten då förslaget lämnades till riksdagen var i varje fall Valprövningsnämnden, Partibidrag-nämnden och dåvarande Riksdagens besvär-nämnd myndigheter under riksdagen.

Avsaknaden av särskilda bestämmelser som ger den enskilde rätt att överklaga nekande beslut om utlämnande av allmänna handlingar som fattas av riksdagens nämndmyndigheter torde stå i konflikt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Tryckfrihetsförordningen gör visserligen ett undantag från rätten att överklaga för riksdagen. Termen riksdagen har tagits upp i avsnitt 2.2 i fråga om vilka organ som är riksdagsorgan. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan med riksdagen inte avse någon av myndigheterna under riksdagen, vare sig det gäller de fyra stora myndigheterna eller nämndmyndigheterna. I kommentaren till 9 kap. 5 § riksdagsordningen anges: ”Vid inrättandet av riksdagsförvaltningen behandlades frågan om överklagande av beslut av vissa befattningshavare och organ som inte ingick i det tidigare förvaltningsorganet riksdagens förvaltningskontor. Dit hörde beslut av riksdagsdirektören, kammarkansliet och utskottskanslierna och EU-nämndens kansli. Även deras beslut i administrativa ärenden skulle kunna överklagas (se 1999/2000:TK2 s.18–19). Som sådana ärenden kan man dock inte betrakta utlämnande av allmänna handlingar som kommit in till riksdagen eller något organ inom riksdagen t.ex. ett utskott i samband med behandlingen av ett riksdagsärende. Utlämnande av dessa prövas av riksdagen eller riksdagsorganet och beslutet kan enligt TF 2:15 inte överklagas.” (Holmberg, Stjernquist m.fl. Grundlagarna, andra uppl. s. 819). En slutsats av detta är att nämndmyndigheterna i varje fall inte räknas till organ inom riksdagen.

En ändring av tillämpningsområdet i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

borde prioriteras. Det finns behov av att göra en hel del andra ändringar i lagen. Som exempel kan nämnas att det inte är helt tydligt vilken krets som omfattas i 5 § genom formuleringen att beslut av riksdagsförvaltningen som gäller ekonomisk förmån åt en ledamot av riksdagen eller ”av ett organ som utses av riksdagen” och som utgår med anledning av uppdraget får överklagas. Det förefaller syfta t.ex. på ersättning som utgår för uppdrag som ordförande eller ledamot i t.ex. riksbanksfullmäktige, riksdagsstyrelsen, Riksrevisionens styrelse och Nordiska rådets svenska delegation. Dessa uppdrag ger ju rätt till arvode m.m. samt i vissa fall grundar inkomstgaranti och pension etc. (se t.ex. SFS 1994:1065, 1996:304 och 1989:185). Om även ersättning till den som utför uppdrag för riksdagens nämndmyndigheter omfattas kan diskuteras. I 5 § andra meningen nämns förmåner åt förutvarande ledamöter, men inte åt efterlevande till ledamöter. Att sådana beslut kan överklagas framgår visserligen av 16 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter men det skapar otydlighet att det endast anges att beslut som gäller förutvarande ledamöter är överklagbara. Utformningen och konsekvenserna av 6 §, att utöver vad som anges i lagen får ett beslut av riksdagsförvaltningen eller av riksdagens myndigheter överklagas bara om den författning som reglerar den omtvistade frågan föreskriver så, finns det anledning att se över grundligt. Problemets omfattning och synpunkten från Riksdagens överklagandenämnd att lagen (1989:186) om om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter bör ses över i en särskild utredning gör det mindre lämpligt att nu föreslå en ändring som i stort sett begränsar sig till att riksdagens nämndmyndigheter förs in i lagens tillämpningsområde. Det skulle för övrigt krävas särbestämmelser för de administrativa beslut som Riksdagens överklagandenämnd själv fattar för att göra ändringen.

Den viktigaste frågan om överklagande, den om *rätten för enskild* att överklaga en nämndmyndighets nekande beslut rörande utlämnande av allmänna handlingar, bör lösas snarast möjligt och inte invänta att det eventuellt tillsätts en särskild utredning som gör en översyn av lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Frågan är gemensam för nämndmyndigheterna och bör åtminstone tills vidare kunna regleras i den nya lagen. Den kräver ingen särbestämmelse för Riksdagens överklagandenämnds egna beslut. Även rätten för en kommunal eller statlig myndighet att överklaga en nämndmyndighets beslut rörande utlämnande av en handling eller att få del av en uppgift skulle möjligen kunna innefattas i regleringen. Enligt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter överklagas ett beslut rörande utlämnande av en handling eller en uppgift hos Regeringsrätten när talan förs av en enskild eller av en kommunal myndighet. Det är endast om talan förs av en statlig myndighet som beslutet överklagas hos Riksdagens överklagandenämnd. Förarbetena till lagen (förs. 1988/89:23) ger ingen ledning till vilka skäl det finns för denna ordning. Den aktuella ordningen får ses mot bakgrund av att tvister mellan statliga myndigheter

under regeringen om utlämnande av handlingar eller uppgifter enligt 6 kap. 8 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) överklagas till regeringen.

Om man vill prioritera en generell reglering för nämndmyndigheterna även i fråga om när talan förs av en statlig myndighet kan inte Riksdagens överklagandenämnd pröva sådana överklaganden. Av en pm den 30 september 2008 upprättad av Riksdagens överklagandenämnd framgår det att endast ett ärende under perioden 1990–2007 har gällt överklagande i en utlämnande fråga. Något konstitutionellt eller praktiskt hinder för en ordning som innebär att ett nekande beslut av en nämndmyndighet rörande utlämnande av en handling eller en uppgift kan överklagas av en statlig myndighet hos Regeringsrätten har inte framkommit. En formell ordning som innebär att utlämnande frågan, oavsett vem som klagat, prövas av Regeringsrätten framstår som enkel och tydlig. En bestämmelse föreslås därför i den nya lagen om att beslut av riksdagens nämndmyndigheter rörande utlämnande av en handling eller uppgift kan överklagas hos Regeringsrätten. Förutsättningarna för överklagande bör vara desamma som i 4 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

15 Instruktioner för riksdagens nämndmyndigheter

15.1 Behov av nya instruktioner

Bedömning:

Samtliga nämndmyndigheter bör regleras genom en för varje myndighet i lag beslutad instruktion.

Nya lagar med instruktioner för Partibidragsnämnden och Riksdagens överklagandenämnd bör tas fram.

Instruktionen och den nya lagen tillsammans med arbetsordningen ska utgöra de tre styrdokumentet för varje nämndmyndighet.

Direktiven

I direktiven anges att i de fall nämndernas nuvarande reglering av något skäl behöver uppdateras eller ändras till följd av ändrade förhållanden eller andra skäl som kan framkomma under utredningen ska förslag till ändring i nämndernas styrande författningar också lämnas.

Inledning

Regleringen av riksdagens nämndmyndigheter är inte enhetlig. Det gäller såväl de rent författningstekniska tillvägagångssätten att reglera uppgifter, verksamheter, organisationer, förfaranderegler, m.m. genom instruktioner eller direkt i de lagar som innehåller materiella bestämmelser inom verksamhetsområdet.

Valprövningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd och Riksdagens arvodesnämnd har redan instruktioner i lags form. En instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd har beslutats av riksdagsstyrelsen genom föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd i enlighet med 4 § lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

I praktiken är lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna också en instruktionsförfattning även om det inte framgår av namnet. Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden saknar instruktioner. Riksdagens överklagandenämnd regleras till viss del genom bestämmelser i riksdagsordningen och i övrigt direkt i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. I 13 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier finns bestämmelser om Partibidragsnämndens sammansättning, behörighetskrav för ledamöterna och omröstningsregler.

Nämndernas synpunkter

De nämnder som saknar instruktioner har inte påpekat eller uppfattat att detta är en brist som skapar problem, men har inte haft något att invända mot en generell ordning som innebär att riksdagens samtliga nämndmyndigheter regleras genom instruktioner.

Överväganden

Ett steg mot önskad överskådlighet är att se till att varje nämndmyndighet får en instruktion. Olika ställningstaganden och författningstekniska alternativ som gäller förslaget till en reglering av bl.a. ansvarsförhållanden mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen utgår från att varje nämndmyndighet har en instruktion. Huvudprincipen för gränsdragningen har redovisats i avsnitt 6.3.

Förslaget till lag för riksdagens nämndmyndigheter innehåller till en del bestämmelser som bygger på att det finns ett slags värd- eller stödmyndighetsförhållande mellan å ena sidan nämndmyndigheterna och å andra sidan riksdagsförvaltningen, eller en annan myndighet som riksdagsförvaltningen träffar överenskommelse med, som behöver regleras. Förslaget medför att det behövs nya bestämmelser i nämndmyndigheternas instruktioner som hänvisar till den nya lagen. Att införa sådana bestämmelser i de lagar med särskilda och materiella bestämmelser som Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden tillämpar bedöms inte vara ett lämpligt tillvägagångssätt. Nya instruktioner bör därför utformas för Riksdagens överklagandenämnd och Partibidragsnämnden.

Förhållandet att tre nämnder, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Statsrådsarvodesnämnden och Riksdagens arvodesnämnd, har liknande, löne- och arvodesättande, uppgifter talar för att det i varje fall teoretiskt skulle kunna vara ett alternativ att dessa nämnder inte bara får en mer enhetlig reglering utan även en gemensam instruktion. Mot detta talar att Riksdagens arvodesnämnd numera också har till uppgift att pröva frågor om jämkning av inkomstgaranti för riksdagsledamöter och att verksamheten i den delen har utvecklats mot en tillsynsfunktion som kan komma att kräva särskilda bestämmelser. Vinsterna med att låta de två övriga nämnderna ha en gemensam instruktion är inte tillräckligt stora för att motivera ett närmare övervägande om den saken.

Genom bedömningen att samtliga nämndmyndigheter ska ha en instruktion, förslaget till en ny lag med gemensamma bestämmelser för nämndmyndigheterna och förslaget i avsnitt 7.4 att de även ska ha arbetsordningar skapas en enhetlig struktur med tre styrdokument för varje nämndmyndighet.

15.2 Behov av ändringar i befintliga instruktioner

Bedömning:

Instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd bör föras över till lags form.

För att uppnå en enhetlig reglering bör det samtidigt med att följdändringar görs i instruktionerna övervägas om lagen (2002:1024) om lön till Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska byta namn till lagen med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Direktiven

I direktiven anges att i de fall nämndernas nuvarande reglering av något skäl behöver uppdateras eller ändras till följd av ändrade förhållanden eller andra skäl som kan framkomma under utredningen ska förslag till ändring i nämndernas styrande författningar också lämnas.

Nämndernas synpunkter

Nämnderna önskar så lite detaljstyrning som möjligt och anser att antalet nya bestämmelser om möjligt bör begränsas.

Nämnderna betonar sin egenart och självständighet och några förordrar att instruktionerna endast ska innehålla för varje nämnd specifika bestämmelser. Flera nämnder känner oro över att det införs bestämmelser som man inte med absolut säkerhet vet om de kommer till användning och som skulle kunna ge ett felaktigt intryck av verksamheten i nämnden.

Överväganden

Riksdagsstyrelsen har beslutat om en ny instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd så sent som i mars 2009. Instruktionen är i stora drag en kopia av instruktionen för Statens ansvarsnämnd, den nämnd som har motsvarande uppgifter för myndigheter under regeringen. Nämnderna har samma ledamöter och suppleanter. Av tradition har regleringen av Riksdagens ansvarsnämnd alltid följt och anpassats till den som gäller för Statens ansvarsnämnd.

Instruktionerna för Riksdagens respektive Statens ansvarsnämnd innehåller förutom bestämmelser om nämndmyndigheternas uppgifter även bestämmelser om ledning, organisation, ärendenas handläggning, hur ledamöterna utses, verksamhetsredovisning och överklagande. För Statens ansvarsnämnd finns dessutom i instruktionen undantag från bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515). Instruktionen för Statens ansvarsnämnd får ses mot bakgrund av att det finns en gemensam myndighetsförordning som utgör ryggrad i regleringen av myndigheter under regeringen och som är direkt tillämplig på myndigheterna.

Beslutet om en ny instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd kan motiveras av den starka kopplingen till Statens ansvarsnämnd som fick en ny instruktion. I någon mån måste man nog även se det som att instruktionen med dess

innehåll och struktur i praktiken har föregripit denna översyn: Den har gett en konkret anledning att överväga om de bestämmelser som införts och även bestämmelserna i myndighetsförordningen svarar mot behov för eller krav man kan ställa på riksdagens samtliga nämndmyndigheter.

15.3 Utgångspunkter för nya eller ändrade instruktioner

Bedömning:

- Följande utgångspunkter bör ligga till grund för samtliga nämndmyndigheters nya eller ändrade instruktioner:
- Instruktionerna bör som huvudregel innehålla bestämmelser som är specifika för varje nämndmyndighet.
- Samtliga instruktioner ska bygga på en enhetlig struktur.
- Dubbelreglering i förhållande till den nya lagen om riksdagens nämndmyndigheter bör inte förekomma. Bestämmelser som är gemensamma och finns i den nya lagen tas bort i instruktionerna.
- Hänvisningar till bestämmelser om en nämndmyndighets uppgifter, sammansättning, beslutförhet m.m. som finns i regeringsformen eller riksdagsordningen eller annan lag bör om möjligt göras i instruktionen för att uppnå tydlighet.
- Hänvisning ska göras i instruktionerna till att det finns generella bestämmelser i lagen om riksdagens nämndmyndigheter.
- Eventuella undantag från bestämmelser i lagen om riksdagens nämndmyndigheter ska anges i en nämndmyndighets instruktion.

Inledning

Förslaget till lag för riksdagens nämndmyndigheter medför inte endast att det behövs nya instruktioner för de nämndmyndigheter som saknar sådana utan att det måste göras genomgångar av samtliga nämndmyndigheters befintliga instruktioner. I detta avsnitt behandlas vissa utgångspunkter som bör ligga till grund för det fortsatta arbetet både med att ta fram nya instruktioner och med en genomgång av de befintliga.

Följande utgångspunkter bör ligga till grund för bedömningen för nämndmyndigheternas instruktioner.

Specifikt innehåll som huvudregel

Generella bestämmelser tas in i den nya lagen. Instruktionerna ska som huvudregel innehålla det som är specifikt för varje myndighet. Det innebär att bestämmelser om nämndens uppgifter, sammansättning, behörighetskrav, beslutförhet och val av ledamöter i princip bör finnas i instruktionerna. Det kan inte uteslutas att det i något fall kan vara motiverat att göra avsteg om det gynnar strukturen i instruktionerna.

Enhetlig struktur

Samtliga instruktioner ska bygga på en enhetlig struktur så att det är lätt att få överblick över innehållet.

Ingen dubbelreglering

Dubbelreglering i förhållande till den nya lagen ska inte förekomma. Det innebär att om en nämndmyndighet som i sin befintliga reglering redan har bestämmelser som nu föreslås införas generellt för nämndmyndigheterna i den nya lagen måste dessa bestämmelser tas bort i instruktionen eller motsvarande författning.

Hänvisningsbestämmelser

För de nämndmyndigheter som är särskilt reglerade i regeringsformen och riksdagsordningen eller annan lag bör hänvisning till vad som är specifikt för nämnden i dessa bestämmelser om möjligt göras i instruktionerna. Det underlättar avsevärt överblicken av den befintliga regleringen för den som inte är insatt i regelverket.

Hänvisning ska också göras i instruktionen till de generella bestämmelserna i lagen om riksdagens nämndmyndigheter.

Undantag från de generella bestämmelserna

Eventuella undantag från bestämmelser i lagen om riksdagens nämndmyndigheter ska anges i nämndmyndighetens instruktion.

15.4 Myndighet under riksdagen

Bedömning:

Det bör uttryckligen framgå av samtliga instruktioner för riksdagens nämndmyndigheter att de är myndigheter under riksdagen.

Inledning

I den nuvarande regleringen för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden framgår det av uttryckliga bestämmelser att nämnderna är myndigheter under riksdagen. Motsvarande bestämmelser saknas för Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Valprövningsnämnden och Riksdagens överklagandekommitté.

Överväganden

Det är inte enhetligt reglerat i instruktionerna för riksdagens nämndmyndigheter att de är myndigheter under riksdagen. För vissa nämndmyndigheter framgår det uttryckligen att de är myndigheter under riksdagen, för några finns bestämmelser i riksdagsordningen som gör att man där kan sluta sig till

förhållandet, för andra finns ingen reglering alls. Detta skapar en onödig osäkerhet och risk för missförstånd. Bedömningen vilka av riksdagens nämnder som är myndigheter är inte kontroversiell men det finns ändå skäl att slå fast gränsdragningen mot de nämnder som är särskilda samverkansorgan eller beslutsorgan inom riksdagsförvaltningen. Trots att det är fråga om en gemensam reglering för nämndmyndigheterna är en reglering i instruktionerna mest ändamålsenlig. På så sätt kan det enkelt klargöras att nämnderna är myndigheter och myndigheter under riksdagen och inte under regeringen. En bestämmelse som klargör förhållandet ger inte uttryck för att det föreligger ett lydadsförhållande till riksdagen som inte är förenligt med en nämnds självständighet. Den nödvändiga hänvisningen till lagen om riksdagens nämndmyndigheter blir härigenom tydligare. Riksdagens nämndmyndigheter ska därför ha en sådan bestämmelse i sina instruktioner.

15.5 Förordnande av ställföreträdare vid tillfälligt förhinder för ordinarie ledamot

Bedömning:

Riksdagens arvodesnämnd och Partibidragsnämnden är sårbara om någon av ledamöterna blir förhindrad att utföra sitt uppdrag under en tid. Ledamöterna har inga suppleanter eller ersättare.

I instruktionerna för Riksdagens arvodesnämnd och Partibidragsnämnden bör införas en bestämmelse att om en ledamot är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får riksdagsstyrelsen utse en person i ledamotens ställe under tiden som hindret varar.

Inledning

För ledamöterna i samtliga nämnder utom Riksdagens arvodesnämnd och Partibidragsnämnden utses suppleanter eller ersättare eller tillfälliga ställföreträdare som kan träda in när en ordinarie ledamot har förhinder. Varför motsvarande bestämmelser inte finns för nämndledamöterna i två av de tre nämnder som väljs av riksdagsstyrelsen har det inte gått att hitta svaret på. Frågan har kommit upp om denna brist innebär en så pass stor risk för hinder i verksamheterna att det finns anledning att överväga åtgärder.

I avsnitt 8.4 föreslås en generell bestämmelse som ger nämnden rätt att fatta beslut utan att hålla sammanträde. Bestämmelsen gäller endast brådskande ärenden och är inte avsedd att tillämpas vid sjukdom eller annat förhinder. Den ger ingen lösning på den verksamhetsrisk som avsaknaden av suppleanter eller ersättare innebär.

Överväganden

Partibidragsnämndens årliga verksamhet präglas av kravet i 14 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier att den första delutbetalningen av beviljat stöd ska göras inom en kort tidsperiod efter det att partiernas ansökningar om stöd har gjorts. Även i det nya förslaget till lag om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer finns i 11 § en liknande bestämmelse som dock inte är lika snäv tidsmässigt (prop. 2009/10:158 och bet. 2009/20:KrU13). Riksdagens arvodesnämnd har ingen uttrycklig tidsfrist för uppgiften att bestämma riksdagsarvodet, beslutet tas normalt i september för att kunna träda i kraft den 1 november. En viss tid efter ett val kan det bli fråga om ett stort antal ärenden om jämkning av inkomstgarantier om gruppen av garantitagare är stor. Om någon ledamot blir sjuk eller av någon annan orsak blir förhindrad att utföra sitt uppdrag under en något längre tid, dvs. inte endast har förhinder under ett par veckor, kan det påverka verksamheten negativt. För närvarande så torde det endast återstå för ledamoten att avsäga sig uppdraget och för riksdagsstyrelsen att utse en ny ledamot. Detta framstår kanske inte alltid som den bästa lösningen.

Partibidragsnämnden förväntas få och Riksdagens arvodesnämnd har redan fått utvidgade uppgifter i förhållande till när nämnderna inrättades. Dessa ändrade förhållanden skapar ett större behov av beredskap för ledamöters förhinder. Det bör inte vara nödvändigt att införa en bestämmelse som innebär att suppleanter ska utses för ledamöterna, utan det bör räcka med att riksdagsstyrelsen kan utse ställföreträdare för ledamot som är förhindrad att utföra sitt uppdrag. Motsvarande ordning finns för ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen och för ledamöter i Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna i 8 kap. 5 § riksdagsordningen. För dessa kan riksdagen välja en annan person så länge hindret varar.

För ledamöter i Partibidragsnämnden finns ett särskilt behörighetskrav för ledamöterna. Ett sådant krav saknas för ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd. Om inget särskilt föreskrivs torde samma förutsättningar som när en ordinarie ledamot utses gälla.

Riksdagsstyrelsen sammanträder normalt en gång i månaden, med undantag för juli månad, vilket bör göra det praktiskt möjligt att förordna ställföreträdare vid tillfälligt förhinder utan att det tar alltför lång tid.

En bestämmelse föreslås införas i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd och i förslaget till lag med instruktion för Partibidragsnämnden som anger att om en ledamot är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får riksdagsstyrelsen utse en person i ledamotens ställe under tiden som hindret varar.

15.6 En ny instruktion för Riksdagens överklagandenämnd

Förslag:

En lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd föreslås.

I enlighet med den bedömning som görs i avsnitt 15.1 föreslås en lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd. Instruktionen ska utformas i enlighet med de utgångspunkter som redovisas i avsnitt 15.3 och bedömningen att det uttryckligen bör framgå att Riksdagens överklagandenämnd är en myndighet under riksdagen.

Den nuvarande regleringen av Riksdagens överklagandenämnd finns i 9 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Samtliga bestämmelser i den paragrafen utom den som rör rätten att anlita särskild expertis, vilken enligt förslaget finns i de gemensamma bestämmelserna i lagen om riksdagens nämndmyndigheter, bör föras över till den nya instruktionen.

Undantag från bestämmelserna i lagen om riksdagens nämndmyndigheter ska anges i en nämndmyndighets instruktion. Det har hittills inte framkommit särskilda skäl för att införa någon sådan bestämmelse i förslaget till instruktion för Riksdagens överklagandenämnd.

15.7 En ny instruktion för Partibidragsnämnden

Förslag:

En lag med instruktion för Partibidragsnämnden föreslås.

I enlighet med den bedömning som görs i avsnitt 15.1 föreslås en lag med instruktion även för Partibidragsnämnden. Instruktionen ska utformas i enlighet med de utgångspunkter som redovisas i avsnitt 15.3 och bedömningen i avsnitt 15.4 att det uttryckligen bör framgå att Partibidragsnämnden är en myndighet under riksdagen.

Den nuvarande regleringen av Partibidragsnämnden finns i 13 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Samtliga bestämmelser i den paragrafen utom den som rör överklagandeförbudet i andra stycket bör föras över till den nya instruktionen. I anslutning till bestämmelsen om förordnande av ledamöter i nämnden bör i enlighet med bedömningen i avsnitt 15.5 införas en bestämmelse att om en ledamot i Partibidragsnämnden är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får riksdagsstyrelsen utse en person i ledamotens ställe under tiden som hindret varar.

Undantag från bestämmelserna i lagen om riksdagens nämndmyndigheter ska anges i en nämndmyndighets instruktion. Det har hittills inte framkommit

att det finns särskilda skäl för att införa någon sådan bestämmelse i förslaget till instruktion för Partibidragsnämnden.

15.8 Instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd

Bedömning:

Specialbestämmelser som ska gälla för Riksdagens ansvarsnämnd och som avviker från förvaltningslagens bestämmelser måste beslutas av riksdagen genom lag och kan därför inte föras in i föreskriften (RFS 2009:1) om instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd om de ska gälla framför förvaltningslagens bestämmelser.

Lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter bör upphävas. De nödvändiga bestämmelserna i lagen och i föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd bör föras över till en ny lag med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd. I instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd bör undantag göras från bestämmelsen om att nämnden utser sekreterare i 8 § förslaget till lagen för riksdagens nämndmyndigheter.

Bakgrund

Instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd har beslutats av riksdagsstyrelsen genom föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd i enlighet med 4 § lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

Överväganden

Lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, nedan kallad lagen, är i stort behov av en översyn. Lydelsen i 1 § att lagen är tillämplig på arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter ger uttryck för ett synsätt som anses föråldrat, nämligen att det finns arbetstagare hos riksdagen. I lagens huvudbestämmelse, i 3 § första stycket, anges vilka uppgifter Riksdagens ansvarsnämnd har. Bestämmelsen hänvisar till beslut av Riksdagens förvaltningsstyrelse, ett organ som upphörde den 1 juli 2000 när riksdagens förvaltningsorganisation ändrades. 3 § andra stycket reglerar nämndens sammansättning och behörighetskraven för ordförande och vice ordförande. Det är fråga om en dubbelreglering istället för en upplysningsbestämmelse i 3 § i föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd om dessa förhållanden.

De befintliga bestämmelser i lagen som efter nödvändiga ändringar bör finnas kvar kan med fördel inarbetas i en ny instruktion för Riksdagens an-

svarsnämnd. Särskilt viktigt är att den krets av anställda som bestämmelserna gäller bestäms på ett tydligt sätt.

Förfaranderegler som avviker från förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser har endast företräde framför dessa om de är beslutade i lag av riksdagen. Avvikande bestämmelser kan därför inte föras in i den nuvarande instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd och gälla framför förvaltningslagens.

I instruktionen finns för närvarande inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen. Den avvikande bestämmelsen om omröstning i nämnden, att bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med endast lagfarna ledamöter, finns i 5 § lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter. Den har företräde framför förvaltningslagens bestämmelser.

Det är inte helt klart varför Riksdagens ansvarsnämnds instruktion ska beslutas av riksdagsstyrelsen medan övriga nämndmyndigheters instruktioner beslutas av riksdagen. En tänkbar historisk förklaring som förts fram är att det beror på att Riksdagens ansvarsnämnd har motsvarande uppgifter för högre befattningshavare som personalansvarsnämnden har för övriga anställda.

Det förekommer en dubbelreglering mellan bestämmelser i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd avseende nämndens sammansättning som bör tas bort. I 3 § första stycket lagen hänvisas dessutom till beslut av den sedan 2000 hädangångna Riksdagens förvaltningsstyrelse.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att skälen för att behålla lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter är mycket svaga. Lagens namn är synnerligen svårbegripligt och leder till missförstånd. De bestämmelser i lagen som bör vara kvar efter eventuella ändringar kan med fördel placeras i instruktionen. Instruktionen för Riksdagens ansvarsnämnd bör liksom för övriga nämndmyndigheter vara beslutad i lag. Argumentet att det är flexiblere med en instruktion som beslutas av riksdagsstyrelsen om ändringar skulle behöva göras till följd av ändringar i instruktionen för Statens ansvarsnämnd kan inte helt bortses från men då det gjorts mycket få ändringar i dessa instruktioner väger önskemålet om enhetlighet i regleringen av riksdagens nämndmyndigheter tyngre. Lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter innehåller omröstningsregler som avviker från förvaltningslagens bestämmelser och som måste vara beslutade i lag för att ha företräde framför förvaltningslagens bestämmelser. Dessa regler bör flyttas över till en instruktion i lags form.

I avsnitt 12.3 har bedömningen gjorts att sekreterare i Riksdagens ansvarsnämnd bör även i fortsättningen utses av riksdagsstyrelsen och att det i sin tur

innebär att det behövs ett undantag i Riksdagens ansvarsnämnds instruktion från bestämmelsen om rätt för en nämnd att utse sekreterare i den föreslagna lagen om riksdagens nämndmyndigheter

15.9 Följdändringar

Bedömning:

- De bestämmelser i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter som behöver behållas bör inarbetas i en ny lag med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd.
- Lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter bör samtidigt upphävas.
- Föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd bör också upphävas.
- De bestämmelser som flyttas över till en ny instruktion för Riksdagens överklagandenämnd upphävs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut för riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.
- De bestämmelser som flyttas över till en ny instruktion för Partibidragsnämnden upphävs i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Instruktionerna för riksdagens nämndmyndigheter följer i stort sett den gängse strukturen för instruktioner, men är mer eller mindre tydliga och detaljerade. De har trätt i kraft under fyra decennier och har inte genomgått några omfattande ändringar. Det kan behöva göras språkliga och redaktionella ändringar.

Bedömningen att riksdagens nämndmyndigheter ska ha var sin instruktion beslutad av riksdagen medför att vissa följdändringar bör göras.

För Riksdagens ansvarsnämnd flyttas och bearbetas bestämmelserna från lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter till en ny lag med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd. 1980 års lag bör upphävas liksom föreskriften (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd, se avsnitt 15.8.

För Partibidragsnämndens del flyttas de bestämmelser som rör nämndens verksamhet över från 13 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och arbetats in i en lag med instruktion för Partibidragsnämnden. De överflyttade bestämmelserna måste upphävas i partistödslagen. Motsvarande gäller för Riksdagens överklagandenämnd. De bestämmelser som förs över från lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut för riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter till en lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd måste upphävas i den förstnämnda lagen.

16 Ikraftträdande

Lagen om riksdagens nämndmyndigheter, lagen med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd och lagen med instruktion för Partibidragsnämnden föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

En förutsättning för ikraftträdandet avseende lagen om riksdagens nämndmyndigheter är att nödvändiga följdändringar i övriga nämndmyndigheternas instruktioner hinner göras. I annat fall kan det komma att krävas övergångsbestämmelser till lagen.

17 Konsekvenser

17.1 Förslagets konsekvenser

I detta avsnitt redovisas vilka konsekvenser förslaget till lag om riksdagens nämndmyndigheter samt övriga förslag och bedömningar kan förväntas få för riksdagens nämndmyndigheter, riksdagsförvaltningen och övriga intressenter.

Riksdagens nämndmyndigheter

Även om några av nämndmyndigheterna har en sådan ställning att de grundläggande bestämmelserna för dem finns i regeringsformen och riksdagsordningen kommer förslagen att göra regleringen för nämndmyndigheterna som helhet mer likartad både till struktur och till innehåll. Regleringen blir även mera lik den som gäller för nämndmyndigheter under regeringen.

Förslagen kan inte sägas ändra den grundläggande strukturen i värdmyndighetsförhållandet mellan riksdagens nämndmyndigheter och riksdagsförvaltningen. Värdmyndighetsförhållandet är inte och kommer inte genom förslagen att bli någon av de renodlade modeller som brukar rekommenderas för nämndmyndigheter. Däremot innebär förslagen att flera av de oklara ansvarsförhållanden av ekonomisk och administrativ natur som finns regleras. Tydligheten ökar om vad som gäller vid olika typer av ekonomiska beslut som nämndmyndigheterna redan nu fattar eller har behov av att fatta.

Genom förslaget om obligatorisk arbetsordning kan ansvarsfördelningen inom nämndmyndigheterna bli tydligare. Det underlättar när verksamheten är så begränsad att det inte självklart skapas tydliga rutiner, särskilt gäller det vid byten av nämndledamöter och sekreterare. Den ökade möjligheten att delegera ger större flexibilitet vid beslut i administrativa ärenden men påverkar i andra ärenden inte karaktären hos nämnden som ett kollektivt beslutsorgan.

Den rätt att delegera prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar som föreslås bidrar till att minska sårbarheten som små nämndmyndigheter har att klara de generella krav som gäller för myndigheter avseende handlingsoffentligheten. Om delegeringsmöjligheten används kommer det att innebära att anställda hos riksdagsförvaltningen för nämndmyndighetens räkning avlastar myndigheten från den ständiga beredskap och tillgänglighet som är svår att alltid upprätthålla för små myndigheter. Någon avsevärd belastning för riksdagsförvaltningen i fråga om antal ärenden kommer det inte att vara fråga om.

Genom förslaget att nämndmyndigheterna ska upprätta årliga verksamhetsredogörelser stärks självständigheten gentemot riksdagsförvaltningen.

Inrättandet av en nämndsamordningsfunktion och kravet på att träffa överenskommelser mellan nämndmyndigheterna och riksdagsförvaltningen bör i förlängningen leda till att kanslistödet blir mer anpassat till varje nämndmyndighets behov.

Det finns flera förslag som sammantagna innebär att nämndmyndigheternas administrativa börda ökar. I vissa delar handlar det om uppgifter som mer är av engångsnatur och i andra delar om årligen återkommande uppgifter. Å andra sidan kan genom förslagen nämndmyndigheternas möjligheter att få ett mer verksamhetsanpassat och effektivt kanslistöd öka.

Riksdagsförvaltningen

För riksdagsförvaltningen tydliggörs genom den föreslagna regleringen vilka krav som ställs på förvaltningen som värd- och stödmyndighet för riksdagens nämndmyndigheter. Kraven gäller inte endast rent ekonomiska förhållanden utan också kvalitetsaspekter på förhållanden som rör resurser och service som nämndmyndigheterna ska tillhandahållas.

Genom förslaget att nämndmyndigheterna ska upprätta årliga verksamhetsredogörelser blir det en klar ansvarsfördelning mellan riksdagens nämndmyndigheter som svarar för resultatredovisningen av sina verksamheter och riksdagsförvaltningen som svarar för den finansiella redovisningen.

För de tre nämnder som inte är nämndmyndigheter föreslås olika åtgärder som behöver vidtas för att förtydliga ansvarsförhållandena för dessa.

Stödbehovet från nämndmyndigheterna kan förväntas öka, men det kan bli mer effektivt hanterat och nå högre kvalitet genom förslaget att inrätta en nämndsamordningsfunktion.

Övriga intressenter

Informationen om riksdagens nämndmyndigheter bör förbättras till allmänheten och även inom riksdagsförvaltningen.

Separata verksamhetsredogörelser för nämndmyndigheterna förbättrar informationen om nämndmyndigheternas verksamheter.

Förslaget att beslut av riksdagens nämndmyndigheter vid ärenden om utlämnade av allmänna handlingar kan överklagas hos Regeringsrätten ger ingen nämnvärd belastning för domstolen, men tillgodoser ett berättigat rätts-säkerhetskrav.

17.2 Ekonomiska konsekvenser

De ökade administrativa kraven på riksdagens nämndmyndigheter, regleringen av rätten att anlita experter och att få ersättning för extra arbete samt tydliggörandet av riksdagsförvaltningens ansvar kan leda till ökade direkta kostnader, men det är fråga om kostnader som startar från en låg nivå och som inte bedöms öka påtagligt eller okontrollerat genom förslagen.

Förslagen om att nämndmyndigheterna ska ha rätt att företräda staten vid domstol och att nämndmyndigheternas beslut om prövning av utlämnande av allmänna handlingar ska kunna överklagas kan inte förväntas innebära några kostnadsökningar. Den föreslagna ordningen att nämnderna utser sekreterare efter samråd med riksdagsförvaltningen, dvs. att man använder sig av ett

förfarande med intresseanmälningar när en ny sekreterare ska förordnas och att riksdagsförvaltningen hjälper till med administrationen, kan förväntas leda till något ökade indirekta kostnader för riksdagens nämndmyndigheter. Inrättandet av en nämnsamordningsfunktion kan också förväntas öka de indirekta kostnaderna men underlätta tillhandahållandet av stöd och service.

18 Behov av fortsatt utredning eller åtgärder

18.1 En närmare genomgång för förslag som gäller instruktionerna

För samtliga nämndmyndigheter krävs det närmare genomgångar i enlighet med de bedömningar som gjorts i kapitel 15 och av det eventuella behovet av undantag från förslaget till lag för riksdagens nämndmyndigheter för att kunna lägga fram förslag till nya instruktioner eller ändringar i de befintliga instruktionerna.

18.2 Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd

Bedömning:

Det finns behov av ett visst fortsatt utredningsarbete om Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd.

Förfarandet med beredningen av ärenden om förordnanden av arbetstagarrepresentanterna i nämnderna bör tydliggöras.

Om förordnande av arbetstagarrepresentanter m.fl. ledamöter i Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter inte ska göras kontinuerligt i enlighet med tillämpligt huvudavtal, bör riksdagsförvaltningen verka för att ändra avtalet.

Förordnandetiden för ledamöterna i Riksdagens särskilda nämnd bör, som redan skett för SHA-nämnden, ändras till nuvarande mandatperiod fyra år.

Det är oklart, och bör framgå av huvudavtalet, vem som ska svara för de kostnader som ledamöters och ersättares medverkan i Riksdagens särskilda nämnd föranleder.

Behovet av information om Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd på Helgonät bör övervägas.

Bedömningen har gjorts i avsnitt 6.1 att bl.a. Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd inte bör innefattas i den nya generella regleringen av nämnderna, förslaget till lag om riksdagens nämndmyndigheter.

För Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter och Riksdagens särskilda nämnd gäller, liksom för Riksdagens ansvarsnämnd, att det inte bedrivs någon kontinuerlig verksamhet och att det är nödvändigt att ha samma ledamöter som i motsvarande nämnder inom regeringsområdet eller den övriga offentliga sektorn för att det ska finnas någon som helst chans att upprätthålla kunskaper och erfarenheter inom verksamhetsområdet.

Det förefaller som om det sista förslaget från Riksdagens förvaltningsstyrelse om förordnande av arbetsgivarrepresentanter för Tjänstenämnden för

riksdagen och dess myndigheter lämnades i protokoll den 18 december 1996 och att konstitutionsutskottet förordnade enligt förslaget den 28 januari 1997, se allmänt protokoll 1996/97:17 för perioden 1997–1998.

Det är avtal och inte författningar som styr de två nämndernas uppgifter, sammansättning, m.m. Det ingår inte i utredningsdirektiven att lägga fram förslag till hur kommande huvudavtal bör utformas. Några reflexioner kan ändå göras om nämnderna och om förordnandena av arbetsgivarrepresentanter i dessa.

Det är av konstitutionella skäl som riksdagsområdet är ett eget avtalsområde och har egna nämnder av den typ som nu är i fråga. I annat fall skulle det vara en mer ändamålsenlig lösning att slå ihop nämnderna med dem som gäller för den offentliga sektorn i övrigt.

Förordnande av ledamöter sker inte enligt avtalet för Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter, möjligen på grund av att behovet av kontinuerliga förordnanden är svagt. En ordning som innebär att man ”riggar” nämnderna vid behov kanske bättre svarar mot ett kommande behov. Om förordnande av arbetsgivarrepresentanter m.fl. ledamöter i nämnderna inte ska göras kontinuerligt i enlighet med tillämpligt huvudavtal, är det rimligt att riksdagsförvaltningen på sikt bör verka för en avtalsändring.

Förordnandetiden för ledamöterna i Riksdagens särskilda nämnd bör, som redan skett för SHA-nämnden, ändras till nuvarande mandatperiod fyra år.

Kunskapen om de båda nämnderna är allmänt sett och av förklarliga skäl begränsad i riksdagsförvaltningen. Det gällande huvudavtalet men inte det särskilda huvudavtalet finns tillgängligt på Helgonät. I det sistnämnda avtalet finns bestämmelserna om Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter. Informationen på Helgonät kan inte omfatta allt, men det bör övervägas om det är möjligt att lyfta fram nämndens existens i något lämpligt sammanhang.

En fråga av mer principiell natur är att ansvarsfördelningen vid förordnande av arbetsgivarrepresentanter för Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter är otydlig. Vid det senast kända förordnandet var det riksdagsförvaltningen genom förvaltningsstyrelsen som föreslog konstitutionsutskottet vilka ledamöter och ersättare som skulle utses. Var stödet finns för detta förfarande är oklart. Enligt uppgift utses inte längre några arbetstagarrepresentanter. Beredningen av ärenden om förordnande av arbetstagarrepresentanterna bör tydliggöras.

För Riksdagens särskilda nämnd finns inga bestämmelser i det särskilda huvudavtalet hur kostnaderna ska fördelas. Av särskilt intresse är vem som bär kostnaderna för de sju ledamöter och deras ersättare som ska vara riksdagsledamöter. Lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ innehåller inga tillämpliga bestämmelser.

18.3 Utrikesnämnden

Bedömning:

Det saknas i princip bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan riksdagsförvaltningen och Utrikesdepartementet för Utrikesnämndens kostnader. Det har inte framkommit något som talar för att det behövs en författningsreglering av ansvarsfördelningen.

Det bedöms som lämpligt att riksdagsförvaltningen och Utrikesdepartementet träffar en generell överenskommelse om kanslistödet till Utrikesnämnden och att ansvars- och kostnadsfördelningen mellan myndigheterna närmare anges.

Som redovisas i avsnitt 3.11 är Utrikesnämnden ett samrådsorgan mellan riksdagen och regeringen. Nämnden är ingen myndighet och har inga uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Bedömningen har gjorts i avsnitt 6.1 att förhållandena för Utrikesnämnden är sådana att nämnden inte bör innefattas i den nya generella regleringen, förslaget till lag om riksdagens nämndmyndigheter.

Såsom varande ett riksdagsorgan omfattas Utrikesnämnden av riksdagsförvaltningens ansvar enligt 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen att tillhandahålla de resurser och den service m.m. som behövs för verksamheten. I praktiken är ansvaret för Utrikesnämnden delat med Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet. Det är Utrikesdepartementet som i huvudsak står för kanslistödet till Utrikesnämnden. Det saknas, i annat fall än när det gäller sammanträdesarvoden till ledamöterna i Utrikesnämnden, uttryckliga bestämmelser för hur kostnaderna för nämndens verksamhet ska fördelas mellan riksdagsförvaltningen och Utrikesdepartementet. Det har dock inte framkommit något som talar för att det behövs en författningsreglering om saken. Det bedöms däremot som lämpligt att riksdagsförvaltningen och Utrikesdepartementet träffar en generell överenskommelse om hur kanslistödet till Utrikesnämnden ska vara utformat och om ansvars- och kostnadsfördelningen mellan myndigheterna.

18.4 Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

Det har visat sig under utredningsarbetet att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter behöver ses över i sin helhet. Flera nämnder har ifrågasatt lagstiftningstekniken inom riksdagsområdet, att överklagande av administrativa beslut får ske endast när det finns särskilt författningsstöd för det, och bedömt den som olämplig. Riksdagens överklagandenämnd har uppgett att det nuvarande

systemet ofta leder till missförstånd. Nämnden anser att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter behöver ses över i en särskild utredning.

18.5 Lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier

Det är snart 40 år sedan lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier trädde i kraft och det finns behov av en allmän översyn av lagen. Som exempel på bestämmelser som skulle behöva ses över kan nämnas att det i 14 § tredje stycket finns en bestämmelse som anger en tidsfrist för när utbetalning av stöd ska ske det första kvartalet. Tidsfristen är kopplad till när ansökan kommer in på ett sätt som inte är ändamålsenligt utformat. Behovet av en ändrad utformning av avtrappningsregeln i 3 § tredje stycket har tagits upp särskilt (se Ragnemalm, ”Statsstöd till Sverigedemokraterna – Om ett tolkningsproblem vid tillämpning av partistödslagen”, i Festskrift till Lars Heuman, 2008, Jure Förlag, s. 383–392).

18.6 Anslagen om statligt stöd till politiska partier och bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

I avsnitt 10.3 har bedömningen gjorts att frågan om var ansvaret för anslagen 6.6 Stöd till politiska partier (utgiftsområde 1) och 13.5 Bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (utgiftsområde 17) hör hemma, inom regerings- eller riksdagsområdet, kan behöva övervägas.

Vid kontakter med Finansdepartementet har på tjänstemannanivå diskuterats möjligheten att tillsätta en arbetsgrupp med företrädare för riksdagsförvaltningen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Finansdepartementet för att närmare överväga om den nuvarande lösningen är den mest ändamålsenliga.

18.7 Ersättningssystemet för uppdragstagare i riksdagens nämndmyndigheter

De förslag som gäller ersättningsfrågor i denna utredning bygger i princip på det nuvarande ersättningssystemet. På grund av att ersättningssystemet för riksdagens nämnder inte har lyfts fram i direktiven har något annat alternativ inte bedömts vara möjligt. Under utredningsarbetet har dock synpunkter framkommit om att ersättningssystemet för uppdragstagare i riksdagens nämndmyndigheter borde ses över i sin helhet. Det kan t.ex. finnas anledning

att överväga ett system som i större utsträckning tar hänsyn till varierande omfattning av verksamheten och som bygger på nedlagd tid.

18.8 Processbehörighet för Riksdagens ombudsmän för riksdagens nämndmyndigheter

I kapitel 9 redovisas uppslaget att Riksdagens ombudsmän möjligen skulle kunna ha samma roll för riksdagens nämndmyndigheter i motsvarande situationer som Justitiekanslern har för myndigheter under regeringen. Det krävs en utredning för att bedöma behovet samt för- och nackdelar med en sådan lösning.

18.9 Sammanslagning av löne- och arvodessättande nämnder

Bland riksdagens nämndmyndigheter finns det tre nämndmyndigheter, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Statsrådsarvodesnämnden och Riksdagens arvodesnämnd, som samtliga har till uppgift att bestämma löner, arvoden och andra ekonomiska ersättningar för förhållandevis begränsade kretsar. Nämnderna har inrättats för att säkerställa det allmänna förtroendet för hur ersättningar till dessa olika kretsar bestäms och förhindra att det uppkommer misstankar om beroendeförhållanden mellan dem som beslutar om ersättningen och dem som tar emot den. Uppdragen förutsätter att nämndledamöterna har allmänhetens förtroende, att de har erfarenhet och kunskap om löneutvecklingen m.m. inom såväl den offentliga som den privata sektorn. Det kan finnas anledning att utreda om det finns sådana synergier mellan samtliga eller två av verksamheterna att en sammanslagning skulle kunna vara motiverad och ändå tillgodose de grundläggande värden som nämnderna avser att säkerställa.

19 Författningskommentarer

19.1 Förslag till lag om riksdagens nämndmyndigheter

Inledande bestämmelser

1 § *Denna lag gäller för riksdagens nämndmyndigheter, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprövningsnämnden samt för riksdagsförvaltningen.*

Lagen innehåller bestämmelser om formerna för verksamheten i nämndmyndigheterna, riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndigheterna, nämndmyndigheternas ansvar gentemot riksdagsförvaltningen samt bestämmelser om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till ledamöter och andra som har uppdrag i nämndmyndigheterna.

Om nämndmyndighetens instruktion eller motsvarande författning innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

De inledande bestämmelserna behandlas i avsnitten 6.8–6.10. Bestämmelsen i första stycket anger lagens tillämpningsområde. Lagen är tillämplig endast för de uppräknade nämnder som är myndigheter under riksdagen. Utrikesnämnden, Riksdagens särskilda nämnd och Tjänstenämnden för riksdagen och dess myndigheter är inte myndigheter och ingår inte i lagens tillämpningsområde.

I andra stycket anges de huvudsakliga områden som bestämmelserna reglerar. Med uttrycket ”formerna för verksamheten” markeras att det inte är fråga om bestämmelser av materiell karaktär i verksamheten.

I tredje stycket har tagits in en bestämmelse som möjliggör undantag i en nämndmyndighets instruktion eller motsvarande författning från bestämmelser i denna lag. Bestämmelsen utgår från att lagens bestämmelser är gemensamma för nämndmyndigheterna och att det sällan finns tillräckliga skäl att göra undantag.

Ledningens ansvar

Ledning

2 § *En nämndmyndighet leds av en nämnd.*

I bestämmelsen anges att det är en nämnd som leder nämndmyndigheten. Nämnden är det kollektiva beslutsorganet.

Verksamhetsansvar

3 § Nämnden ansvarar för verksamheten inför riksdagen med den begränsning som följer av riksdagsförvaltningens ansvar enligt 16 §.

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningssenligt samt redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

I paragrafens första stycke regleras vem som ansvarar för verksamheten i nämndmyndigheten och inför vilket organ. Vidare begränsas verksamhetsansvaret till följd av det författningsstöd som finns i 16 § för riksdagsförvaltningens ansvar för nämndmyndighetens ekonomiadministration. Riksdagsförvaltningen ansvarar inför riksdagen för de uppgifter som den ska sköta för en nämndmyndighet. Jämför 18 § myndighetsförordningen (2007:515).

Bestämmelsen i andra stycket anger vad verksamhetsansvaret innebär. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2. I jämförelse med 3 § myndighetsförordningen (2007:515) har nämndens verksamhetsansvar i denna lag koncentrerats på grund av nämndmyndigheternas begränsade och väl avgränsade verksamheter.

Arbetsordning

4 § Nämnden ska besluta om en arbetsordning och i den meddela de närmare föreskrifter som behövs om nämndmyndighetens organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden, dokumentation av sammanträden och beslut och formerna i övrigt för verksamheten.

Genom bestämmelsen införs ett krav på nämndmyndigheten att ha en arbetsordning. Det är nämnden som ska besluta arbetsordningen. Uppgiften är en viktig del i nämndens ledningsansvar och kan inte delegeras. Arbetsordningen ska framför allt göra ansvars- och uppgiftsfördelningen tydlig i nämndmyndigheten. Motsvarande bestämmelse finns i 4 § 1 myndighetsförordningen (2007:515).

Intern styrning och kontroll

5 § Nämnden ska verka för att det i nämndmyndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5. Bestämmelsen har sin förebild i 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515). Genom ordvalet att nämnden ska ”verka för” istället för ”säkerställa” som används i myndighetsförordningen och i förslaget till bestämmelser om intern styrning och kontroll i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (2008/09:URF4) markeras att

kraven bör ställas något lägre för nämndmyndigheterna än vad som gäller för övriga riksdagens myndigheter och enligt myndighetsförordningen.

Nämndens ansvar för intern styrning och kontroll kan inte delegeras. Av den begränsning i verksamhetsansvaret som anges i 3 § följer att nämnden inte har ansvar för styrning och kontroll i den del av verksamheten, ekonomi-administration eller andra administrativa uppgifter, som riksdagsförvaltningen eller annan myndighet ansvarar för.

Delegering

6 § Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller till sekreteraren eller någon annan som har uppdrag hos nämndmyndigheten att avgöra administrativa ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut meddela föreskrifter om att den som nämnden bestämmer hos riksdagsförvaltningen eller annan myndighet som avses i 17 § får ta emot och registrera allmänna handlingar samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av överklaganden av nämndens beslut i sådana frågor.

Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 8.1. Den innebär att beslut i administrativa ärenden inte som enligt 4 § och 8 § första stycket ska fattas av nämnden får delegeras till någon inom nämndmyndigheten. Uttrycket ”har uppdrag hos nämndmyndigheten” istället för ”tjänstgör hos nämnden” som förekommer i den befintliga regleringen i 4 § tredje stycket lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, 4 § lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden och 5 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd har valts för att inte associera till begreppen arbetstagare och anställningsförhållande.

Bestämmelsen i andra stycket behandlas i avsnitten 8.2. och 8.3. Bestämmelsen handlar om rätten för nämnden att få delegera vissa uppgifter till anställda hos värd- eller stödmyndigheten. Delegation bör på motsvarande sätt som i myndighetsförordningen kunna göras för nämndens räkning inte endast till en anställd utan även till en funktion i riksdagsförvaltningen, t.ex. till registratorsfunktionen eller konstitutionsutskottets kanslijour. Även om uppgifter delegeras har nämnden ansvaret för att delegationen sker till en person eller funktion som är kompetent att hantera uppgiften, och det krävs att delegationen är tydlig.

Beslutförhet

7 § Nämnden får i arbetsordningen föreskriva att ett ärende som är så bråds-kande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde i nämnden.

Bestämmelsen som behandlas i avsnitt 8.4 innebär att nämnden i arbetsordningen kan föreskriva att förslag till beslut kan cirkuleras mellan nämndens ledamöter eller att ordföranden kan ha telefonkontakter med samtliga ledamöter eller att man tillämpar något motsvarande förfarande när ett ärende behöver avgöras så skyndsamt att ett sammanträde inte hinner hållas.

Bestämmelsen har sin förebild i 16 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515), men är här förenad med kravet att nämnden i arbetsordningen föreskriver att förfarandet kan tillämpas. Det är lämpligt att nämnden i arbetsordningen också föreskriver om beslut med stöd av bestämmelsen ska kunna tas vid cirkulation av beslut inte endast med post utan även e-post och vid videokonferens om det finns tekniska resurser tillgängliga för detta.

Förordnande av sekreterare

8 § Nämnden utser sekreterare efter samråd med riksdagsförvaltningen.

Om sekreteraren är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag får nämnden utse en sekreterare under tiden som hindret varar.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 12.3. Rätten att utse sekreterare finns redan för flertalet av riksdagens nämndmyndigheter i deras instruktioner. En generell bestämmelse, som ska ersätta bestämmelserna i instruktionerna, införs i paragrafen. Att sekreteraren utses efter samråd med riksdagsförvaltningen ska i stort sett endast innebära att riksdagsförvaltningens personalenhet bistår nämnden med att hantera intresseanmälningar i rekryteringsförfarandet. Ett beslut om att utse sekreterare ska fattas av nämnden.

I andra stycket införs en rätt att förordna sekreterare när den ordinarie sekreteraren är tillfälligt förhindrad att utföra uppdraget. Med tillfälligt förhindrad avses inte någon eller några veckors sjukledighet eller semester. Bestämmelsen är tänkt för situationer med en något längre sjukfrånvaro, semesterledighet eller föräldraledighet och vid tjänstledighet från en anställning, t.ex. för att pröva en annan anställning, som inte går att förena med uppdraget som sekreterare.

Till skillnad från beslut att utse sekreterare bör ett beslut att tillfälligt utse en sekreterare när den ordinarie har förhinder innefattas bland de ärenden som inte behöver prövas av nämnden. Ärendet kan delegeras till ordföranden enligt 6 § första stycket. Något samråd med riksdagsförvaltningen behöver inte iaktas när det endast är fråga om att tillfälligt förordna en sekreterare.

Rätt att anlita experthjälp

9 § Nämndmyndigheten får anlita expert eller annan särskild hjälp som är nödvändig för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter.

Avser behovet av hjälp annat än handläggning av ett ärende krävs ett sådant beslut av riksdagsförvaltningen som avses i 19 § andra stycket, om inte medel för ändamålet har anvisats till nämndmyndigheten enligt 15 §.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.5. Bestämmelsen i första stycket anger vad som krävs för att en nämndmyndighet ska få anlita expert eller annan särskild hjälp.

Av andra stycket framgår att i fråga om handläggning av ett ärende har en nämndmyndighet en ovillkorlig rätt att om det behövs anlita en expert utan att det krävs godkännande av riksdagsförvaltningen att få disponera medel. Behovet av hjälp är inte alltid kopplat till handläggningen av ett visst ärende. Det kan handla om ett behov av experthjälp som har en annan karaktär, t.ex. att göra en utredning i en fråga som rör hela eller delar av verksamhetsområdet eller förbereda nämndmyndigheten för nya uppgifter. I sådana fall krävs antingen att riksdagsförvaltningen i ett särskilt beslut innan experten anlitas godkänner att nämndmyndigheten disponerar medel för ändamålet eller att nämndmyndigheten kan ta i anspråk medel från en ekonomisk ram som har anvisats i enlighet med bestämmelser i 15 § och 19 §.

Rätt att företräda staten vid domstol

10 § Nämndmyndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.

Nämnden får uppdra åt riksdagsförvaltningen eller åt en annan myndighet att föra nämndmyndighetens talan.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i kapitel 9.

Bestämmelsen i första stycket ger uttryck för den huvudprincip som numera gäller för myndigheter under regeringen, att de får företräda staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. Det ska t.ex. vara möjligt för en nämndmyndighet att företräda staten vid domstol i en tvist om ett konsultavtal. Att en nämndmyndighet såsom förvaltningsmyndighet i princip kan bli motpart och ha processbehörighet i den obligatoriska tvåpartsprocessen följer av bestämmelser i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Det är nämnden som enligt bestämmelsen i andra stycket får uppdra åt riksdagsförvaltningen eller åt en annan myndighet att föra talan. En förutsättning för detta är att den andra myndigheten har rätt att bistå en annan myndighet med att föra talan. Att en nämndmyndighet som är processbehörig får

låta ett ombud föra talan följer av allmänna rättsprinciper och anges därför inte i bestämmelsen.

Årlig verksamhetsredogörelse

11 § Nämndmyndigheten ska senast den 22 februari varje år till riksdagen lämna en kortfattad redogörelse över verksamheten det senaste kalenderåret och i den ange kostnaderna för nämndmyndigheten.

I paragrafen finns bestämmelser om nämndmyndighetens skyldighet att lämna en årlig verksamhetsredogörelse.

I paragrafen anges när verksamhetsredogörelsen ska lämnas. Tidpunkten den 22 februari överensstämmer med den när riksdagsförvaltningen ska lämna sin årsredovisning och med vad som normalt gäller för nämndmyndigheter under regeringen som lämnar en årlig redogörelse till regeringen.

Det anges uttryckligen att redogörelsen förutsätts vara kortfattad. Bestämmelsen innehåller ingen uppräkningslista av vilka uppgifter som ska finnas med i verksamhetsredogörelsen. Det är vanligt att det i en redogörelse av detta slag anges nämndens uppgifter, sammansättning, förordnandetid och organisation. Någon form av verksamhetsstatistik bör redovisas, t.ex. antal inkomna och behandlade ärenden eller sammanträden eller något annat resultatmått som medger jämförbarhet mellan åren. Särskilda händelser som påverkat verksamheten bör också redovisas. Det är lämpligt att ange att nämndmyndigheten inte har ett eget anslag och att den finansieras av riksdagsförvaltningen.

Det finns ett krav på att kostnaderna för nämndmyndigheten ska anges. Det bör räcka att de direkta kostnaderna för nämndmyndigheten anges så som nu görs i riksdagsförvaltningens årsredovisning.

Vidare anges till vem verksamhetsredogörelsen ska lämnas. Saken behandlas i avsnitt 10.8.

Överklagande i ärende om utlämnade av allmän handling och uppgift

12 § En enskild får överklaga ett beslut av en nämndmyndighet

- 1. att inte lämna ut en handling till den enskilde eller*
- 2. att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den.*

En myndighet får överklaga ett beslut av en nämndmyndighet att avslå myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift.

Beslutet överklagas hos Regeringsrätten.

Enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen prövas beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende som får överklagas enligt särskilda bestämmelser av allmän förvaltningsdomstol i de fall som riksdagen bestämmer och i övriga fall av Riksdagens överklagandenämnd. Bakgrund och syfte med dessa särskilda bestämmelser behandlas i kapitel 14.

Bestämmelserna i första stycket anger vad som får överklagas av en enskild. Bestämmelserna överensstämmer i sak med vad som gäller enligt 4 § 1 lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. De har utformats i enlighet med 6 kap. 7 § första stycket 1 och 2 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vad som regleras i 6 kap. 7 § första stycket 3, att beslut av en myndighet att avslå den enskildes begäran enligt 6 kap. 6 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får överklagas har undantagits. En sådan begäran avser fallet när den enskilde önskar få tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av sådana upptagningar. I praktiken handlar det om att den enskilde ska få använda en dataterminal hos myndigheten på egen hand. En motsvarande bestämmelse finns inte i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Ett beslut av en nämndmyndighet att avslå en begäran av en enskild att få tillgång till handlingar via terminal bör, utan att handlingsoffentligheten åsidosätts på ett nämnvärt sätt, kunna undantas från rätten att överklaga.

Bestämmelsen i andra stycket gäller en myndighets rätt att överklaga beslut av en nämndmyndighet. Bestämmelsen överensstämmer i sak med vad som gäller enligt 4 § 2 lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Den har utformats i enlighet med 6 kap. 7 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I tredje stycket anges att beslut överklagas hos Regeringsrätten, vilket överensstämmer med vad som gäller enligt 7 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter om talan förs av en enskild eller av en kommunal myndighet. En statlig myndighet för dock talan hos Riksdagens överklagandenämnd i den lagen.

Riksdagsförvaltningens ansvar

Finansiering

13 § Riksdagsförvaltningen ansvarar för finansieringen av nämndmyndighetens verksamhet genom de anslag som riksdagen ställer till riksdagsförvaltningens förfogande.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.4. Bestämmelsen fastslår dels ansvarsförhållandet mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten för finansieringen av nämndmyndighetens verksamhet, dels hur finansieringen sker. Med nämndmyndighetens verksamhet avses här endast den administrativa verksamheten, inte finansieringen av de löner, arvoden, bidrag m.m. som nämnden beslutar om. Bestämmelsen är neutral i förhållande till vilket eller vilka av de anslag som riksdagsförvaltningen disponerar över som belastas.

Kanslistöd

14 § Riksdagsförvaltningen ska i enlighet med 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen tillhandahålla nämndmyndigheten de resurser och den service m.m. som behövs för att den ska kunna bedriva verksamheten på det sätt som anges i 3 § andra stycket. Riksdagsförvaltningen ska därvid ta särskild hänsyn till den självständighet i förhållande till riksdagsförvaltningen som nämndmyndighetens verksamhet kräver.

Riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten ska i en överenskommelse närmare reglera utformningen av kanslistödet.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 10.5.

Bestämmelserna i första stycket är centrala i det värdmyndighetsförhållande som finns mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten. Kanslistödet härleds ur bestämmelsen om riksdagsförvaltningens uppgifter i 1 § 6 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen (se avsnitt 5.2). Omfattningen och utformningen av stödbehovet knyts till de uttryckliga verksamhetskrav som läggs på nämnden och till att stödet ska ges på ett sådant sätt att särskild hänsyn tas till nämndmyndighetens behov av självständighet som är kopplat till verksamhetens karaktär. Det kan t.ex. för vissa nämndmyndigheter innebära att riksdagsförvaltningen ska se till att vissa delar av stödet tillhandahålls på ett sådant sätt att största möjliga självständighet kan uppnås.

Bestämmelsen i andra stycket har sin förebild i 18 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). Se även kommentaren till 17 §.

Anvisning av medel

15 § En nämndmyndighet som begär det ska varje år för de ändamål och med det belopp som riksdagsförvaltningen beslutar anvisas medel för kostnader i verksamheten som nämndmyndigheten får besluta om.

Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitten 11.6 och 11.7. I paragrafen regleras riksdagsförvaltningens ansvar att besluta om medelsanvisning till den nämndmyndighet som begär det. Bestämmelsen är frivillig för nämndmyndigheten men den nämndmyndighet som begär anvisning av medel ska lämna underlag till riksdagsförvaltningens beslut (se 20 §).

Riksdagsförvaltningens beslut om medelsanvisning ska innehålla uppgifter om för vilka ändamål medlen får användas och vilket totalbelopp som nämndmyndigheten får disponera för dessa ändamål. Detta bör vara tillräckligt då det inte är fråga om en regelrätt driftsbudget.

Det kan inte uteslutas att en nämndmyndighet kan hamna i en situation i vilken behovet av medel inte gick att förutse. Nämnden får då inte överskrida den ekonomiska ram som anvisats utan riksdagsförvaltningens uttryckliga godkännande.

Riksdagsförvaltningen ska regelbundet informera nämndmyndigheten om uppföljningen av den ekonomiska ram som anvisats och om kostnaderna i övrigt för nämndmyndighetens verksamhet.

Ekonomiadministration

16 § Riksdagsförvaltningen ansvarar för att sköta nämndmyndighetens ekonomiadministration om inte annat anges i denna lag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.9. Bestämmelsen fördelar ansvaret för en nämndmyndighets ekonomiadministration mellan riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheten. Riksdagsförvaltningen har det grundläggande ansvaret för ekonomiadministrationen, och nämndmyndigheten har det ansvar som följer av bestämmelserna i denna lag. I lagen finns bestämmelser t.ex. om nämndens ansvar för intern styrning och kontroll och för att lämna en resultatredovisning i form av en årlig verksamhetsredogörelse. För de delar av den ekonomiadministrativa verksamheten som riksdagsförvaltningen ansvarar för kommer de bestämmelser att tillämpas som gäller för riksdagsförvaltningen enligt lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen samt därtill hörande tillämpningsföreskrifter.

Överlämnande av kanslistödsuppgifter till annan myndighet

17 § Riksdagsförvaltningen får träffa en överenskommelse med en annan myndighet som innebär att riksdagsförvaltningens ansvar för att upplåta lokaler, utföra vissa administrativa uppgifter m.m. för en nämndmyndighet lämnas över till den andra myndigheten.

Riksdagsförvaltningen och den andra myndigheten ska i överenskommelsen närmare reglera ansvarsfördelningen och frågan om huruvida ekonomisk ersättning ska lämnas.

De rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgifter mellan myndigheter behandlas i avsnitt 8.2. Bakgrund och syfte med bestämmelserna behandlas i 12.7.

I första stycket ges riksdagsförvaltningen en uttrycklig rätt att lämna över vissa uppgifter som ingår i kanslistödet till en nämndmyndighet enligt 14 § till en annan myndighet. Överenskommelsen träffas mellan riksdagsförvaltningen som värdmyndighet och den andra myndigheten som stödmyndighet till nämndmyndigheten. Det är här frågan om en annan situation än den som regleras i 18 § myndighetsförordningen. I den bestämmelsen regleras ansvaret mellan värdmyndighet och nämndmyndighet.

Bestämmelsen i andra stycket ställer krav på en överenskommelse som närmare reglerar ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det ska framgå om ekonomisk ersättning ska lämnas. Det anges inte uttryckligen att överenskommelsen ska vara skriftlig, men det får förutsättas att den görs på det sättet. Överenskommelsen kan antingen träffas på bestämd tid eller tills vidare med en sådan uppsägningstid att hänsyn tas till att ändrade förhållanden kan inträffa.

Nämndmyndighetens ansvar

Underrättelse om beslut som leder till disposition av anslagsmedel

18 § En nämndmyndighet som har till uppgift att bestämma lön, arvoden eller andra ekonomiska ersättningar eller att besluta om bidrag ska genast underrätta riksdagsförvaltningen, eller den myndighet som disponerar det anslag som berörs, om beslut som leder till att anslagsmedel kommer att tas i anspråk.

Bestämmelsen innehåller en uttrycklig underrättelseskyldighet för en nämndmyndighet som har till uppgift att fatta beslut som leder till disposition av anslagsmedel att genast underrätta den myndighet som disponerar anslaget om beslutet. Beslut av Riksdagens arvodesnämnd om fastställande av ledamotsarvode och om jämkning och utbetalning på nytt av inkomstgaranti innefattas av underrättelseskyldigheten till riksdagsförvaltningen. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska underrätta myndigheterna Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen om de beslut om lön, avgångsersättning och övriga anställningsförmåner som avser respektive myndighets tjänstemän. Statsrådsnämndens beslut om fastställande av arvode och avgångsersättningar till statsråden ska underrättas Regeringskansliet. Partibidragsnämndens beslut om partistöd m.m ska underrättas riksdagsförvaltningen. Bestämmelsen är inte tillämplig på samtliga riksdagens nämndmyndigheter men har utformats som en gemensam bestämmelse med placering i lagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.4.

Disposition av medel för verksamheten

19 § En nämndmyndighet får disponera medel för verksamheten om beslutet gäller kostnader för att anlita expert eller annan särskild hjälp vid handläggning av ett ärende enligt 9 §, kostnader för resor som ledamöter, sekreterare

och andra uppdragstagare gör i sina uppdrag samt resekostnadsersättningar och traktamenten i enlighet med 24 § eller om medel anvisats enligt 15 §.

I andra fall än de som avses i första stycket ska en nämndmyndighet ha riksdagsförvaltningens godkännande att disponera medel, om beloppet inte är ringa.

Bakgrund och syfte med bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.6.

I första stycket regleras för vilka kostnader eller under vilka förutsättningar som en nämndmyndighet får fatta ekonomiska beslut. Beslut om arvoden har inte tagits med. Arvoden beslutas inte annat än undantagsvis av nämnden (se 23 §) och i de fallen ges författningsstöd för dispositionen direkt i lagen.

I andra stycket finns en bestämmelse om att det i andra fall än vad som avses i första stycket som huvudregel krävs ett godkännande av riksdagsförvaltningen att få disponera medel. Det förutsätts att ett godkännande från riksdagsförvaltningen ska finnas innan beslutet fattas.

För att nämndmyndigheten och riksdagsförvaltningen inte ska belastas administrativt i onödan har disposition av medel som gäller ringa belopp undantagits. Med ringa belopp får i detta sammanhang anses vara belopp som totalt inte överstiger 3 000 kr under ett år.

Underlag för medelsanvisning

20 § En nämndmyndighet som begär att få medel anvisade enligt 15 § ska, senast vid en tidpunkt som riksdagsförvaltningen bestämmer, lämna underlag till riksdagsförvaltningen om behovet av medel inför nästkommande år.

Bestämmelsen gäller endast för en nämndmyndighet som önskar få en ekonomisk ram fastställd för disposition av medel.

Av underlaget bör framgå för vilka ändamål och med vilka belopp som nämndmyndigheten önskar medelsanvisning. Vad kan ingå i underlaget? Det kan avse medel t.ex. för utredningsarbete av utomstående experter eller uppdragstagare i nämndmyndigheten, för kompetensutveckling eller omvärldsbevakning och för att producera och trycka rättsfallssamlingar. För vissa ändamål, t.ex. kompetensutveckling, bör ett schablonbelopp kunna användas. En nämnd som avser att hålla sammanträden på annan ort än den ordinarie sammanträdesorten kan, om det förväntas leda till högre kostnader, även begära att medel anvisas för det ändamålet, allt under förutsättning att det handlar om nödvändiga kostnader för verksamheten.

Tidpunkten när underlaget ska lämnas är inte angivet i bestämmelsen. Den bör inte låsas fast i en bestämmelse i lagen. Det kan antas att riksdagsförvaltningen behöver få underlaget kring den 31 mars för att kunna beakta det i budgetberedningen m.m. Det är riksdagsförvaltningen som bestämmer när underlaget senast ska lämnas. Det ankommer naturligtvis på riksdagsförvaltningen att på lämpligt sätt meddela nämndmyndigheten om tidpunkten.

Arvoden och övriga ekonomiska ersättningar

Arvoden till ledamöter

21 § Om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar till ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden beslutar riksdagen i särskilda bestämmelser i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

För en nämndmyndighet som inte anges i första stycket ska riksdagsförvaltningen varje år besluta om arvoden till nämndledamöterna.

I paragrafens första stycke görs en hänvisning till att det i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ finns särskilda bestämmelser om arvoden och övriga ekonomiska ersättningar som gäller för två av riksdagens nämndmyndigheter, Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden.

Den nuvarande regleringen som gäller för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden anger inte med vilken periodicitet riksdagsförvaltningen ska bestämma arvodena. I andra stycket finns paragrafens huvudbestämmelse som gör det obligatoriskt för riksdagsförvaltningen att varje år besluta om arvoden till nämndledamöterna. Ett beslut om arvode kan normalt leda till såväl en höjning av arvodet som ett oförändrat arvode. Det bör observeras att Riksdagens ansvarsnämnd inte har undantagits från tillämpningsområdet. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 13.2.

Arvoden till sekreterare och föredragande

22 § Riksdagsförvaltningen ska varje år besluta om arvoden till en nämndmyndighets sekreterare och föredragande.

Riksdagsförvaltningen får överlämna till nämnden att besluta om arvoden enligt första stycket.

På motsvarande sätt som för ledamöterna i nämnderna (se 21 §) ska riksdagsförvaltningen varje år besluta om arvoden till sekreterare och föredragande. I andra stycket har det införts en rätt för riksdagsförvaltningen att delegera beslutanderätten till nämnden. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 13.3.

Ersättning för extra arbete

23 § Den som på uppdrag av en nämnd utför extra arbete kan få skälig ersättning för arbetet utöver månadsarvodet. Sådan ersättning bestäms för ledamöter av riksdagsförvaltningen och för sekreterare av riksdagsförvaltningen i samråd med nämnden.

Denna bestämmelse ger stöd för en ersättningsform för uppdragstagare i nämndmyndigheterna som i praktiken redan tillämpas. Med ordvalen ”extra” ”kan” och ”skälig” markeras att det inte rör sig om en ordinär ersättningsform för arbete i nämndmyndigheten. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.4. Ytterligare exempel på arbetsinsatser som skulle kunna vara aktuella att bedöma som extra arbete är utarbetande av flera omfattande eller komplicerade remissvar eller ett påtagligt aktivt bidrag till förslag till ändringar i styrande författningar. Detta bör gälla även för Riksdagens ansvarsnämnd vars uppdragstagare inte får månadsarvode. Bestämmelsen förutsätter att det finns ett konkret uppdrag från nämnden att utföra arbetet. En nämndmyndighet kan i sitt underlag för medelsanvisning till riksdagsförvaltningen enligt 20 § begära anvisning av medel enligt 15 § även för denna typ av kostnad. Vid medelsanvisning för detta ändamål bör det fastställas vad som är skälig ersättningsnivå och arbetsinsatsens omfattning.

För nämndledamöter torde det knappast bli aktuellt att låta något annat organ än riksdagsstyrelsen besluta om att ersättning för extra arbete ska lämnas. För sekreterare bestämmer riksdagsförvaltningen om ersättningen i samråd med nämnden. (Föredragande i Valprövningsnämnden ersätts med timarvode.) Samrådet syftar till att utveckla enhetliga bedömningsgrunder för ersättning. Bestämmelsen förhåller sig till bestämmelsen om krav på godkännande att disponera medel i 19 § andra stycket på så sätt att den ger ett stöd för godkännande av kostnader för detta ändamål.

Kostnadsersättningar för resor

24 § För resekostnadsersättningar och traktamenten till ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden gäller vad som anges i 3 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

För resor som ledamöter, sekreterare och andra uppdragstagare i en nämndmyndighet som inte anges i första stycket gör i sina uppdrag ska de ha rätt till resekostnadsersättningar och traktamenten enligt de bestämmelser som gäller för anställda inom riksdagsförvaltningen.

I paragrafens första stycke görs en hänvisning till att det i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ finns bestämmelser om resekostnadsersättningar och traktamenten som gäller för ledamöter i två av riksdagens nämndmyndigheter, Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar vad som redan gäller enligt 3 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ för kategorin övriga uppdragstagare i Riksdagens överklagandenämnd och Valprövningsnämnden.

För anställda i riksdagsförvaltningen gäller bestämmelser i 3 kap. i RALF, Allmänt löne- och förmånsavtal för riksdagen och dess myndigheter (dnr 231-3519-07/08), vid inrikes tjänsteresa.

19.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd

Uppgifter

1 § Om Riksdagens överklagandenämnds uppgifter finns bestämmelser i 9 kap. 5 § riksdagsordningen och i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

En hänvisning görs till den bestämmelse i riksdagsordningen och till den lag i vilka uppgifterna för Riksdagens överklagandenämnd framgår.

Gemensamma bestämmelser

2 § Riksdagens överklagandenämnd är en myndighet under riksdagen.

För nämnder som är myndigheter under riksdagen finns gemensamma bestämmelser i lagen (2011:xxx) om riksdagens nämndmyndigheter.

Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 15.4.

I andra stycket hänvisas till de gemensamma bestämmelserna i den nya lagen för riksdagens nämndmyndigheter.

Genom paragrafen etableras det nämnd- och värdmyndighetsförhållande mellan Riksdagens överklagandenämnd och riksdagsförvaltningen som framgår av den nya lagen.

Sammansättning, behörighetskrav och val av ledamöter

3 § Om sammansättningen av Riksdagens överklagandenämnd, om behörighetskrav och om val till nämnden finns bestämmelser i 9 kap. 5 § riksdagsordningen.

Om suppleanternas tjänstgöring finns bestämmelser i 7 kap. 9 § riksdagsordningen.

För att strukturen för riksdagens nämndmyndigheters instruktioner ska vara likartad och informationen om nämndmyndigheterna överskådlig trots att vissa nämnder, såsom Riksdagens överklagandenämnd, har sina grund-

läggande bestämmelser i riksdagsordningen hänvisas i paragrafen till bestämmelser om nämndens sammansättning, behörighetskrav och val av ledamöter samt även till vad som gäller om suppleanternas tjänstgöring. Paragrafens första stycke är överförd från 9 § första meningen lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Beslutförhet

4 § Nämnden är beslutför med ordförande och tre övriga ledamöter.

Bestämmelsen om beslutförhet är överförd från 9 § andra meningen lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Organisation

5 § Nämnden ska ha en sekreterare.

Bestämmelsen anger att nämnden ska ha en sekreterare. 9 § tredje meningen lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter anger att nämnden utser sekreterare. Hur sekreterare utses för nämnden regleras i bestämmelser som är gemensamma för nämndmyndigheterna i 8 § förslaget till lag om riksdagens nämndmyndigheter.

19.3 Förslag till lag med instruktion för Partibidragsnämnden

Uppgifter

1 § Partibidragsnämnden prövar frågor om stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och enligt lagen (2010:xxx) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

Bestämmelsen anger vilka uppgifter Partibidragsnämnden har och hänvisar till dels den lag som reglerar Partibidragsnämndens nuvarande uppgifter, dels till det nya förslag till lag som ger nämnden utvidgade uppgifter.

Gemensamma bestämmelser

2 § Partibidragsnämnden är en myndighet under riksdagen.

För nämnder som är myndigheter under riksdagen finns gemensamma bestämmelser i lagen (2011:xxx) om riksdagens nämndmyndigheter.

Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 15.4.

I andra stycket hänvisas till de gemensamma bestämmelserna i den nya lagen för riksdagens nämndmyndigheter.

Genom paragrafen etableras det nämnd- och värdmyndighetsförhållande mellan Partibidragsnämnden och riksdagsförvaltningen som framgår av den nya lagen.

Sammansättning och behörighetskrav

3 § Nämnden består av tre ledamöter, varav en är ordförande.

Ledamöterna ska inneha eller ha innehaft ordinarie tjänst som domare.

Bestämmelserna i paragrafen är sakligt sett och med smärre redaktionella ändringar överförda från andra meningen och delar av tredje meningen i 13 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Förordnande av ledamöter

4 § Ledamöterna utses av riksdagsstyrelsen för sex år.

Om en ledamot är tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag på grund av sjukdom eller annan orsak, får riksdagsstyrelsen utse en ersättare så länge hindret varar.

Bestämmelsen i första stycket är överförd från tredje meningen i 13 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Den nya bestämmelsen i andra stycket behandlas i avsnitt 15.5.

Omröstning

5 § Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning i nämnden tillämpas bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol i tvistemål.

Bestämmelsen är överförd från 13 § andra stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Organisation

6 § Nämnden ska ha en sekreterare.

Bestämmelsen är ny för Partibidragsnämnden. Liksom för de andra nämndmyndigheterna ska det framgå att Partibidragsnämnden ska ha en sekreterare. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.

BILAGA 1

Utredningsdirektiv – Reglering av riksdagens nämnder

2008-10-13

Dnr 049-321-2008/09

Bakgrund

Enligt lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen ska riksdagsförvaltningen tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet.

Med riksdagsorgan avses

- 1) Kammare och utskott, dvs. organ med direkt koppling till beslutprocessen i riksdagen
- 2) Riksdagens myndigheter, dvs. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen samt Riksbanken.
- 3) Riksdagens nämnder, dvs. Riksdagens överklagandenämnd, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden, Valprövningsnämnden, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.
- 4) Inom riksdagen finns ett antal delegationer² som i första hand har uppdrag inom det utrikespolitiska området. Sekretariatsstödet till dessa delegationer ges huvudsakligen av riksdagsförvaltningen, genom riksdagens internationella kansli.
- 5) T.ex. Utrikesnämnden

I begreppet riksdagsorgan inryms således både de från riksdagsförvaltningen helt fristående myndigheterna Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Riksrevisionen samt de nämnder och delegationer som i olika avseenden biträder riksdagen.

När det gäller riksdagens nämnder har vissa oklarheter i fråga om ansvarsförhållanden av administrativ natur mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen uppmärksamats.

² Exempelvis delegationerna till Nordiska rådet, Europarådet, OSSE, IPU, EMPA och Nato

Oklarheter i ansvarsfördelningen

Det finns anledning att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan riksdagens nämnder och riksdagsförvaltningen.

I första hand åsyftas här de nämnder där riksdagsförvaltningen i dag har ansvar för förvaltningsuppgifter såsom administration och utbetalning av anslag eller arvoden, förordnanden av ledamöter i nämnden eller föredragande eller likartad uppgift. De berörda nämnderna är i första hand

- Riksdagens överklagandenämnd
- Partibidragsnämnden
- Riksdagens ansvarsnämnd
- Riksdagens arvodesnämnd
- Statsrådsarvodesnämnden
- Valprövningsnämnden
- Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Därutöver kan även riksdagens särskilda nämnd, tjänstenämnden för riksdagen och dess verk samt Utrikesnämnden beröras.

Riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd berörs inte av detta arbete.

Riksdagens nämnder har samtliga sina uppgifter definierade i lag. I uppgifterna ingår vanligen någon form av prövning av en eller flera uppgifter med koppling till riksdagens verksamhet.

De problem som omnämns i det föregående återfinns i första hand inom följande områden:

Avsaknad av årsredovisningar eller verksamhetsbeskrivningar

Det saknas i dag såväl systematiserade årsredovisningar eller verksamhetsbeskrivningar för nämnderna. Riksdagsförvaltningens årsredovisning innehåller inte heller någon verksamhetsstatistik eller några kostnadsuppgifter för nämnderna. Nämndernas verksamhet är alla av den arten att det bör finnas ett rimligt allmänintresse rörande de beslut som fattas samt de kostnader som finns för verksamheten. Nämndernas skyldighet att årligen lämna relevant verksamhetsstatistik bör regleras. Då nämnderna finansieras med anslag som ursprungligen tilldelas riksdagsförvaltningen bör en årlig verksamhetsbe-

skrivning lämnas till riksdagsförvaltningen för att sedan kunna ingå som en del i riksdagsförvaltningens årsredovisning.

Disposition av anslagsmedel

Vissa av nämnderna fattar dessutom beslut som innebär att anslagsmedel tas i anspråk för olika ändamål. Det kan gälla rena transfereringar, som i fråga om Partibidragsnämnden, men också beslut av administrativ karaktär såsom kostnader för de utredningar arvodesnämnden i dag initierar.

Uppdrag

Uppdraget innebär att lämna förslag till en generell reglering av ansvarsförhållandena mellan nämnderna och riksdagsförvaltningen, samt att reglera nämndernas skyldighet att lämna underlag till riksdagsförvaltningens årsredovisning m.m.

Under utredningsarbetet ska samråd ske med de olika nämnderna. De frågor som då aktualiseras av administrativ karaktär ska beaktas och prövas av utredningen.

I uppdraget ingår inte att ompröva de uppdrag nämnderna har i dag. I de fall nämndernas nuvarande reglering av något skäl bör uppdateras eller ändras till följd av ändrade förhållanden eller andra skäl som kan framkomma under utredningen ska förslag till ändring i nämndernas styrande författningar också lämnas. Om det finns anledning att ändra regler av annan karaktär, t.ex. angående överklaganden av beslut som en nämnd fattat för att uppnå ökad tydlighet och en mer likartad reglering får sådana förslag lämnas om de motiveras i särskild ordning.

I uppdraget ingår att pröva om den befintliga regleringen av nämnderna ska läggas samman i en författning. I den mån detta ger en ökad tydlighet och överskådlighet ska ett sådant förslag presenteras. Det kan dock finnas skäl däremot, då ska utredningen i stället presentera ett förslag som kan utgöra komplement till riksdagsförvaltningens instruktion med bestämmelser som klargör ansvaret mot nämnderna.

Ett motiverat förslag till författningstext ska presenteras senast den 31 mars 2009.

I bilaga till detta uppdrag finns utdrag ur en nyligen genomförd kartläggning av nämnderna.

BILAGA 2

Sammanställning över direkta kostnader för riksdagens nämndmyndigheter 2006–2009

Sammanställning över direkta kostnader för riksdagens nämndmyndigheter 2006–2009

	2006	2007	2008	2009	Totalt 2006-2009
Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna	144 387	142 292	144 097	142 101	572 877
Partibidragsnämnden	112 863	102 168	96 105	96 624	407 760
Riksdagens ansvarsnämnd	–	–	–	–	–
Riksdagens arvodesnämnd	155 965	184 823	194 860	184 165	719 813
Riksdagens överklagandenämnd	104 366	85 735	95 431	96 990	382 522
Statsrådsarvodesnämnden	151 169	162 576	151 848	154 298	619 891
Valprovsnämnden	454 738	320 399	298 852	303 978	1 377 967
Totalt för året	1 123 488	997 993	981 193	978 156	4 080 830