



En ny instruktion för riksdagsförvaltningen

Sammanfattning

I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen en ny instruktion för riksdagsförvaltningen. Syftet med förslaget är att göra instruktionen tydligare genom att undanröja vissa oklarheter om riksdagen och förvaltningen i den nuvarande författningen och att samtidigt klarlägga ansvarsfördelningen mellan riksdagsstyrelsen och riksdagsdirektören. Riksdagsstyrelsen ska ha den mer strategiska rollen medan riksdagsdirektören ska ha den operativa. Vidare är avsikten att anpassa instruktionen till rådande förhållanden och att uppnå att beslut fattas av rätt organ. Språket i författningsförslaget har moderniserats. Stora delar av regleringen i den nuvarande instruktionen har oförändrade i sak förts över till förslaget.

Förslaget innebär i huvudsak följande. Myndighetens uppgifter samlas under en inledande rubrik. Det tydliggörs att riksdagsförvaltningen är en av riksdagens underlydande myndigheter som har till uppgift att tillhandahålla resurser och service även till talmannen och partikanslierna i riksdagen. Det klargörs att förvaltningen har till uppgift att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar. Vissa anställningsbeslut förs över från styrelsen till riksdagsdirektören, likaså ansvaret för löner och ersättningar med undantag för de beslut som gäller riksdagsdirektören. Rätten att besluta om författningar renodlas. Möjligheten att lämna över hanteringen av även riksdagsledamöternas pensioner till en annan myndighet förtydligas. Ändringsförslagen medför en del följdändringar i andra författningar. Ändringarna bedöms inte ge några ekonomiska effekter.

Riksdagsstyrelsen anser att förslagen är i linje med de mål som riksdagen nyligen godkänt för den statliga förvaltningspolitiken.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
1 Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2 Lagtext.....	5
2.1 Förslag till lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen	5
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter	12
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.....	13
2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.....	14
2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	15
2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ	16
2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter	17
3 Ärendet och dess beredning.....	18
4 Bakgrund	19
5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag.....	21
5.1 Riksdagsförvaltningens uppgifter	21
5.2 Riksdagsförvaltningens ledning.....	33
5.3 Riksdagsstyrelsen	38
5.3.1 Allmänt	38
5.3.2 Styrelsens ansvar.....	39
5.3.3 Styrelsens beslutsförhet.....	44
5.3.4 Delegering.....	45
5.3.5 Ledamotsrådet.....	46
5.4 Riksdagsdirektören	49
5.5 Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik.....	53
5.6 Krav på svenskt medborgarskap.....	55
5.7 Personalansvarsnämnd.....	58
5.8 Ärendenas handläggning	60
5.9 Behörighet att föra statens talan	62
5.10 Överklagande.....	63
5.11 Ikraftträdande.....	65
5.12 Övriga författningsändringar	66
6 Kostnadskonsekvenser.....	68
7 Författningskommentar	69
7.1 Förslag till lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen	69

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter	77
7.3 Förslag till ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.....	77
7.4 Förslag till ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter	78
7.5 Förslag till ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.....	78
7.6 Förslag till ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	78
7.7 Förslag till ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter	78

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen
2. lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter
3. lag om ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter
4. lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter
5. lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
6. lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ
7. lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

Stockholm den 16 mars 2011

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Kathrin Flossing

I beslutet har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Sven-Erik Österberg (S), Mats Gerdau (M), Mehmet Kaplan (MP), Johan Persson (FP), Agneta Gille (S), Margareta Pålsson (M), Leif Jakobsson (S), Tomas Tobé (M), Pia Nilsson (S), Magdalena Andersson (M).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen.

Riksdagsförvaltningen ska

1. tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna,
2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 9 kap. 4 § riksdagsordningen,
3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU samt handlägga ärenden om riksdagens internationella kontakter, och
4. vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

2 § Riksdagsförvaltningen ska om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,
2. utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter utom Riksbanken,
3. upprätta anslagsdirektiv för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statens budget,
4. besluta i frågor om ekonomiska förmåner 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. ansvara för löner, arvoden och andra ersättningar till arbetstagare och arvodesberättigade hos Riksdagsförvaltningen, riksdagens nämnder och övriga riksdagsorgan samt svara för hanteringen av pensioner och andra förmåner till dessa och deras efterlevande,
6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter samt företräda riksdagens myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister om kollektivavtal som har slutits av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningen ska ge riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

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

3 § Riksdagsförvaltningen ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen.

4 § Riksdagsförvaltningen får

1. inom myndighetens fastigheter upplåta lägenheter och lokaler,
2. inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla varor och tjänster för vilka avgifter får tas ut.

Riksdagsförvaltningen bestämmer avgifternas storlek.

5 § Riksdagsförvaltningen får delta i internationellt biståndarbete inom det parlamentariska området.

6 § Riksdagsförvaltningen får överlämna en uppgift att handlägga frågor som anges i 2 § första stycket 4 till en annan myndighet. Vad som sägs om Riksdagsförvaltningen ska i sådant fall gälla den myndigheten när det gäller det som föreskrivs i

- 8 kap. och 13 kap. 22–26 §§ lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, och
- 9 kap. 18–22 §§ den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet.

7 § Riksdagsförvaltningen får

1. meddela ekonomiadministrativa föreskrifter enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen för riksdagens myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen,
2. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som Riksdagsförvaltningen ingått,
3. meddela personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagens myndigheter utom Riksrevisionen,
4. meddela föreskrifter om att endast den som är svensk medborgare får ha en viss anställning vid Riksdagsförvaltningen, och
5. inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter utöver vad som följer av punkterna 1–4.

Myndighetens ledning

8 § Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse. Bestämmelser om val av ledamöter och om ordförande i riksdagsstyrelsen finns i riksdagsordningen.

Styrelsens ansvar

9 § Styrelsen 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 Riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel.

10 § Styrelsen beslutar om

1. framställningar och redogörelser till riksdagen,
2. Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,
3. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över Riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 44 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,
4. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen,
5. Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,
6. slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, avbrytande av andra förhandlingar än förhandlingar i tvister om avtal, lockouter eller andra stridsåtgärder samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagens myndigheter,
7. anställning av en biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chefer för utskottskanslier och en chef för EU-nämndens kansli,
8. lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören, och
9. sådana frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

11 § Bestämmelser om styrelsens ansvar för internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Styrelsens arbetsformer

12 § Bestämmelser om riksdagsstyrelsens sammansättning finns i riksdagsordningen.

13 § Riksdagsstyrelsen är beslutsför när ordföranden och därutöver minst sex ledamöter är närvarande.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 18 § förvaltningslagen (1986:223).

Ledamotsrådet

14 § Riksdagsstyrelsen utser för valperioden ett råd för beredning av ledamotsnära frågor.

I ledamotsrådet ska en representant för varje partigrupp ingå. Riksdagsstyrelsen utser även ersättare för ledamöterna i rådet.

Ledamotsrådet sammanträder på kallelse av riksdagsdirektören.

15 § Innan riksdagsdirektören avgör ett ärende av större vikt eller principiell betydelse för riksdagens ledamöter ska han eller hon samråda med ledamotsrådet.

Om två eller flera ledamöter i rådet är emot riksdagsdirektörens förslag till avgörande av ett förelagt ärende ska riksdagsdirektören hänskjuta ärendet till riksdagsstyrelsen för beslut.

Delegering

16 § Ärenden som inte enligt 10 och 25 §§ ska beslutas av riksdagsstyrelsen eller personalansvarsnämnden beslutas av riksdagsdirektören eller, om inte riksdagsstyrelsen bestämt något annat, av den som riksdagsdirektören utser.

17 § Riksdagsstyrelsen får överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden som avses i 10 § 7.

Riksdagsstyrelsen får även överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden som avses i 10 § 3 och 6 samt vidta åtgärder med anledning av internrevisionens redovisning och revisionsplan när styrelsens beslut inte utan olägenhet kan avvaktas.

Sådana beslut ska anmälas för styrelsen vid dess nästkommande sammanträde.

Riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen

18 § Riksdagsdirektören är chef för Riksdagsförvaltningen. Riksdagsdirektören ansvarar inför styrelsen och ska svara för den löpande verksamheten enligt de direktiv som styrelsen beslutar.

Riksdagsdirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

19 § När riksdagsdirektören inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska uppgifterna som chef för Riksdagsförvaltningen i första hand skötas av den biträdande riksdagsdirektören och i andra hand av en tjänsteman inom Riksdagsförvaltningen som riksdagsdirektören utsett efter samråd med talmannen.

Den biträdande riksdagsdirektören ersätter även i övrigt riksdagsdirektören i den utsträckning som riksdagsdirektören bestämmer.

Riksdagsdirektörens uppgifter

20 § Riksdagsdirektören ska förutom att svara för den löpande verksamheten även

1. fortlöpande följa upp och pröva Riksdagsförvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
2. se till att riksdagsledamöternas, allmänhetens och andras kontakter med Riksdagsförvaltningen underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett vårdat, enkelt och begripligt språk i Riksdagsförvaltningens skrivelser och beslut,
3. verka för att Riksdagsförvaltningen genom samverkan med andra statliga myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

21 § Riksdagsdirektören får besluta om Riksdagsförvaltningens organisation i de delar detta inte är reglerat i riksdagsordningen.

22 § Riksdagsdirektören ska svara för Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik enligt 23 § och företräda Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare.

Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik

23 § Riksdagsförvaltningen ska

1. se till att de anställda är väl förtroga med myndighetens uppdrag,
2. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet, och
3. verka för jämställdhet mellan kvinnor och män samt för mångfald i arbetslivet.

Anställningar och uppdrag

24 § Riksdagsdirektören väljs av riksdagen enligt bestämmelser i riksdagsordningen.

Annan personal anställs av Riksdagsförvaltningen.

Personalansvarsnämnd

25 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd prövar följande frågor när det gäller anställda i Riksdagsförvaltningen:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,

2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

Riksdagsdirektören är ordförande i personalansvarsnämnden.

Riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter om nämndens sammansättning i övrigt och om dess verksamhet.

26 § Personalansvarsnämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Ärendenas handläggning

27 § Ärendena ska avgöras efter föredragning.

Riksdagsförvaltningen får i arbetsordningen eller i särskilda beslut bestämma att ärenden som avgörs av någon annan än riksdagsdirektören inte behöver föredras.

Riksdagsdirektören får utan föredragning fatta sådana beslut som inte kan skjutas upp till dess att man har hunnit att föredra ärendet.

28 § För varje beslut i ett ärende ska det upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som fattat beslutet,
4. vem som varit föredragande, och
5. vem som varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Protokoll ska föras när det förekommer skiljaktiga meningar eller när protokoll behövs av någon annan orsak.

Om en skiljaktig mening finns ska den alltid anges när en underrättelse lämnas om innehållet i ett beslut fattat av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningens rätt att företräda staten vid domstol

29 § Inom sitt verksamhetsområde företräder Riksdagsförvaltningen staten vid domstol.

Riksdagsförvaltningen får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra Riksdagsförvaltningens talan.

Överklagande

30 § Bestämmelser om överklagande av beslut av Riksdagsförvaltningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011 då lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen ska upphöra att gälla.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

dels att i rubriken till lagen och i 1, 5 och 6 §§ ordet "riksdagsförvaltningen" ska skrivas med stor begynnelsebokstav,

dels att 2, 3 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Ett beslut som gäller anställning hos *riksdagen eller dess* myndigheter får överklagas i enlighet med vad som anges i denna lag om beslutet

1. gäller *tjänstetillsättning med de undantag som framgår av 3 §* och saken inte enbart avser tvist om kollektivavtal,

2. gäller en fråga som är reglerad i lag eller i annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas.

Ett beslut som gäller anställning hos *riksdagens* myndigheter får överklagas i enlighet med vad som anges i denna lag om beslutet

1. gäller *en annan anställning än en sådan som anges i 3 §* och saken inte enbart avser tvist om kollektivavtal,

3 §²

Ett beslut om *tjänstetillsättning* får inte överklagas om det avser någon av följande *tjänster*

hos *riksdagen* – biträdande riksdagsdirektör och *chef för kammarkansliet, chef för administrativa avdelningen, biträdande kammarsekreterare, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli och chef för riksdagens internationella kansli,*

hos Riksbanken – ledamöter av direktionen och chef för revisionsenhet, hos Riksdagens ombudsmän – chef för ombudsmännens kansli.

Ett beslut om *anställning* får inte överklagas om det avser någon av följande *anställningar*

hos *Riksdagsförvaltningen* – biträdande riksdagsdirektör, *avdelningschef, chef för ett utskottskansli eller chef för EU-nämndens kansli,*

8 §

Överklagande av ett sådant beslut om *tjänstetillsättning* som tillkännages genom anslag *skall* göras inom tre veckor från den dag då beslutet anslogs. Andra beslut *skall* överklagas inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet.

Överklagande av ett sådant beslut om *anställning* som tillkännages genom anslag *ska* göras inom tre veckor från den dag då beslutet anslogs. Andra beslut *ska* överklagas inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

¹ Senaste lydelse 2000:428.

² Senaste lydelse 2009:177.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

dels att i 1 och 2 §§ ordet "riksdagsförvaltningen" ska skrivas med stor begynnelsebokstav,

dels att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Av 5 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen framgår att riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde.

Av 7 § lagen (2011:000) med instruktion för Riksdagsförvaltningen framgår att Riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde.

Övriga myndigheter som avses i 1 § får meddela de närmare föreskrifter inom sitt verksamhetsområde som behövs för tillämpning av

1. denna lag och
2. säkerhetsskyddslagens (1996:627) bestämmelser om säkerhetsprövning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

dels att i 4 kap. 2, 2 a, 3 och 3 a §§, 5 kap. 2, 4, 6, 8 och 10 §§, 8 kap. 13 §, 9 kap. 8 och 9 §§, 11 kap. 8 §, 13 kap. 7, 18 och 21 §§, 15 kap. 2 § och 16 kap. 1 § ordet ”riksdagsförvaltningen” ska skrivas med stor begynnelsebokstav,

dels att 13 kap. 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

22 §³

Den som vill att inkomstgaranti ska betalas ut ska skriftligen ansöka om det hos Statens tjänstepensionsverk enligt 2 a § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Inkomstgaranti kan inte betalas ut för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

Den som vill att inkomstgaranti ska betalas ut ska skriftligen ansöka om det hos Statens tjänstepensionsverk enligt vad som följer av 6 § lagen (2011:000) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

³ Senaste lydelse 2010:522.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

dels att i 18 och 23 §§ ordet "riksdagsförvaltningen" ska skrivas med stor begynnelsebokstav,

dels att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁴

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomiska och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn med administrativt ansvar i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomiska och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av Riksdagsförvaltningen enligt 7 § första stycket 1 och 2 lagen (2011:000) med instruktion för Riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt *de* förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn med administrativt ansvar i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

⁴ Senaste lydelse 2010:1817.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

dels att i 2 § orden ”rådet för ledamotsnära frågor” ska bytas ut mot ”ledamotsrådet”,

dels att i 3 § ordet ”riksdagsförvaltningen” ska skrivas med stor begynnelsebokstav⁵.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

⁵ Senaste lydelse av 2 § 2010:1418.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

Riksdagens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning samt om avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd när det gäller arbetstagare som *skall* anställas genom beslut av *Riksdagens förvaltningsstyrelse* och andra arbetstagare som styrelsen bestämmer.

Nämnden består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden *skall* vara jurister och ha erfarenhet som domare.

Riksdagens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning samt om avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd när det gäller arbetstagare som *ska* anställas genom beslut av *riksdagsstyrelsen* och andra arbetstagare som styrelsen bestämmer.

Nämnden består av *en* ordförande, *en* vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden *ska* vara jurister och ha erfarenhet som domare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

⁶ Senaste lydelse 1994:271.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen gav den 20 maj 2009 (dnr 230-2528-08/09) riksdagsdirektören i uppdrag att genomföra en översyn av bl.a. lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

I uppdraget ingick att genomföra en översyn av regelverket för ledningen av riksdagsförvaltningen och ansvarsfördelningen mellan olika organ inom förvaltningen. Enligt direktivet skulle utredaren bl.a. även se över vissa tjänstebemämnningar och reglerna för tjänstetillsättningar.

Den struktur och den ansvarsfördelning som finns i myndighetsförordningen (2007:515) samt de myndighetsspecifika instruktionerna för myndigheterna under regeringen skulle, där så är relevant, tjäna som förlaga.

I uppdraget ingick att integrera delar av de förslag till reglering av formerna för intern styrning och kontroll samt internrevision för riksdagens myndigheter som på uppdrag av riksdagsstyrelsen beretts av en expertgrupp. Expertgruppens förslag behandlades i riksdagen hösten 2010 (framst. 2009/10:RS6, bet. 2010/11:KU9).

Utredningsuppdraget genomfördes som en enmansutredning. Utredaren överlämnade sitt förslag i utredningen En ny instruktion för riksdagsförvaltningen (2009/10:URF1) i april 2010. Förslagen har remissbehandlats.

4 Bakgrund

Varje myndighet måste ständigt vara uppmärksam på i vad mån reglerna på myndighetens område leder till eftersträvarade resultat. Att ha en otydlig reglering kan vara hämmande för en modern verksamhetsutveckling. Inom statsförvaltningen råder ett allmänt krav på effektivitet och rationella rutiner, vilket bl.a. medför behov av organisatoriska omdispositioner.

Till skillnad från myndigheterna under regeringen som har en entydig uppdragsgivare i regeringen arbetar riksdagsförvaltningen i många avseenden för flera olika intressenter. Riksdagspartierna har inte sällan olika intressen och olika åsikter i de frågor som faller inom riksdagsförvaltningens ansvarsområde. Den samlade parlamentariska ledningsorganisationen i form av riksdagsstyrelsen har givit en tydlighet i organisationen.

Den statliga förvaltningspolitiken bygger på de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Under våren 2010 behandlade riksdagen en ny förvaltningspolitisk proposition (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Riksdagen godkände regeringens förslag till mål för förvaltningspolitiken. Det innebär att förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

En myndighets instruktion ska innehålla övergripande bestämmelser om uppgifter, beslutsformer och arbetssätt. Detaljreglering bör däremot finnas i andra styrdokument.

Den nuvarande lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen tillkom 2000 (förs. 1999/2000:TK2, bet. 1999/2000:KU19) och har därefter ändrats ett flertal gånger. Instruktionen bygger på ett förslag från den parlamentariska kommittén, Riksdagskommittén, som 1998 fick i uppgift att se över vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Förslaget innebar i korthet att en då nyinrättad riksdagsstyrelse övertog beslutsuppgifter från talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen och blev högsta beslutande organ i alla frågor som gäller riksdagsförvaltningen. Talmannen blev ordförande i styrelsen. Riksdagsdirektören föreslogs ansvara för ledningen av hela förvaltningens verksamhet inför styrelsen. En följd av detta förslag var att förvaltningskontoret inte längre kunde vara en från den övriga förvaltningen avgränsad del av organisationen för hanteringen av vissa myndighetsuppgifter. Förvaltningskontorets instruktion ersattes av en instruktion som omfattade hela den samlade riksdagsförvaltningen. Flera av formuleringarna i förvaltningskontorets instruktion fick dock följa med över till den nu gällande instruktionen från 2000 och har därefter inte ändrats och heller inte tillämpats.

Den nuvarande instruktionen har blivit svåröverskådlig och innehåller vissa oklarheter. Instruktionen är i sin nuvarande utformning inte anpassad till

den gällande ordningen inom myndigheten, och bl.a. ansvarsfördelningen och beslutsbefogenheterna är otydliga.

Ytterligare ett motiv att ändra den nuvarande instruktionen är att verksförordningen (1995:1322) upphörde att gälla den 1 januari 2008 och ersattes av en ny myndighetsförordning (2007:515), som är tillämplig på samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Regeringen avsåg med förändringarna att uppnå en tydligare reglering av ansvaret för sina myndigheters verksamhet. Förordningen innebär ett förtydligande av de tre ledningsformerna enrådgivningsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. Regleringen av ledningsformen i instruktionerna för de myndigheter som lyder under regeringen har också blivit mer tydlig och enhetlig. I samband med den nya myndighetsförordningen ändrades ett stort antal av myndigheternas instruktioner.

En språklig anpassning till de begrepp som bl.a. används i den nya myndighetsförordningen bör göras. Riksdagsstyrelsen finner ett värde i att riksdagsförvaltningens instruktion så mycket som möjligt ansluter till de instruktioner som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Riksdagsstyrelsen delar utredarens slutsats att de förändringar som behövs för att komma till rätta med de nuvarande bristerna är av en sådan omfattning att instruktionen i sin helhet behöver omarbetas. Det finns anledning att föreslå riksdagen en helt omarbetad instruktion. Det här förslaget bygger även på riksdagens ställningstaganden om den statliga förvaltningspolitiken.

5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

5.1 Riksdagsförvaltningens uppgifter

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Riksdagsförvaltningens uppgifter, inledningsvis vad myndigheten ska göra och därefter vad den får göra, sammanförs under en rubrik. Ett nytt uttalat ansvar för att tillhandahålla resurser och service för talmannens och partikansliernas verksamhet och för att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar föreslås. När det gäller rätten att meddela föreskrifter föreslås vissa förändringar.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

De grundläggande bestämmelserna för riksdagsförvaltningens uppdrag ges i riksdagsordningen (RO). Där slås fast att det övergripande målet för riksdagsförvaltningen är att skapa goda förutsättningar för att riksdagen ska kunna uppfylla sina konstitutionella och demokratiska uppgifter samt sina internationella åtaganden. Enligt 9 kap. 4 § RO ska riksdagsförvaltningen, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning 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, och
4. besluta om föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

Vilka uppgifter som, inom den i riksdagsordningen angivna ramen, riksdagsförvaltningen ska utföra har riksdagen till uppgift att bestämma i en instruktion eller annan lag eller genom ett beslut i annan form (Grundlagberedningens bet. SOU 1972:15 s. 302).

I den nu gällande instruktionen (2000:419) för riksdagsförvaltningen anges i den inledande paragrafen sex huvuduppgifter för riksdagsförvaltningen:

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 samt
6. tillhandahålla de resurser och den service m.m. som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen utgår från de överväganden som Riksdagskommittén redovisade då den nu gällande instruktionen förelades riksdagen (1999/2000:TK2). Utgångspunkten var då, och är även nu, att instruktionen ska ge ett tydligt stöd åt alla de olika verksamheter som ska bedrivas inom myndigheten. Detta ligger i linje med principen att statliga myndigheter i princip endast ska utföra sådan verksamhet som de har författningsstöd för.

Riksdagsförvaltningens uppgifter och arbetsformer är dock inte statiska. Bestämmelserna bör därför inte vara så detaljerade att de motverkar behovet av verksamhetsutveckling.

I enlighet med strukturen för instruktioner för myndigheter under regeringen, anser riksdagsstyrelsen att myndighetens uppgifter ska samlas under en inledande rubrik.

Inledningsvis föreslås att begreppet huvuduppgifter tas bort eftersom detta inte längre används i verksamheten. Begreppet tillkom 2000 för att markera att riksdagens förvaltning skulle utgöra en integrerad organisation, och en bestämmelse infördes som mer konkret lyfte fram de huvuduppgifter som låg på den samlade förvaltningen (bet. 1999/2000:KU19).

Detta bör i stället uttryckas så att riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att hjälpa riksdagen. På så sätt tydliggörs att riksdagsförvaltningen är en av riksdagens underlydande myndigheter och därmed skild från riksdagen i dess egenskap av beslutsfattare.

Riksdagsförvaltningen är riksdagens centrala myndighet för handläggning av de frågor som anges i 9 kap. 4 § RO (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 816). Termen riksdag används enligt bl.a. nämnda grundlagskommentar (s. 208) uteslutande som beteckning på statsorganet folkrepresentationen.

I den nu gällande instruktionen förekommer de olika begreppen riksdagen, riksdagsförvaltningen och förvaltningen och det är i vissa fall oklart vad som avses. Målsättningen är att i det nya förslaget tydliggöra skillnaden mellan riksdagen och riksdagsförvaltningen och undanröja oklarheterna.

För att ytterligare betona att riksdagsförvaltningen är en av riksdagens underlydande myndigheter föreslås att myndighetens namn fr.o.m. ikraftträdandet av den nya instruktionen stavas med stor bokstav. Detta för att det tydligt ska framgå att myndigheten ingår i kretsen av riksdagsmyndigheter tillsammans med Riksbanken, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän och näm-

namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

derna. En parallell kan även dras med stavningen av Regeringskansliet. I förslagen till lagtexter är myndighetsnamnet därför skrivet med stor bokstav.

Innebörden av regleringen i den nu gällande första paragrafen i instruktionen förs i förslaget över till den nya instruktionens inledande bestämmelse, dock med undantag av punkt 5.

Säkerhet och krisberedskap

Anledningen till att punkt 5 om säkerhet och fredstida krishantering inte omnämns i den nu föreslagna inledande paragrafen är att riksdagsförvaltningen sedan bestämmelsen infördes i instruktionen har omorganiserat arbetet med säkerhet och beredskap. Dessa funktioner är inte längre direkt underställda riksdagsdirektören utan är att betrakta som en del av den löpande verksamheten. Noteras kan att Lagrådet vid behandlingen av förslaget till den nu gällande 1 § 5 (bet. 2005/06:KU16), ifrågasatte placeringen av ansvaret för säkerhet och för fredstida krishantering under riksdagsförvaltningens huvuduppgifter.

Riksdagsstyrelsen föreslår därför att det i stället införs en bestämmelse (3 §) av vilken framgår att riksdagsförvaltningen i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen. Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Enligt Regeringskansliets instruktion, förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, ansvarar förvaltningschefen för de förberedelser som behövs i Regeringskansliet för att riksdagen, statschefen och regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter när de yttre omständigheterna gör det omöjligt eller olämpligt att använda ordinarie verksamhetsformer. Förvaltningschefen ska i denna fråga samverka med riksdagsförvaltningen och Kungl. Hovstaterna.

Riksdagsorgan

I och med den nu föreslagna formuleringen att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och *övriga riksdagsorgans verksamhet* osv. (1 §) inbegrips även riksdagens nämnder. En översyn av regleringen av riksdagens nämnder pågår för närvarande, och en redovisning med ett lagförslag har presenterats i ett utredningsbetänkande (2009/10:URF2 Reglering av riksdagens nämnder).

När det gäller begreppet *riksdagsorgan* kan konstateras att någon entydig definition av vilka som åsyftas inte gått att finna. Utskotten, EU-nämnden, myndigheterna under riksdagen samt nämnderna räknas till kretsen men även kommittéer och internationella delegationer. Organen kan ha beslutande, rådgivande eller rent samordnande funktioner. Riksdagsorgan kan vidare vara helt självständiga, såsom riksdagsmyndigheterna, men även delar av dessa kan anses vara riksdagsorgan. Exempel på detta är riksdagsstyrelsen och riksbanksfullmäktige. Begreppet kan således anses vara något av ett samlingsbegrepp för organ som inte lyder under regeringen och heller inte är att

definiera som ett annat statligt eller kommunalt organ. För de allra flesta riksdagsorgan regleras verksamheten i lag men de kan även regleras i föreskriftsform.

Som ett krav för att rubriceras som ett riksdagsorgan bör det dock enligt riksdagsstyrelsens mening finnas ett uttryckligt beslut av antingen riksdagen eller riksdagsstyrelsen och den verksamhet som organet bedriver bör vara av mer permanent karaktär.

Riksdagsförvaltningens stöd till talmannen och partikanslierna

Talmannen eller, i hans eller hennes ställe, någon av vice talmännen leder riksdagens arbete. Det är även talmannen som leder kammarens sammanträden. Riksdagsdirektören expedierar sedan riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet (9 kap. 1 § RO).

I den nuvarande instruktionen finns inte reglerat att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service till talmannen. Detta bör enligt riksdagsstyrelsens mening för tydlighets skull framgå av instruktionen, lämpligen i 1 § 1.

Partigrupperna i riksdagen är inte omnämnda i regeringsformen. I riksdagsordningen omnämns de på ett fåtal ställen. Till exempel föreskrivs i 1 kap. 5 § RO att varje partigrupp ska utse en särskild företrädare för att samråda med talmannen i vissa angelägenheter. Någon reglering av partigrupperna är det inte fråga om, utan de förutsätts helt enkelt finnas till (Holmberg och Stjernquist, Vår författning, 13:e uppl. rev. av Isberg och Regner, 2003, s. 111). Deras verksamhet kan sägas vara en förutsättning för att riksdagsarbetet ska fungera. Partigrupperna har interna arbetsordningar, och varje grupp väljer bl.a. sin s.k. gruppledare och sitt presidium.

Partigrupperna har kanslier till vilka bidrag med statsmedel betalas enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Som partigrupp räknas varje grupp av riksdagsledamöter från ett parti som har fått minst 4 % av rösterna i hela riket vid ett riksdagsval.

Riksdagsförvaltningen har i rapporten Kartläggning av ansvarsfördelningen mellan partikanslier i riksdagen och riksdagsförvaltningen m.m. (2007/08:URF2) utrett bl.a. frågan om riksdagsförvaltningens service till partikanslierna.

Rapporten är en redovisning av det uppdrag att kartlägga ansvarsfördelningen mellan partikanslierna i riksdagen och riksdagsförvaltningen som gavs till arbetsmarknadsutskottets kansli sommaren 2007. Rapporten består av en kartläggning av ansvarsfördelningen på i huvudsak sju olika områden bl.a. lokaler, arbetsmiljö, tekniskt stöd, säkerhetsfrågor samt slutsatser och förslag till förändringar och förbättringar.

I rapporten betonas vikten av att riksdagsförvaltningens förhållande till partikanslierna präglas av de övergripande normerna transparens, rättvisa och god ekonomisk hushållning.

I förslaget till ny instruktion har ansvarsförhållandet reglerats genom att det tydliggörs att riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service

även för partikansliernas verksamhet. Den närmare utformningen av detta stöd bör dock tillkomma riksdagsstyrelsen, t.ex. genom att frågor som rör lokaler, viss basmöblering, IT-stöd m.m. regleras i föreskrifter. Av föreskriften (RFS 2005:7) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen framgår vilka resurser som riksdagsförvaltningen ska ställa till kansliernas förfogande.

Informationsansvar

Riksdagen och riksdagsförvaltningen har ett ansvar för att dels medverka i samhällsinformationen, dels kontinuerligt bedriva en saklig och partipolitiskt neutral information om riksdagen och dess arbete samt om EU. Informations-skyldigheten bör därför enligt riksdagsstyrelsens mening komma till uttryck i instruktionens 1 § som reglerar riksdagsförvaltningens uppgifter.

Riksdagens internationella arbete

De internationella kontakter som riksdagsförvaltningen har och det internationella utbyte som sker, görs i syfte att främja riksdagens, dvs. folkrepresentationens, arbete. Detta bör framhållas i instruktionen och enligt förslaget införas i instruktionens 1 §.

En annan betydelsefull uppgift med internationell anknytning är medverkan i internationellt biståndsarbete inom det parlamentariska området där olika parlament bistår med stöd bl.a. till demokratiutveckling. Det är enligt riksdagsstyrelsens mening nödvändigt att det i instruktionen för myndigheten ges uttryckligt mandat för denna verksamhet.

Byggnader och samlingar

Enligt 22 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagen ombudsmän och Riksrevisionen får riksdagsförvaltningen förvärva fast egendom och bostadsrätt. Riksdagen är inrymd i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, och riksdagen och riksdagsförvaltningen disponerar även över stora arkiv- och konstsamlingar. Det är riksdagsförvaltningens uppgift att vårda och bevara dessa byggnader och samlingar som riksdagen och riksdagsförvaltningen disponerar men som ägs av staten.

Uppgiften att vårda och bevara byggnader och samlingar är ett av de uppdrag som riksdagsstyrelsen under senare år lyft fram. Uppgiften föreslås även den få stöd i instruktionens inledande paragraf. Bestämmelsen är ny men bedöms som angelägen då riksdagsförvaltningen ansvarar för förutom byggnader även för värdefulla samlingar i form av bibliotek och arkiv samt en stor och värdefull konstsamling. De byggnader som inrymmer riksdagen är en väsentlig del av det nationella kulturarvet, och det är angeläget att riksdagsförvaltningens uppdrag i dessa delar regleras.

Uppgifter enligt 2 § 1–4 i nuvarande instruktion

Bestämmelserna om riksdagsförvaltningens uppgifter i nuvarande 2 § i instruktionen gäller endast om inte någonting annat är särskilt föreskrivet. Det kan således i en annan lag finnas särskilda bestämmelser som har företräde framför bestämmelserna i instruktionen. Sådana särskilda bestämmelser torde såväl kunna minska som öka riksdagsförvaltningens befogenheter.

De bemyndiganden för riksdagsförvaltningen att meddela föreskrifter som i dag finns i 2 § 2 och 7 flyttas enligt förslaget till 7 §. Rätten att meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagen och dess myndigheter, utom Riksbanken, tas emellertid enligt förslaget bort då några sådana föreskrifter inte meddelas.

I 2 § 3 finns i dag bl.a. reglerat att riksdagsförvaltningen ska *upprätta en sammanställning* över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet. Detta bör ändras till *upprätta anslagsdirektiv*. I anslagsdirektiv, dvs. direktiv för anslagsanvändningen, beslutar riksdagsstyrelsen om tilldelning av de anslag som riksdagen har anvisat. I direktiven anges vad som ska gälla under det kommande budgetåret för riksdagsförvaltningen när det gäller utgångspunkterna för verksamheten, uppdrag och finansiella villkor. Anslagsdirektiven kan sägas vara motsvarigheten inom riksdagsområdet till regeringens regleringsbrev.

Nuvarande punkt 4 i 2 § handlar om att riksdagsförvaltningen får *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. Uppgiften bör kvarstå.

Ansvar för löner och ersättningar

Enligt 2 § 5 i den nuvarande instruktionen ska riksdagsförvaltningen, om inte annat är särskilt föreskrivet, svara för frågor om *löner och ersättningar* till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt svara för frågor som rör pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande.

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

Det är i dag riksdagsstyrelsens uppgift att besluta om lönerna för vissa av de anställda vid riksdagens myndigheter. Det gäller för närvarande riksdagsdirektören, biträdande riksdagsdirektör tillika kanslichef vid kammarkansliet, förhandlingschefen och administrativa chefen vid riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen föreslår att detta ändras, se vidare under avsnitt 5.3.2.

Löner och övriga anställningsförmåner för riksbankschefen och vice riksbankschefer bestäms av riksbanksfullmäktige, för Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna av Nämnden för lön till Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Riksdagsförvaltningen företräder Riksdagens ombudsmän när det gäller det s.k. serviceavtalet som ingåtts mellan riksdagsförvaltningen och Arbetsgivarverket. Vidare har riksdagsförvaltningen ansvar för löneadministrationen när det gäller arbetstagare hos Riksdagens ombudsmän. I det ansvaret ingår också ett systemansvar för lönesystemet. Dessa serviceuppgifter regleras i överenskommelser mellan myndigheterna, och riksdagsförvaltningen får ersättning av Riksdagens ombudsmän för det arbete man utför. Fastställandet av löner och ersättningar sker däremot hos Riksdagens ombudsmän.

När det gäller *pensioner* hanterar riksdagsförvaltningen i stort sett endast ledamöternas samt förvaltningens anställdas pensioner. Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen fastställer självständigt sina respektive anställdas pensioner. Utbetalningarna av pensionerna sköts av Statens tjänstepensionsverk (SPV). Det bistånd som riksdagsförvaltningen emellanåt tillhandhåller myndigheterna är att lämna information om regler o.d.

Riksdagsförvaltningen bestämmer vissa arvoden till ledamöter och sekreterare i olika nämnder som lyder under riksdagen. Det är också riksdagsförvaltningen som ansvarar för utbetalningarna av dessa ersättningar sedan 1967. Nämndernas ledamöter är inte arbetstagare. En ny bestämmelse bör därför införas i instruktionen som reglerar att riksdagsförvaltningen, om inte annat är särskilt föreskrivet, ska svara för löner, arvoden och ersättningar till arbetstagare och arvodesberättigade hos riksdagsförvaltningen, riksdagens nämnder och övriga riksdagsorgan samt svara för frågor som rör pensioner och andra förmåner till dessa och deras efterlevande.

Formuleringen av bestämmelsen är ändrad då det i den nuvarande lydelsen inte tydligt framgår för vilka myndigheter och organ uppgiften ska utföras.

Riksdagsförvaltningens roll som central arbetsgivarorganisation

Enligt nuvarande 2 § 6 ska riksdagsförvaltningen 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.

Av konstitutionsutskottets uttalande i betänkande 1999/2000:KU19 (s. 10) framgår att den centrala arbetsgivarrollen i stort sett ska vara begränsad till att träffa centrala ramavtal för området och att vid behov fungera som rådgivare. Enligt 2 § tredje stycket i den nuvarande instruktionen får riksdagsförvaltningen till envar av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten. Denna bestämmelse, som tillkom i samband med den nu gällande instruktionen, ger betydande möjligheter för riksdagsförvaltningen att överlåta avtalsfrågor till riksdagens myndigheter (se bet. 1999/2000:KU19 s. 10).

När det gäller ansvaret i dag för de centrala arbetsgivarfrågorna inom riksdagens förhandlingsområde är riksdagsförvaltningens centrala arbetsgivarroll i stort sett begränsad till att träffa centrala kollektivavtal för området samt att vid behov fungera som rådgivare. Det är således riksdagsförvaltningen som är part på arbetsgivarsidan i de centrala kollektivavtal som sluts för de anställda hos riksdagen och dess myndigheter. På lokal nivå sköter myndigheterna under riksdagen själva sina förhandlingar och sluter avtal.

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

Förslaget till ny reglering av frågorna innebär inte några sakliga förändringar jämfört med tidigare. Enbart språkliga förändringar är gjorda för att klargöra att det inte är riksdagen och dess myndigheter som avses utan enbart riksdagens myndigheter.

Särskilda beslut av riksdagen

I den nu gällande instruktionens 3 § finns en bestämmelse med innebörden att riksdagsförvaltningen utöver vad som anges i nu gällande 1 och 2 §§ ska utföra de uppgifter som riksdagen genom *särskilt beslut* ålägger förvaltningen. Bestämmelsen torde härröra från 6 § lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor. I denna räknades ett antal uppgifter upp som förvaltningskontoret skulle eller fick göra. Paragrafen avslutades med att förvaltningen i övrigt ska utföra de uppgifter som följer av särskilda bestämmelser eller riksdagsbeslut.

Förslaget är att den nu gällande bestämmelsen utgår bl.a. eftersom ett tillkännagivande från riksdagen respektive ett beslut om antagande av förslag till lag måste anses vara ordinära riksdagsbeslut. Eftersom det vidare i den föreslagna 1 § slås fast att riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen, torde en bestämmelse med innebörden att myndigheten ska utföra de uppgifter som riksdagen beslutar om vara överflödig.

Upplåtelser, varor och tjänster

Enligt den nuvarande 9 § får riksdagsförvaltningen inom sitt verksamhetsområde *upplåta lägenheter och lokaler i riksdagens fastigheter*. Riksdagen som sådan i egenskap av folkrepresentationen torde dock inte kunna äga fast egendom. Det kan dock här konstateras att det för vissa av fastigheterna förekommer att riksdagen står som lagfaren ägare. Detta bör kunna ses som ett exempel på hur rollerna inom riksdagsområdet tidigare varit oklara.

Enligt 22 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagen ombudsmän och Riksrevisionen får riksdagsförvaltningen förvärva fast egendom och bostadsrätt (REA-lagen).

Förslaget från riksdagsstyrelsen är att en regel om att det även fortsättningsvis är möjligt för riksdagsförvaltningen att upplåta lägenheter och lokaler införs i den nya instruktionen (4 § 1).

Riksdagsförvaltningen får vidare, enligt den nuvarande 9 §, inom sitt verksamhetsområde *utföra uppdrag* samt *tillhandahålla varor och tjänster*. Riksdagsförvaltningen får ta ut avgifter för detta och beslutar själv om avgifternas storlek. Bestämmelser om avgifter för varor och tjänster finns i REA-lagen.

Riksdagsstyrelsen föreslår att begreppet *uppdrag* tas bort då termerna varor och tjänster får anses täcka in även detta. Någon bestämmelse om på vilken grund avgifter för eventuellt utförda uppdrag ska bestämmas finns inte heller. I REA-lagen finns enbart bestämmelser om avgifter för varor och tjänster. Därmed blir de båda lagarna överensstämmande.

I den nu föreslagna lydelsen tonas tillhandahållandet av varor och tjänster ned i förhållande till den nu gällande instruktionen. Omfattningen av denna verksamhet är i dag liten och rör sig för närvarande om bl.a. vissa tryckeritjänster och presentförsäljning av mindre omfattning.

Rätten att meddela föreskrifter

Enligt 8 kap. 13 § regeringsformen kan riksdagens myndigheter efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter. Bestämmelsen tillkom 1991 (bet. 1990/91:KU20) och innebar att det infördes en möjlighet för riksdagen att bemyndiga riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som avser interna förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter. Det innebar att det i grundlag infördes ett stöd för den praxis som hade utbildats när det gällde delegation från riksdagen till riksdagens myndigheter. Riksdagsförvaltningen räknades i detta sammanhang som en av riksdagens myndigheter (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 382).

Enligt den nuvarande 5 § i instruktionen har riksdagsförvaltningen en befogenhet att utfärda föreskrifter och råd inom sitt verksamhetsområde utöver vad som följer av 2 och 4 §§. Bestämmelsen har med vissa ändringar överförts från 6 § första stycket lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor.

Vad som avses med uttrycket ”verksamhetsområde” framgår inte av förarbetena till den nu gällande instruktionen. Däremot uttalade konstitutionsutskottet i betänkandet som behandlar bl.a. förslag till en ny instruktion för riksdagens förvaltningskontor och ändring av 9 kap. 4 § RO (KU 1983/84:5 s. 8), att dåvarande förvaltningsstyrelsen skulle ha rätt att utfärda bindande föreskrifter inom sitt *verksamhetsområde*. Konstitutionsutskottet påtalade i samband därmed, att befogenheten självfallet endast gällde föreskrifter av administrativ natur och angav att det framför allt var fråga om regler som hade anknytning till förvaltningskontorets ställning som förhandlings- och löneorgan samt som budgetansvarigt organ. Utskottet anförde vidare, att det i befogenheten att meddela föreskrifter måste anses ingå en rätt att för riksdagsområdet anta regeringsförordningar rörande en sådan verksamhet som ingår i kontorets uppgifter. Det torde alltså vara med stöd av 6 § första stycket i 1983 års instruktion för riksdagens förvaltningskontor som den dåvarande förvaltningsstyrelsen och numera med stöd av 5 § i den nuvarande instrukt-

ionen för riksdagsförvaltningen som riksdagsstyrelsen har föreskrivit att ett stort antal av de förordningar som gäller för myndigheter på det statliga området i övrigt också ska gälla för riksdagens myndigheter.

Av riksdagsförvaltningens nuvarande instruktion framgår att förvaltningen ska meddela föreskrifter om utarbetande av förslag till anslag på statsbudgeten, ekonomiadministrativa föreskrifter, tillämpningen av kollektivavtal, personaladministrativa föreskrifter samt de föreskrifter i övrigt som behövs inom varje område. Det framgår även av instruktionen att det är riksdagsstyrelsen som ska besluta om föreskrifterna. Styrelsen får dock enligt nuvarande instruktion överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse.

I 40 § i den nuvarande föreskriften (RFS 2000:2) om arbetsordning för riksdagsförvaltningen sägs att en författning meddelad av riksdagsstyrelsen, riksdagsdirektören eller i enlighet med arbetsordningen ska benämnas *Riksdagsförvaltningens föreskrift* respektive *Riksdagsförvaltningens tjänsteföreskrift*. Av 2 § lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken framgår att en sådan författning ska kungöras i riksdagsförvaltningens författningssamling (RFS).

För rekommendationer m.m. som inte utesluter andra handlingssätt ska enligt arbetsordningen beteckningen *Riksdagsförvaltningens riktlinjer* användas. Riktlinjer är regler om rekommenderade arbets- och handlingssätt och ska utges med enhetligt utseende årsvis i en särskild numrerad serie.

Beslut som fattas av riksdagsförvaltningen och som är av särskilt eller allmänt intresse får utges i särskilda numrerade serier.

Enligt tidigare riksdagsdirektörens beslut den 4 januari 2008 om myndighetens styrdokument framgår att riksdagsförvaltningen inte ger ut några allmänna råd.

Riksdagsstyrelsen föreslår således att ordet *råd* tas bort från instruktionen.

Det enda som möjligen skulle kunna tala mot ett sådant borttagande är lydelsen i 9 kap. 4 § 4 RO av vilken framgår att riksdagsförvaltningen ska, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer *besluta om föreskrifter och råd* i sådana frågor som avses i punkterna 1–3 i paragrafen.

Däremot anförde Lagrådet i samband med förslaget till lag om säkerhetsskydd i riksdagen (framst. 2005/06:RS1, bet. 2005/06:KU16) följande. Det följer av riksdagsförvaltningens instruktion att myndigheten har en föreskrifträtt. Något bemyndigande för att utfärda icke-bindande riktlinjer, dvs. enligt gängse uttryck ”allmänna råd”, torde inte enligt Lagrådets mening behövas.

Enligt grundlagskommentaren (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 323) kan myndigheterna (just här torde dock avses myndigheter under regeringen) *utan särskilt bemyndigande* besluta om allmänna råd. Härmed avses enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende.

Riksdagsstyrelsen anser sammantaget att det numera saknas skäl för att behålla begreppet råd i instruktionen. Skulle riksdagsförvaltningen i framtiden vilja utfärda allmänna råd är myndigheten oförhindrad att göra detta.

I förslaget till ny instruktion föreslås att riksdagsförvaltningens föreskrifter enbart ska kunna beslutas av riksdagsstyrelsen. Möjligheten för riksdagsdirektören att meddela föreskrifter tas således bort. Det finns i dag, som nämnts i det föregående, en möjlighet för riksdagsstyrelsen att överlåta till riksdagsdirektören att i brådskande fall besluta om föreskrifter (17 § första stycket). Riksdagsstyrelsen sammanträder en gång per månad och med tanke på den tid för beredning som krävs för utarbetande av en föreskrift torde ett ärende angående en ny föreskrift eller en ändring i en befintlig kunna anstå till nästkommande styrelsesammanträde. Skulle en extraordinär situation uppstå bör riksdagsstyrelsen kunna samlas till ett extra sammanträde eller beslut kunna fattas per capsulam.

Det finns i dag även en möjlighet för riksdagsstyrelsen att överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse (17 § andra stycket). Enligt riksdagsstyrelsens mening torde några sådana föreskrifter inte existera. Föreskriftsformen bör reserveras för regler som beslutas av styrelsen. I övriga fall bör författningsformen *internföreskrift* användas, vilka beslutas av riksdagsdirektören. Internföreskrifter är bindande rättsregler som bestämmer anställdas handlande.

Det finns i dagsläget bara ett exempel på att riksdagsdirektören utfärdat föreskrifter. Föreskriften (RFS 2004:4) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ innehåller en bestämmelse (3 § andra stycket) som ger riksdagsdirektören rätt att besluta om ändringar i bilagan till föreskriften. Med stöd av denna bestämmelse beslutade riksdagsdirektören att ändra i bilagan RFS 2005:10 och RFS 2006:12. Övriga i dag gällande föreskrifter är beslutade av riksdagsstyrelsen.

Ytterligare ett skäl för den föreslagna förändringen är enligt riksdagsstyrelsens mening det faktum att riksdagsdirektören, både enligt den nu gällande instruktionen (18 § 3) och enligt den föreslagna nya lydelsen (20 § 1), har till uppgift att fortlöpande följa upp och pröva myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs. För att undvika en situation när riksdagsdirektören har att utreda konsekvenserna av föreskrifter som han eller hon själv har beslutat, är det lämpligare att föreskrifter alltid beslutas av styrelsen.

I den nu gällande arbetsordningen (18 § 1) finns slutligen även en rätt för chefen vid administrativa avdelningen att fatta beslut om tjänsteföreskrifter. Även denna rätt bör tas bort, dels beroende på att detta hittills inte har förekommit, och det således inte synes finnas något behov av bestämmelsen, dels för att tydliggöra på vilken nivå författningar beslutas inom myndigheten. Internföreskrifter ska bara kunna beslutas av riksdagsdirektören.

I förslaget till ny 7 § finns de bemyndiganden som tidigare legat i 2 § punkterna 2 och 7 samt 4 och 5 §§ samlade.

Formuleringar har delvis justerats då det enligt den gällande lydelsen finns en risk för missförstånd om vem som beslutar om föreskrifter på området. Enligt förslaget ska således föreskrifter alltid beslutas av riksdagsstyrelsen. På så sätt blir det en tydlig avgränsning mellan föreskrifter och internföreskrifter, där de senare alltid beslutas av riksdagsdirektören.

Överlämnande av handläggningen av ärenden till annan myndighet

I den nuvarande instruktionen finns en möjlighet att överlämna den administrativa handläggningen av vissa frågor om inkomstgarantier m.m. till en annan myndighet (2 a §). Hanteringen har sedan 2003 överlämnats till Statens tjänstepensionsverk (SPV). Detta har skett i syfte att bl.a. ge en bättre möjlighet att kontrollera att rätt belopp betalas ut inom ramen för systemet men även i syfte att minska sårbarheten i hanteringen. Beroendet av vissa nyckelpersoners specialistkompetens har minskat med denna lösning.

Anledningen till att hanteringen reglerats i instruktionen är att de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen inte utan vidare kan åläggas myndighetsuppgifter genom beslut av riksdagen utanför regeringens kontroll (bet. 2002/03:KU14).

Inom riksdagsförvaltningen finns behov av att överlåta hanteringen av ledamöternas pensioner enligt 8 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Motiven för denna lösning är desamma som för inkomstgarantierna och att ytterligare minska sårbarheten i systemet. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att bestämmelsen kompletteras i detta avseende.

5.2 Riksdagsförvaltningens ledning

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Riksdagsförvaltningen ska ledas av en styrelse och riksdagsdirektören är riksdagsförvaltningens chef.

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att begreppet ledning i utredarens förslag har en annan innebörd än i myndighetsförordningen (2007:515) och i de förordningar med instruktioner som utfärdats för myndigheter under regeringen. Med begreppet ledning avses i dessa förordningar endast det organ eller den person som har det yttersta ansvaret för verksamheten inför regeringen, dvs. styrelsen, nämnden eller myndighetschefen. Med denna snävare innebörd skulle endast riksdagsstyrelsen omnämnas under rubriken Myndighetens ledning.

Om den snävare innebörden av begreppet ledning används anser Regeringskansliet att första meningen i 8 § endast bör lyda "Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse". I 10–12 §§ redovisas den närmare innebörden av ansvaret. Att i 8 § tala om "ett övergripande ansvar" kan bli missvisande.

JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Generellt gäller att det är en myndighetslednings ansvar att se till att verksamheten bedrivs så att de mål som fastställts uppnås, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

För att ledningen ska kunna följa upp verksamheten behövs inom varje myndighet ett system för intern kontroll. Den eller de vid myndigheten som ansvarar för verksamheten ska ha ansvaret för att utforma den interna styrning och kontroll som krävs vid myndigheten för att kontrollera verksamheten. Internrevisionen kan sägas vara ledningens verktyg för att värdera den interna styrningen och kontrollen. Den eller de vid myndigheten som ansvarar för att utforma den interna styrningen och kontrollen ska också vara internrevisionens uppdragsgivare.

Som tidigare nämnts skiljer sig riksdagsförvaltningen från regeringsmyndigheterna såtillvida att myndigheterna under regeringen har en entydig uppdragsgivare i regeringen. Riksdagsförvaltningen arbetar i många avseenden för flera olika intressenter. I första hand är det de för närvarande åtta riksdagspartierna som kan ha olika intressen och också olika uppfattning i de frågor som faller inom riksdagsförvaltningens ansvarsområde.

Förhållandet mellan riksdagsstyrelsen och riksdagsförvaltningen bör vara så organiserat att hanteringen av ärenden inför beslut utförs så att alla partier och grupper kan vara trygga i att beredningen sker på en oberoende saklig grund.

Myndighetsförordningens reglering

Här nedan redogörs för hur styrningen av *myndigheterna under regeringen* är utformad.

Enligt betänkande (SOU 2004:23) *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning* ska en myndighets styrelse leda myndighetens verksamhet, och den ansvarar kollektivt för verksamheten inför regeringen. Styrelsen ska ansvara för att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och författningsenligt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamheten.

Styrelsen ska vidare besluta om myndighetens verksamhetsplan och organisation, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten, kontrollera myndighetens finanser samt fatta beslut om budgetunderlag och om årsredovisning samt även i övrigt fatta beslut av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse m.m.

När det gäller frågan om hur beslutanderätten får delegeras inom myndigheten, framhålls att styrelsen ska avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Styrelsen bestämmer i vad mån myndighetschefen får överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten.

Myndighetschefen ska ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det är myndighetschefens uppgift att under styrelsen ansvara för att myndigheten har en god service, är tillgänglig och tillmötesgående, osv. Det är också myndighetschefens uppgift att svara för arbetsgivarpolitiken. Myndighetschefens roll i styrelsen är främst att föredra frågor för styrelsen samt att rapportera till styrelsen om myndighetens verksamhet.

Styrelsens ordförande i en myndighet under regeringen är regelmässigt extern. Man menar bl.a. att en extern ordförande tillför ytterligare erfarenheter och kompetens, att hon eller han har ett annat perspektiv på myndighetens verksamhet och möjliggör en större förståelse för omvärldens krav och behov i styrningen av myndigheten. Externa ordförande kan vara bra för myndighetschefen att rådgöra med, och det ger ofta chefen en större frihet i arbetet eftersom hon eller han inte behöver arbeta med att samla styrelsen kring gemensamma beslut.

Att ordföranden är extern ligger också i linje med att det är styrelsen som kollektiv och inte myndighetschefen ensam som ansvarar för verksamheten

namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

inför regeringen. I dessa styrelser bör även en vice ordförande utses som bör väljas bland övriga externa ledamöter.

I så gott som samtliga myndigheter är myndighetschefen ledamot av styrelsen. Myndighetschefen anställs av regeringen, och det är därmed rimligt att hon eller han också är ledamot av styrelsen och därigenom delar ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Det finns stora variationer vad gäller antalet ledamöter i styrelserna för myndigheterna under regeringen. Antalet ledamöter anpassas efter myndigheternas verksamhet och kan variera inom ganska vida gränser. Denna fråga regleras i varje myndighets instruktion.

Hittillsvarande erfarenheter inom riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningens ledning regleras i dag i instruktionens 11 och 12 §§. Av 11 § framgår att riksdagsförvaltningen leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Bestämmelser om val av ledamöter och om ordförande i riksdagsstyrelsen finns i riksdagsordningen.

Riksdagsdirektören är chef för förvaltningen och ansvarar för och leder verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Ingen mer genomgripande utvärdering har gjorts av riksdagens parlamentariska ledningsorganisation sedan den inrättades 2000. De resultatindikatorer som finns tyder dock på att verksamheten i allt väsentligt fungerar bra:

- Beredningen av riksdagens ärenden har utförts i enlighet med de tidsplaner som upprättas.
- Ledamöterna är nöjda med det stöd och den service riksdagsförvaltningen lämnar.
- Riksdagsförvaltningens budget har kunnat hållas.
- Riksrevisionen har inte kommit med anmärkningar mot årsredovisningen, de ekonomiska eller de administrativa rutinerna.

Det kan vidare konstateras att ledningsorganisationens utformning lett till att uppdrag för organisationen har kunnat fastställas och till en god samverkan mellan partierna och riksdagsförvaltningen. Det kan också framhållas att styrelsens beslut respekteras och efterlevs av såväl ledamöter som personal.

Nuvarande bestämmelser om riksdagsförvaltningens ledning

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket RO leder riksdagsstyrelsen riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande samt tio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig för riksdagens valperiod. Vidare sägs i riksdagsordningen att kammaren utser en riksdagsdirektör. Riksdagsdirektören låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Riksdagsdirektören är också chef för riksdagsförvaltningen och sekreterare i krigsdelegationen (9 kap. 1 § RO).

Enligt tillägsbestämmelserna 1.5.1 och 1.5.2 till 1 kap. 5 § RO sammanträder riksdagsstyrelsen på kallelse av talmannen. Om talmannen är förhind-

rad att närvara inträder någon av de vice talmännen som ordförande vid sammanträden med riksdagsstyrelsen.

Riksdagen utser tio ersättare för de valda ledamöterna av riksdagsstyrelsen. En frånvarande ledamots plats intas av en ersättare som tillhör samma partigrupp. Varje partigrupp utser en personlig ersättare för sin särskilda företrädare.

Riksdagsstyrelsen sammanträder inom stängda dörrar. Om styrelsen vill få upplysningar av någon som inte tillhör styrelsen, får den kalla honom eller henne till sammanträde. De vice talmännen, de av de särskilda företrädarna för partigrupperna som inte är ledamöter av styrelsen samt riksdagsdirektören får delta i styrelsens överläggningar.

Riksdagsstyrelsens nuvarande mandat återfinns i instruktionens 15–17 §§.

Riksdagsstyrelsen är i dag formellt inte att se som fullt verksamhetsansvarig då en fördelning av ansvaret finns i instruktionen. Ett flertal arbetsuppgifter och därmed även ansvar ligger tydligt på riksdagsdirektören. Riksdagsstyrelsens övergripande ansvar förutsätter en långt gången delegation till riksdagsdirektören.

Med verksamhetsansvar avses ansvaret för att verksamheten bedrivs så att de mål uppnås som fastställts, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

En grundtanke vid utformningen av den nu gällande instruktionen för riksdagsförvaltningen var att styrelsens roll skulle vara övergripande, medan detaljstyrningen skulle anförtros riksdagsdirektören.

Intern styrning och kontroll

Riksdagen beslutade hösten 2010 om ändringar i bl.a. den nu gällande instruktionen och REA-lagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 (framst. 2009/10:RS6, bet. 2010/11:KU9). Ändringarna syftar till att i allt väsentligt ställa samma krav på intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter som för myndigheterna under regeringen och innebär bl.a. att bestämmelser om ledningens övergripande verksamhetsansvar och ledningens ansvar för arbetsordning, verksamhetsplan m.m. regleras i myndigheternas instruktioner och att bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll förs in i REA-lagen. Enligt lagändringarna avses med myndighetens ledning riksdagsstyrelsen för riksdagsförvaltningen. Ledningens övergripande verksamhetsansvar betyder att riksdagsstyrelsen svarar för verksamheten inför riksdagen 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. I kravet på effektivitet får anses ligga att myndigheten ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. Myndigheten ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande författningar, och riksdagsbeslut ska efterlevas.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Genom antagandet av de förvaltningspolitiska propositionerna har riksdagen bestämt vilka ledningsformer som ska förekomma vid myndigheterna under regeringen. Riksdagsförvaltningens ledningsfunktion torde vinna på att i möjligaste mån efterlikna dessa ledningsformer. Innehållet i riksdagsstyrelsens förslag bedöms vara i linje med de krav på förvaltningspolitiken som nyligen har antagits av riksdagen (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38).

Myndighetsledning har generellt sett två former av ansvar, juridiskt ansvar och verksamhetsansvar. Det juridiska ansvaret för anställda vid myndigheten, myndighetschefen och styrelseledamöterna kan i sin tur delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar.

Klara ansvarsförhållanden är en förutsättning för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. Beslutsbefogenheter och ansvar ska svara mot varandra. Ansvaret ska kunna identifieras och utkrävas. Detta gäller både inom myndigheten och i förhållandet till andra aktörer. Det bör tydligt anges vem som är myndighetschef samt vilken roll och funktion styrelsen har i förhållande till myndighetschefen. Vilket organ vid myndigheten som ytterst ansvarar inför riksdagen och vem som ansvarar för vad inom myndigheten ska också vara tydliggjort. Vidare ska det anges hur beslutanderätten får delegeras.

Riksdagsstyrelsen ansvarar för verksamheten inför riksdagen. En förutsättning för att kunna ta detta ansvar är dock att den interna ansvars- och arbetsfördelningen är tydligt reglerad, dels i instruktionen, dels i myndighetens arbetsordning och andra föreskrifter.

Riksdagsstyrelsens konstruktion, arbetssätt och sammansättning kräver att förhållandet mellan riksdagsstyrelsen och riksdagsförvaltningen är så organiserat att beredningen av ärendena inför beslut utförs så att alla partier och grupper kan vara trygga i att beredningen sker på en oberoende saklig grund. Styrelseledamöter ska stå fria från olika partsintressen, och misstankar om jävssituationer får inte förekomma.

Riksdagsstyrelsen föreslår med beaktande av de åsikter som har framförts av Regeringskansliet under remissbehandlingen en inledande bestämmelse i instruktionen under rubriken *Myndighetens ledning* (8 §), i vilken slås fast att riksdagsförvaltningen leds av en styrelse. Regleringen av att riksdagsdirektören är riksdagsförvaltningens chef bör därmed ske under rubriken *Riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen* (se vidare avsnitt 5.4).

En grundtanke vid utformningen av den nu gällande instruktionen för riksdagsförvaltningen var att styrelsens roll skulle vara övergripande, medan detaljstyrningen skulle anföras av riksdagsdirektören. I förslaget till ny instruktion behålls och förtydligas ansvarsfördelningen så att den politiska nivån – styrelsen – tillförsäkras mandat att styra förvaltningen i stort, medan riksdagsdirektören anföras att självständigt leda den löpande verksamheten.

5.3 Riksdagsstyrelsen

5.3.1 Allmänt

Riksdagsstyrelsen inrättades den 1 juli 2000 då ordningen med skilda parlamentariska ledningsorgan (talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen) upphörde. När det gällde ansvarsfördelning och beslutsbefogenheter ansåg riksdagskommittén, bl.a. med anledning av styrelseledamöternas arbetsbelastning i övrigt, att det var nödvändigt att finna en ordning för organisationen av arbetet och delegation av beslutsfattandet så att styrelsen skulle kunna koncentrera sin verksamhet på de viktigaste och principiellt mest betydelsefulla ärendena. Beslutanderätten i löpande ärenden borde således i största möjliga omfattning ligga hos riksdagsdirektören medan endast de allra viktigaste och principiellt mest betydelsefulla avgörandena skulle förbehållas styrelsen. Styrelsen skulle utgöra en samlad parlamentarisk ledning av riksdagsförvaltningen.

Riksdagskommittén uttalade i sitt betänkande 1999/2000:TK2 att huvuduppgiften för den nya styrelsen skulle vara att se till att förvaltningens verksamhetsinriktning stämmer överens med riktlinjer som riksdagen angivit och att uppnå tillfredsställande resultat inom de givna ekonomiska ramarna. Dessutom tillkommer de övriga ärenden i vilka styrelsen är förvaltningens beslutsorgan, de s.k. obligatoriska styrelseärendena. Riksdagskommittén såg det som angeläget att de uppgifter som åläggs styrelsen preciserades i instruktionen. Preciseringen finns i den nuvarande instruktionens 15 §.

Den nya riksdagsstyrelsen skulle också enligt förslaget till 1 kap. 7 § RO (förs. 1999/2000:TK1) besluta i ärenden av större vikt som gäller riksdagens internationella kontaktverksamhet. Konstitutionsutskottet påtalade i betänkande 1999/2000:KU19 att frågor som gäller utsändande av delegationer och besöksgrupper till andra länder och till internationella konferenser m.m. inte självklart hörde hemma under något av de dåvarande ledningsorganen. Ställningstaganden måste nästan alltid göras mot bakgrund av en politisk bedömning av önskvärdheten och angelägenheten av den föreslagna aktiviteten. Riksdagsstyrelsen ansågs vara det naturliga organet för beslutsfattande i internationella frågor.

Konstitutionsutskottet tar i betänkandet från 1999/2000 vidare upp frågan om s.k. obligatoriska styrelseärenden. Utskottet uttalar nödvändigheten av att finna en ordning för organisationen av arbetet och delegation av beslutsfattandet så att styrelsen kan koncentrera sin verksamhet på de viktigaste och principiellt mest betydelsefulla ärendena. Vissa ärenden är enligt utskottet av den karaktären att de bör vara obligatoriska styrelseärenden. Till denna kategori hör t.ex. att hantera frågor som gäller riksdagens arbetsformer och övergripande frågor om utvecklingen av riksdagens verksamhet, att tillsätta utredningar och att ta initiativ i riksdagsärenden.

Riksdagsförvaltningen såsom den fungerar i dag torde närmast vara att jämföras med en myndighet som leds av en styrelse. Enligt förarbetena

(SOU 2004:23 s. 22) till myndighetsförordningen (2007:515) är definitionen följande:

Myndigheten skall ledas av en styrelse som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Vid myndigheten skall det finnas en myndighetschef som skall svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Styrelsen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Om styrelsen inte har bestämt något annat får myndighetschefen överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten. Styrelsen skall bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer i myndighetens instruktion. Myndighetschefen skall anställas och styrelsens ledamöter utses av regeringen. Även styrelsens ordförande, som skall vara extern, skall utses av regeringen. I styrelsen skall det finnas en vice ordförande som styrelsen utser inom sig.

Kännetecknande för en myndighet under regeringen som leds av en styrelse är bl.a. ett stort finansiellt ansvar och att den verkar under stor frihet.

5.3.2 Styrelsens ansvar

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Det tydliggörs att riksdagsstyrelsen även beslutar om förslag till budget för riksdagsförvaltningen. Möjligheten för styrelsen att överlåta beslutsfattande om föreskrifter till riksdagsdirektören tas bort. Kretsen av chefer som styrelsen fattar beslut om anställning av begränsas. Styrelsen föreslås besluta om lön och andra anställningsvillkor enbart för riksdagsdirektören.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Riksdagsstyrelsen 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 riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel. Styrelsen ska således fatta materiellt riktiga beslut som grundar sig på gällande lagar, och ärenden ska avgöras inom rimlig tid. Ansvar för att myndighetens verksamhet är inriktad mot fastställda uppdrag och att den bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som riksdagen ställt upp kallas verksamhetsansvar.

Trots sitt övergripande ansvar är dock styrelsen, om den finner lämpligt, obehindrad att ta upp en fråga, exempelvis säkerhetsfrågor som angår ledamöterna. Här bör dock påpekas att sådana uppgifter som riksdagen genom lag ålagt riksdagsdirektören inte bör kunna bli aktuella för beslut av styrelsen om inte riksdagsdirektören hänskjutit en sådan fråga till styrelsen.

Nedan redogörs för ansvarsområden som föreslås bli reglerade i 10 § i den nya instruktionen under rubriken *Styrelsens ansvar*.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Framställningar och redogörelser till riksdagen

Enligt 3 kap. 8 § RO får riksdagsstyrelsen göra framställningar till riksdagen i frågor som rör kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen får även föreskriva att riksdagsstyrelsen i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

En framställning eller en redogörelse från ett riksdagsorgan ges in till kammarkansliet. Den anmäls av talmannen vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna i tryckt form (tilläggsbestämmelse 3.8.1).

Av tillägsbestämmelsen 3.8.2 framgår att riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande eller i andra frågor som hör till styrelsens handläggning. Styrelsen får även i andra fall 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. Direktiv till utredningar som avses leda till framställningar till riksdagen beslutas av riksdagsstyrelsen.

Årsredovisning, förslag till budget

Enligt den nuvarande instruktionen beslutar riksdagsstyrelsen om årsredovisning och förslag till budget för riksdagen. Ett tillägg bör göras som tydliggör att riksdagsstyrelsen även beslutar om förslag till budget för riksdagsförvaltningen.

Revisionsrapporter

Riksdagsstyrelsen ska besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 44 § REA-lagen.

Här kan påpekas att det finns ett fel i den nuvarande instruktionens 15 § 4 där det finns en hänvisning till 39 § som ändrats den 1 januari 2011. Innehållet i bestämmelsen fördes 2006 över till den dåvarande 39 (numera alltså 44) § REA-lagen.

Föreskrifter

Enligt myndighetsförordningen ska myndighetens ledning besluta om de föreskrifter som utfärdas av myndigheten.

Av den nuvarande instruktionen (2 § 2) framgår att riksdagsförvaltningen ska meddela föreskrifter om utarbetande av förslag till anslag på statsbudgeten, ekonomiadministrativa föreskrifter, tillämpningen av kollektivavtal, personaladministrativa föreskrifter samt de föreskrifter i övrigt som behövs inom sitt verksamhetsområde. Det framgår även av instruktionen att det är riksdagsstyrelsen som ska besluta om föreskrifterna. Styrelsen får dock överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse, liksom övriga föreskrifter i brådskande fall. Förslaget innebär att möjligheten för styrelsen att överlåta beslutsfattandet till riksdagsdirektören tas bort, enligt vad som sagts i avsnitt 5.1. Enligt riksdagsstyrelsens mening bör en myndighets föreskrifter beslutas på högsta möjliga nivå, dvs. i det här fallet av riksdagsstyrelsen. Den mängd föreskrifter som årligen beslutas är inte av den omfattningen att något undantag från denna princip är motiverad heller av denna anledning.

Arbetsordning och verksamhetsplan

Riksdagsstyrelsen beslutar enligt 15 § 6 om riksdagsförvaltningens arbetsordning. Från och med den 1 januari 2011 beslutar styrelsen även om förvaltningens verksamhetsplan (framst. 2009/10:RS6, bet. 2010/11:KU9). Tidigare beslutade riksdagsdirektören om verksamhetsplanen.

Arbetsordningen ska innehålla beslut om de närmare föreskrifterna om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

När det gäller verksamhetsplan så har det hittills funnits dels en strategisk plan, dels en verksamhetsplan inom riksdagsförvaltningen. Den strategiska planen har årligen beslutats av riksdagsstyrelsen och omfattat de kommande tre åren. Den strategiska planen innehåller bl.a. riksdagsförvaltningens uppdrag, prioriterade områden och interna myndighetsuppdrag. Det är planeringsförutsättningarna som anges i den strategiska planen. En verksamhetsplan bör vara ett sätt att få en tydligare och mer målinriktad planering av verksamheten som bl.a. syftar till att få en effektivare verksamhet.

Slutande av kollektivavtal

Enligt förslaget till 2 § 6 ska riksdagsförvaltningen ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter samt företräda riksdagens myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister som gäller kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen. Det är således riksdagsförvaltningen som är part på arbetsgivarsidan i de centrala kollektivavtal som sluts för de anställda hos riksdagens myndigheter. Riksdagsstyrelsens ansvar för sådana frågor föreslås i 10 § 6.

Anställningsbeslut

Den nuvarande instruktionens 15 § 8 reglerar att anställning av biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli, chef för administrativa avdelningen, chef för kommunikationsavdelningen, chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst ska beslutas av styrelsen.

Riksdagsstyrelsen anser att kretsen av chefer som styrelsen fattar beslut om anställning av bör begränsas till de mest ledande befattningarna inom riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen menar också att det bör finnas ett utrymme för flexibilitet i fråga om vilket av riksdagsförvaltningens ledande organ som ska ansvara för ett anställningsbeslut när det gäller den nämnda kretsen. Riksdagsstyrelsen bör ges behörighet att kunna överlåta till riksdagsdirektören att fatta beslut om vissa anställningar inom den beskrivna chefskretsen. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att det i instruktionens 17 § första stycket införs en bestämmelse, enligt vilken riksdagen ger riksdagsstyrelsen behörighet att överlåta att besluta om dessa anställningar till riksdagsdirektören.

Den krets av chefer som beskrivs i stycket ovan överensstämmer med den krets vars beslut om anställning inte får överklagas enligt 3 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Dessa befattningar är direkt underställda riksdagsdirektören. Förslaget innebär således att riksdagsstyrelsen eller, efter delegation från styrelsen, riksdagsdirektören kan besluta om anställning av biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chef för utskottskansli och chef för EU-nämndens kansli. I jämförelse med den nuvarande bestämmelsen betyder detta att befattningen som chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst tas bort från uppräkningslistan.

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2008/09:KU14 påtalat att en översyn bör övervägas om hur kretsen av tillsättningsbeslut som inte ska kunna överklagas i dag är avgränsad och om hur denna avgränsning förhåller sig till de bestämmelser i 15 § 8 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen som anger vilka anställningar som ska beslutas av riksdagsstyrelsen.

I och med de förändringar som nu föreslås finns inte längre denna diskrepans.

Lön och anställningsvillkor för bl.a. riksdagsdirektören

Riksdagsdirektörens lön och andra anställningsförmåner beslutas enligt nuvarande instruktion av riksdagsstyrelsen. I konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU14 anfördes att riksdagsdirektörens lön och övriga anställningsvillkor, i likhet med vad som gällt tidigare, ska bestämmas av styrelsen. En uttrycklig bestämmelse i instruktionen infördes i 15 § 9 så att styrelsen beslutar om lön och andra anställningsvillkor för riksdagsdirektören. Ändringen trädde i kraft den 1 april 2009. Med anställningsvillkor avses bl.a. anställ-

namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ningsform, löneförmåner, kostnadsersättningar och avgångsförmåner. I riksdagsstyrelsens framställning 2008/09:RS1 Riksdagsordningsfrågor m.m., som låg till grund för konstitutionsutskottets betänkande, anförde riksdagsstyrelsen att frågorna om lön och andra anställningsvillkor för riksdagsdirektören bör beredas av en grupp bestående av talmannen och två ledamöter, och gruppen bör biträdas av en utomstående expert i chefslönefrågor.

I samband med rekryteringen av förvaltningens nuvarande riksdagsdirektör har ett antal frågor kring denna befattnings anställningsvillkor blivit aktuella. Det är t.ex. enligt nuvarande regelverk inte klarlagt i vilket skede av rekryteringsprocessen riksdagsstyrelsen beslutar om lön och andra anställningsförmåner. Det är således oklart om detta sker innan eller efter att riksdagen valt riksdagsdirektör. Det framgår inte heller vem som för diskussion med aktuella kandidater. Även vissa frågor kring avgångsförmåner m.m. synes vara oklara. Riksdagsstyrelsen kommer, efter att en utvärdering gjorts av genomförd rekrytering, att överväga behovet av förtydliganden av frågor kring riksdagsdirektörsbefattningen i myndighetens instruktion eller i annan författning. Det kan därför finnas anledning att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Hänvisningen till 15 § 9 som i dag finns i 17 § i nuvarande instruktion innebär att styrelsen får överlåta till riksdagsdirektören att själv besluta om sin lön och andra anställningsförmåner för sig själv. Detta kan inte ha varit avsikten utan torde ha tillkommit genom ett rent förbiseende.

När det gäller lönesättning av övriga chefer inom myndigheten finns i dag ett förhandlingsprotokoll från 2007 (dnr 231-3144-06/07) mellan riksdagsförvaltningen och de tre fackliga arbetstagarorganisationerna i vilket den s.k. undantagskretsen undantas från principen att myndighetschefen beslutar om avlöningsförmåner m.m. I protokollet regleras att det är riksdagsstyrelsen som bl.a. lönesätter riksdagsdirektören, ställföreträdande riksdagsdirektören tillika kanslichef vid kammarkansliet, administrativa direktören och förhandlingschefen vid riksdagsförvaltningen.

Denna ordning synes otillfredsställande av flera orsaker. Bland annat kan konstateras att den uppräknade kretsen inte omfattar samtliga avdelningschefer utan bara vissa. Riksdagsstyrelsen anser sig inte heller ha möjlighet att för dessa enskilda befattningar bedöma huruvida de som innehar tjänsterna uppfyller kriterierna uppställda i riksdagsförvaltningens lönepolicy. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att lön och andra anställningsförmåner för enbart riksdagsdirektören beslutas av den parlamentariska riksdagsstyrelsen. Av detta följer att övriga chefslöner, dvs. för biträdande riksdagsdirektören, på avdelningsnivå eller motsvarande beslutas av riksdagsdirektören.

Någon jävssituation borde inte uppstå om det tydligt framgår att det är myndighetens chef, dvs. riksdagsdirektören, som beslutar om löner för avdelningscheferna m.fl.

Frågor av större vikt eller frågor som hänskjuts till styrelsen

Enligt myndighetsförordningen avses med ärenden av principiell karaktär eller större betydelse t.ex. ärenden om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Även beslut som har större ekonomisk betydelse eller som rör exempelvis strategisk och långsiktig planering, omprövning och effektivisering av verksamheten och långsiktig kompetensförsörjning avses. Dessa frågor bör enligt riksdagsstyrelsens mening avgöras av styrelsen.

Riksdagsdirektören har vidare möjlighet att hänskjuta även övriga frågor som han eller hon finner lämpliga till styrelsen för avgörande. Detta föreslås bli reglerat i 10 § 9. Ett sådant exempel kan vara i de fall riksdagsförvaltningen beslutar om att remittera förslag till myndigheter utanför riksdagen och förslagen har stor påverkan på riksdagsledamöternas villkor.

Internrevision

Kravet på att ha en internrevision finns i 41 § REA-lagen. Internrevisionen ska, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar enligt 42 § samma lag.

Riksdagsförvaltningens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer (43 §).

En paragraf (11 §) föreslås under rubriken Styrelsens ansvar i vilken hänvisas till att bestämmelser om styrelsens ansvar för internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Riksdagsstyrelsen har sedan 2006 upphandlat internrevision. I en internrevisionsplan fastlagd av styrelsen har arbetet styrts. I förvaltningen finns en tjänsteman, organisatoriskt placerad i ledningsstaben, med ansvar för internrevisionen direkt mot myndighetens ledning.

5.3.3 Styrelsens beslutsförhet

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Den nuvarande regleringen bör oförändrad överföras till den nya instruktionen.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Riksdagsstyrelsen är beslutsför när ordföranden och därutöver minst sex av styrelsens ledamöter är närvarande. Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 18 § förvaltningslagen (1986:223).

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Den nuvarande regleringen föreslås bli överförd oförändrad från den nuvarande instruktionen.

5.3.4 Delegering

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Möjligheten för riksdagsdirektören att få besluta om lön och andra anställningsförmåner för sig själv och rätt att besluta om föreskrifter tas bort.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Enligt den nuvarande instruktionen får riksdagsstyrelsen överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden som avses i 15 § 4–6 och 8–10 i vilka styrelsens beslut inte utan olägenhet kan avvaktas. Styrelsen får i övrigt överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen föreslår i den nya 17 § första stycket att riksdagsstyrelsen framöver får överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden om anställningar som avses i 10 § 7 (jfr avsnitt 5.3.2 Anställningsbeslut). Likaså ska riksdagsstyrelsen enligt den nu föreslagna 17 § andra stycket få överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden om kollektivavtal samt besluta om åtgärder till följd av revisionsrapporter, internrevisionens redovisning och revisionsplan när styrelsens beslut inte utan olägenhet kan avvaktas. Anledningen till att det sistnämnda skrivs ut i lagtexten beror på den felaktiga lydelse som i dag finns i 15 § 4 och som hänvisar till 39 §.

I den nuvarande instruktionens 17 § finns dessutom, som nämnts ovan, en hänvisning som möjliggör att riksdagsdirektören får besluta om lön och andra anställningsförmåner för sig själv i de fall styrelsens beslut inte utan olägenhet kan avvaktas. Denna möjlighet tas bort. Formuleringen i den nu föreslagna 17 § i instruktionen omfattar i övrigt de ärenden som riksdagsdirektö-

ren i nuvarande instruktion i brådskande fall kan besluta om, med undantag från rätten att besluta om föreskrifter. Styrelsens rätt enligt nuvarande 17 § att i övrigt överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse föreslås bli borttagen, se även avsnitt 5.1.

Ett beslut fattat av riksdagsdirektören med stöd av den nya 17 § första eller andra styckena ska anmälas för styrelsen vid dess nästkommande sammanträde.

5.3.5 Ledamotsrådet

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Även personer utanför styrelsesekretsen ska kunna utses till ledamotsrådet.

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Det är inte ovanligt att myndigheter inom sig har ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan vid sidan av styrelse eller myndighetschef.

I förslaget till riksdagens parlamentariska ledningsorganisation (förs. 1999/2000:TK1) uttalade talmanskonferensen att ärenden av ledamotsnära karaktär först bör föreläggas ett rådgivande organ som inrättats för detta ändamål. Det förutsattes att det ska vara fråga om ärenden av mer väsentlig natur som ska föreläggas rådet.

Bakgrunden till förslaget var följande argument som framförts av Riksdagskommittén: ”Ansaret för beslutsfattandet i de ärenden som inte är obligatoriska styrelseärenden åvilar riksdagsdirektören. Dock bör det finnas en möjlighet för denne att, när så är befogat, till följd av ärendenas principiella och/eller ledamotsnära karaktär eller betydelse i övrigt, hänskjuta sådana frågor till styrelsen för avgörande. För ärenden av ledamotsnära karaktär borde dock kunna gälla att de först förelades ett rådgivande organ som inrättats för detta ändamål.”

Riksdagsdirektören är sammankallande och leder rådets sammanträden som äger rum relativt regelbundet.

Talmanskonferensen anförde att ärendena när de föredras för rådet ska vara försedda med förslag till beslut från riksdagsdirektören. För att tillförsäkra styrelsen beslutanderätten i de frågor av ledamotsnära karaktär som inte är helt okontroversiella infördes en regel som innebär att ett ärende ska föras vidare till styrelsen för beslut om fler än en ledamot i rådet är emot riksdags-

direktörens förslag. Vid diskussion i rådet har också funnits en möjlighet att, via dess ledamöter, kanalisera frågor av ledamotsnära natur som varit aktuella till de olika partigrupperna.

Motivet enligt Riksdagskommittén för en sådan beslutsordning är att man får fördelen av ett starkt ledamotsinflytande över de ärenden som direkt berör ledamöternas egna arbetsvillkor och förhållanden i övrigt, men samtidigt undviker att mer än ett mycket litet antal sådana ärenden belastar arbetet i styrelsen. Kommittén slog således fast att ansvaret för beslutsfattandet i de ärenden som inte var obligatoriska styrelseärenden borde vila på riksdagsdirektören, men som ett komplement inrättades ett råd för ärenden av ledamotsnära karaktär för beredning av frågor av principiell eller stor betydelse inför riksdagsdirektörens beslut.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget med vissa kompletteringar (bet. 1999/2000:KU19 Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation samt ny förvaltningsorganisation för riksdagen). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Vid bestämmelsens tillkomst 2000 var grundtanken att rådet skulle ha en stark anknytning till riksdagsstyrelsen. Ledamöterna i rådet utses enligt 13 § i den nuvarande instruktionen bland de ledamöter som ingår i riksdagsstyrelsen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsdirektören har fortfarande till sitt förfogande ett rådgivande organ för ledamotsnära frågor, numera benämnt ledamotsrådet. Rådet kan i dag sägas utgöra en länk mellan ledamöter och förvaltning. Rådet tar upp administrativa frågor som är av särskilt intresse för ledamöterna som t.ex. ledamöternas arbetsförhållanden, resebestämmelser och deras tekniska utrustning. Förutom riksdagsdirektören ingår i ledamotsrådet en representant för varje partigrupp med närvaro- och yttranderätt i styrelsen.

För att tillförsäkra styrelsen beslutanderätten i de frågor av ledamotsnära karaktär som inte är helt okontroversiella finns i dag, som nämnts ovan, regeln som innebär att ett ärende ska föras vidare till styrelsen för beslut om fler än en ledamot i rådet är emot riksdagsdirektörens förslag.

Möjligheten för ledamotsrådet att på detta sätt hänskjuta en fråga till styrelsen har dock aldrig använts. Bestämmelsen bör trots det kvarstå för att säkerställa ledamöternas inflytande i frågor som rör ledamotsuppdraget.

Till skillnad från den nu gällande ordningen att styrelsen inom sig utser ledamöter till rådet föreslår riksdagsstyrelsen att varje parti föreslår den person som partiet önskar se som sin representant.

Således föreslås i den nya instruktionen (14 §) att riksdagsstyrelsen för valperioden utser ett råd för beredning av ledamotsnära frågor. I ledamotsrådet ska det ingå en representant för varje partigrupp. Riksdagsstyrelsen utser även ersättare för ledamöterna i rådet. Rådet sammanträder på kallelse av riksdagsdirektören. Innan riksdagsdirektören avgör ett ärende av större vikt

eller principiell betydelse för riksdagens ledamöter ska denne samråda med ledamotsrådet (15 §).

Riksdagsdirektören får i övrigt förelägga rådet ärenden som är av betydelse för riksdagens ledamöter. Den som ingår i ledamotsrådet representerar inte bara sitt parti utan även ledamotskollektivet. Det ingår således i uppdraget att ledamöterna ska medverka i beredningen genom att lämna synpunkter på väckta frågor och att ta ställning till riksdagsdirektörens förslag.

Ledamotsrådet är ett rådgivande organ. Med ett ledamotsråd får man fördelen av ett starkt ledamotsinflytande över de ärenden som direkt berör ledamöternas villkor och förhållanden, men undviker samtidigt att mer än ett mycket litet antal sådana ärenden belastar arbetet i styrelsen.

Skulle en situation uppstå där två eller flera av ledamotsrådets ledamöter har en annan uppfattning än riksdagsdirektören, ska riksdagsdirektören hän-skjuta frågan till styrelsen.

Eftersom rådet numera benämns ledamotsrådet och inte rådet för ledamotsnära frågor föreslås även en ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

5.4 Riksdagsdirektören

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Riksdagsdirektören ansvarar inför styrelsen och svarar för den löpande verksamheten enligt de direktiv som styrelsen beslutar. Riksdagsdirektörens arbetsuppgifter preciseras.

Utredarens förslag överensstämmer delvis med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att om den snävare innebörden av begreppet ledning tillämpas kan formuleringen ändras och bestämmelsen delas upp i två paragrafer.

Regeringskansliet anför vidare att punkten om miljöhänsyn saknar motsvarighet i myndighetsförfordningen och i de flesta av de instruktioner som beslutas för myndigheterna under regeringen. Det kan ifrågasättas om inte riksdagen bör kunna utgå från att sådana hänsyn tas i det interna ledningssystemet även utan en uttrycklig bestämmelse om detta. Vidare kan övervägas om regleringen i den tredje punkten inte bör placeras först i paragrafen.

JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Enligt riksdagsordningen utser kammaren en riksdagsdirektör. Riksdagsdirektören låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Riksdagsdirektören är också chef för riksdagsförvaltningen och sekreterare i krigsdelegationen (9 kap. 1 § RO).

Konstitutionsutskottet beskrev riksdagsdirektörens roll i bet. 1999/2000:KU19 på följande sätt:

Riksdagsdirektören skall vara chef för förvaltningen och leda samt ansvara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Om de fördelar för riksdagen som avses med den nu aktuella reformen skall vinnas är det av grundläggande betydelse att riksdagsdirektören ges de befogenheter och den auktoritet som behövs för att denne självständigt skall kunna leda förvaltningen och ta nödvändiga initiativ. För det fall styrelsen vill försäkra sig om att den dagliga ledningen av verksamheten överensstämmer med riksdagens och styrelsens riktlinjer står möjligheten att ställa frågor till riksdagsdirektören eller begära särskild redovisning alltid öppen.

Riksdagsdirektören arbetar åt alla riksdagens partier, men det bör dock noteras att alla nuvarande riksdagspartier inte ingår i riksdagsstyrelsen även om de har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

Riksdagsförvaltningens ledning regleras som nämnts ovan i den nuvarande instruktionen i 11 och 12 §§. Riksdagsdirektörens ansvar och uppgifter regleras i den nuvarande instruktionens 18 och 19 §§.

Myndighetsförordningen

Enligt förarbetena till myndighetsförordningen (SOU 2004:23 s. 124) ska en myndighetschef i en myndighet under regeringen som leds av en styrelse ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefen har till uppgift att under styrelsen ansvara för att myndigheten har en god service, är tillgänglig och tillmötesgående osv. Det är också myndighetschefens uppgift att svara för arbetsgivarpolitiken. Myndighetschefens roll i styrelsen är främst att föredra frågor för styrelsen samt att rapportera till styrelsen om myndighetens verksamhet.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen delar Regeringskansliets uppfattning att det i instruktionen under rubriken Riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen föreskrivs att riksdagsdirektören är riksdagsförvaltningens chef. I en särskild paragraf under samma rubrik ska det framgå att när riksdagsdirektören inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska uppgifterna som chef för riksdagsförvaltningen i första hand skötas av biträdande riksdagsdirektören och i andra hand av en tjänsteman inom riksdagsförvaltningen som riksdagsdirektören utsett efter samråd med talmannen.

Den biträdande riksdagsdirektören ersätter även i övrigt riksdagsdirektören i den utsträckning som riksdagsdirektören bestämmer.

Riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen

Enligt förslaget ansvarar riksdagsdirektören inför styrelsen och svarar för den löpande verksamheten enligt de direktiv som styrelsen beslutar. För att styrelsen ska kunna ta sitt ansvar för myndighetens verksamhet behöver styrelseledamöterna nödvändig information för att kunna fatta korrekta beslut och därmed ta sitt övergripande ansvar för myndighetens utveckling.

Riksdagsdirektören måste således hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse den med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut, vilket uttryckligen föreslås bli reglerat i 18 §.

Riksdagsdirektörens uppgifter

Ärenden som inte enligt 10 och 25 §§ ska avgöras av riksdagsstyrelsen eller personalansvarsnämnden avgörs av riksdagsdirektören. Detta föreslås i den nya instruktionens 16 § under rubriken Delegering. Med denna skrivning bör det bli tydligt vilka beslut som ska avgöras av styrelsen, riksdagsdirektören respektive personalansvarsnämnden. I 10 § 9 regleras att styrelsen beslutar om frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till riksdagsstyrelsen. På detta sätt blir det tydligt att det

är riksdagsdirektören som svarar för de förvaltningsärenden som rör den vanliga löpande verksamheten.

Vidare föreslås att riksdagsdirektörens uppgifter preciseras så att det klart framkommer att riksdagsdirektören förutom att svara för den löpande verksamheten även ska underlätta kontakter med riksdagsförvaltningen, samverka med andra statliga myndigheter och se till fördelar för staten som helhet samt följa upp och utvärdera förvaltningens verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder.

Att svara för den löpande verksamheten innebär att besluta i enskilda ärenden om t.ex. anställningar och upphandlingar. Det finns dock inget hinder för riksdagsdirektören att ta upp frågorna med styrelsen i de fall han eller hon bedömer att detta kan vara lämpligt.

Enligt den fjärde punkten i utredarens förslag ska riksdagsdirektören verka för en hållbar utveckling och för att myndighetens påverkan på miljön minimeras. Riksdagsförvaltningens miljöarbete syftar till att minska den negativa miljöpåverkan som verksamheten ger upphov till. Riksdagsstyrelsen vill understryka vikten av detta arbete och det är också ett prioriterat område i verksamheten. Styrelsen delar dock Regeringskansliets uppfattning att sådana hänsyn ska tas utan direkt krav på det i lagen. Vidare menar riksdagsstyrelsen att detta ansvar kan inordnas under den andra och tredje punkten i förslaget.

Riksdagsförvaltningens organisation

I en ny paragraf under rubriken Riksdagsdirektörens uppgifter (21 §) föreslås att riksdagsdirektören, i de fall detta inte regleras i riksdagsordningen eller i annan författning, får besluta om riksdagsförvaltningens interna organisation. Bestämmelsen syftar till att undvika oklarheter om var och av vem beslut om organisationen fattas. Enligt riksdagsstyrelsens mening bör regleringen av organisationen utformas på ett sådant sätt att interna organisationsförändringar m.m. inte behöver bli föremål för riksdagsbehandling. Det bör heller inte anses nödvändigt att riksdagsstyrelsen behöver tyngas med ärenden rörande myndighetens sätt att internt organisera arbetet på lägre nivå.

Enligt den nuvarande instruktionens 21–22 §§ ska riksdagsförvaltningen besluta om sin organisation och i arbetsordningen eller i särskilda beslut ska det meddelas de bestämmelser som behövs om förvaltningens organisation och formerna för dess verksamhet.

Arbetsordningen ändrades per den 1 mars 2011, och numera består riksdagsförvaltningen av kammarkansliet, utskottens och EU-nämndens kanslier, administrativa avdelningen och kommunikationsavdelningen. Utöver detta ska det finnas en ledningsstab. Övriga bestämmelser om organisation och ansvarsområden meddelas enligt gällande arbetsordning i särskilda tjänsteföreskrifter.

Riksdagsstyrelsen beslutar i mer övergripande frågor och om förvaltningens arbetsordning. Enligt förslaget ska riksdagsdirektören i linje med sin operativa roll besluta om myndighetens organisation på lägre nivå. Därmed begränsas styrelsens ärenden till frågor med mer strategisk inriktning.

Arbetsgivarpolitik

Under rubriken Riksdagsdirektörens uppgifter föreslås slutligen att riksdagsdirektören ska svara för riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik och även ska företräda riksdagsförvaltningen som arbetsgivare (22 §).

5.5 Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Förslaget innebär att ansvaret för och innebörden av riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik samlas under en bestämmelse.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Varje myndighet behöver anställda med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som inger respekt. Myndighetens ledning har ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs för uppgiften, däribland kunskaper om den lagstiftning som styr verksamheten. Myndighetschefen bör ha ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap.

Genom en bestämmelse i myndighetsförordningen delegerar regeringen stora delar av arbetsgivarpolitiken till sina myndigheter. Syftet med delegeringen är att myndigheterna ska använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål med hög effektivitet och på ett sätt som skapar förtroende hos medborgarna. I detta ingår att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena är goda och att de anställdas kompetens och erfarenhet tas till vara och utvecklas.

Myndigheterna ska dels själva, dels tillsammans med andra myndigheter utforma arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarpolitiken kan sägas innefatta frågor om personalförsörjning, kompetensutveckling, personalrörlighet, löne- och anställningsvillkor, jämställdhet, mångfald i arbetslivet, arbetsmiljö m.m. Det delegerade arbetsgivaransvaret möjliggör för myndigheterna att utforma arbetsgivarpolitiken med hänsyn till verksamheten. I myndighetsförordningen anges att myndighetschefen i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Detta sker bl.a. genom samverkan i Arbetsgivarverket, som kan sägas fungera som ett forum för samverkan mellan myndigheterna. Mellan riksdagens myndigheter och Arbetsgivarverket finns ett serviceavtal och ett nära samarbete.

I myndighetsförordningen anges vidare att myndighetschefen ansvarar för att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena är goda och att de anställdas kompetens och erfarenhet utvecklas och tas till vara. Varje myndighet ska ha tydliga mål för sin kompetensförsörjning och se till att de anställdas kompetens är avpassad till verksamheten. Det är

också viktigt att den anställda har goda utvecklingsmöjligheter inom sitt område. Kompetensutvecklingen ska vara en del av verksamheten.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen föreslår att myndighetens arbetsgivarpolitik regleras i den nya instruktionen (23 §) under en ny rubrik. Härigenom ska riksdagsförvaltningen se till att de anställda är väl förtroga med myndighetens uppdrag. Riksdagsförvaltningen ska vidare skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet samt beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män samt mångfald i arbetslivet. I mångfaldsbegreppet inbegrips betydligt mer än bara etnisk mångfald, vilket är det begrepp som används i den nuvarande instruktionen. Det mångfaldsarbete som bedrivs inom riksdagsförvaltningen utgår från de möjligheter som finns i en miljö där människors likheter och olikheter beträffande ålder, kön, etnisk bakgrund, könsidentitet, sexuell läggning, trosuppfattning eller funktionsnedsättning blandas och tas till vara för att skapa ett gott arbetsklimat. Detta bör enligt riksdagsstyrelsens mening återspeglas i myndighetens instruktion.

När det gäller jämställdhetsarbete kan konstateras att riksdagsdirektören fastställde en jämställdhetsplan för 2009 som utarbetats i enlighet med jämställdhetslagen (1991:433) och enligt tidigare JämO:s riktlinjer. Planen har utarbetats av en partsgemensam grupp bestående av bl.a. representanter för de fackliga arbetstagarorganisationerna. Från 2010 och tre år framåt ska riksdagsförvaltningen göra en jämställdhets- och mångfaldsplan som årligen kommer att följas upp. Arbetet beräknas vara klart våren 2011.

I den nu gällande instruktionen finns bestämmelserna under rubriken Riksdagsdirektörens ansvar och uppgifter medan bestämmelsen enligt förslaget får en egen rubrik. Det är riksdagsdirektören som även framöver ska svara för riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik, och han eller hon även ska företräda riksdagsförvaltningen som arbetsgivare (22 § enligt förslaget).

5.6 Krav på svenskt medborgarskap

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Bestämmelsen i den nuvarande instruktionen ändras så att den endast reglerar anställningar vid riksdagsförvaltningen.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet pekar på att utredaren inte har beaktat förslagen i redogörelsen för reglerna kring krav på svenskt medborgarskap i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).

JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Enligt 12 kap. 6 § regeringsformen (RF) ska riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna vara svenska medborgare. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar eller uppdrag för bl.a. staten uppställas i lag eller enligt förutsättningar i lag. Den som innehar uppdrag som tillsatts genom val av riksdagen måste vara svensk medborgare (7 kap. 11 RO). När det gäller funktionärer i övrigt hos myndigheter som lyder under riksdagen ska eventuella krav på medborgarskap framgå av lag. Vidare ska kanslichefer för utskotten och EU-nämnden vara svenska medborgare (9 kap. 2 § RO).

Med stöd av 12 kap. 6 § RF (före grundlagsreformen 11 kap. 9 § RF) uppställs det krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar, främst i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Enligt 5 § i denna lag får bara svenska medborgare ha anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning. I 6 § ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, att vissa kategorier av anställningar ska förbehållas svenska medborgare. Det gäller i fråga om

- anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer samt
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt de båda senare punkterna utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Enligt den nuvarande instruktionens 4 § får riksdagsförvaltningen, utom när det gäller Riksbanken och Riksrevisionen, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter. Det är riksdagsstyrelsen som beslutar om frågor som avses i bestämmelsen.

Av säkerhetsskyddslagen (1996:627) följer att en säkerhetsklassad anställning vid bl.a. staten endast får innehas av den som är svensk medborgare (2 och 29 §§).

I 10 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter hänvisas till den nuvarande instruktionen för riksdagsförvaltningen som säger att riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde. Övriga myndigheter som omfattas av lagen är Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Nämnden för lön till riksrevisorer, Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd, Riksdagens överklagandenämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Valprövningsnämnden. Enligt 10 § andra stycket får dessa meddela de närmare föreskrifter inom sitt verksamhetsområde som behövs för tillämpningen av lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och för tillämpningen av säkerhetsskyddslagens (1996:627) bestämmelser om säkerhetsprövning.

Det synes således i dag finnas motstridiga bestämmelser i riksdagsförvaltningens instruktion (4 § och 15 § 10) och 10 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Eftersom det här inte bara handlar om riksdagsförvaltningens rätt att utfärda föreskrifter för sin egen verksamhet utan även för riksdagens myndigheter utom Riksrevisionen och Riksbanken, är det angeläget att eventuella oklarheter rättas till.

När det gäller riksdagsförvaltningens egen anställda personal i övrigt uppställs numera krav på svenskt medborgarskap enbart när det är tal om en säkerhetsklassad anställning. Inte minst medlemskapet i EU och den s.k. likabehandlingsprincipen talar för att man inte bör ställa krav på svenskt medborgarskap i onödan.

Riksdagsstyrelsen föreslår att bestämmelsen i den nuvarande instruktionen ändras så att den i den nya instruktionen (7 § 4) enbart reglerar anställningar vid riksdagsförvaltningen. I paragrafen föreslås således att riksdagsförvaltningen får föreskriva att endast den som är svensk medborgare får ha viss anställning vid riksdagsförvaltningen. Utredaren finner inte heller någon anledning att ha kvar möjligheten för riksdagsstyrelsen att i *särskilda fall* besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid myndigheten. Några sådana särskilda beslut fattade av riksdagsstyrelsen har inte gått att finna, vilket talar för att det inte finns något behov av bestämmelsen. Om riksdagsförvaltningen skulle finna anledning att ställa krav på svenskt medborgarskap, förutom i de fall dessa faller in under regeringsformens bestämmelser eller rör en anställning som är säkerhetsklassad, bör detta regleras i en föreskrift som är beslutad av riksdagsstyrelsen.

I 10 § lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter ges övriga myndigheter under riksdagen egen föreskriftsrätt när det gäller tillämpningen av lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och säkerhetsskyddslagens (1996:627) bestämmelser om säkerhetsprövning. Att det hos någon av dessa myndigheter skulle finnas anledning att besluta om krav på svenskt medborgarskap *utan* att dessa anställningar skulle vara säkerhetsklassade torde med största sannolikhet inte finnas. Myndighetscheferna på myndigheterna liksom ledamöter i styrelser m.m. faller in under bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen.

5.7 Personalansvarsnämnd

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Att riksdagsdirektören är ordförande i personalansvarsnämnden tas bort från instruktionen för att i stället regleras i en ny arbetsordning. Regleringen blir i övrigt i huvudsak oförändrad.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

En personalansvarsnämnd ska pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Av en myndighets instruktion ska framgå om det vid myndigheten ska finnas en personalansvarsnämnd. Myndighetens chef ska vara ordförande i nämnden.

Personalansvarsnämnden hos riksdagsförvaltningen består av riksdagsdirektören som ordförande, personalföreträdarna, personalchefen och chefsjuristen samt de ytterligare ledamöter som riksdagsdirektören bestämmer (23 §).

Närmare bestämmelser om nämnden finns i riksdagsförvaltningens arbetsordning. På begäran avger personalansvarsnämnden yttrande till domstol i frågor som avses i 29 kap. 5 § 5 brottsbalken. Riksdagsdirektören fastställer tid och plats för personalansvarsnämndens sammanträden. Kallelse, dagordning och material till anmälda ärenden ska normalt skickas till ledamöterna senast en vecka före sammanträdet. Vid sammanträde med personalansvarsnämnden ska det föras protokoll, av vilket ska framgå ärendenas huvudsakliga innehåll och de beslut som fattats (12–14 §§).

De ärenden som nämnden ska behandla avgörs efter föredragning. Föredragande är personalchefen eller den tjänsteman som riksdagsdirektören bestämmer (15 §).

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i brottmål. Avvikande mening ska antecknas i protokollet. I fråga om jäv gäller förvaltningslagens bestämmelser.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen föreslår att det i den nya instruktionen (25 §) införs en bestämmelse i vilken, liksom i den nuvarande instruktionen, regleras att frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden utom vid provanställning, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning ska prövas av riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd.

I den nuvarande instruktionens 24 § finns en bestämmelse om att personal-ansvarsnämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Denna bestämmelse överförs till 26 § i förslaget till ny instruktion.

Innehållsmässigt motsvarar detta vad som gäller enligt myndighetsförordningen för myndigheter under regeringen.

5.8 Ärendenas handläggning

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Förslaget är i linje med myndighetsförordningens bestämmelser. Det föreslås dock att ett protokoll ska föras när det förekommer en skiljaktig mening eller när det behövs av någon annan orsak samt att skiljaktiga meningar alltid ska anges när en underrättelse lämnas om innehållet i ett beslut.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Föredragning

En myndighets ärenden avgörs efter föredragning. Att ärendena avgörs först efter föredragning är i första hand en fråga om rättssäkerhet. Att det är åtminstone två personer som gått igenom varje ärende begränsar riskerna för felaktigheter. Föredragningen bidrar också till en god kvalitet i handläggningen av ärendet.

En föredragning ska i första hand ske genom en muntlig framställning av ärendet av den som är föredragande. Det finns dock ärenden där den ordningen av praktiska skäl inte är lämplig eller kanske inte ens möjlig att upprätthålla. Det går då att handlägga ärendet genom att det bereds av en föredragande som upprättar en handläggningspromemoria eller motsvarande som går genom av en eller flera beslutsfattare som därefter fattar beslut i ärendet.

Myndighetens beslut

Varje beslut en myndighet fattar ska dokumenteras. Dokumentation ska göras för att det i efterhand ska gå att kontrollera beslutets innebörd och är också en förutsättning för att det ska gå att få insyn i och kontrollera myndighetens verksamhet. Dokumentation av ett besluts innehåll och vem som fattat beslutet möjliggör också ansvarsutkrävande för t.ex. tjänstefel. Handlingsbegreppet har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen (TF). I 2 kap. 3 § TF sägs att med ordet handling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Begreppet innefattar alltså såväl pappershandlingar som elektroniska handlingar, och det finns inte några hinder mot att dokumentera beslut elektroniskt. Gällande arkivbestämmelser ska dock alltid följas.

Myndighetsförordningen

Av 21–22 §§ framgår att ärendena ska avgöras efter föredragning. I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras. För varje beslut i ett ärende ska det upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsförvaltningens ärenden avgörs i likhet med andra myndigheters ärenden efter föredragning. I den nuvarande instruktionen finns bestämmelserna om ärendenas handläggning i 25–30 §§. De regleringar som i dag finns i instruktionen, och som i allt väsentligt förs över till förslaget till ny instruktion när det gäller föredragning och innehållet i myndighetens beslut, överensstämmer med myndighetsförordningens bestämmelser. Dock skiljer sig nuvarande och föreslagen instruktion från myndighetsförordningen i två avseenden. Protokoll ska föras när det förekommer skiljaktiga meningar eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Dessutom ska en skiljaktig mening alltid anges när en underrättelse lämnas om innehållet i ett beslut fattat av riksdagsförvaltningen.

5.9 Behörighet att föra statens talan

Riksdagsstyrelsens förslag i korthet

Endast redaktionella ändringar föreslås.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

Varje myndighet får inom sitt verksamhetsområde ingå de avtal som behövs för att verksamheten ska kunna fullgöras. Myndigheten får själv lösa tvister genom tillägs- och ändringsavtal och även ingå förlikningar om något annat inte är föreskrivet. För att få föra statens talan vid domstol krävs det dock ett uttryckligt bemyndigande.

För myndigheter under regeringen gäller enligt 27 § myndighetsförordningen att myndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. I förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. finns särskilda bestämmelser om vem som för statens talan. För vissa typer av tvister är således processbehörigheten särskilt reglerad.

För det fall en myndighet känner osäkerhet om hur den ska agera i en uppkommande tvist ska det finnas möjlighet att vända sig till en annan myndighet med särskild juridisk kompetens för att i första hand få råd men vid behov även biträde eller annat konkret stöd.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

I likhet med vad som gäller i dag och för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen ges riksdagsförvaltningen behörighet att inom sitt verksamhetsområde själv föra statens talan vid domstol (processbehörighet).

Den nuvarande regleringen av processbehörigheten finns i instruktionens 6 §. Där föreskrivs att riksdagsförvaltningen inom sitt verksamhetsområde företräder staten vid domstol. Riksdagsförvaltningen får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra riksdagsförvaltningens talan.

Enbart redaktionella ändringar föreslås i den nya instruktionen jämfört med formuleringen i den nuvarande bestämmelsen.

5.10 Överklagande

Riksdagsstyrelsens förslag

Bestämmelsen i den nuvarande instruktionen överförs oförändrad till den nya.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Gällande ordning

I förslaget 1999/2000:TK2 anförde Riksdagskommittén att handläggningen av ärenden är riksdagens centrala uppgift. Ett ärende är en sakfråga till vilken riksdagen som statsorgan ska eller kan ta ställning. Vilka dessa sakfrågor är bestäms av reglerna om riksdagens behörighet och uppgifter, t.ex. i fråga om lagstiftning, budgetreglering, regeringsbildning och parlamentarisk kontroll. Riksdagens beslut i ett ärende kan inte överklagas.

Under behandlingen av ärenden kan det också uppkomma procedurfrågor av olika slag som riksdagen måste besluta om. Det kan t.ex. gälla frågor om vilket utskott ett förslag ska hänvisas till. Inte heller sådana och liknande beslut av tillämpningskaraktär när det gäller riksdagsarbetet kan genom överklagande bli föremål för ordinär domstolsprövning.

När det däremot gäller beslut av myndigheter som lyder under riksdagen finns en rätt att överklaga enligt 1 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Ärenden enligt denna lag avgörs till stor del av riksdagens överklagandenämnd. Överklagandenämnden består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och som inte får vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter som är valda inom riksdagen.

Möjligheterna att överklaga beslut av riksdagsförvaltningen hänger samman med var gränsen går mellan beslut av riksdagen respektive beslut fattade av riksdagsförvaltningen. I Riksdagskommitténs betänkande från 1999 ges följande exempel för att belysa frågan. Om t.ex. ett utskott begärt in en handling med stöd av riksdagsordningen eller fått sig en handling tillsänd som rör ett ärende under beredning, torde handlingen finnas hos utskottet (riksdagen) och inte hos riksdagsförvaltningen. I ett sådant fall är det utskottet som ska pröva frågan om utlämnande av handlingen. Utskottets beslut kan inte överklagas. Rör handlingen däremot exempelvis ett personalärende – men finns i ett utskottskansli – är det riksdagsförvaltningen som ansvarar för handlingen, och ett beslut av denna att inte lämna ut handlingen ska alltså kunna överklagas. I båda fallen är det utskottskansliet som fysiskt hanterar handlingen.

Avgörande för möjligheterna att t.ex. överklaga ett beslut att inte lämna ut en handling är således vilket organ som enligt gällande lagstiftning och regelverk – RO, instruktion och arbetsordning för riksdagsförvaltningen – ska besluta i frågan.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Nuvarande bestämmelse i instruktionen om möjligheten att överklaga återfinns i 31 §. Paragrafen hänvisar till att bestämmelser om överklagande av beslut som har fattats av riksdagsförvaltningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Riksdagsstyrelsens förslag är att denna bestämmelse oförändrad förs över till den nya instruktionen (30 §).

5.11 Ikraftträdande

Riksdagsstyrelsens förslag
Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Utredarens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna
Regeringskansliet anser att förslagen i utredningen är väl genomarbetade. JO har inga synpunkter på förslaget. Riksrevisionen har inte några invändningar mot utredningens förslag. ESV har inte några synpunkter på utredningen. Riksbanken avstår från att yttra sig.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande
Riksdagsstyrelsen föreslår i detta ärende en ny lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen som ersätter lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Tillräcklig tid bör lämnas för att myndigheten ska ha möjlighet att meddela de föreskrifter och tjänsteföreskrifter som krävs för att genomföra följdändringar och omhänderta den reglering som ska utgå ur lagen och som heller inte fortsättningsvis kommer att regleras i arbetsordningen.
Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.
Det bedöms inte finnas något behov av övergångsregler.

5.12 Övriga författningsändringar

Förutom förslag till en ny lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen ger riksdagsstyrelsen förslag till ytterligare sex ändringar i den befintliga lagstiftningen.

I lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter finns bestämmelser om vilka beslut om anställning, i lagen fortfarande benämnda tjänstetillsättningar, som inte får överklagas.

Kretsen av beslut som inte ska kunna överklagas bör enligt förarbetena till lagen hållas snäv (förs. 1988/89:23 s. 14). Avgörande bör vara graden av förtroende som är förknippat med anställningen. I den nuvarande lydelsen av 3 § ingår, när det gäller anställningar hos riksdagsförvaltningen, biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för administrativa avdelningen, biträdande kammarsekreterare, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli och chef för riksdagens internationella kansli.

Beteckningen kammarsekreterare har upphört, och kammarsekreterare är i stället den funktion som fullgörs av de personer som biträder talmannen i kammaren. Således ska även beteckningen biträdande kammarsekreterare utgå ur uppräkningslistan i 3 § lagen om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

I uppräkningslistan föreslås att beteckningen avdelningschef införs för att öka möjligheten till en flexibel organisation. Bestämmelsen kommer därmed att spegla reglerna om de anställningar som styrelsen beslutar om.

Slutligen föreslås att begreppet *anställning hos riksdagen* byts till *anställning hos riksdagsförvaltningen*.

I detta sammanhang föreslås även att begreppen *tjänst* och *tjänstetillsättningar* i lagen ändras. I samband med att den nya lagen om offentlig anställning (LOA) trädde i kraft 1994 togs uttrycket tjänst bort och ersattes i princip av anställning (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16). Likaså är begreppet numera utmönstrat ur regeringsformen i och med grundlagsändringarna som antogs hösten 2010 (prop. 2009/10:80–81, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4).

Förslagen till ändringar i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter är enbart följdändringar i vilka hänvisning till paragrafer i den nya instruktionen ändrats.

Den nuvarande 5 § i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen innehåller även en hänvisning till riksdagsförvaltningens instruktion vilken föreslås bli ändrad. I paragrafen föreslås även en ändring som inte i sig ändrar något men som tydliggör att det är riksdagsstyrelsen som beslutar om föreskrifter.

Riksdagsstyrelsen föreslår även en ändring i 2 § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Änd-

ringen är föranledd av att rådet för ledamotsnära frågor bytt namn till ledamotsrådet.

Slutligen föreslås en ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter. Riksdagsstyrelsen föreslår att namnet riksdagens förvaltningsstyrelse byts ut mot riksdagsstyrelsen.

6 Kostnadskonsekvenser

Ändringsförslagen medför inga nya åtaganden för riksdagsförvaltningen och innebär därför inga kostnadsökningar. Riksdagsstyrelsen gör bedömningen att det inte blir några ekonomiska effekter av förslagen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen

Uppgifter

1 §

Bestämmelserna om Riksdagsförvaltningens uppgifter behandlas i avsnitt 5.1.

Inledningsvis föreslås ett tydliggörande av att Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att stödja riksdagen. På detta sätt klargörs att Riksdagsförvaltningen är en av riksdagens underlydande myndigheter och därmed skild från riksdagen i dess egenskap av beslutsfattare.

I paragrafen görs klart att Riksdagsförvaltningen ska svara för stöd även till talmannen och partikanslierna i riksdagen. Detta är nytt jämfört med den nuvarande instruktionen.

De byggnader och samlingar av bl.a. konst som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar är att anse som en del av det nationella kulturarvet, och uppgiften att vårda och bevara dessa är en av myndighetens uppgifter. Detta är en bestämmelse som tidigare inte funnits i myndighetens instruktion.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller enbart om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Här finns bestämmelser om vissa uppgifter som Riksdagsförvaltningen har. I punkt 1 anges att Riksdagsförvaltningen ska upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Härmed avses endast de anslag som genom beslut av riksdagen disponeras av Riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen upprättar inte längre såsom tidigare var fallet förslag till anslag för Riksdagens ombudsmän.

Andra punkten reglerar att Riksdagsförvaltningen får utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter utom Riksbanken.

I punkt 3 finns i dag begreppet *upprätta en sammanställning*, vilket föreslås bli ändrat till *upprätta anslagsdirektiv*. Benämningen anslagsdirektiv används sedan länge internt inom Riksdagsförvaltningen och förekommer även i Riksdagsförvaltningens tillämpningsföreskrifter till REA-lagen (2 kap. 8 § föreskriften (RFS 2006:10) om tillämpning av lagen (2006:999) med

ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen).

Punkt 4 handlar om att Riksdagsförvaltningen får *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. Uppgiften kommer att kvarstå, vilket bör komma till uttryck i lagtexten.

I punkt 5 är begreppet *arbetstagare hos riksdagen* borttaget.

Riksdagsförvaltningen bestämmer vissa arvoden till ledamöter och sekreterare i olika nämnder som lyder under riksdagen. Det är också Riksdagsförvaltningen som har hand om de rent tekniska utbetalningarna av dessa ersättningar och har så haft sedan 1967. Nämndernas ledamöter ingår inte i begreppet arbetstagare varför paragrafens utformning ändrats. Formuleringen av bestämmelsen är vidare ändrad då det i den nuvarande lydelsen inte tydligt framgår för vilka myndigheter och organ uppgiften ska utföras.

3 §

Säkerhet och krisberedskap behandlas under avsnitt 5.1.

Innehållet i denna paragraf återfinns även i den gällande instruktionen men då uppdelat på två paragrafer (1 § 5 och 18 § 4).

4 §

I den föreslagna lydelsen av denna bestämmelse tonas tillhandahållandet av varor och tjänster ned, då omfattningen av denna verksamhet är mycket liten. I nuvarande bestämmelse (9 §) sägs att Riksdagsförvaltningen även får utföra uppdrag. Detta är borttaget då den sortens verksamhet faller in under begreppet *tillhandahållande av varor och tjänster*. Se vidare avsnitt 5.1.

5 §

Denna bestämmelse ger Riksdagsförvaltningen rätt att bistå andra länder i bl.a. deras arbete med demokratiutveckling. Paragrafen har utan ändring förts över från den nu gällande instruktionen (10 §). Se vidare avsnitt 5.1.

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.

I första meningen slås det fast att Riksdagsförvaltningen har en uttrycklig rätt att överlämna handläggningen av vissa frågor till en annan myndighet. Av hänvisningen till 2 § 4 framgår att det endast är om handläggningen av sådana ärenden som den andra myndigheten kan ges behörighet att hantera. Föreskriftsrätten kan alltså inte överlåtas.

Flera av de regler som den andra myndigheten har att tillämpa är utformade så att det inte direkt framgår vem som ska svara för handläggningen.

Självfallet kan den andra myndigheten fatta sådana beslut. För de fall där det uttryckligen anges att det är Riksdagsförvaltningen som ska handla på ett visst sätt har det i andra meningen angetts att vad som i sådana fall gäller för Riksdagsförvaltningen i stället ska gälla den andra myndigheten.

Anledningen till hänvisningen till en upphävd lag är att lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet upphörde att gälla vid utgången av 2009. Den upphävda lagen ska dock fortfarande tillämpas på egenpension och efterlevandepension som tjänats in före lagens upphörande. Detta gäller dock inte för den som fullgör tid i riksdagen efter nämnda tidpunkt. Den upphävda lagen ska även tillämpas på inkomstgaranti och efterlevandeskydd som hänför sig till tid som fullgjorts i Europaparlamentet och riksdagen före lagens upphörande.

7 §

Riksdagsförvaltningens rätt att meddela föreskrifter behandlas i avsnitt 5.1 och 5.3.2.

I paragrafen finns samlat de bemyndiganden som tidigare reglerats i 2 § punkterna 2 och 7, 4 § och 5 §. Borttaget är dock bemyndigandet att meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken. Några sådana föreskrifter meddelas inte. I stället återfinns en bestämmelse i 2 § 2 av vilken framgår att Riksdagsförvaltningen får utfärda anvisningar för detta.

Formuleringen i punkten tydliggör att Riksdagsförvaltningens föreskrifter alltid meddelas av riksdagsstyrelsen.

Bestämmelsen om krav på svenskt medborgarskap behandlas i avsnitt 5.6. Föreskriftsrätten om krav på svenskt medborgarskap som finns i den nu gällande instruktionen gentemot riksdagens myndigheter är borttagen liksom den möjlighet för riksdagsstyrelsen att i särskilda fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

Myndighetens ledning

8 §

Bestämmelsen om Riksdagsförvaltningens ledning behandlas i avsnitt 5.2.

Till skillnad från nuvarande instruktions 11 § föreskrivs att Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse. Skälet är att innebörden av begreppet ledning ska motsvara samma begrepp i myndighetsförordningen. Bestämmelser om val av ledamöter och om ordförande finns i riksdagsordningen.

Styrelsens ansvar

9 §

Formuleringen överensstämmer med 15 § första stycket i den nuvarande instruktionen. Se vidare avsnitt 5.3.

10 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3 och reglerar vad styrelsen har att besluta om.

I förhållande till nuvarande bestämmelser om styrelsens uppgifter har lydelsen ändrats i flera delar. I punkt 1 har ett tillägg gjorts i vilket det regleras att även redogörelser beslutas av styrelsen. I punkt 2 sägs att styrelsen beslutar även om förslag till budget för Riksdagsförvaltningen. Den nu gällande 15 § 2 om beslut om målen för förvaltningens verksamhet utgår då detta måste anses ingå i den föreslagna 1 §. Begreppet förvaltningen är utbytt.

Ett tillägg har gjorts enligt vilket styrelsen ska besluta om Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan.

Bestämmelsen i punkt 7 om vilka anställningar som ska beslutas av riksdagsstyrelsen överensstämmer med den krets vars beslut om tjänstetillsättning inte får överklagas enligt 3 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Styrelsen beslutar alltså om färre anställningar enligt förslaget jämfört med den gällande ordningen.

Punkt 11 i den gällande bestämmelsen tas bort eftersom den är felaktig.

11 §

Denna lydelse överensstämmer med 8 § i den nuvarande instruktionen med tydliggörandet att det gäller styrelsens ansvar för internrevision. Paragrafen är en informationsbestämmelse om att det finns bestämmelser om internrevision i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Se vidare avsnitt 5.3.

Styrelsens arbetsformer

12 §

Bestämmelserna innehåller en upplysning om att regler om riksdagsstyrelsens sammansättning finns i riksdagsordningen. Se vidare avsnitt 5.3.

13 §

Bestämmelsen reglerar styrelsens beslutsförmåga. Formuleringen innebär inte någon förändring i sak gentemot tidigare utan innehåller enbart en språklig justering. Se vidare avsnitt 5.3.

Ledamotsrådet

14 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.5.

Skiltnaden mot nuvarande bestämmelse är att orden *som tillsammans med riksdagsdirektören* tas bort. Benämningen *ledamotsrådet* föreslås bli införd i lagtexten eftersom organet har bytt namn.

15 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.5 och innebär att ledamotsrådets rådgivande funktion tydliggörs. Av bestämmelsen framgår även att om två eller flera av ledamöterna i rådet är emot riksdagsdirektörens förslag till avgörande så ska ärendet hänskjutas till styrelsen.

Namnet *råd för ledamotsnära frågor* byts mot namnet *ledamotsrådet*.

Delegering

16 §

Bestämmelsen innebär att ärenden som enligt 10 och 25 §§ inte ska avgöras av riksdagsstyrelsen eller personalansvarsnämnden delegeras till riksdagsdirektören för avgörande eller, om inte riksdagsstyrelsen bestämt något annat, till den riksdagsdirektören bestämmer. Se vidare avsnitt 5.3.

17 §

Bestämmelsens första stycke behandlas i avsnitt 5.3.2 under rubriken Anställningsbeslut och i 5.3.4 . Det andra stycket behandlas i avsnitt 5.1 under rubriken Rätten att meddela föreskrifter och i 5.3.4.

Riksdagsdirektörens rätt att i vissa fall besluta om föreskrifter är borttagen eftersom föreskrifter enligt förslaget endast ska kunna beslutas av riksdagsstyrelsen.

Bestämmelsens innehåll fanns tidigare i 17 §. En korrigering av en felaktig hänvisning är gjord.

Riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen

18 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4 och slår fast att riksdagsdirektören är chef för Riksdagsförvaltningen samt reglerar riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen. Orden *chef för förvaltningen* är utbytta till Riksdagsförvaltningens chef.

19 §

Första stycket är likalydande med 12 § andra stycket i den nuvarande instruktionen. Se vidare avsnitt 5.4.

Riksdagsdirektörens uppgifter

20 §

Bestämmelsen om riksdagsdirektörens uppgifter behandlas i avsnitt 5.4.

Ett förtydligande har gjorts i och med att bestämmelsen reglerar vad riksdagsdirektören ska göra förutom att svara för den löpande verksamheten.

21 §

Bestämmelsen om myndighetens organisation behandlas i avsnitt 5.4.

Beslut om hur myndighetens interna organisation ska vara utformad tas av riksdagsdirektören. Riksdagsordningen eller annan författning kan dock innebära inskränkningar i denna rätt.

22 §

Bestämmelsen om att riksdagsdirektören ska svara för Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik och företräda Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare behandlas i avsnitt 5.4.

Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik

23 §

Bestämmelsen om Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik behandlas i avsnitt 5.5.

Formuleringen har i vissa delar gjorts om. Eftersom Riksdagsförvaltningen inte arbetar med mål har detta begrepp bytts mot begreppet *uppdrag*. Mångfaldsbegreppet har i en jämförelse med gällande bestämmelse vidgats till att gälla mer än bara etniskt ursprung.

Anställningar och uppdrag

24 §

I bestämmelsen upplyses om att riksdagsdirektören väljs av riksdagen. Bestämmelser om detta finns i riksdagsordningen. Annan personal anställs av Riksdagsförvaltningen.

Personalansvarsnämnd

25 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.

Bestämmelsen innehåller en uppräknning av de frågor som hanteras av Riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd. Motsvarande bestämmelse finns i den nuvarande instruktionen.

Det har införts en hänvisning till att bestämmelser om nämndens sammansättning i övrigt och om dess verksamhet meddelas i föreskrifter.

26 §

Även denna bestämmelse som gäller personalansvarsnämndens beslutsförhet behandlas i avsnitt 5.7.

Innehållet i 25 och 26 §§ är anpassat till att överensstämma med myndighetsförordningens regler om personalansvarsnämnden.

Ärendenas handläggning

27 §

Bestämmelsen som handlar om ärendenas handläggning behandlas i avsnitt 5.8.

Innehållet i paragrafen är i den nuvarande instruktionen uppdelat i tre paragrafer (26–28 §§) men läggs enligt förslaget samman till en paragraf.

28 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.8.

De regleringar som finns i den nu gällande instruktionen förs i allt väsentligt över till den nya instruktionen när det gäller föredragning och innehållet i myndighetens beslut. Bestämmelsen överensstämmer med myndighetsförordningens bestämmelser. Dock finns det i instruktionen ett tillägg om att protokoll ska föras när det förekommer en skiljaktig mening eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Vidare föreslås att en skiljaktig mening alltid ska anges när underrättelse lämnas om innehållet i ett beslut fattat av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningens rätt att företräda staten vid domstol

29 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.9.

Genom regleringen ges Riksdagsförvaltningen, i likhet med vad som gäller myndigheter under regeringen, behörighet att inom sitt verksamhetsområde

FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

själv föra statens talan vid domstol. Ordet *förvaltningen* i den nuvarande lydelsen byts ut mot *Riksdagsförvaltningen* för att enhetlighet ska uppnås.

Överklagande

30 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.10.

Bestämmelsen ger en upplysning om att regler om överklagande av beslut av Riksdagsförvaltningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Bestämmelsen är i sin helhet överförd från den nu gällande instruktionen.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

2 §

Förslaget till ändring i lagen behandlas i avsnitt 5.12.

I bestämmelsen har uttrycket anställning hos riksdagen eller dess myndigheter bytts ut till anställning hos riksdagens myndigheter. Detta dels för att tydliggöra att riksdagen som sådan inte har några anställda, dels för att jämställa Riksdagsförvaltningen med övriga myndigheter som lyder under riksdagen.

Begreppet tjänstetillsättning har i paragrafen bytts mot anställning.

3 §

Även i denna paragraf har begreppet tjänstetillsättning bytts mot anställning. Begreppet tjänster hos riksdagen är utbytt mot anställningar hos Riksdagsförvaltningen.

Beteckningen kammarsekreterare har upphört. Kammarsekreterare är i stället den funktion som fullgörs av de personer som biträder talmannen i kammaren. Beteckningen biträdande kammarsekreterare ska därför utgå ur uppräkningslistan i paragrafen.

Uppräkningslistan av anställningsbeslut som inte går att överklaga motsvarar de beslut riksdagsstyrelsen får fatta.

8 §

Begreppet tjänstetillsättning är utbytt mot anställning.

7.3 Förslag till ändring i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

10 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till 7 § den nya lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

7.4 Förslag till ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

13 kap.

22 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till 6 § den nya lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

7.5 Förslag till ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

5 §

En hänvisning till den nya instruktionen för Riksdagsförvaltningen görs.

7.6 Förslag till ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

2 §

Ändringen är föranledd av att rådet för ledamotsnära frågor har bytt namn till ledamotsrådet.

7.7 Förslag till ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter

3 §

Ändringen är redaktionell.