

Ledamoten i fokus

2023 års riksdagsutredning – stödet till
det parlamentariska arbetet och ledamotskapet

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-7915-127-0 (tryck)
ISBN 978-91-7915-128-7 (pdf)
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2025

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 4 oktober 2023 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av Berit Högman med uppdrag att genomföra en utredning om stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen m.m. (dnr 62-2023/24). Kommittén antog namnet 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet m.m.

Ledamöter i kommittén har varit Tomas Eneroth (S), Gunilla Svantorp (S), Malin Larsson (S), Henrik Vinge (SD) t.o.m. den 3 mars 2025, Fredrik Lindahl (SD) fr.o.m. den 4 mars 2025, Michael Rubbestad (SD), Erik Ottoson (M), Noria Manouchi (M), Jessica Wetterling (V), Anders W Jonsson (C) t.o.m. den 8 april 2024, Catarina Deremar (C) fr.o.m. den 9 april 2024, Gudrun Brunegård (KD), Jan Riise (MP) och Malin Danielsson (L).

Verksjuristen Petra Forslid, avdelningschefen Monica Hall, utskottsrådet Hans Hegeland, föredraganden Jenny Jonasson, numera kanslichefen Cecilia Renmyr samt biträdande riksdagsdirektören och avdelningschefen Kristina Svartz har biträtt kommittén som experter. Sekreterare har varit utskottsrådet Ingrid Edmar och kammarrättsassessorn Sophia Häggmark Elmér.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Ledamoten i fokus: 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet. Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm den 12 mars 2025

Berit Högman

| | | |
|------------------|--------------------|------------------|
| Tomas Eneroth | Gunilla Svantorp | Malin Larsson |
| Fredrik Lindahl | Michael Rubbestad | Erik Ottoson |
| Noria Manouchi | Jessica Wetterling | Catarina Deremar |
| Gudrun Brunegård | Jan Riise | Malin Danielsson |

/Ingrid Edmar
Sophia Häggmark Elmér

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Till riksdagsstyrelsen | 3 |
| Sammanfattning..... | 13 |
| 1 Författningsförslag..... | 23 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen | 23 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen | 30 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 32 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter | 33 |
| 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen | 35 |
| 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1117) om riksdagens medalj..... | 36 |
| 1.7 Förslag till föreskrift om ändring i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler | 37 |
| 1.8 Förslag till föreskrift om ändring i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna..... | 38 |
| 2 Inledande ord | 39 |
| 3 Kommitténs uppdrag och arbete | 41 |
| 3.1 Kommitténs uppdrag | 41 |
| 3.2 Kommitténs arbete..... | 41 |
| 3.3 Betänkandets disposition | 42 |
| 4 Det svenska statsskicket..... | 43 |
| 4.1 Inledning..... | 43 |
| 4.2 Statsskicketts grunder | 43 |
| 4.3 Riksdagen och riksdagsarbetet | 44 |
| 4.3.1 Sveriges riksdag | 44 |
| 4.3.2 Kammaren, utskotten och vissa andra riksdagsorgan..... | 45 |
| 4.3.3 Partigrupperna och deras kanslier | 46 |
| 4.3.4 Ledningen och planeringen av riksdagsarbetet | 46 |
| 4.3.5 Riksdagsförvaltningen..... | 48 |
| 4.4 Relationen mellan riksdagen och regeringen | 48 |
| 4.4.1 Regeringen och regeringsarbetet | 48 |
| 4.4.2 Fördelningen av normgivningskompetens | 49 |
| 4.4.3 Den svenska lagstiftningsprocessen | 49 |
| 4.4.4 Riksdagens och regeringens olika roller | 50 |
| 5 Det parlamentariska arbetet – riksdagens statsrättsliga uppgifter | 52 |
| 5.1 Inledning..... | 52 |
| 5.2 Beredningen av riksdagsärenden | 52 |
| 5.2.1 Hur riksdagsärenden väcks | 52 |
| 5.2.2 Beredning och behandling av riksdagsärenden | 54 |
| 5.2.3 Debatt och beslut – hur riksdagsärenden avgörs i kammaren | 56 |
| 5.2.4 Riksdagens beslut om statens budget | 57 |
| 5.3 Riksdagens kontrollmakt | 60 |
| 5.3.1 Inledning | 60 |
| 5.3.2 Konstitutionsutskottets granskning | 61 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.3.3 | Åtal av statsråd..... | 61 |
| 5.3.4 | Misstroendeförklaring..... | 62 |
| 5.3.5 | Frågeinstituten..... | 62 |
| 5.3.6 | Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen | 63 |
| 5.4 | Riksdagens arbete med EU-frågor och andra internationella frågor..... | 63 |
| 5.4.1 | Riksdagens roll i EU-arbetet..... | 63 |
| 5.4.2 | Övrigt internationellt arbete i riksdagen..... | 64 |
| 5.5 | Vissa statistiska uppgifter om riksdagsarbetet..... | 65 |
| 5.5.1 | Inledning..... | 65 |
| 5.5.2 | Väckande av ärenden | 66 |
| 5.5.3 | Beredning av ärenden..... | 70 |
| 5.5.4 | Avgörande av ärenden..... | 73 |
| 5.5.5 | Uppföljning och utvärdering samt revision..... | 82 |
| 6 | Riksdagens ledamöter..... | 83 |
| 6.1 | Ledamotsuppdragets innebörd..... | 83 |
| 6.2 | Ersättare..... | 85 |
| 6.3 | Ledighet från uppdraget | 85 |
| 7 | Riksdagsförvaltningen | 88 |
| 7.1 | Riksdagsförvaltningens historiska utveckling | 88 |
| 7.1.1 | Inledning..... | 88 |
| 7.1.2 | Tvåkammarriksdagen..... | 88 |
| 7.1.3 | Enkammarreformen | 92 |
| 7.1.4 | En sammanhållen myndighet för riksdagens förvaltning | 95 |
| 7.2 | Riksdagsförvaltningens uppgifter och organisation..... | 98 |
| 7.2.1 | Allmänt om Riksdagsförvaltningens uppgifter | 98 |
| 7.2.2 | Riksdagsförvaltningens organisation | 99 |
| 7.3 | Ledningen och planeringen av Riksdagsförvaltningens verksamhet | 104 |
| 7.3.1 | Inledning..... | 104 |
| 7.3.2 | Ledningen av Riksdagsförvaltningens verksamhet | 104 |
| 7.3.3 | Samordning och planering inom Riksdagsförvaltningen | 107 |
| 7.3.4 | Strategiska planer och verksamhetsplaner..... | 109 |
| 7.3.5 | Budgetarbetet inom Riksdagsförvaltningen | 110 |
| 8 | Grundläggande regelverk inom offentlig förvaltning | 115 |
| 8.1 | Legalitetsprincipen och kravet på normmässighet..... | 115 |
| 8.2 | Offentlighetsprincipen och rätten att få ta del av allmänna handlingar..... | 116 |
| 8.3 | Förvaltningslagen | 117 |
| 8.4 | EU-rättens betydelse..... | 117 |
| 8.5 | Offentlig upphandling | 118 |
| 8.6 | Vissa grundläggande regelverk inom Riksdagsförvaltningens verksamhet | 119 |
| 8.7 | Föreskrifter och allmänna råd..... | 121 |
| 9 | Skatterättsliga frågor..... | 123 |
| 9.1 | Inledning..... | 123 |
| 9.2 | Förmånsbeskattning..... | 123 |
| 9.2.1 | Begreppet förmån..... | 123 |
| 9.2.2 | Värdering av förmån | 124 |
| 9.2.3 | Vissa förmåner och undantag från skatteplikt | 125 |
| 9.2.4 | Skyldighet att betala arbetsgivaravgifter | 126 |

| | |
|---|-----|
| 9.3 Avdragsrätten vid tjänsteresa..... | 127 |
| 9.3.1 Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa | 127 |
| 9.3.2 Den vanliga verksamhetsorten och tjänstestället..... | 128 |
| 9.3.3 Avdragets storlek | 128 |
| 9.3.4 Begränsad avdragsrätt vid Stockholmstraktamente..... | 130 |
| 9.4 Traktamente..... | 130 |
| 10 Stödet till den parlamentariska processen och ledamotskapet | 132 |
| 10.1 Inledning..... | 132 |
| 10.2 Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen | 133 |
| 10.3 Riksdagsförvaltningens stöd till ledamotskapet..... | 134 |
| 10.3.1 Inledning | 134 |
| 10.3.2 Ersättningslagens innehåll och tillämpningsområde | 136 |
| 10.3.3 Annat stöd och annan service som lämnas av Riksdagsförvaltningen | 143 |
| 10.4 Partigrupperna och deras kanslier..... | 146 |
| 10.4.1 Inledning | 146 |
| 10.4.2 Stöd enligt partigruppsstödlagen | 147 |
| 10.4.3 Närmare om stödet till ledamöterna från de politiska sekreterarna | 149 |
| 11 Pågående arbeten i Riksdagsförvaltningen | 152 |
| 11.1 Inledning..... | 152 |
| 11.2 Ledamotsundersökningen 2023 | 152 |
| 11.3 Närmare om vissa aktiviteter inom Riksdagsförvaltningen | 153 |

ÖVERVÄGANDEN

| | |
|---|-----|
| 12 Ändrade förutsättningar för riksdagen och dess ledamöter..... | 155 |
| 12.1 Inledning..... | 155 |
| 12.2 Förändringar i riksdagsarbetet | 156 |
| 12.3 Ett förändrat säkerhetsläge | 158 |
| 12.4 Ett förändrat ledamotsuppdrag | 158 |
| 12.5 Ändrade förutsättningar för Riksdagsförvaltningen | 161 |
| 12.6 Ändrade förutsättningar för partigruppskanslierna | 163 |
| 13 Grundläggande utgångspunkter för stödet till den parlamentariska processen och ledamotskapet..... | 165 |
| 13.1 Utformningen av stödet | 165 |
| 13.2 Riksdagsförvaltningens arbete med att ge stöd..... | 168 |
| 13.3 Utgångspunkter för organiseringen av stödet | 169 |
| 13.4 Kommunikation och information om stödets omfattning och utformning m.m. | 172 |
| 14 Stödet till den parlamentariska processen | 176 |
| 14.1 Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen | 176 |
| 14.2 Överväganden..... | 177 |
| 15 Stödet till riksdagsledamöternas administrativa och praktiska uppgifter..... | 182 |
| 15.1 Inledning..... | 182 |
| 15.2 Bokning och redovisning av tjänsteresor..... | 185 |
| 15.2.1 Allmänt om tjänsteresor | 185 |
| 15.2.2 Bokning av tjänsteresor..... | 186 |
| 15.2.3 Redovisning av tjänsteresor | 187 |
| 15.2.4 Årskort på tåg m.m. | 188 |
| 15.2.5 Överväganden | 189 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 15.3 | Vissa utrikes tjänsteresor | 197 |
| 15.3.1 | Enskilda utrikes tjänsteresor | 197 |
| 15.3.2 | Ekonomiska medel för enskilda utrikes tjänsteresor | 197 |
| 15.3.3 | Stöd till partigrupperna för kostnader för ledamöternas utrikes resor | 199 |
| 15.3.4 | Medel för utskottens och EU-nämndens utrikes resor | 200 |
| 15.3.5 | Överväganden | 201 |
| 15.4 | Besök, möten och seminarier i riksdagens lokaler | 202 |
| 15.4.1 | Allmänt om säkerheten | 202 |
| 15.4.2 | Besöksmottagning | 202 |
| 15.4.3 | Möten och seminarier | 203 |
| 15.4.4 | Servicecenter | 205 |
| 15.4.5 | Besök och möten i lokaler som disponeras av partigruppskanslierna | 205 |
| 15.4.6 | Pågående arbeten i Riksdagsförvaltningen | 205 |
| 15.4.7 | Överväganden | 206 |
| 15.5 | Extern representation i samband med vissa möten och seminarier i riksdagens lokaler | 212 |
| 15.5.1 | Föreningar och nätverk | 212 |
| 15.5.2 | Extern representation | 213 |
| 15.5.3 | Överväganden | 214 |
| 15.6 | Teknikfria möten | 216 |
| 15.6.1 | Informationssäkerhet och säkerhetskyddsklassificerade uppgifter | 216 |
| 15.6.2 | Överväganden | 217 |
| 15.7 | Teknisk utrustning för ledamöters arbete med sociala medier m.m. | 218 |
| 16 | Arbetsrum och arbetsplatser i riksdagens lokaler | 219 |
| 16.1 | Riksdagens lokaler | 219 |
| 16.2 | Tillgången till arbetsrum och arbetsplatser | 220 |
| 16.2.1 | Ledamöternas tillgång till arbetsrum | 220 |
| 16.2.2 | Arbetsplatser för politiska sekreterare och partigruppernas kansliledning | 221 |
| 16.3 | Överväganden | 222 |
| 17 | Vissa frågor om riksdagsledamöternas trygghet och säkerhet | 228 |
| 17.1 | Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter | 228 |
| 17.2 | Personskyddet | 229 |
| 17.3 | Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet | 230 |
| 17.4 | Partigruppernas kanslier | 232 |
| 17.5 | Politikernas trygghetsundersökning (PTU) | 233 |
| 17.6 | Överväganden | 234 |
| 17.6.1 | Stärkt skydd för riksdagens ledamöter | 234 |
| 17.6.2 | Vissa trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder | 236 |
| 17.6.3 | En kortare kedja i ärenden som rör ledamöternas trygghet och säkerhet | 240 |
| 17.6.4 | Frågor som måste ses över i ett annat sammanhang | 241 |
| 18 | Finansieringen av partigruppskanslierna | 245 |
| 18.1 | Inledning | 245 |
| 18.2 | Framväxten av ett basstöd till partigrupperna i riksdagen | 245 |
| 18.2.1 | Utvecklingen fram till 1994 års lag om statligt bidrag till partigrupperna i riksdagen | 245 |

| | |
|---|-----|
| 18.2.2 2000 års lag om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen | 246 |
| 18.3 Gällande ordning | 247 |
| 18.3.1 Höjning av basstödet 2024 | 248 |
| 18.3.2 Basstöd till partigrupper | 249 |
| 18.3.3 Stöd för politiska sekreterare till ledamöter | 250 |
| 18.3.4 Utbetalning, redovisning och uppföljning av stöden | 251 |
| 18.4 Överväganden | 252 |
| 18.4.1 Inledning | 252 |
| 18.4.2 Nivåhöjning av basstödet | 253 |
| 18.4.3 Indexuppräknig av grundbeloppet och tilläggsbeloppet | 253 |
| 19 Den parlamentariska ledningen av Riksdagsförvaltningen | 256 |
| 19.1 Inledning | 257 |
| 19.2 Ledningen och samordningen av Riksdagsförvaltningens arbete | 258 |
| 19.3 Överväganden | 259 |
| 19.3.1 Riksdagsstyrelsens roll i förhållande till olika delar av förvaltningen | 259 |
| 19.3.2 En ytterligare renodling av riksdagsstyrelsens roll | 261 |
| 19.3.3 Riksdagsstyrelsens uppgift att utse lekmanarevisorer | 263 |
| 19.3.4 Riksdagsstyrelsens sammansättning | 264 |
| 19.3.5 Kanaler för politisk dialog och förankring i frågor om Riksdagsförvaltningens verksamhet | 265 |
| 20 Vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och ledamöternas villkor | 270 |
| 20.1 Formerna för val av talman och vice talmän | 270 |
| 20.1.1 Inledning | 270 |
| 20.1.2 Bakgrund till gällande ordning | 270 |
| 20.1.3 Talmannens uppgifter | 272 |
| 20.1.4 De vice talmännens uppgifter | 274 |
| 20.1.5 Bestämmelser om val av talman och vice talmän | 274 |
| 20.1.6 Val av talman och vice talman som förrättats med slutna sedlar | 275 |
| 20.1.7 Bestämmelser om när en valsedel är ogiltig | 279 |
| 20.1.8 Överväganden i 2019 års riksdagsöversyn | 279 |
| 20.1.9 Överväganden | 280 |
| 20.2 Fördelningen av ärenden mellan utskott | 282 |
| 20.2.1 Inledning | 282 |
| 20.2.2 Utskottens ämnesområden och arbetsbelastning | 282 |
| 20.2.3 Ärenden för omfördelning mellan utskott | 283 |
| 20.2.4 Överväganden | 290 |
| 20.3 Regleringen av delegationspresidiet | 294 |
| 20.3.1 Inledning | 294 |
| 20.3.2 Gällande ordning | 295 |
| 20.3.3 Överväganden | 304 |
| 20.4 Förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser | 304 |
| 20.4.1 Inledning | 304 |
| 20.4.2 Gällande ordning | 305 |
| 20.4.3 Överväganden | 309 |
| 20.5 Riksmötets rytm, inklusive riksmötets början och slut | 310 |
| 20.5.1 Inledning | 310 |
| 20.5.2 Planeringen av riksdagens arbete | 310 |

| | |
|--|-----|
| 20.5.3 Överväganden | 317 |
| 20.6 Regeringens samråd med EU-nämnden om s.k. A-punkter | 320 |
| 20.6.1 Inledning | 320 |
| 20.6.2 Gällande ordning | 321 |
| 20.6.3 Överväganden | 325 |
| 20.7 Offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenium pågår | 326 |
| 20.7.1 Inledning | 326 |
| 20.7.2 Gällande ordning | 326 |
| 20.7.3 Överväganden | 331 |
| 20.8 Översyn av Stockholmstraktamentet | 333 |
| 20.8.1 Inledning | 333 |
| 20.8.2 Den skatterättsliga regleringen | 334 |
| 20.8.3 Dagtraktamente | 337 |
| 20.8.4 Stockholmstraktamente | 337 |
| 20.8.5 Överväganden | 338 |
| 20.9 Användning av bonuspoäng | 340 |
| 20.9.1 Inledning | 340 |
| 20.9.2 Nuvarande reglering | 341 |
| 20.9.3 Tidigare överväganden m.m. | 344 |
| 20.9.4 Regeringskansliet och andra myndigheter | 346 |
| 20.9.5 Överväganden | 347 |
| 20.10 Registret över ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen | 348 |
| 20.10.1 Inledning | 348 |
| 20.10.2 Registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen | 348 |
| 20.10.3 Vissa andra register över åtaganden och ekonomiska intressen | 353 |
| 20.10.4 Överväganden | 357 |
| 20.11 Tidigare riksdagsledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler | 360 |
| 20.11.1 Inledning | 360 |
| 20.11.2 Tillträde till riksdagens lokaler | 360 |
| 20.11.3 Frågan om tillträde har utretts tidigare | 364 |
| 20.11.4 Överväganden | 366 |
| 20.12 Talmannens lägenhet | 369 |
| 20.12.1 Inledning | 369 |
| 20.12.2 Förmånsbeskattning | 369 |
| 20.12.3 Rätten till övernattningsbostad och logiersättning | 370 |
| 20.12.4 Talmannen | 371 |
| 20.12.5 Vissa tjänstebostäder | 372 |
| 20.12.6 Överväganden | 373 |
| 20.13 Riksdagens medalj till ersättare | 374 |
| 20.13.1 Inledning | 374 |
| 20.13.2 Lagen om riksdagens medalj | 375 |
| 20.13.3 Regleringen av ersättare | 375 |
| 20.13.4 Överväganden | 376 |
| 20.14 Möjlighet till föräldraledighet och sjukledighet för del av dag | 378 |
| 20.14.1 Inledning | 378 |
| 20.14.2 Nuvarande ordning | 378 |
| 20.14.3 Tidigare behandling av frågan om partiell ledighet | 381 |

| | |
|--|-----|
| 20.14.4 Överväganden | 382 |
| 20.15 Teknikneutral riksdagsordning | 383 |
| 20.15.1 Inledning | 383 |
| 20.15.2 Bakgrund | 383 |
| 20.15.3 Överväganden | 387 |
| 21 Konsekvenser av kommitténs förslag | 389 |
| 21.1 Inledning | 389 |
| 21.2 Konsekvenser av olika förslag | 390 |
| 22 Författningskommentar | 395 |
| 22.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen | 395 |
| 22.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen | 402 |
| 22.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 403 |
| 22.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter | 404 |
| 22.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen | 406 |
| 22.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1117) om riksdagens medalj | 409 |
| 23 Reservationer | 410 |
| 23.1 Reservation av ledamoten Catarina Deremar (C) | 410 |
| 23.1.1 Tidigare ledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler | 410 |
| 23.2 Reservation av ledamoten Malin Danielsson (L) | 410 |
| 23.2.1 Tidigare ledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler | 410 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Utredningens direktiv | 411 |
| <i>Tabeller</i> | |
| Tabell 1 Helt eller delvis bifallna motionsyrkanden per riksmöte 2001/02–2021/22, antal och i procent av antalet behandlade yrkanden | 76 |
| Tabell 2 Bruttoändringar (ökningar och minskningar), nettoändringar samt antal berörda anslag och utgiftsområden 2014, 2018 och 2021 | 78 |
| Tabell 3 Antal subsidiaritetsprövningar per år 2010–2023 | 79 |
| Tabell 4 Antal rapporter i serien Rapporter från riksdagen (RFR) som avser utskottens arbete med uppföljning, utvärdering och forskningsfrågor | 82 |
| Tabell 5 Arbetsuppgifter (rangordnade) som ledamöterna fått hjälp med av de politiska sekreterarna (procent) | 150 |
| Tabell 6 Arbetsuppgifter (rangordnade) som ledamöterna anser vara viktigast att få hjälp med av de politiska sekreterarna (procent) | 151 |
| Tabell 7 Enskilda utrikes tjänsteresor | 199 |
| Tabell 8 Utskottens och EU- nämndens resor | 200 |
| Tabell 9 Basstöd till partigrupper | 250 |
| Tabell 10 Årlig uppräknig av beloppet per politisk sekreterare och månad | 251 |
| Tabell 11 Det totala stödet till politiska sekreterare per år | 251 |
| Tabell 12 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 1979– 2006 | 276 |
| Tabell 13 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 2010– 2018 | 277 |
| Tabell 14 Val av andre och tredje vice talman 2022 | 278 |
| Tabell 15 Förteckning över frågor som kommittén föreslår ska flyttas | 284 |

| | |
|---|-----|
| Tabell 16 Antalet och andelen propositioner etc. med respektive utan följdmotion 2011/12 och 2021/22..... | 307 |
| Tabell 17 Sammanträden i kammaren under riksmötet 2020/21..... | 311 |
| Tabell 18 Sammanträden i kammaren under riksmötet 2021/22..... | 312 |
| Tabell 19 Utskott som använder respektive inte använder förenklad motionsberedning samt antal remitterade yrkanden från allmänna motionstiden (AMT) 2018/19–2021/22 | 316 |
| Tabell 20 Antal offentliga sammanträden i utskotten | 329 |
| Tabell 21 Antal sammanträden i utskotten under arbetsplenium | 330 |
| Tabell 22 Ekonomiska konsekvenser av förslagen | 390 |

Diagram

| | |
|--|----|
| Diagram 1 Antal motionsyrkanden per riksmöte under allmänna motionstiden 1988/89–2021/22 | 66 |
| Diagram 2 Antal motionsyrkanden per riksmöte under allmänna motionstiden 1994/95–2021/22 | 66 |
| Diagram 3 Antal motionsyrkanden under allmänna motionstiden per valperiod 1994/95–2021/22 | 67 |
| Diagram 4 Motionsyrkanden fördelade per utskott valperioderna 2006/07–2021/22 | 68 |
| Diagram 5 Antal motioner, inklusive följdmotioner, under riksmötena 1971–2021/22 | 69 |
| Diagram 6 Antal propositioner och skrivelser under riksmötena 1971–2021/2022 | 69 |
| Diagram 7 Antal propositioner och skrivelser per riksmöte och valperiod 1994/95–2021/22 | 70 |
| Diagram 8 Antal sidor i betänkanden, utlåtanden och yttranden under riksmötena 2010/11–2021/22..... | 71 |
| Diagram 9 Utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per riksmöte 2002/03–2021/22 | 71 |
| Diagram 10 Utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per valperiod 2002/03–2021/22 | 72 |
| Diagram 11 Antal utskottssammanträden per riksmöte och valperiod 2002/03–2021/22 | 72 |
| Diagram 12 Antal utskottsinitiativ per riksmöte 1971–2021/22..... | 73 |
| Diagram 13 Antal tillkännagivanden per riksmöte 1971–2021/22 | 73 |
| Diagram 14 Antal tillkännagivanden per riksmöte och valperiod 1994/95–2021/22 | 74 |
| Diagram 15 Antal helt och delvis bifallna motionsyrkanden per riksmöte 2002/03–2021/22 | 75 |
| Diagram 16 Plenitid i timmar per riksmöte 1971–2021/22..... | 77 |
| Diagram 17 Antal plenitimmars per riksmöte 1994/95–2021/22 | 77 |
| Diagram 18 Antal interpellationer och skriftliga frågor per riksmöte 1971–2021/22 | 78 |
| Diagram 19 Överläggningar om EU-frågor i utskotten under riksmötena 2006/07–2021/22..... | 80 |
| Diagram 20 Antal sammanträdestimmar i EU-nämnden per riksmöte 1996/97–2021/22 | 80 |
| Diagram 21 Antal KU-anmälningar per riksmöte 1971–2021/22..... | 81 |
| Diagram 22 KU-anmälningar per valperiod 1994/95–2021/22 | 81 |
| Diagram 23 Antal rapporter från Riksrevisionen som behandlats i skrivelser från regeringen per år 2011–2021 | 82 |

Bilder

| | |
|---|-----|
| Bild 1 Riksdagsförvaltningens organisation | 100 |
| Bild 2 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023 | 175 |
| Bild 3 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023 | 184 |
| Bild 4 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023 | 196 |
| Bild 5 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023 | 211 |
| Bild 6 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023..... | 227 |

Sammanfattning

I betänkandet redovisar kommittén sina förslag och bedömningar med anledning av uppdraget att se över stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen m.m. Den senaste tidens utveckling tillsammans med riksdagens och ledamotskapets unika och speciella karaktär har varit vägledande i kommitténs arbete. Ledamotens perspektiv har varit i fokus och det har varit särskilt viktigt att lyfta fram ledamöternas förutsättningar att fullgöra uppdraget. Vidare har det varit angeläget att värna de demokratiska aspekterna och förtroendet för riksdagen och dess ledamöter. Kommitténs förslag och bedömningar är politiskt förankrade och syftar till att förändra arbetet inom Riksdagsförvaltningen, stärka ledamotsperspektivet och förbättra förutsättningarna för ledamöterna att fullgöra sitt uppdrag. Dessutom är det en ambition att kommitténs arbete också ska kunna bidra till Riksdagsförvaltningens löpande utvecklingsarbete på ett mer övergripande plan, och att ledamöter och förvaltning gemensamt ska arbeta för löpande förbättringar. Kommitténs förslag och bedömningar sammanfattas i det följande.

Ändrade förutsättningar för riksdagen och dess ledamöter

All offentlig makt i Sverige utgår från folket, och riksdagen är folkets främsta företrädare. Att riksdagens ledamöter ska ha förutsättningar att fullt ut utföra sitt uppdrag och representera väljarna är därför enligt kommittén ytterst en fråga om att värna demokratin. Riksdagsledamöterna har en central roll som det svenska folkets representanter, och ledamotsuppdraget är ett mycket viktigt samhällsuppdrag som är unikt till sin karaktär. Med det följer att ledamöterna måste ges faktiska möjligheter att förvalta väljarnas förtroende och utföra det uppdrag som de är valda till och som de åtagit sig.

Kommittén har kunnat konstatera att förutsättningarna för riksdagsuppdraget har förändrats under de senaste decennierna. Aktiviteten och komplexiteten i riksdagsarbetet har ökat, bl.a. genom fler omfattande och komplicerade riksdagsärenden, en ökad sammanträdestid i både kammaren och utskotten, nya uppgifter för riksdagen och fler ärenden som kräver en skyndsam riksdagsbehandling. Det parlamentariska läget under många av valperioderna har bidragit till att riksdagens roll i det politiska beslutsfattandet har ökat. Till detta kommer förändringar i omvärlden, såsom en ökad globalisering och digitalisering samt ett förändrat säkerhetsläge, vilket får konsekvenser både för riksdagen och för samhället i övrigt. En sådan utveckling påverkar inte bara riksdagsledamöternas förutsättningar att utföra sitt uppdrag utan också Riksdagsförvaltningens förutsättningar att ge stöd till verksamheten. Också i partigruppernas kanslier i riksdagen skapar utvecklingen nya krav och utmaningar.

Grundläggande utgångspunkter för stödet till den parlamentariska processen och ledamotskapet

Riksdagens roll som det främsta statsorganet och folkets främsta företrädare innebär att det måste ställas höga krav på det stöd som ges till den parlamentariska processen, och det gäller oavsett om stödet ges direkt till det parlamentariska arbetet i kammaren och utskotten eller om stödet är av mer indirekt karaktär. När förutsättningarna för riksdagens arbete ändras måste stödet också kunna möta de ändrade förutsättningarna. Detta ställer stora krav på service och flexibilitet inom Riksdagsförvaltningen.

Ledamotsuppdraget är unikt till sin karaktär och skiljer sig i flera avseenden från det som allmänt gäller på arbetsmarknaden. Ledamöterna fullgör också sitt uppdrag varje dag, året om, och kommittén slår fast som en viktig princip att allt som en ledamot gör, med vissa angivna undantag, ligger inom ramen för uppdraget. En självklar utgångspunkt måste dessutom vara att det är ledamotskapets unika särdrag som ska vara avgörande för vilket stöd ledamöterna behöver. Det är också ledamöternas behov som måste sätta den yttersta ramen för stödets utformning.

Stödsystemet bör enligt kommittén vila på grundsynen att det är uppdraget som folkets främsta företrädare som är unikt och speciellt, inte de enskilda ledamöterna. Samtidigt måste Riksdagsförvaltningen tillhandahålla stöd som kan anpassas efter olika förutsättningar hos ledamöterna. Stödet får inte bli så standardiserat att individuella behov inte kan tillgodoses. Det måste således finnas möjligheter för den enskilda ledamoten att, inom rimliga gränser, påverka stödets utformning exempelvis genom att göra vissa val eller framföra vissa önskemål. För att upprätthålla förtroendet i förhållande till väljarna och allmänheten har det ansetts viktigt att det stöd som ges inte uppfattas som överdrivet förmånligt eller omotiverat gynnsamt. Detta synsätt får emellertid inte innebära att ledamöterna hamnar i ett läge där de saknar stöd som de egentligen behöver. I stället bör man sträva efter att skapa en bredare förståelse för ledamöternas situation och stödbehov, och här har både riksdagen, ledamöterna och Riksdagsförvaltningen ett ansvar.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan Riksdagsförvaltningen och partigruppskanslierna måste utgångspunkten enligt kommittén vara att förvaltningen ska tillhandahålla ett sådant stöd som ledamöterna behöver för att kunna utföra sitt uppdrag i alla delar på ett fullgott sätt, och Riksdagsförvaltningen har förutsättningar att erbjuda alla ledamöter, oavsett partitillhörighet, ett sådant stöd. Det stöd som partigruppskanslierna ger till ledamöterna kan till viss del överlappa stödet från Riksdagsförvaltningen. De politiska sekretärerna ger dock till skillnad från förvaltningens tjänstemän stöd även i partipolitiska frågor, och deras stöd syftar många gånger till att ledamöterna ska kunna driva och genomföra partiets politik inom ramen för riksdagsarbetet. Kommittén har emellertid uppfattat att det i samtliga partigrupper förekommer uppfattningen att de resurser som finns i partigruppskanslierna i hög grad koncentreras till ledningen inom respektive partigrupp och därmed inte kommer

alla partigrupsmedlemmar till del. Stödet från Riksdagsförvaltningen kan under sådana förutsättningar bli än mer betydelsefullt för vissa ledamöter. Riksdagsförvaltningen kan dock inte kompensera för ett sådant stöd som partigruppskanslierna ska tillhandahålla. Däremot är det viktigt att det stöd som ges av Riksdagsförvaltningen skapar utrymme för partigruppskanslierna att hjälpa till med sådant som förvaltningen inte ska tillgodose.

Kommittén vill också framhålla vikten av fungerande information och kommunikation i frågor om stödets utformning och omfattning. Att informationsöverföringen fungerar är nödvändigt också för att inte tilliten mellan ledamöterna och Riksdagsförvaltningen ska riskera att skadas.

Stödet till den parlamentariska processen

Kommittén bedömer att det krävs ett väl fungerande stöd till den parlamentariska processen för att riksdagsarbetet ska fungera och riksdagen fullt ut ska kunna fullgöra sina funktioner i statsskicket. Att ge ett sådant stöd är Riksdagsförvaltningens kärnuppgift, både genom att biträda kammaren, utskotten och EU-nämnden och genom att kringverksamheterna är utformade med kärnuppgiften i fokus.

De omvärldsfaktorer som påverkar riksdagens arbete får återverkningar också för förvaltningens förutsättningar att erbjuda ett ändamålsenligt stöd. Alla anpassningar och allt utvecklingsarbete måste slutligt syfta till att öka förutsättningarna för riksdagen som statsorgan att fungera. Det är därför viktigt att bevaka att kammarens och utskottens kanslier har resurser och kompetens för att såväl biträda kammaren och utskotten på bästa sätt som involveras i utvecklingsarbetet också inom övriga delar av förvaltningen.

Kommittén understryker också vikten av att planerings- och samordningsarbetet inom förvaltningen organiseras och genomförs så att den parlamentariska processen prioriteras och är i främsta fokus.

Stödet till ledamöternas administrativa och praktiska uppgifter

Bokning och redovisning av tjänsteresor

Kommittén föreslår att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd till ledamöterna när de bokar sådana inrikes och utrikes tjänsteresor som de kan få resekostnadsersättning för enligt lagen om ersättning till riksdagens ledamöter. Inriktningen ska vara att möjliggöra tillgång till personlig service som är lätt tillgänglig för ledamöterna genom personliga möten men också per telefon eller mejl. Det finns behov av en ökad flexibilitet och en möjlighet att i viss utsträckning tillgodose individuella behov vid bokning av utskottsresor och andra resor som bokas av Riksdagsförvaltningen, t.ex. när en ledamot ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling.

Den administrativa börda som åligger ledamöterna och som föranleds av redovisningen av tjänsteresor måste minska i betydande utsträckning. Riksdagsförvaltningen måste därför kontinuerligt arbeta för att förenkla ledamöternas redovisning. Ett långtgående stöd från Riksdagsförvaltningens sida är också nödvändigt, och alla ledamöter måste vara garanterade att få den hjälp som de behöver i samband med att de upprättar sina reseräkningar. Utöver det stöd som redan lämnas måste Riksdagsförvaltningen vid behov i än större utsträckning än i dag kunna erbjuda handgriplig och praktisk hjälp när det gäller att fylla i reseräkningarna. Hjälpen ska lämnas till alla ledamöter som oavsett anledning inte kan fylla i sin reseräkning själv. Detta är en tydlig ambitionshöjning som innebär att den administrativa bördan för ledamöterna minskar. Ledamöterna ska dock även fortsättningsvis själva kontrollera och ansvara för att uppgifterna i reseräkningen är korrekta.

Det stöd som lämnas måste vara flexibelt och anpassas efter ledamöternas individuella behov, vara lätt tillgängligt för ledamöterna som snabbt och enkelt måste kunna få svar på sina frågor, och ledamöterna måste kunna få hjälp genom personliga möten. Stödet ska följas upp och utvärderas årligen och redovisas för riksdagsstyrelsen.

Stöd till ledamöter i ekonomiadministrativa frågor

Det har inte framkommit något behov hos ledamöterna av en utökad stödfunktion, i form av t.ex. en särskild enhet eller på något annat sätt, så att ledamöterna kan leva upp till regelverkets krav på ekonomiadministration i övrigt.

Vissa utrikes tjänsteresor

Kommittén gör vissa uttalanden om några frågor om utrikes resor. Lösningar bör utformas med beaktande av att ökad administration ska undvikas.

Besök, möten och seminarier i riksdagens lokaler

Kommittén anser att den administrativa bördan för ledamöterna måste minska och att det är angeläget att ledamöterna får det stöd som de behöver i samband med planering och genomförande av möten och seminarier i riksdagens lokaler. Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd i samband med att riksdagsledamöterna tar emot besöksgrupper. Stödet ska inriktas på mottagandet av besöksgruppen i entrén och en möjlighet till hjälp vid inpasseringen i lokalerna. Stödet ska lämnas i dialog med ledamöten och begränsas till att avse hjälp vid sådana möten och seminarier som äger rum helgfria vardagar. Kommittén framhåller i sammanhanget också partigruppskansliernas roll i samband med att möten och seminarier genomförs i riksdagens lokaler.

Extern representation i samband med vissa möten och seminarier i riksdagens lokaler

Kommittén föreslår att vissa angivna föreningar och nätverk i riksdagen i vissa fall ska kunna få ersättning för kostnader för enklare förtäring i samband med ett arrangemang. Talmannen ska, när han eller hon beslutar om upplåtelse av en kammarsal, även besluta om en förening eller ett nätverk som ansökt om det ska få ersättning för kostnader för enklare förtäring. Vänskapsgrupperna omfattas inte av förslaget.

Teknikfria möten

Kommittén föreslår att Riksdagsförvaltningen ska skapa bättre förutsättningar för ledamöterna att kunna genomföra teknikfria möten genom t.ex. en ökad tillgång till tekniskskåp eller bruslådor. Riksdagsförvaltningen ska bl.a. se över hur tillgången till tekniskskåp eller bruslådor kan utökas och hur information om t.ex. tekniskskåpens placering i förhållande till olika möteslokaler lämpligen kan tillhandahållas.

Teknisk utrustning för ledamöters arbete med sociala medier m.m.

Kommittén föreslår att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla teknisk utrustning, t.ex. i form av en studio, som kan användas av ledamöterna i deras arbete med sociala medier och vid inspelningar av bl.a. podcaster.

Arbetsrum och arbetsplatser i riksdagens lokaler

Kommittén föreslår att ledamöternas arbetsrum och de arbetsplatser som ställs till partigruppernas förfogande ska inredas med utgångspunkt i ett standardmöblemang utan koppling till någon specifik befattning. Ledamöterna ska därutöver ges möjlighet att göra vissa tillval till sina arbetsrum utifrån några olika alternativ som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Det måste också vara möjligt för en ledamot att i vissa fall göra ett eller flera frånval, dvs. välja bort befintlig inredning från sitt arbetsrum.

Inom de lokaler som partigrupperna och deras kanslier disponerar måste det som utgångspunkt vara respektive partigrupp med kansli som ytterst bestämmer om användningen, när det gäller både rumsfördelning och övrig användning. Riksdagsförvaltningen måste dock i praktiken kunna leva upp till det rättsliga ansvar som förvaltningen har i olika avseenden. En viktig förutsättning är också att lokalerna återställs i ursprungligt skick när partigruppen med kansli lämnar lokalerna.

Vissa frågor om riksdagsledamöternas trygghet och säkerhet

Kommittén anser att skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter måste stärkas och att förebyggande trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder måste prioriteras. Riksdagsförvaltningen ska därför, minst en gång per valperiod och vid behov, erbjuda ledamöterna individuella och personliga trygghetssamtal. Om en ledamot har upplevt eller utsatts för hot ska Riksdagsförvaltningen också ta ett ansvar för att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorten. Det är angeläget att även öka tryggheten och säkerheten i de övernattningslägenheter som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller.

Det är viktigt att Riksdagsförvaltningen, genom kunskaps- och informationsöverföring, skapar så goda förutsättningar som möjligt för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att skydda ledamöterna. Dessutom måste det finnas en möjlighet för ledamöterna att vid behov ta en direkt kontakt med Riksdagsförvaltningen i ärenden som rör deras trygghet och säkerhet. Det innebär att de säkerhetsansvariga vid partigruppernas kanslier inte, i den roll de har i dag, ska fungera som en obligatorisk första ingång för ledamöterna.

Frågan om ett stärkt skydd för riksdagens ledamöter och den parlamentariska processen, samt vissa andra närliggande frågor, måste utöver detta ses över i ett annat sammanhang, lämpligen av en utredning under regeringen.

Finansieringen av partigruppskanslierna

Kommittén föreslår att basstödet till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen stärks genom att nivån för grundbeloppet höjs med 8 procent och nivån för tilläggsbeloppet med 12 procent. Stödet ska räknas upp årligen med konsumentprisindex. Detta sker genom att det i partigruppsstödslagen anges att stödet utgörs av ett visst antal prisbasbelopp.

Den parlamentariska ledningen av Riksdagsförvaltningen

Kommittén föreslår att riksdagsstyrelsens uppgift att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet avskaffas. Riksdagsstyrelsen ska heller inte längre ha rätt att hos riksdagen göra framställningar som gäller riksdagsarbetets bedrivande, om inte framställningen grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på uppdrag av riksdagen.

En budgetberedning med representanter för samtliga partigrupper ska tillsättas av riksdagsstyrelsen för att delta i beredningen av arbetet med förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen, inklusive frågor om anslag och långsiktig planering.

Kommittén konstaterar dessutom att Riksdagsförvaltningen består av olika verksamheter som har delvis olika roller och förutsättningar i förvaltningens

uppdrag att erbjuda ett stöd till riksdagen och dess ledamöter. Det är enligt kommittén angeläget att denna ordning upprätthålls och genomsyrar riksdagsstyrelsens ledning av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsdirektörens information till konstitutionsutskottet om Riksdagsförvaltningens årsredovisning bör enligt kommittén äga rum under våren i stället för under hösten, så att det skapas reella förutsättningar för en politisk dialog i det pågående budgetarbetet.

Kommittén föreslår inte någon ändring av riksdagsstyrelsens sammansättning men hänvisar till den föreslagna nya ordningen för konstitutionsutskottets beredning av årsredovisningen och till den nya budgetberedningen.

Kommittén framhåller också ledamotsrådets viktiga roll och funktion och värdet av att detta återspeglas i hur återrapporteringen från rådets möten omhändertas i partigrupperna.

Vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och ledamöternas villkor

Formerna för val av talman och vice talmän

Kommittén föreslår att vid val av talman och vice talman ska man endast kunna rösta på de kandidater som har nominerats. Bestämmelsen att det ska vara tre omgångar i valet av talman ska inte ändras. Däremot ska antalet omgångar vid val av vice talman ändras till två. Den nuvarande bestämmelsen om att en valsedel som har försetts med en partibeteckning är ogiltig ska upphävas.

Fördelningen av ärenden mellan utskott

Kommittén föreslår att ansvaret för beredningen av vissa ärenden ska fördelas mellan utskotten på ett annat sätt än idag. Det gäller ärenden om upphandling i allmänhet, som ska beredas av näringsutskottet i stället för av finansutskottet, ärenden om immaterialrätt, som ska beredas av civilutskottet i stället för av näringsutskottet, ärenden om det nationella genomförandet av Agenda 2030, som ska beredas av miljö- och jordbruksutskottet i stället för av finansutskottet samt ärenden om trossamfund, som ska beredas av kulturutskottet i stället för av konstitutionsutskottet. Kommittén bedömer att frågan om hur ärenden om Nato ska hanteras bör diskuteras mellan presidierna i första hand i utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Regleringen av delegationspresidiet

Kommittén bedömer att det inte finns skäl att skapa en tydligare struktur för mötena mellan talmannen och presidierna för riksdagens internationella delegationer.

Förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser

Kommittén föreslår att det ska vara möjligt för kammaren att besluta om förkortad motionstid på skrivelser och redogörelser, om det finns synnerliga skäl. I likhet med vad som gäller för propositioner och framställningar ska beslutet fattas på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat redogörelsen.

Riksmötets rytm, inklusive riksmötets början och slut

Kommittén bedömer att det inte finns någon anledning att föreslå några ändringar i riksdagsordningen när det gäller riksmötets rytm. Kommittén redovisar i stället några åtgärder som riksdagen kan vidta inom ramen för den gällande regleringen för att riksmötet ska få en bättre rytm och för att kunna hantera arbetsbördan bättre.

Regeringens samråd med EU-nämnden om s.k. A-punkter

Kommittén bedömer att det inte finns skäl till någon ändring av regleringen av samrådet om A-punkter. Inom ramen för gällande reglering kan man pröva vägar att ytterligare underlätta samrådet utan att riksdagens kontroll av regeringens agerande påverkas. Det är angeläget att regeringen söker förankring i riksdagen i tidigare skeden för att minimera risken att en situation uppkommer där Sverige frånträder ett förhandlingsresultat i beslutsögonblicket. Riksdagen behöver samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

Offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenum pågår

Kommittén föreslår att om det finns särskilda skäl ska ett utskott få besluta att ha ett offentligt sammanträde under arbetsplenum eller val i kammaren. Ett sådant beslut ska fattas i förväg och vara enhälligt.

Översyn av Stockholmstraktamentet

Kommittén föreslår att storleken på Stockholmstraktamentet ska höjas från 50 procent till 70 procent av maximibeloppet enligt inkomstskattelagen. Det avdragsgilla beloppet ska ändras i motsvarande mån. För att storleken på Stockholmstraktamentet och det avdragsgilla beloppet ska korrespondera ska det också göras en viss justering av beräkningen. Kommittén bedömer att det inte finns skäl att ändra ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet.

Användning av bonuspoäng

Kommittén bedömer att det inte bör införas någon alternativ modell för ersättning för resekostnader för de medresenärer vars resor i dag kan finansieras med ledamöternas bonuspoäng.

Registret över ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen

Kommittén föreslår att en uppgift om en fastighets beteckning inte längre ska registreras i det ekonomiska registret för det fall en ledamot helt eller delvis äger en näringsfastighet. I stället ska endast förekomsten av ett sådant ägande registreras. Kommittén bedömer att skyldigheten för riksdagsledamöterna att anmäla uppgifter till det ekonomiska registret inte bör utökas till att gälla fler åtaganden. Registreringen av åtaganden och ekonomiska intressen bör inte heller vara föremål för någon annan uppföljning än den som kammarkansliet gör för att säkerställa att alla riksdagsledamöter anmäler sina uppgifter till registret.

Tidigare riksdagsledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler

Kommittén föreslår att den tillträdesrätt som gäller i dag ska fortsätta att gälla för tidigare ledamöter som har utövat uppdraget som ledamot under minst en valperiod, eller under en motsvarande sammanhängande tidsperiod. De tidigare ledamöter som utövat sitt uppdrag under en kortare tid ska däremot fortsättningsvis inte omfattas av den tillträdesrätten. Tidigare ersättare för en riksdagsledamot som tjänstgjort som talman, statsråd eller statssekreterare ska omfattas av samma rätt till tillträde till riksdagens lokaler som tidigare ledamöter. Kommittén lyfter i sammanhanget också fram frågan om behovet av en uppförandekod för tidigare ledamöter som har rätt till tillträde till riksdagens lokaler. I denna fråga har två reservationer anmälts.

Talmannens lägenhet

Till skillnad från vad som gäller för riksdagens ledamöter är det inte partigrupperna som hanterar tilldelningen av talmannens övernattningsbostad om han eller hon har rätt till en sådan. Det görs i stället av Riksdagsförvaltningen, vilket ska framgå av lagen om ersättning till riksdagens ledamöter. Kommittén bedömer att det inte bör inrättas en officiell tjänstebostad åt talmannen som han eller hon kan disponera även om han eller hon bor närmare än 50 kilometer från Riksdagshuset.

Riksdagens medalj till ersättare

Kommittén föreslår att talmannen ska få besluta om medalj och andra avgångsgåvor till ersättare som har utövat uppdrag som riksdagsledamot.

Kommittén gör vissa uttalanden som vägledning för avtackning av sådana ersättare. Det ska inte längre anges i lagen vilken metall den romerska siffran som i vissa fall kan fästas på medaljens band ska bestå av.

Möjlighet till föräldradighet och sjukledighet för del av dag

Kommittén bedömer att det inte finns skäl att införa en rätt till partiell ledighet för riksdagens ledamöter. Det finns inte heller något behov av att tydliggöra vad som gäller i fråga om partiell ledighet.

Teknikneutral riksdagsordning

Kommittén föreslår att bestämmelsen i riksdagsordningen om undertecknande av riksdagsskrivelser ska ändras så att den är teknikneutral.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Många av kommitténs förslag bör kunna genomföras inom ramen för den befintliga organisationen och resurstilldelningen men med en ökad lyhörddhet, flexibilitet och förståelse för riksdagens och ledamotskapets särskilda behov. Även med detta grundläggande synsätt bör det ske en generell ambitionshöjning när det gäller stödet till riksdagsarbetet och ledamöterna. Det närmare genomförandet av förslagen får visa vilka kostnaderna blir, men kommittén bedömer att anslaget för Riksdagsförvaltningen bör öka med 12 miljoner kronor.

Vidare föreslår kommittén att medel avsätts för extern representation i samband med vissa möten och seminarier som anordnas av föreningar och nätverk i riksdagen. Det kan röra sig om 100 000 kronor. Nivåhöjningen av stödet till partigruppskanslierna innebär ökade utgifter om ca 5,8 miljoner kronor. Höjningen av Stockholmstraktamentet beräknas innebära ökade utgifter om ca 1,4 miljoner kronor.

När det gäller stödet till partigruppskanslierna föreslår kommittén också att stödet i framtiden ska räknas upp med prisutvecklingen. Det kan röra sig om ökade kostnader om drygt 1,2 miljoner kronor det första året en sådan uppräknings ska göras.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 3 kap. 4 §, 9 kap. 13 §, 13 kap. 3, 6, 13, 17 och 20 §§, tilläggsbestämmelserna 4.4.1, 7.15.3, 9.17.2, 11.21.1 och 12.8.5, bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1) samt rubriken närmast före 3 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 4 a § och 4 b §, samt närmast före 3 kap. 4 a § och 4 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förfarande vid val av talman

Föreslagen lydelse

Gemensamma bestämmelser om val av talman och vice talman

3 kap.

4 §¹

Riksdagen ska, enligt 4 kap. 2 § regeringsformen, välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. De väljs var för sig i nu nämnd ordning. Valen gäller till valperiodens slut.

Kandidater nomineras vid det sammanträde där valet ska ske.

Om det bara finns en nominerad kandidat ska valet genomföras med acklamation.

Om det finns fler än en nominerad kandidat, och valet av talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap., är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

Bestämmelser om förfarandet vid val av talman

4 a §

Om det finns fler än en nominerad kandidat till talman, och valet av

¹ Senaste lydelse 2018:605.

talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap., är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

Bestämmelser om förfarandet vid val av vice talman

4 b §

Om det finns fler än en nominerad kandidat till vice talman, och valet av vice talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap., är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Det andra valet ska genomföras mellan de två som vid den första omröstningen fick flest röster. Vid den andra omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

4 kap.

Tillägsbestämmelse 4.4.1

Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet.

Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod. Riksdagen väljer även tio ersättare för de valda ledamöterna av riksdagsstyrelsen.

7 kap.

Tillägsbestämmelse 7.15.3

Endast om utskottet har fattat ett enhälligt beslut i förväg, får utskottet sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren. Dock får ett sådant sammanträde inte vara offentligt enligt 17 §. I övrigt får ett

Endast om utskottet har fattat ett enhälligt beslut om det i förväg, får utskottet sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren. För att ett sådant sammanträde ska få vara offentligt enligt 17 § ska det

utskottssammanträde äga rum samtidigt med att kammaren sammanträder.

därutöver finnas särskilda skäl. Även det beslutet ska fattas enhälligt av utskottet i förväg. I övrigt får ett utskottssammanträde äga rum samtidigt med att kammaren sammanträder.

9 kap.

13 §

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Om en proposition, *en skrivelse*, en framställning eller *en redogörelse* måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen *eller redogörelsen*, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

Tilläggsbestämmelse 9.17.2

Riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som *gäller riksdagsarbetets bedrivande*, hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Innan riksdagsstyrelsen gör en framställning som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig.

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.

11 kap.

Tilläggsbestämmelse 11.21.1

Riksdagens skrivelser undertecknas av talmannen.

Riksdagens skrivelser undertecknas *eller bekräftas på annat sätt* av talmannen. *Bekräftelsen ska ske genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.*

12 kap.**Tilläggsbestämmelse 12.8.5**

Vid val av en person ska det på valsedeln finnas ett kandidatnamn.

| | |
|---|---|
| En valsedel är ogiltig om | En valsedel är ogiltig om |
| 1. den innehåller två eller flera kandidatnamn, | 1. den innehåller två eller flera kandidatnamn, |
| 2. den innehåller namnet på en kandidat som inte är valbar, | 2. den innehåller namnet på en kandidat som inte är valbar, |
| 3. namnet är överstruket, | 3. namnet är överstruket, <i>eller</i> |
| 4. det inte klart framgår vem som avses, <i>eller</i> | 4. det inte klart framgår vem som avses. |
| 5. <i>den innehåller en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter.</i> | |

13 kap.**3 §²**

| | |
|--|--|
| Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § <i>tredje stycket.</i> | Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §. |
|--|--|

Ett val av en ny ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjätte året därefter och den som då valts har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det sjätte året.

Ett omval av en ombudsman gäller från omvalet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under tredje året därefter och den som då valts har tillträtt uppdraget. Omvalet ska aldrig gälla längre än till utgången av det tredje året.

Andra stycket gäller även när en ombudsman väljs till chefsjustitieombudsman.

Ett val av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer.

6 §³

| | |
|---|---|
| Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § <i>tredje stycket.</i> | Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §. |
|---|---|

² Senaste lydelse 2023:500.

³ Senaste lydelse 2020:104.

Valen av riksrevisor respektive riksrevisionsdirektör gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. En riksrevisor kan inte väljas om.

Om det finns särskilda skäl, kan valet av riksrevisionsdirektör också gälla för en viss kortare tid än sju år.

13 §⁴

Riksdagen ska välja en valprovsningsnämnd och till nämnden välja ordförande och ledamöter enligt bestämmelserna i 3 kap. 12 § regeringsformen.

Riksdagen väljer särskilt en ersättare för ordföranden. Bestämmelserna i 3 kap. 12 § regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § *tredje stycket*.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

17 §⁵

Riksdagens överklagandenämnd består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och inte vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Ordföranden väljs särskilt. Val till överklagandenämnden avser riksdagens valperiod.

För ordföranden ska det finnas en ersättare. Bestämmelser om ordföranden ska tillämpas även på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden i överklagandenämnden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § *tredje stycket*.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden i överklagandenämnden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

20 §⁶

Om val av riksföreståndare, vice riksföreståndare eller en person som ska tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 5 och 7 §§ regeringsformen ska ske med slutna sedlar, tillämpas förfarandet som gäller för val av talman enligt 3 kap. 4 § *tredje stycket*. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

Om val av riksföreståndare, vice riksföreståndare eller en person som ska tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 5 och 7 §§ regeringsformen ska ske med slutna sedlar, tillämpas förfarandet som gäller för val av talman enligt 3 kap. 4 a §. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

⁴ Senaste lydelse 2018:605.

⁵ Senaste lydelse 2018:605.

⁶ Senaste lydelse 2018:605.

Bilaga (tilläggsbestämmelse 7.5.1)⁷

-
2. Finansutskottet ska bereda ärenden om
- a) penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
 - b) kredit- och fondväsendet,
 - c) det affärsmässiga försäkringsväsendet,
 - d) Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
 - e) den kommunala ekonomin,
 - f) statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
 - g) statens egendom *och upphandling* i allmänhet,
 - g) statens egendom i allmänhet,
 - h) förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde,
 - i) budgettekniska frågor, samt
 - j) anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska unionen.
-

5. Civilutskottet ska bereda ärenden om
- a) äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, jorda-, handels- och utskökningsbalkarna och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
 - b) försäkringsavtalsrätt,
 - c) associationsrätt,
 - d) skadeståndsrätt,
 - e) immaterialrätt
 - e) transporträtt,
 - f) transporträtt,
 - f) konkursrätt,
 - g) konkursrätt,
 - g) konsumentpolitik,
 - h) konsumentpolitik,
 - h) internationell privaträtt,
 - i) internationell privaträtt,
 - i) lagstiftning av annat allmänt civilrättsligt slag,
 - j) lagstiftning av annat allmänt civilrättsligt slag,
 - j) bostadsförsörjning och annan bostadspolitik,
 - k) bostadsförsörjning och annan bostadspolitik,
 - k) plan- och bygglagstiftningen samt andra frågor som har nära samband med denna,
 - l) plan- och bygglagstiftningen samt andra frågor som har nära samband med denna,
 - l) vattenrätt,
 - m) vattenrätt,
 - m) expropriation, fastighetsbildning och lantmåteriväsendet, samt
 - n) expropriation, fastighetsbildning och lantmåteriväsendet, samt

⁷ Senaste lydelse 2023:507.

- n) anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.
- o) anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

10. Kulturutskottet ska bereda ärenden om

- a) allmänna kultur- och bildningsändamål,
- b) kulturarv,
- c) folkbildning,
- d) ungdomsverksamhet,
- e) internationellt kulturellt samarbete,
- f) idrotts- och friluftsvksamhet,
- g) tillsyn och reglering av spelmarknaden,
- h) trossamfunden *i den mån de* h) trossamfunden,

inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,

i) radio och television i den mån de inte tillhör konstitutionsutskottets beredning, samt

j) anslag inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

14. Näringsutskottet ska bereda ärenden om

a) allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,

- b) industri och hantverk,
- c) handel,
- d) *immaterialrätt,* d) *upphandling i allmänhet,*
- e) energipolitik,
- f) regional utvecklingspolitik,
- g) statlig företagsamhet,

h) pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, samt

i) anslag inom utgiftsområdena 19 Regional utveckling, 21 Energi och 24 Näringsliv.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

8 §¹

Registret ska innehålla uppgifter om namn, partibeteckning och valkrets beträffande ledamöter som har gjort anmälan om registrering.

För varje ledamot ska följande uppgifter registreras:

Art av åtagande eller ekonomiskt intresse Uppgifter som ska registreras

- | | |
|--|--|
| <p>1. Innehav av aktier i ett aktiebolag, andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrättsförening samt andel i en motsvarande utländsk juridisk person, om värdet av aktierna eller andelen beträffande varje bolag eller förening eller motsvarande juridiska person vid anmälningstillfället överstiger två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Med aktier jämställs sådana finansiella instrument som berättigar till förvärv av aktier.</p> | <p>Bolagets, föreningens eller den utländska juridiska personens namn.</p> |
| <p>2. Ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229).</p> | <p><i>Fastighetens beteckning.</i></p> |

Uppgifterna i registret ska vara offentliga.

Föreslagen lydelse

8 §

Registret ska innehålla uppgifter om namn, partibeteckning och valkrets beträffande ledamöter som har gjort anmälan om registrering.

För varje ledamot ska följande uppgifter registreras:

Art av åtagande eller ekonomiskt intresse Uppgifter som ska registreras

- | | |
|---|--|
| <p>1. Innehav av aktier i ett aktiebolag, andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrätts-</p> | <p>Bolagets, föreningens eller den utländska juridiska personens namn.</p> |
|---|--|

¹ Senaste lydelse 2019:897.

förening samt andel i en motsvarande utländsk juridisk person, om värdet av aktierna eller andelen beträffande varje bolag eller förening eller motsvarande juridiska person vid anmäningstillfället överstiger två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Med aktier jämställs sådana finansiella instrument som berättigar till förvärv av aktier.

2. Ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229). *Förekomsten av helt eller delvis ägande.*

Uppgifterna i registret ska vara offentliga.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

6 a §¹

När en riksdagsledamot befinner sig på tjänsteresa i Stockholm som ett led i utövandet av sitt uppdrag gäller inte bestämmelserna i 14, 16 och 18–22 §§. I stället ska avdrag för ökade levnadskostnader göras enligt följande.

Om riksdagsledamoten fått ersättning för ökade utgifter för måltider och diverse småutgifter (*stockholms-traktamente*) för en tjänsteresa till Stockholm, ska avdrag göras med 50 procent av ett maximibelopp för varje hel och varje halv dag som tagits i anspråk för resan. Detta gäller oavsett om den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor till Stockholm under beskattningsåret varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt vad nu sagts och oavsett om arbetet varit förlagt till Stockholm under längre tid än tre månader i en följd.

Om riksdagsledamoten inte fått *stockholmstraktamente* ska avdrag inte göras för ökade levnadskostnader i Stockholm.

Om riksdagsledamoten fått ersättning för ökade utgifter för måltider och diverse småutgifter (*Stockholms-traktamente*) för en tjänsteresa till Stockholm, ska avdrag göras med 70 procent av ett maximibelopp för varje hel och varje halv dag som tagits i anspråk för resan. Detta gäller oavsett om den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor till Stockholm under beskattningsåret varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt vad nu sagts och oavsett om arbetet varit förlagt till Stockholm under längre tid än tre månader i en följd.

Om riksdagsledamoten inte fått *Stockholmstraktamente* ska avdrag inte göras för ökade levnadskostnader i Stockholm.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2007:1419.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 §, 6 kap. 7 och 8 §§ lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §¹

En ledamot har rätt till traktamente vid en tjänsteresa till Stockholm om han eller hon har sitt tjänsteställe mer än 50 kilometer från Riksdagshuset och resan innefattar övernattningsbostad i Stockholm (Stockholmstraktamente). Ledamoten har inte rätt till Stockholmstraktamente för dagar som berättigar till dagtraktamente eller utlandstraktamente enligt 1 eller 3 §§.

Stockholmstraktamente betalas för varje hel och halv dag som tjänsteresan tar i anspråk och motsvarar halva maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) avrundat till närmaste tiotal kronor. Stockholmstraktamentet ska inte reduceras med måltidsavdrag.

Stockholmstraktamente betalas för varje hel och halv dag som tjänsteresan tar i anspråk och motsvarar 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229). Stockholmstraktamentet ska inte reduceras med måltidsavdrag.

6 kap.

7 §²

Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka övernattningsbostäder som ska ställas till respektive partigrupps förfogande. Övernattningsbostäderna fördelas i proportion till antalet ledamöter i respektive partigrupp som har rätt till övernattningsbostad.

Övernattningsbostad till talmanen ska inte ingå bland de övernattningsbostäder som Riksdagsförvaltningen ställer till partigruppernas förfogande.

8 §³

Partigrupperna fördelar respektive tilldelade övernattningsbostäder bland sina ledamöter som enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad.

Riksdagsförvaltningen tilldelar talmanen övernattningsbostad om

¹ Senaste lydelse 2022:346.

² Senaste lydelse 2022:346.

³ Senaste lydelse 2022:346.

talmannen enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 5 kap. 2 § och i övrigt den 1 september 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Basstödet består av grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet är 2 400 000 kronor per år och tilläggsbeloppet är 79 000 kronor per år.

Basstödet består av grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet utgörs av 46,91 prisbasbelopp per år och tilläggsbeloppet utgörs av 1,49 prisbasbelopp per år.

Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Vid uträkningen enligt första stycket ska grundbeloppet avrundas till närmaste tusental kronor och tilläggsbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2023:924.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1117) om riksdagens medalj

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ och rubriken närmast före 1 § lagen (2021:1117) om riksdagens medalj ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagens innehåll

I denna lag finns bestämmelser om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor till riksdagens ledamöter och om riksdagens medalj till andra än ledamöter.

Föreslagen lydelse

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor till riksdagens ledamöter och till ersättare som har utövat uppdrag som ledamot samt om riksdagens medalj till andra än ledamöter.

Det som föreskrivs i denna lag om en ledamot ska tillämpas också för en ersättare som har utövat uppdrag som ledamot.

4 §

En ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd kan utöver diplom och riksdagsnål få riksdagens medalj i åttonde storleken.

Lämnar en ledamot riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd kan ledamoten få riksdagens medalj i tolfte storleken. Medalj i tolfte storleken får också ges till en ledamot som lämnar riksdagen efter att ha tjänstgjort i minst sex år i följd samt under minst fyra av dessa år även varit gruppledare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

En ledamot som har fått riksdagens medalj och därefter på nytt uppfyller förutsättningarna för att få en medalj i samma storlek kan i stället för en medalj få en romersk siffra *i silver* att fästa på medaljens band. Den romerska siffran anger vilken gång i ordningen ledamoten uppfyller förutsättningarna för att tilldelas medaljen i aktuell storlek.

En ledamot som har fått riksdagens medalj och därefter på nytt uppfyller förutsättningarna för att få en medalj i samma storlek kan i stället för en medalj få en romersk siffra att fästa på medaljens band. Den romerska siffran anger vilken gång i ordningen ledamoten uppfyller förutsättningarna för att tilldelas medaljen i aktuell storlek.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

1.7 Förslag till föreskrift om ändring i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler

Häri genom föreskrivs att 8 och 11 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Vid bokning av en sammankomst i de lokaler som särskilt anges i bilagan till denna föreskrift ska en särskild ansökningsblankett lämnas till lokalbokningen vid serviceenheten. En ansökan om att använda kammarsalarna för ett partis riksdagsgrupps räkning ska göras av gruppledaren.

Till en ansökan ska ett förslag till inbjudan bifogas.

Partiers riksdagsgrupper som ansöker om att använda kammarsalar för sammankomster som anordnas av föreningar eller nätverk som omfattas av talmannens överenskommelse med gruppledarna och som upptas i en särskild lista på riksdagens intranät ska också kunna ansöka om att föreningen eller nätverket ska få ersättning för kostnader för enklare förtäring. Med enklare förtäring avses läskande alkoholfri dryck, kaffe, te respektive kakor, bullar, frukt eller en enklare smörgås som inte ersätter en måltid.

11 §

Talmannen fattar beslut om upplåtelse av

- plenisalen
- kammarsalarna i fall som avses i 4 § och när ansökan görs av en gruppledare
- Sammanbindningsbanan i de fall den inte ska användas i anslutning till en sammankomst i någon av kammarsalarna.

Talmannen ska vid behov samråda med gruppledarna.

Talmannen ska, vid beslut om upplåtelse av kammarsalarna, även besluta om en sådan ansökan som avses i 8 § tredje stycket.

Denna föreskrift träder i kraft den 1 september 2026.

1.8 Förslag till föreskrift om ändring i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna

Häri genom föreskrivs att 6 kap. 7 § riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

7 §

Riksdagsförvaltningen beslutar om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter.

Riksdagsförvaltningen beslutar om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter *som utövat uppdraget som ledamot under minst en valperiod, eller under en motsvarande sammanhängande tidsperiod.*

Det som föreskrivs i första stycket gäller även för de som under en motsvarande tidsperiod har tjänstgjort som ersättare för en riksdagsledamot som tjänstgjort som talman, statsråd eller statssekreterare.

1. Denna föreskrift träder i kraft den 1 september 2026.
2. Passerkort för tidigare ledamöter som utfärdats före den 1 september 2026 ska gälla för inpassering till dess att giltighetstiden löpt ut.

2 Inledande ord

Utvecklingen under senare tid har inneburit förändringar både för riksdagen, dess ledamöter och för samhället i övrigt. Förändringarna framhålls i utredningens direktiv och kommittén har haft i uppdrag att se över stödet i riksdagsarbetet, i fråga om både den politiska beslutsprocessen och själva ledamotskapet. De utgångspunkter som lyfts fram i direktivet om den senaste tidens utveckling har, tillsammans med riksdagens och ledamotskapets unika och speciella karaktär, varit vägledande i kommitténs arbete med att se över stödet i riksdagsarbetet. Ledamotens perspektiv har varit i fokus för arbetet, och det har varit särskilt viktigt att lyfta fram ledamöternas förutsättningar att fullgöra uppdraget. Vidare har det varit angeläget för kommittén att värna de demokratiska aspekterna och förtroendet för riksdagen och dess ledamöter.

Inom ramen för kommitténs arbete har frågor inom ett flertal olika områden diskuterats. Diskussionerna har mynnat ut i förslag och bedömningar som är politiskt förankrade och som syftar till att förändra arbetet inom Riksdagsförvaltningen, stärka ledamotsperspektivet och förbättra förutsättningarna för ledamöterna att utföra sitt uppdrag. Förslagen och bedömningarna presenteras i kommitténs betänkande.

En ambition därutöver har varit att kommitténs arbete ska kunna bidra till Riksdagsförvaltningens löpande utvecklingsarbete på ett mer övergripande plan samt att ledamöter och förvaltning gemensamt ska arbeta för löpande förbättringar. Det har därför varit viktigt för kommittén att följa det utvecklingsarbete som har pågått inom Riksdagsförvaltningen, och som fortfarande pågår. Den kritik som framkom i 2023 års ledamotsundersökning har varit vägledande för kommitténs arbete och kommittén har bl.a. bjudit in till dialog med tjänstemän inom olika delar av Riksdagsförvaltningen i syfte att skapa en ökad insikt om och förståelse för ledamöternas uppdrag och det behov av stöd och service som riksdagen och ledamöterna har. En viktig del i arbetet har också varit att öka förståelsen för Riksdagsförvaltningens förutsättningar att tillhandahålla stöd och service. När kommittén i sina överväganden refererar till vad ledamöterna uppfattar, upplever och berättar hänför sig kommittén i huvudsak till vad som kommit fram vid diskussioner i kommittén, resultatet av 2023 års ledamotsundersökning samt sekretariatets samtal med tjänstemän inom Riksdagsförvaltningen och vid partigruppkanslierna. En målsättning för kommittén har varit att arbetet ska fungera som en ögonöppnare när det gäller de olika behov och förutsättningar som finns, och kommittén vill särskilt lyfta fram vikten av att samverka och dialogen fortsätter och stärks ytterligare.

2023 års ledamotsundersökning har utgjort startskottet för en rad olika aktiviteter inom förvaltningen i syfte att, med ledamoten i fokus, förbättra stödet och servicen till riksdagens ledamöter. Förvaltningens arbete med att låta ledamotsperspektivet genomsyra de arbetsprocesser som finns inom förvaltningen är, enligt kommitténs uppfattning, viktigt. I sammanhanget vill

kommittén också framhålla att kommitténs och förvaltningens respektive arbete bör ses som parallella processer i en gemensam strävan mot att riksdagen och dess ledamöter ska få ett så bra stöd och en så bra service som möjligt. Kommittén välkomnar den positiva kulturförändring inom förvaltningen som framkommit. Kommitténs förslag och bedömningar ska utgöra självklara utgångspunkter och riktlinjer för förvaltningens fortsatta arbete.

3 Kommitténs uppdrag och arbete

3.1 Kommitténs uppdrag

Riksdagsstyrelsen beslutade den 4 oktober 2023 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen samt vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och riksdagsledamöters villkor (dnr 62-2023/24). Kommittén antog namnet 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet m.m.

Kommitténs direktiv återges i sin helhet i bilagan och kan sammanfattande beskrivas på följande sätt.

Som ett resultat av bl.a. en förändrad omvärld – där exempelvis en ökad internationalisering och digitalisering samt ett förändrat säkerhetsläge nämns – och en ökad roll för riksdagen i det politiska beslutsfattandet ställs nya och större krav på riksdagsarbetet och riksdagsledamöternas arbetssätt och behov av kunskapsinhämtning. Mot den bakgrunden ska kommittén se över stödet i riksdagsarbetet i fråga om både den politiska beslutsprocessen och själva ledamotskapet. Översynen ska inbegripa en redovisning och en analys av behovet av olika typer av stöd samt i vilken utsträckning det bör vara en uppgift för Riksdagsförvaltningen att tillhandahålla dessa stöd.

I anslutning till dessa frågor ska också partigruppskansliernas roll övervägas samt hur finansieringen av dem på sikt bör vara utformad. I översynen ska det även ingå att se över den parlamentariska ledningsorganisationen, inklusive riksdagsstyrelsens roll och sammansättning, och hur styrningen av Riksdagsförvaltningen är utformad. I detta sammanhang bör det också övervägas hur processerna för politisk dialog och förankring i frågor om stödets omfattning och utformning bör se ut.

Översynen ska göras med utgångspunkten att det stöd som ges av Riksdagsförvaltningen ska anpassas och utformas utifrån kammarens, utskottens och de enskilda ledamöternas behov. Utskottens ställning som den bärande delen i riksdagsarbetet bör framhållas och värnas. Dessutom bör ledamotskapets speciella karaktär vägas in i översynen.

I kommitténs uppdrag ska också ingå att se över vissa särskilda frågor som gäller riksdagsarbetet och ledamöternas villkor m.m., bl.a. formerna för val av talman, fördelningen av ärenden mellan utskott, förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser, regeringens samråd med EU-nämnden om s.k. A-punkter, offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenium pågår och rätten till tillträde till riksdagen för tidigare ledamöter.

3.2 Kommitténs arbete

Kommittén har haft 15 sammanträden och ett internat. Sammanträdena har i första hand ägnats åt intern beredning och diskussioner i frågor som omfattas

av uppdraget. Vid några sammanträden har också information lämnats av företrädare för olika delar av Riksdagsförvaltningen. Kommitténs experter har deltagit vid sammanträdena.

Kommittén har genom sitt sekretariat haft en dialog i frågor som omfattas av uppdraget, dels med medarbetare inom Riksdagsförvaltningen, dels med riksdagens partigruppskanslier. Kommittén har också hållit ett extra sammanträde dit representanter för partigruppskanslierna bjudits in för att diskutera vissa frågor med koppling till uppdraget. Kommittén har hållit sig särskilt uppdaterad om de arbeten som pågår och har pågått inom Riksdagsförvaltningen bl.a. med anledning av den ledamotsundersökning som genomfördes 2023.

Som ett underlag i utredningsarbetet har kommittén dessutom beställt vissa rapporter av riksdagens utredningstjänst. Rapporterna utgör dels en sammanställning av vissa uppgifter om riksdagens ledamöter från riksdagsvalet 1998 t.o.m. riksdagsvalet 2022 (RUT 2023:1545), dels en sammanställning av uppgifter om stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i Europaparlamentet respektive parlamenten i Danmark, Finland och Norge (RUT 2024:495 och RUT 2024:745). Rapporterna har presenterats vid sammanträden med kommittén av medarbetare från utredningstjänsten.

3.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 20 avsnitt utöver författningsförslag och sammanfattning.

I avsnitt 2 lämnar kommittén några inledande ord om sitt arbete och sina överväganden. I avsnitt 4–11 finns de bakgrundsbeskrivningar som har bedömts relevanta för kommitténs överväganden. Övervägandena redovisas i avsnitt 12–20. Kommittén inleder här med att i avsnitt 12 och 13 redovisa några utgångspunkter för sina överväganden och förslag.

En konsekvensbeskrivning finns i avsnitt 21 och en författningskommentar i avsnitt 22. Därefter följer två reservationer och en bilaga.

I svaren på den ledamotsundersökning som genomfördes 2023 fanns utrymme för riksdagsledamöterna att också lämna kommentarer i fritextsvar. Vad som fördes fram där om utmaningar i utövandet av uppdraget som ledamot överensstämmer i många delar med kommitténs iakttagelser och slutsatser. Kommittén har därför valt att i betänkandet klippa in vissa sådana fritextsvar som citat.

4 Det svenska statsskicket

4.1 Inledning

Liksom de flesta andra demokratiska stater har Sverige en skriven konstitution. En konstitution reglerar normalt hur landet ska styras, enskildas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till staten och hur den offentliga makten ska fördelas. Sveriges konstitution består av fyra olika grundlagar: regeringsformen (RF), successionsordningen (SO), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Dessutom finns riksdagsordningen (RO), som reglerar formerna för riksdagens arbete och som intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag genom att de mest grundläggande bestämmelserna stiftas i samma ordning som en grundlag eller i en ordning som innebär ett krav på kvalificerad majoritet.

Regeringsformen reglerar grunddragen i det svenska statsskicket och beskriver de centrala statsmakternas ansvar, skyldigheter och funktion. I regeringsformen hittar man huvuddelen av de bestämmelser som normalt finns i ett lands konstitution.

Av central betydelse för det svenska statsskicket är också tryck- och yttrandefriheterna, som har sin grund i regeringsformen och som regleras närmare i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Kungen eller en drottning som innehar tronen är Sveriges statschef (1 kap. 5 § RF). Tronföljden regleras i successionsordningen. Statschefen har ingen politisk makt och berörs inte ytterligare i detta sammanhang.

4.2 Statsskickets grunder

Regeringsformens första kapitel innehåller vissa grundläggande principer för det svenska statsskicket. Det svenska statsskicket bygger bl.a. på demokrati, representativitet, parlamentarism och maktutövningens lagbundenhet.

I regeringsformens portalparagraf slås det inledningsvis fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap. 1 § första stycket RF). Det är ett uttryck för principen om folksuveränitet. Principen innebär att det ytterst är folket som bestämmer hur det svenska samhället ska vara uppbyggt och vilket innehåll den offentliga makten ska ha. Av 1 kap. 4 § RF följer vidare att riksdagen är folkets främsta företrädare.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket RF). Med det avses att medborgarna vid regelbundet återkommande val väljer en beslutande församling, en folkrepresentation. Det är i folkets utövande av rösträtten som den offentliga makten har sin utgångspunkt. Den fria åsiktsbildningen är vidare en förutsättning för att rösträtten ska kunna utövas fritt.

Folkstyrelsen kommer genom rösträtten till uttryck både i riksdagsval och kommunala val.

Ett parlamentariskt statsskick kännetecknas av att regeringsmakten utgår från och är beroende av folkrepresentationen i parlamentet, dvs. i Sverige riksdagen. Regeringen måste därmed ha parlamentsmajoritetens förtroende, eller i vart fall accepteras av den. Finns inte denna förutsättning ska regeringen avgå och ersättas av en regering som har ett tillräckligt stöd.

En annan grundläggande princip för det svenska statsskicket är principen om all maktutövnings lagbundenhet, den s.k. legalitetsprincipen (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Principen gäller för all offentlig verksamhet och riktar sig alltså förutom till domstolarna också till riksdagen och regeringen, förvaltningsmyndigheterna och de kommunala beslutande organen. Den gäller både normgivande beslut och beslutsfattandet i enskilda ärenden.

4.3 Riksdagen och riksdagsarbetet

4.3.1 Sveriges riksdag

Riksdagen stiftar enligt 1 kap. 4 § RF lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Det senare kallas riksdagens kontrollmakt och består bl.a. av konstitutionsutskottets granskning av regeringen, riksdagsledamöternas möjlighet att ställa frågor till statsråd och den granskning av den statliga och kommunala förvaltningen som utförs av Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Kontrollmakten regleras i första hand i 13 kap. RF och i riksdagsordningen, bl.a. i 8 och 13 kap. RO. Dessutom har riksdagen vissa uppgifter i EU-arbetet och i det övriga internationella arbetet. Det parlamentariska arbetet beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 2 § RF). Ledamöterna väljs samtidigt genom fria, hemliga och direkta val där röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna en särskild personröst (3 kap. 1 § RF). Rösträtt vid riksdagsval har varje svensk medborgare som har fyllt 18 år och som någon gång har varit bosatt i Sverige (3 kap. 4 § RF). För att kunna väljas som ledamot av riksdagen gäller samma villkor som för rösträtt. Därutöver måste den som vill bli vald till riksdagsledamot vara nominerad, dvs. vara utsedd till kandidat, av ett politiskt parti och ha samtyckt till att bli nominerad (2 kap. 9 och 20 §§ vallagen [2005:837]). Varje parti har sin egen process för nominering av kandidater. Processen kan innebära att partiet först nominerar kandidater för att sen rangordna dem och fastställa partiets kandidatlista. Ett parti kan också ta fram kriterier för val av kandidater, t.ex. kön, ålder eller tidigare politisk erfarenhet. Ett annat sätt är att ha en medlemsomröstning, ett s.k. provval.

Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år i september (3 kap. 3 § RF och 2 kap. 2 § RO). Tiden från det att en nyvald riksdag har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen har samlats kallas för en valperiod

(3 kap. 10 § RF). En valperiod är därmed normalt fyra år. Mellan ordinarie val kan regeringen besluta om extra val, som då gäller för återstoden av valperioden (3 kap. 11 § RF). En ny valperiod om fyra år börjar därmed inte löpa efter ett extra val. Något extra val har inte hållits under den nuvarande regeringsformens tid.

För varje mandat ett parti får i valet utses en riksdagsledamot och ersättare för honom eller henne (3 kap. 9 § RF). En ersättare ska inträda om en ledamot utses till talman eller statsråd. Även vid ledighet kan en tillfällig ersättare inkallas (4 kap. 13 § RF och 5 kap. 3 § RO). Ledamotsuppdraget behandlas närmare i avsnitt 6.

Närmare regler om riksdagsval finns i vallagen som kompletteras av valförordningen (2005:874).

4.3.2 Kammaren, utskotten och vissa andra riksdagsorgan

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år (4 kap. 1 § RF). Ett riksmöte inleds i regel i september och pågår till dess att nästa riksmöte börjar (3 kap. 7 och 8 §§ RO). En valperiod delas alltså normalt in i fyra riksmöten. Riksmötet hålls som huvudregel i Stockholm, men riksdagen eller talmannen kan om det behövs för riksdagens frihet och säkerhet bestämma att riksmötet ska hållas på en annan plats (4 kap. 1 § RF).

Kammaren är benämningen för riksdagens ledamöter i plenum. I kammaren debatteras riksdagsärendena, och där fattar riksdagen sina beslut. Kammarens sammanträden är normalt offentliga och hålls i den särskilda plenisalen i riksdagshuset (4 kap. 9 § RF och 6 kap. 7 § RO). Arbetet i kammaren planeras av talmannen som även leder kammarens sammanträden (6 kap. 2 och 3 §§ RO). Talmannen är riksdagens främsta representant och väljs av riksdagen för varje valperiod (4 kap. 2 § RF). Riksdagen väljer också tre vice talmän. Talmannen ska vara opartisk och får inte yttra sig i en sakfråga eller delta i omröstningarna i kammaren (6 kap. 6 § RO). Talmannens uppdrag som ledamot utövas av en ersättare (4 kap. 13 § RF). De vice talmännen, som inte har någon ersättare, leder kammarens sammanträden i talmannens ställe. De får delta i omröstningar även när de leder sammanträden, men de är vid sådana tillfällen förhindrade att yttra sig i sak under överläggningarna i kammaren (6 kap. 6 § RO).

I riksdagen ska det också finnas utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott (4 kap. 3 § RF). De två särskilt nämnda utskotten har uppgifter som nämns redan i regeringsformen. Övriga utskott räknas upp i riksdagsordningen (7 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO). Det finns 15 utskott med olika ansvarsområden. Varje utskott ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15 (7 kap. 4 § RO). Sedan mitten av 1990-talet har alla utskott 17 ledamöter. Utskotten väljs för riksdagens valperiod (7 kap. 2 § RO). Platserna i utskotten fördelas mellan partigrupperna enligt en viss proportionell metod (12 kap. 8 § RO). Utskottens huvuduppgift är att bereda riksdagsärenden innan de läggs fram i kammaren med utskottets förslag till riksdagsbeslut.

Ärendena fördelas mellan utskotten utifrån utskottens ansvarsområden (7 kap. 5 § RO). Utskottens sammanträden hålls normalt inom stängda dörrar (7 kap. 16 § RO).

I riksdagen ska det också finnas en EU-nämnd (7 kap. 3 § RO). EU-nämnden är i likhet med utskotten proportionellt sammansatt men förbereder inga ärenden för beslut i kammaren. EU-nämndens uppgift är i stället att samråda med regeringen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet (10 kap. 10 § RF och 7 kap. 3 § RO). Även EU-nämnden sammanträder som huvudregel inom stängda dörrar (7 kap. 17 § andra stycket RO).

För varje valperiod väljer riksdagen också ledamöter till flera nämnder och delegationer. Några sådana är Utrikesnämnden (10 kap. 12 § RF och 13 kap. 9 § RO), Riksdagens råd för Riksrevisionen (13 kap. 8 § RO), krigsdelegationen (15 kap. 2 § RF och 13 kap. 11 § RO) och Valprövningsnämnden (3 kap. 12 § RF och 13 kap. 13 § RO). Riksdagen väljer vidare ledamöter och suppleanter i delegationer till olika parlamentariska församlingar, exempelvis Nordiska rådets svenska delegation (tilläggsbestämmelse 13.18.1 RO) och delegationen till Europarådets parlamentariska församling (tilläggsbestämmelse 13.18.2 RO).

4.3.3 Partigrupperna och deras kanslier

Alla ledamöter i riksdagen som valts in för ett parti som fått minst 4 procent av rösterna i riksdagsvalet bildar en partigrupp (1 kap. 4 § lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen). Partigrupperna får inrätta kanslier och disponera arbetsplatser i riksdagens lokaler. Kanslierna, som består av bl.a. politiska sekreterare, pressekreterare och HR-personal, biträder partigruppens ledamöter i första hand i det politiska arbetet. Partigrupperna får ekonomiskt stöd av Riksdagsförvaltningen.

Frågor om partigrupperna och deras kanslier behandlas ytterligare i avsnitt 10.4.

4.3.4 Ledningen och planeringen av riksdagsarbetet

Talmannen

Talmannen och de vice talmännen leder riksdagens arbete (4 kap. 2 § RO). Tillsammans utgör de riksdagens talmanspresidium.

Talmannen har vissa konstitutionella uppgifter och befogenheter som slås fast redan i regeringsformen, som exempelvis att leda regeringsbildningsprocessen och därvid föreslå en ny statsminister och på riksdagens vägnar förordna en nyvald statsminister (6 kap. 4–6 §§ RF) samt att ingå i Utrikesnämnden (10 kap. 12 § RF). Talmannen eller en vice talman kan också i vissa situationer, om statschefen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter eller om kungahuset utslocknar, förordnas av regeringen att tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare (5 kap. 7 § RF). Dessutom har talmannen en rad uppgifter som följer av riksdagsordningen.

I talmannens uppgift att leda riksdagsarbetet ingår att leda kammarens sammanträden (6 kap. 3 § RO). Härutöver är det talmannen som bl.a. beslutar i frågor om vissa ledigheter för ledamöter (5 kap. 4 § RO), är ordförande i riksdagsstyrelsen och i riksdagens ordförandekonferens (tilläggsbestämmelser 4.4.1 och 4.5.1 RO) och beslutar om en interpellation eller skriftlig fråga ska få ställas (8 kap. 3 och 6 §§ RO). Talmannen ska i stor utsträckning samråda med gruppledarna om arbetet i kammaren, exempelvis i frågor om kammarens sammanträdesplan och om att anordna vissa debatter.

Gruppledarna

Termen gruppledare definieras i 1 kap. 3 § RO, och definitionen upprepas i 4 kap. 3 § RO. Av bestämmelserna följer att varje partigrupp som i riksdagsvalet fick minst 4 procent av rösterna ska utse en särskild företrädare (gruppledare) som ska samråda med talmannen om arbetet i kammaren i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen. I en partigrupp ingår de ledamöter i riksdagen som valdes in för samma parti.

Det finns bestämmelser om talmannens samrådsskyldighet med gruppledarna bl.a. när det gäller talmannens beslut om ordningsregler för kammaren (tilläggsbestämmelse 6.16.1 RO), uppläggningsreglerna för debatterna (6 kap. 20 § RO), ett statsråds eller en ledamots rätt att få ordet för replik innan han eller hon har hållit sitt anförande (6 kap. 22 § RO), förlängning av svarstiden på skriftliga frågor (tilläggsbestämmelse 8.7.1 RO) och riksdagsbehandling av dokument från EU (9 kap. 20 § RO).

Beslut som har fattats efter samrådet ska göras tillgängliga för ledamöterna enligt den ordning som talmannen bestämmer (tilläggsbestämmelse 4.3.1. RO). Talmannens beslut efter samrådet med gruppledarna finns tillgängliga på riksdagens intranät. Talmannen har också träffat överenskommelser med gruppledarna, bl.a. om sjuk- och föräldraledighet. Det finns också överenskommelser mellan gruppledarna, bl.a. om kvittningssystemet.

Gruppledarna har inte någon formell beslutande- eller vetorätt utan utgör ett samrådsorgan. Gruppledarkretsen har över tid alltmer kommit att få en roll som ett informellt beredningsorgan också i andra frågor än de som gäller arbetet i kammaren. I praktiken förankras många förslag i denna krets innan de formellt beslutas av talmannen eller riksdagsstyrelsen. Gruppledarmöten hålls varannan vecka.

Ordförandekonferensen

Ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden och får sammanfatta resultatet av sina överläggningar i slutsatser (4 kap. 5 § RO). Ordförandekonferensen består av talmannen som ordförande, de vice talmännen samt utskottens och EU-nämndens ordförande (tilläggsbestämmelse 4.5.1 RO).

Ordförandekonferensen är inte något beslutsfattande organ utan ett forum för samråd. Överläggningarna kan avse exempelvis vissa inslag i utskotts-

arbetet, där rutiner kan skilja sig åt mellan olika utskott. Utskottens och EU-nämndens respektive ordförande kan utbyta erfarenheter och diskutera för- och nackdelar med mer enhetliga rutiner. Det är dock fortfarande varje utskott som själv beslutar om sina arbetsformer. Ordförandekonferensen sammanträder två till tre gånger per termin.

4.3.5 Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen som ska ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet. Det anges i 14 kap. 2 § RO och 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen (instruktionslagen).

Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse, riksdagsstyrelsen (4 kap. 4 § RO och 8 § instruktionslagen). Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod (tillägsbestämmelse 4.4.1 RO). Riksdagsdirektören är chef för Riksdagsförvaltningen och svarar för den löpande verksamheten enligt de direktiv som styrelsen beslutar (14 kap. 4 § RO och 18 § instruktionslagen). Det är riksdagen som väljer riksdagsdirektör (14 kap. 5 § RO).

Riksdagsförvaltningen beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.

4.4 Relationen mellan riksdagen och regeringen

4.4.1 Regeringen och regeringsarbetet

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen. Statsministern tillsätter sedan övriga statsråd (6 kap. 1 och 4–6 §§ RF). En statsminister kan entledigas av talmannen på grund av resultatet av en statsministeromröstning efter ett riksdagsval, en misstroendeomröstning eller på egen begäran (6 kap. 7 och 8 §§ RF). Ett annat statsråd kan entledigas av talmannen på grund av resultatet av en misstroendeomröstning och av statsministern på egen begäran eller med anledning av en regeringsombildning. Om statsministern entledigas eller dör ska talmannen entlediga också de övriga statsråden (6 kap. 9 § RF). Om hela regeringen har avgått sitter den kvar som en övergångsregering till dess att en ny regering har tillträtt (6 kap. 11 § RF).

Regeringens uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § RF). Regeringen har både initiativtagande och verkställande uppgifter, och bland dessa uppgifter ingår att lägga fram förslag för riksdagen (4 kap. 4 § och 9 kap. 2 § RF samt 9 kap. 2 § RO), att utöva sin egen normgivningsmakt (8 kap. 7 § RF), att förvalta statens tillgångar (9 kap. 8 § RF), att företräda Sverige internationellt (10 kap. RF) och att leda den statliga förvaltningen, dvs. de statliga förvaltningsmyndigheternas verksamhet (12 kap. 1 § RF). Beslutsfattandet inom regeringen är

som huvudregel kollektivt. Regeringsärenden avgörs normalt vid regerings-sammanträden där minst fem statsråd ska delta (7 kap. 3 och 4 §§ RF).

4.4.2 Fördelningen av normgivningskompetens

I regeringsformen används begreppet föreskrift som ett samlingsnamn på generellt tillämpliga rättsregler som är bindande för myndigheter och enskilda. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lagar och av regeringen genom förordningar (8 kap. 1 § RF). Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av myndigheter och kommuner.

Det område där i första hand riksdagen har normgivningskompetensen kallas det primära lagområdet. Det regleras huvudsakligen i 8 kap. 2 § RF. Hit hör bl.a. den civilrättsliga lagstiftningen, föreskrifter som är betungande för enskilda och föreskrifter om kommunernas ställning. Riksdagen kan delegera delar av normgivningskompetensen till regeringen och dessutom samtidigt medge att regeringen i sin tur delegerar åt förvaltningsmyndigheter eller kommuner att meddela föreskrifter på området (8 kap. 3–5 och 10 §§ RF). Den del av det primära lagområdet där riksdagen kan delegera till regeringen att meddela föreskrifter kallas det fakultativa lagområdet.

Den del av det primära lagområdet där riksdagen tvärtom inte kan överlåta åt regeringen att meddela föreskrifter kallas det obligatoriska lagområdet. Hit hör bl.a. den civilrättsliga lagstiftningen, annan rättsverkan av brott än böter och föreskrifter om skatt. Även domstolarnas rättskipningsavgifter tillhör det obligatoriska lagområdet.

Enligt 8 kap. 7 § RF har regeringen också en självständig normgivningskompetens i vissa fall, bl.a. när det gäller föreskrifter om verkställighet av lag. Regeringen får i dessa fall i sin tur bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela sådana föreskrifter (8 kap. 11 § RF). Ett bemyndigande till riksdagens myndigheter får dock inte avse förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

Möjligheterna för myndigheter under riksdagen att meddela föreskrifter beskrivs i avsnitt 8.7.

4.4.3 Den svenska lagstiftningsprocessen

En av riksdagens viktigaste uppgifter är att besluta om lagar. De flesta lagförslag kommer från regeringen i propositioner. Här beskrivs översiktligt hur lagstiftningsprocessen ser ut, från det att regeringen först låter utreda en viss fråga till det att en lagändring träder i kraft. Ett lagförslag kan också lämnas i motioner från en eller flera riksdagsledamöter, i utskottsinitiativ eller i framställningar från riksdagsstyrelsen eller andra riksdagsorgan.

Innan regeringen lämnar ett lagförslag till riksdagen behöver förutsättningarna för lagen utredas. Till sitt förfogade har regeringen dels Regeringskansliet, dels utredningsväsendet. Utredningar utförs ibland inom Regeringskansliet men regeringen tillsätter ofta en fristående utredning som kan bestå

av experter, tjänstemän eller politiker. Utredningen lämnar en rapport när den utfört sitt uppdrag, ofta i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Rapporten skickas sedan på remiss, vilket innebär att myndigheter, organisationer, kommuner m.fl. ges tillfälle att komma med synpunkter. Också privatpersoner och företag har möjlighet att lämna synpunkter. Regeringens skyldighet att inhämta synpunkter under beredningen av regeringsärenden, det s.k. beredningskravet, följer av 7 kap. 2 § RF.

Regeringen lämnar sedan sitt förslag till riksdagen i en proposition. När regeringen utarbetar sitt förslag tar den ställning till både utredningens förslag och de synpunkter som framförts under remissbehandlingen. Regeringen är också i många fall skyldig att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag (8 kap. 20–22 §§ RF). Det förekommer också att regeringen avstår från att lämna ett förslag med anledning av en utredning, exempelvis för att förslaget har fått kritik av många remissinstanser.

Innan riksdagen beslutar om lagförslagen ska frågan beredas i ett utskott. Ärendena fördelas mellan utskotten utifrån utskottens olika ansvarsområden. Utskottet lämnar efter beredningen ett förslag på hur riksdagen ska besluta i ärendet. Utskottets förslag grundar sig på vad dess majoritet tycker. Den ledamot som inte håller med kan reservera sig mot majoritetens beslut. Utskottet kan föreslå att riksdagen antar eller avslår regeringens förslag och eventuella motförslag i reservationer. Utskottet kan också föreslå att riksdagen i ett s.k. tillkännagivande uppmanar regeringen att t.ex. återkomma med ytterligare förslag.

I kammaren hålls sedan normalt en debatt i ärendet innan riksdagens ledamöter i en votering tar ställning till utskottets förslag och eventuella motförslag. När kammaren har beslutat om en lag eller ett tillkännagivande underrättas regeringen om detta. Regeringen ansvarar för att lagar publiceras i Svensk författningssamling (SFS) och för att lagändringen verkställs, dvs. att det blir som riksdagen har beslutat. Riksdagen följer upp sina beslut genom att granska vilka åtgärder som har vidtagits av regeringen och den statliga förvaltningen med anledning av riksdagens beslut.

4.4.4 Riksdagens och regeringens olika roller

Riksdagen är det främsta statsorganet och folkets främsta företrädare. Det är riksdagen som stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Det är också en uppgift för riksdagen att granska rikets styrelse och förvaltning.

Den styrande makten ligger hos regeringen som är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). I regeringens uppgifter ingår bl.a. att lämna lag- och anslagsförslag till riksdagen och att verkställa riksdagens beslut. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna utom riksdagens myndigheter (12 kap. 1 § RF). De statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen står till regeringens förfogande när regeringen styr riket.

Riksdagen och regeringen har olika roller i det svenska statsskicket och i lagstiftningsprocessen. I utredningen som ledde fram till 2014 års riksdagsordning uttalades bl.a. följande i frågan om riksdagens och regeringens olika roller (2012/13:URF3 s. 179):

Arbetsfördelningen mellan regering och riksdag ska ligga fast. Det innebär att det i normalfallet är regeringen som ansvarar för att ta fram förslag till lagstiftning och statens budget och som har att bereda förslag enligt regeringsformens beredningskrav. Riksdagen kan uppmana regeringen att komma med förslag, men riksdagen har inte själv en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art.

Det förekommer dock att riksdagen beslutar om t.ex. lagar utan att det finns förslag från regeringen. Detta kan ske både med anledning av motioner och utan att det finns något motionsförslag, dvs. genom utskottsinitiativ. De flesta fall när riksdagen lagstiftar utan att det finns något förslag från regeringen rör okontroversiella frågor, tex. rättelse av felaktigheter i lagstiftningen.

Det finns dock vissa fall när riksdagen har valt att lagstifta i frågor som är mer omstridda utan att det har funnits något förslag från regeringen. Till dem hör lagen om registrerat partnerskap (bet. 1993/94:LU28), könsneutrala äktenskap (bet. 2008/09:CU19) och sjukförsäkringen i frågan om prövning mot hela arbetsmarknaden (bet. 2009/10:SfU13).

Sådana lagstiftningsärenden har förekommit i riksdagen också senare, exempelvis i fråga om möjligheten att ändra kön (bet. 2023/24:SoU22).

5 Det parlamentariska arbetet – riksdagens statsrättsliga uppgifter

5.1 Inledning

Riksdagens huvudsakliga uppgifter är att stifta lag, besluta om statens budget och kontrollera regeringen (1 kap. 4 § regeringsformen, i fortsättningen RF). Dessutom har riksdagen en viktig roll i EU-arbetet och i det övriga internationella arbetet. En stor del av riksdagens och riksdagsledamöternas tid ägnas åt dessa huvuduppgifter, och arbetet består till stor del av beredning av riksdagsärenden, ärendedebatter och voteringar samt att utöva riksdagens kontrollmakt bl.a. genom interpellationer och frågor till statsråd. Till detta kommer bl.a. riksdagsledamöternas rätt att genom motioner väcka förslag hos riksdagen.

När riksdagen debatterar och beslutar i ett ärende sker det i riksdagens plenisal. Då talar man om att riksdagens funktioner utövas av ”kammaren”. Med kammaren avses därmed både själva lokalen plenisalen och riksdagens ledamöter samlade i plenum. En stor del av riksdagens huvuduppgifter äger slutligt rum i kammaren; ärenden debatteras och beslutas, val förrättas och interpellationer och frågor ställs och debatteras. Av central betydelse är emellertid också den beredning av ärenden inför kammarens beslut som äger rum i riksdagens utskott. I EU-nämnden sker en stor del av regeringens samråds- och förankringsarbete med riksdagen i frågor om samarbetet inom EU. En ärendetyp som i viss mån är föremål för särskild beredning i riksdagen är den som gäller beslut om statens inkomster och utgifter med anledning av regeringens budgetproposition, ekonomiska vårproposition och propositioner med ändringsbudgetar.

I riksdagsledamöternas uppdrag ingår dessutom fler uppgifter än de som är kopplade till detta mer renodlade parlamentariska arbete. En ytterligare beskrivning av vad ledamotskapet i riksdagen innebär ges i avsnitt 6. I det här avsnittet ges en översiktlig beskrivning av den parlamentariska beslutsprocessen och annat parlamentariskt arbete kopplat till riksdagens huvudsakliga statsrättsliga uppgifter. Vissa statistiska uppgifter som gäller riksdagsarbetet redovisas också.

5.2 Beredningen av riksdagsärenden

5.2.1 Hur riksdagsärenden väcks

Ett riksdagsärende brukar definieras som en sakfråga som har väckts i behörig ordning och som ska avgöras av riksdagen. Sådana ärenden bereds normalt i utskott, som lämnar ett förslag till riksdagsbeslut som sedan kammaren röstar om. Ärenden kan enligt 9 kap. riksdagsordningen (RO) väckas av regeringen, riksdagsledamöterna och vissa riksdagsorgan. Dessutom kan ärenden väckas

bl.a. genom dokument från EU. Regeringens och ledamöternas initiativrätt har ansetts så viktig att de slås fast redan i regeringsformen.

Regeringen lämnar förslag till riksdagen genom propositioner (4 kap. 4 § RF och 9 kap. 2 § RO). I propositioner lämnar regeringen förslag till riksdagsbeslut och redovisar sina skäl för förslagen. Regeringens avlämnande av budgetpropositionen regleras särskilt och beskrivs närmare nedan. Regeringen kan också lämna information till riksdagen genom skrivelser (9 kap. 7 § RO). En skrivelse innehåller inte några förslag till riksdagsbeslut. Regeringen lämnar varje halvår en förteckning över planerade propositioner och skrivelser med uppgifter om när de kan förväntas bli överlämnade till riksdagen.

Riksdagens ledamöter kan lämna förslag till riksdagen genom motioner (4 kap. 4 § RF och 9 kap. 10 § RO). I riksdagsordningen görs en skillnad mellan motioner utan samband med ett ärende, följdmotioner och motioner med anledning av en händelse av större vikt.

Motioner utan samband med ett ärende får väckas en gång per riksmöte, under den s.k. allmänna motionstiden, i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (9 kap. 11 § RO). Den allmänna motionstiden pågår normalt i tre–fyra veckor, efter ett riksdagsval är den ofta något längre. Enligt 9 kap. 12 § RO får en motion också väckas med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion). I en följdmotion kan en eller flera riksdagsledamöter exempelvis yrka att riksdagen avslår förslagen i en proposition eller att riksdagen ska besluta på något annat sätt än regeringen föreslagit. Härutöver får motioner under vissa förhållanden väckas med anledning av en händelse av större vikt (9 kap. 15 § RO). Sådana s.k. händelsemotioner är ovanliga.

Exempel på riksdagsorgan som har rätt att väcka förslag hos riksdagen är utskotten, riksdagsstyrelsen och myndigheterna Riksdagens ombudsmän (ofta också kallad JO) och Riksrevisionen. Riksdagens utskott får enligt 9 kap. 16 § RO väcka förslag i ett ämne som hör till deras beredningsområden. Detta kallas utskottsinitiativ. Finansutskottet får dessutom i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag också i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

Riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får enligt 9 kap. 17 § RO genom framställningar väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör bl.a. myndigheternas kompetens och organisation. Riksdagsstyrelsen får dessutom väcka förslag i vissa frågor som gäller riksdagen och Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 9.17.2 RO). Riksdagsorgan kan också lämna information till riksdagen i redogörelser.

Riksdagen ska också granska vissa dokument från EU och pröva om ett utkast till EU-lagstiftning strider mot den s.k. subsidiaritetsprincipen (9 kap. 20 § RO). I regeringsformen och riksdagsordningen regleras också regeringens informationsskyldighet till riksdagen i frågor om EU-arbetet (10 kap. 10 § RF och 9 kap. 21–23 §§ RO). När det gäller planeringen av riksdagens arbete med EU-frågor är EU-kommissionens arbetsprogram ett viktigt planeringsinstrument.

Det finns slutligen också andra riksdagsärenden som riksdagen ska hantera, såsom anmälan av vilande beslut om grundlagsändring för slutligt beslut, yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga och yrkanden om en misstroendeomröstning (9 kap. 24 och 25 §§ RO).

5.2.2 Beredning och behandling av riksdagsärenden

Beredning av ärenden i utskott

Tyngdpunkten i riksdagsarbetet ligger i utskotten, och det är där de flesta riksdagsärenden bereds. Att riksdagen ska välja utskott, och däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, är föreskrivet redan i grundlagen (4 kap. 3 § RF). I riksdagen finns 15 utskott: konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, justitieutskottet, civilutskottet, utrikesutskottet, försvarsutskottet, socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet samt arbetsmarknadsutskottet (7 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO). Ärenden fördelas mellan utskotten utifrån deras respektive ämnesområden (7 kap. 5 § RO samt tilläggsbestämmelse 7.5.1 RO och bilagan till riksdagsordningen). Dessutom finns EU-nämnden, som dock inte bereder riksdagsärenden; i EU-nämnden ska regeringen fullgöra sin samrådsskyldighet i frågor om arbetet inom EU (10 kap. 10 § RF och 7 kap. 3 § RO).

Innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det normalt bordläggas vid ett sammanträde med kammaren. Syftet med bordläggningen är att skapa förutsättningar för att alla ledamöter blir uppmärksammade på ett ärende.

Det har ansetts viktigt att grundlagsfästa den obligatoriska utskottsberedningen. Av 4 kap. 5 § RF följer att ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot bereds av ett utskott innan det avgörs, om inte annat anges i regeringsformen. I riksdagsordningen utvidgas beredningsskyldigheten till att avse också andra ärendekategorier (10 kap. 2 § RO). Utöver propositioner och motioner ska skrivelser, framställningar, redogörelser och vissa EU-dokument hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Procedurfrågor som riksdagen tar ställning till i det löpande arbetet omfattas inte av beredningstvävet. Det gör inte heller val inom riksdagen, interpellationer eller frågor till statsråd. Det är i dessa fall heller inte fråga om riksdagsärenden.

Beredningstvävet kompletteras av ett behandlingstvävet för utskotten enligt 10 kap. 3 § RO. Enligt bestämmelsen ska utskotten avge betänkanden till kammaren över de propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner som har hänvisats till dem eller överlämnats från ett annat utskott. Utskotten ska vidare avge utlåtanden till kammaren över vissa EU-dokument.

En viktig del av utskottsberedningen utgörs av att ett utskott kan begära att regeringen och andra myndigheter lämnar information i ett ärende. Statliga myndigheter är skyldiga att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott när utskottet begär det. Regeringens skyldighet att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott är begränsad till frågor om arbetet inom EU och vissa rapporter från Riksrevisionen (10 kap. 8 § RO). Ett utskott ska vidare

under vissa förhållanden inhämta ett yttrande från Lagrådet över lagförslag (8 kap. 21 § RF samt 9 kap. 17 b § och 10 kap. 5 § RO). Ett utskott kan enligt 10 kap. 7 § RO också ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör det andra utskottets beredningsområde. Ett särskilt krav att inhämta bl.a. finansutskottets yttrande finns också i vissa fall (10 kap. 4 § RO). För vissa beredningsåtgärder i utskotten finns ett s.k. minoritetsskydd: en begäran att hämta in vissa upplysningar eller yttranden under beredningen av ett ärende kan initieras av en minoritet av minst fem ledamöter (10 kap. 9 § RO).

På propositioner, skrivelser, framställningar och redogörelser följer som nämnts också en följdmotionsrätt (9 kap. 12 § RO). Med detta avses en möjlighet för riksdagens ledamöter att inom ramen för ett ärende väcka motförslag, exempelvis genom att yrka att riksdagen ska avslå regeringens lagförslag i en proposition eller genom ett s.k. tillkännagivande uppmana regeringen att återkomma med ytterligare lagförslag. Eventuella följdmotioner behandlas tillsammans med propositionen, skrivelsen, framställningen eller redogörelsen.

I utskottens betänkanden och utlåtanden lämnar utskotten efter beredningen sina förslag till riksdagsbeslut. Vid oenighet inom ett utskott fattas beslut genom omröstning och vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Den ledamot som har förlorat i en omröstning har reservationsrätt (10 kap. 11 § RO). En ledamot kan också lämna ett särskilt yttrande. Vid omröstningen i kammaren ska riksdagens ledamöter ta ställning till både utskottsmajoritetens förslag och eventuella motförslag som lämnats i reservationer.

Utskottens sammanträden

Utskotten sammanträder enligt 7 kap. 15 § RO när riksdagsarbetet kräver det. Detsamma gäller för EU-nämnden. Vid sammanträdena ska det föras protokoll (tilläggsbestämmelse 7.15.4 RO). Vid sammanträdena behandlar ett utskott de riksdagsärenden som har hänvisats till utskottet, hämtar in information och diskuterar andra frågor av betydelse för utskottets arbete. Ett underlag har ofta på utskottets uppdrag tagits fram av utskottets kansli, som vid behov föredrar ärendena för utskottet.

Av 7 kap. 16 § RO följer att utskotten och EU-nämnden som huvudregel ska sammanträda inom stängda dörrar. Utgångspunkten är att ledamöterna ska vara fysiskt närvarande vid sammanträdena. Sedan sommaren 2020 finns det dock en möjlighet till deltagande på distans i vissa undantagsfall (tilläggsbestämmelse 7.16.1 RO). Bestämmelsen infördes med anledning av spridningen av det virus som orsakar covid-19. Under vissa förhållanden råder tystnadsplikt för utskottets ledamöter och suppleanter för uppgifter från ett sammanträde (7 kap. 20 § RO).

Ett utskott får, enligt 7 kap. 17 § RO, besluta att ett sammanträde ska vara offentligt i den del det avser att inhämta upplysningar eller överlägga i EU-frågor. Också EU-nämnden får besluta att ett sammanträde eller en del av ett sammanträde ska vara offentligt. Vid en offentlig del av ett sammanträde i ett

utskott eller i EU-nämnden ska det, enligt 7 kap. 18 § RO, finnas särskilda platser för åhörare.

5.2.3 Debatt och beslut – hur riksdagsärenden avgörs i kammaren

Enligt 6 kap. 2 § RO beslutar talmannen om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda. Talmannen ska enligt tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO samråda med gruppledarna inför sådana beslut. En långtidsplan tas fram för hela valperioden. I långtidsplanen finns preliminära hålltider för de kommande riksmötena, bl.a. för vissa debatter, plenifria veckor och sista dag för att lämna in propositioner. Sammanträdesplanen uppdateras kontinuerligt och visar vilka dagar som är vikta för arbetsplenum, votering, interpellationssvar, frågestunder, partiledardebatter och bordläggningsplenum. I ärendepilen anges för varje arbetsplenum vilka ärenden som beräknas bli debatterade. Även den planen uppdateras kontinuerligt.

Ett ”riksdagsår” kallas ett riksmöte. Ett riksmöte pågår tills nästa riksmöte inleds; riksdagsarbetet är således alltid igång och riksdagen ”stänger” inte exempelvis under jul och sommar. Under en del av sommaren och vid större helger, som vid jul och påsk, hålls däremot inga arbetsplenum. Utöver detta är vissa veckor eller delar av veckor plenifria. Under sådana plenifria perioder hålls inte några arbetsplenum, men det kan hållas interpellationsdebatter och bordläggningsplenum. Under plenifria perioder fullgör riksdagsledamöterna normalt sitt uppdrag på andra ställen än i riksdagen, exempelvis i den egna valkretsen eller genom utskottsresor eller andra resor med koppling till riksdagsuppdraget.

Enligt 6 kap. 3 § RO med tilläggsbestämmelse leder talmannen kammarens sammanträden, och han eller hon biträds då av en kammarsekreterare. Sammanträdena är enligt 4 kap. 9 § RF offentliga men får under särskilda förhållanden hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelser i riksdagsordningen (6 kap. 7 § RO). En ledamot får enligt 6 kap. 8 § RO inte obehörigen röja vad som har kommit fram vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar. Vid sammanträdena i kammaren ska det föras fullständiga protokoll (6 kap. 24 § RO). Det ska enligt 6 kap. 26 § RO finnas särskilda platser för åhörare i plenisalen.

När ett utskott är färdigt med beredningen av ett ärende lämnar det ett betänkande eller utlåtande till kammaren som innehåller en redogörelse för ärendet och förslag till riksdagsbeslut. Enligt 11 kap. 2 § RO ska ett betänkande eller utlåtande vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Betänkandet eller utlåtandet ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid.

Arbetsplenum för debatt av ärenden äger normalt rum i kammaren två dagar i veckan. Yttranderätten i kammaren är sedan länge central i det svenska

riksdagsarbetet, och det följer redan av regeringsformen att varje ledamot och varje statsråd ska kunna uttrycka sin mening innan ett riksdagsärende avgörs (4 kap. 6 § RF). Det finns vissa begränsningar i yttranderätten. Som exempel kan talmannen ta ordet från någon som uttalar sig nedlåtande eller förolämpande om någon annan eller som trots påpekande inte håller sig till ämnet. En annan begränsning är att domstolars domar och förvaltningsmyndigheters beslut i enskilda ärenden inte får behandlas i kammaren. Begränsningar i yttranderätten får inte gå längre än att varje ledamot och statsråd som så önskar får komma till tals i ärendet på ett rimligt sätt (prop. 1973:90 s. 259). Den garanterade yttranderätten avser ärenden och det tillfälle när ärendet ska avgöras i kammaren. Interpellationer och frågor är inte ärenden, och när det gäller dem kan det göras ytterligare debattinskränkningar. Inskränkningar kan också göras av debatter utan samband med någon annan handläggning, t.ex. partiledardebatter och allmänpolitiska debatter (6 kap. 23 § RO).

Ärendena avgörs efter avslutad debatt vid en votering, antingen genom ja- och nejrop (s.k. acklamation) eller, om någon ledamot begär det, genom omröstning, och i normalfallet räcker det med enkel majoritet bland de röstande (4 kap. 7 § RF och 11 kap. 8–12 §§ RO). Omröstningarna sker öppet (11 kap. 10 § RO). Det går alltså att se hur varje ledamot röstar i alla voterings. Det finns inte några generella bestämmelser om att ett visst antal riksdagsledamöter måste närvara när ärenden avgörs. För vissa ärenden gäller dock krav på kvalificerad majoritet eller någon annan särskild beslutsregel (jfr 11 kap. 14 § RO). Om en särskild beslutsregel ska tillämpas, ska ärendet avgöras genom omröstning.

Voteringarna äger rum vid en tidpunkt som har fastställts i förväg eller efter en särskild förvarning. Omröstning sker normalt elektroniskt (tilläggsbestämmelse 11.10.1 RO). Det finns ljud- och ljussignaler i riksdagens byggnader som kallar ledamöterna till kammaren tio minuter före voteringen. Signalerna används också vid vissa andra aktiviteter i kammaren.

Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som ska verkställa beslutet underrättas genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § RO). Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en riksdagsskrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.

5.2.4 Riksdagens beslut om statens budget

Den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen

Regeringen ska årligen senast den 15 april lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (den ekonomiska vårpropositionen). Det framgår av tilläggsbestämmelse 9.5.2 RO.

Vårpropositionens syfte är att ange riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I den ekonomiska vårpropositionen kan det också finnas förslag om ändringar av vilka ändamål och verksamheter som ska hänföras till ett utgiftsområde (tilläggsbestämmelse 9.5.3 RO). Finansutskottet behandlar

vårpropositionen i betänkande FiU20 (exempelvis senast bet. 2023/24:FiU20). Det förekommer att vissa övriga utskott ges tillfälle att yttra sig till finansutskottet i ärendet. Konstitutionsutskottet behandlar de delar som rör ändringar i utgiftsområden (t.ex. bet. 2022/23:KU33).

Varje höst ska regeringen dessutom lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret, den s.k. budgetpropositionen (9 kap. 2 § RF och 9 kap. 5 § RO). Ett budgetår sammanfaller med ett kalenderår. Budgetpropositionen har propositionsnummer 1 varje riksmöte (exempelvis senast prop. 2024/25:1). Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september (tilläggsbestämmelse 9.5.1 RO). De år när det är riksdagsval i september lämnas budgetpropositionen i stället senast tre veckor efter det att riksdagen vid en omröstning enligt 6 kap. 3 § RF har funnit att statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen, eller tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt om ett regeringsskifte har ägt rum. Budgetpropositionen ska dock alltid lämnas senast den 15 november.

Budgetpropositionen ska enligt 9 kap. 5 § RO innehålla förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret, en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Det finns 27 utgiftsområden som statens utgifter ska hänföras till (tilläggsbestämmelse 9.5.3 RO). Utgiftsområde 1 avser rikets styrelse och omfattar bl.a. riksdagen och dess myndigheter, alltså bl.a. Riksdagsförvaltningen. För riksdagen och Riksdagsförvaltningen fördelas utgifterna till ett ledamotsanslag (2:1), ett förvaltningsanslag (2:2) och ett fastighetsanslag (2:3). Konstitutionsutskottet bereder ärenden om anslag inom utgiftsområde 1.

I budgetpropositionen redovisar regeringen också en beräkning av inkomsterna på statens budget och begär att den ska godkännas av riksdagen. Inkomsterna redovisas fördelade på drygt 200 inkomstitlar.

Ändringsbudget och extra ändringsbudget

Regeringen får i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret (9 kap. 6 § och tilläggsbestämmelse 9.6.1 RO). Om det finns särskilda skäl får propositioner med förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen. Möjligheten att föreslå extra ändringsbudgetar har regeringen tidigare utnyttjat ungefär en gång per år men under coronapandemin utnyttjades möjligheten vid ett flertal tillfällen (bl.a. prop. 2021/22:86, prop. 2021/22:89 och prop. 2021/22:113). Även stödet till Ukraina med anledning av Rysslands invasion har beslutats genom extra ändringsbudgetar (t.ex. prop. 2023/24:76).

Riksdagens beredning av budgetpropositionen

Kammaren hänvisar den del av budgetpropositionen som innehåller förslaget till utgiftstak och ramar, finansplan, förslag till skattelagstiftning, beräkning av inkomster m.m. till finansutskottet och övriga delar av propositionen till

respektive fackutskott. Varje utgiftsområde bereds av ett utskott. Alla utskott bereder ett eller flera utgiftsområden.

Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret (9 kap. 3 § RF). Sedan 1996 tillämpar riksdagen den s.k. rambeslutsmodellen vid beslut om budgetpropositionen. Modellen innebär att riksdagen beslutar om budgeten i två steg. Först tar riksdagen ställning till helheten i regeringens budgetförslag och därefter anpassas detaljerna till helheten. Av 11 kap. 18 § RO framgår hur beslut om statens budget fattas.

Det första steget innebär att riksdagen beslutar om utgiftsramar för de 27 utgiftsområdena och beräknar inkomsterna på statens budget. Med utgiftsram avses det högsta sammanlagda beloppet för alla anslag inom ett utgiftsområde. I det första steget ingår även förslag till lagstiftning i budgetpropositionen och i andra propositioner som lämnas i anslutning till budgetpropositionen och som påverkar inkomstberäkningen, t.ex. skattelagstiftningen (jfr 11 kap. 18 § sjätte stycket RO). Genom det första steget i rambeslutsmodellen fastställs också lånebehovet för det kommande budgetåret.

Vanligtvis brukar varje oppositionsparti göra en samlad presentation av sitt budgetalternativ i en särskild ekonomisk-politisk följdmotion som bl.a. innehåller förslag till ramar för utgiftsområdena och inkomstberäkningar. Partiets mer detaljerade budgetförslag per anslag redovisas i särskilda utgiftsområdesmotioner, vanligtvis en motion per utgiftsområde. Motionernas förslag till ramar för utgiftsområdena behandlas av finansutskottet medan respektive utskott bereder partiernas utgiftsområdesmotioner.

Beslut i det första steget fattas av riksdagen efter beredning i finansutskottet (7 kap. 9 § RO). Finansutskottets beredning påbörjas i början av oktober. Beredningen sker bl.a. genom att yttranden begärs in från övriga utskott över de utgiftsramar som föreslagits i budgetpropositionen och i följdmotioner. Utskotten kan föreslå att ett utgiftsområde ska få mer eller mindre pengar eller att pengar ska flyttas mellan olika utgiftsområden.

Riksdagens ställningstagande i det första steget sker genom ett enda beslut och genom en enda omröstning. Det första steget avslutas genom kammarens debatt och beslut med anledning av finansutskottets betänkande om utgiftsramar och inkomstberäkningar för det kommande budgetåret (normalt finansutskottets betänkande nr 1 under riksmötet, exempelvis senast bet. 2024/25:FiU1). Ledamöterna debatterar och beslutar med anledning av finansutskottets förslag omkring den 20 november. Beslutet kallas för rambeslutet.

När riksdagen tagit beslut om utgiftsramarna återstår att mer i detalj bestämma hur utgifterna ska fördelas inom varje utgiftsområde. Det gör riksdagen i det andra steget av budgetprocessen. I detta steg ingår också de lagförslag som ligger till grund för utgiftsberäkningen i respektive utgiftsområde, i den mån förslagen lämnas i budgetpropositionen eller i nära anslutning till den (11 kap. 18 § sjätte stycket RO). De ramar som beslutades för respektive utgiftsområde i det första steget utgör då en bindande begränsning: summan av anslagen inom varje utgiftsområde får inte överskrida den tidigare fastställda ramen.

Riksdagens beslut i det andra steget fattas efter att anslagsförslagen inom respektive utgiftsområde har beretts i det utskott som utgiftsområdet hör till. Vilket utskott som bereder anslag inom vilket utgiftsområde framgår av bilagan till riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 7.5.1 RO). Konstitutionsutskottet bereder ärenden om anslagen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, där budgeten för riksdagen och Riksdagsförvaltningen ingår. Utskotten kan prioritera på ett annat sätt än regeringen gjorde i budgetpropositionen och flytta pengar mellan anslagen inom utgiftsområdet. Utskotten får dock inte lägga fram förslag som kostar mer än vad riksdagen bestämde för utgiftsområdet i sitt första beslut.

Andra steget i budgetbehandlingen avslutas med debatter, utgiftsområde för utgiftsområde, och beslut med anledning av utskottens förslag om anslag och bemyndiganden m.m. inom utskottens respektive utgiftsområden. Debatter och beslut äger rum under december månad. Riksdagen fattar ett beslut för varje utgiftsområde.

Riksdagens budgetbehandling avslutas med att finansutskottet på sista dagen före juluppehållet lägger fram ett betänkande (bet. FiU10 för respektive riksmöte, senast bet. 2024/25:FiU10) som innehåller en sammanställning av riksdagens beslut som rör statens budget (7 kap. 9 § RO). Av sammanställningen framgår de eventuella förändringar som riksdagen fattat beslut om i förhållande till regeringens budgetförslag. Sammanställningen överlämnas till regeringen.

Utifrån riksdagens beslut fattar regeringen sedan beslut om s.k. regleringsbrev där det framgår hur myndigheterna får förfoga över anslagsmedel som de fått tilldelade. Riksdagsstyrelsen beslutar om anslagsdirektiv för riksdagens myndigheter utom Riksbanken.

I avsnitt 7.3.5 beskrivs Riksdagsförvaltningens arbete med att ta fram underlag till budgetpropositionen för riksdagens och Riksdagsförvaltningens budget.

5.3 Riksdagens kontrollmakt

5.3.1 Inledning

Det ingår i riksdagens huvuduppgifter att granska rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § RF). Denna uppgift, som brukar kallas riksdagens kontrollmakt, regleras närmare i 13 kap. RF och i bestämmelser i riksdagsordningen. Kontrollmakten består av konstitutionsutskottets granskning av regeringen, riksdagens möjligheter att åtala statsråd och besluta om misstroendeförklaring, riksdagsledamöternas rätt att ställa interpellationer och frågor till statsråd samt den granskning av den statliga förvaltningen som utförs av riksdagens myndigheter Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen är därmed beroende av riksdagens stöd för att kunna fortsätta styra riket. I Sverige tillämpas bestämmelser som innebär en s.k. negativ parlamentarism: det räcker

att en riksdagsmajoritet accepterar regeringen, dvs. inte vill avsätta regeringen, för att den ska kunna sitta kvar. Riksdagens kontrollmakt utgör folkrepresentationens kontroll av den styrande makten och kan sägas vara ett underlag för riksdagen när den ska bedöma om den fortfarande accepterar regeringen.

5.3.2 Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § RF ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. När det finns skäl till det, dock minst en gång om året, ska utskottet enligt 13 kap. 2 § RF meddela riksdagen vad det har funnit värt att uppmärksamma vid sin granskning.

Konstitutionsutskottet redovisar normalt sin granskning två gånger per riksmöte, en gång på hösten och en gång på våren. På höstarna behandlar utskottet normalt vissa allmänna, administrativt inriktade granskningar av regeringsarbetet. Utskottet tar då självt initiativ till vilka aspekter av regeringsarbetet som ska granskas. Det kan exempelvis gälla regeringens rutiner vid registrering av allmänna handlingar, handläggningstider i förvaltningsärenden, utövandet av regeringens utnämningssmakt och efterlevnaden av lagar och interna rutiner vid handläggningen av olika typer av regeringsärenden. Vid granskningarna har utskottet tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Höstens granskning redovisas normalt i utskottets betänkande KU10 (exempelvis senast bet. 2024/25:KU10).

I motsvarande betänkande på våren (som normalt har beteckningen KU20) redovisar utskottet sina granskningar med anledning av de anmälningar som alla riksdagsledamöter kan göra till utskottet där de begär att utskottet granskar hanteringen av vissa ärenden eller ett visst agerande av ett statsråd. Utöver den typ av utredningsmaterial som också förekommer i höstens granskningar är det vanligt att utskottet på våren genomför utfrågningar med i första hand statsråd för att hämta in ytterligare upplysningar. Utfrågningarna äger normalt rum vid offentliga sammanträden.

5.3.3 Åtal av statsråd

Den som är eller har varit statsråd får enligt 13 kap. 3 § RF dömas för ett brott som begåtts i utövningen av statsrådstjänsten bara om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtalsanmälningar lämnas till konstitutionsutskottet, som prövar om åtal ska väckas. Om åtal väcks ska det prövas av Högsta domstolen. Det är mycket ovanligt med åtal av statsråd för brott i utövandet av statsrådstjänsten; något åtal har inte väckts sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975, och det var mycket ovanligt också dessförinnan.

5.3.4 Misstroendeförklaring

En tiondel av riksdagens ledamöter, dvs. minst 35 ledamöter, kan begära att riksdagen genom en omröstning ska pröva om ett statsråd har riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RF). Om mer än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter, sedan röstar för en misstroendeförklaring, ska riksdagen förklara att statsrådet inte längre har riksdagens förtroende. Talmannen ska då entlediga statsrådet (6 kap. 7 § RF). Om misstroendeförklaringen gällde statsministern ska talmannen entlediga också övriga statsråd (6 kap. 9 § RF). Talmannens beslut om entledigande ska dock normalt vänta en vecka, och om regeringen inom den veckan beslutar att ett extra val ska hållas ska inga statsråd entledigas. Det finns vissa begränsningar både i när en begäran om misstroendeförklaring kan tas upp till prövning och när regeringen kan besluta om extra val (3 kap. 11 § och 13 kap. 4 § RF).

I sammanhanget kan också den s.k. statsministeromröstningen efter val nämnas. Den anses inte vara en del av riksdagens kontrollmakt men har vissa likheter med en misstroendeomröstning. Enligt 6 kap. 3 § RF ska en nyvald riksdag senast två veckor efter att den samlats efter ett riksdagsval pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej på frågan om statsministern har deras stöd ska statsministern entledigas. Om statsministern redan har avgått, exempelvis som ett resultat av valresultatet, ska en omröstning inte hållas.

5.3.5 Frågeinstitutet

Frågeinstitutet är vad riksdagsledamöters interpellationer och frågor till statsråd ofta kallas. En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § RF ställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med närmare bestämmelser i riksdagsordningen.

En interpellation ska enligt 8 kap. 2 § RO ställas skriftligt till ett visst statsråd. Interpellationen ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Den ska enligt 8 kap. 4 § RO besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet. Ett statsråd som inte avser att besvara en interpellation i tid ska meddela kammaren skälen för detta. När en interpellation besvaras i kammaren följs svaret normalt av en debatt mellan statsrådet, den ledamot som ställt interpellationen (interpellanten) och eventuellt ytterligare riksdagsledamöter.

Skriftliga frågor till statsråd besvaras enligt 8 kap. 7 § RO skriftligen av ett statsråd. Enligt huvudregeln ska en skriftlig fråga som ges in senast en torsdag kl. 10.00 besvaras senast kl. 12.00 följande onsdag (tilläggsbestämmelse 8.7.1 RO).

En muntlig fråga till ett statsråd ställs enligt 8 kap. 8 § RO vid en frågestund i kammaren. Frågan ska ha ett bestämt innehåll och den ska besvaras omedelbart av statsrådet. Enligt tilläggsbestämmelse 8.8.1 RO anordnas en frågestund som huvudregel varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder.

5.3.6 Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är båda myndigheter under riksdagen som granskar den offentliga förvaltningen. Riksdagens ombudsmäns granskning gäller tillämpningen i stort av lagar och andra föreskrifter, särskilt sådana som gäller enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna, medan Riksrevisionens granskning främst tar sikte på förhållanden med anknytning till statens budget och i vilken mån den statliga verksamheten utövas effektivt och med god hushållning av statliga medel. Riksdagens ombudsmäns verksamhet regleras, utöver i bestämmelsen i regeringsformen, främst i 13 kap. 2–4 §§ RO och lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Riksrevisionens verksamhet regleras, utöver i bestämmelsen i regeringsformen, främst i 13 kap. 5–8 §§ RO, lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Riksdagen väljer fyra ombudsmän samt en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör (13 kap. 6 och 8 §§ RF samt 13 kap. 2, 5 och 6 §§ RO). Ombudsmännen väljs för sex år med möjlighet till omval. En riksrevisor väljs för sju år och kan inte väljas om.

Vem som helst kan anmäla klagomål hos Riksdagens ombudsmän mot handläggningen eller bemötandet vid en myndighet, och ombudsmännen kan också själva ta initiativ till en granskning. Ombudsmännen kan uttala kritik mot handläggningen av en fråga vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Om en domare eller tjänsteman anses ha begått ett brott i tjänsten kan han eller hon åtalas av en ombudsman. Riksrevisorn beslutar på eget initiativ vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen. Riksdagens ombudsmän ska enligt 43 och 44 §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) varje år lämna en ämbetsberättelse till riksdagen som redogör för åtgärder, viktiga beslut och en översikt över verksamheten. Riksrevisionen ska lämna bl.a. vissa granskningsrapporter till riksdagen (9 § lagen om statlig revision m.m.).

De myndigheter och tjänstemän som står under Riksdagens ombudsmäns och Riksrevisionens granskning är skyldiga att lämna de upplysningar, uppgifter och yttranden som begärs av respektive granskningsmyndighet (13 kap. 6 och 7 §§ RF).

5.4 Riksdagens arbete med EU-frågor och andra internationella frågor

5.4.1 Riksdagens roll i EU-arbetet

Enligt 10 kap. 10 § RF ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Informations- och samrådsskyldigheten motiverades inför Sveriges medlemskap i EU av den grundläggande principen om folksuveränitet; Sverige är en representativ demokrati och riksdagen är folkets främsta företrädare (prop. 1994/95:19 s. 532 f., bet. 1994/95:KU22 s. 14 f.). Det ansågs inte tillräckligt att riksdagens inflytande skulle utövas endast genom kontroll i efterhand utan det var önskvärt med en ordning där riksdagen också får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Ett nära samspel mellan regeringen och riksdagen ansågs också vara viktigt för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang. Samtidigt har det ansetts viktigt att riksdagen inte ska binda regeringen till fastställda förhandlingsdirektiv, eftersom det skulle försvaga regeringens politiska ansvar för EU-arbetet.

Av 9 kap. 21 § RO följer att regeringen ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen och varje år redovisa verksamheten i EU år i en skrivelse till riksdagen. Dessutom ska regeringen redovisa sin syn på de dokument som EU:s institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla (9 kap. 22 § RO).

Talmannen bestämmer enligt 9 kap. 20 § RO efter samråd med gruppledarna att dokument från EU, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen. Riksdagen ska pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt denna princip ska en fråga avgöras på EU-nivå i stället för på nationell nivå, dvs. av de enskilda medlemsstaterna själva, bara om målen med planerade åtgärder inte uppnås av medlemsstaterna själva utan kan genomföras med bättre resultat på EU-nivå.

Utskotten ska enligt 7 kap. 13 § RO följa arbetet i EU inom sina ämnesområden. Det sker bl.a. genom att utskotten begär information från regeringen och överlägger med regeringen i frågor om arbetet i EU (7 kap. 12 § och 10 kap. 8 § RO). EU-nämnden ska hållas underrättad om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med regeringen inför möten och beslut i Europeiska rådet (7 kap. 14 § RO).

Av 9 kap. 23 § RO följer att riksdagen dessutom får skriftlig information om arbetet i EU från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de protokoll som hör till fördragen.

5.4.2 Övrigt internationellt arbete i riksdagen

Riksdagsledamöterna arbetar internationellt genom att exempelvis ta emot besök av utländska parlamentariker, själva besöka andra länders parlament, delta i valobservationer i andra länder och arbeta i interparlamentariska församlingar. Därutöver deltar riksdagsledamöter i parlamentariska nätverk och partnerskap.

Ett hundratal riksdagsledamöter ingår i riksdagens delegationer till olika parlamentariska församlingar. Syftet med församlingarna är bl.a. att bygga

nätverk mellan parlamentariker, skapa erfarenhetsutbyten och arbeta för förbättringar inom utvalda områden. I början av varje valperiod eller riksmöte väljer riksdagen ledamöter till de olika delegationerna. Exempel på parlamentariska församlingar med delegationer valda av riksdagen är Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Nordiska rådet och Europarådets parlamentariska församling. Talmannen kan också utse ledamöter till vissa andra delegationer.

I sammanhanget kan också Utrikesnämnden nämnas. Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § RF fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske. Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig (10 kap. 12 § RF). Närmare bestämmelser om Utrikesnämndens sammansättning finns i 13 kap. 9 och 10 §§ RO.

5.5 Vissa statistiska uppgifter om riksdagsarbetet

5.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas vissa statistiska uppgifter om riksdagens arbete sedan enkammarriksdagen infördes 1971 och fram t.o.m. riksmötet 2021/22. En iakttagelse som kan göras mot bakgrund av uppgifterna är att aktiviteten ökat i flera avseenden under de senaste valperioderna, samtidigt som nya uppgifter, såsom arbetet med EU-frågor och uppföljning och utvärdering, har tillkommit. Redovisningen är indelad i följande avsnitt:

- Väckande av ärenden (motioner, propositioner och skrivelser)
- Beredning av ärenden (utskottens sammanträdestid, antal sammanträden i utskotten)
- Avgörande av ärenden (antal sidor i betänkanden, utlåtanden och yttranden samt antal utskottsinitiativ, tillkännagivanden och bifallna motionsyrkanden)
- Tid i kammaren
- Frågeinstitutet
- Budgetprocessen
- EU-frågor
- KU-anmälningar
- Uppföljning och utvärdering samt revision

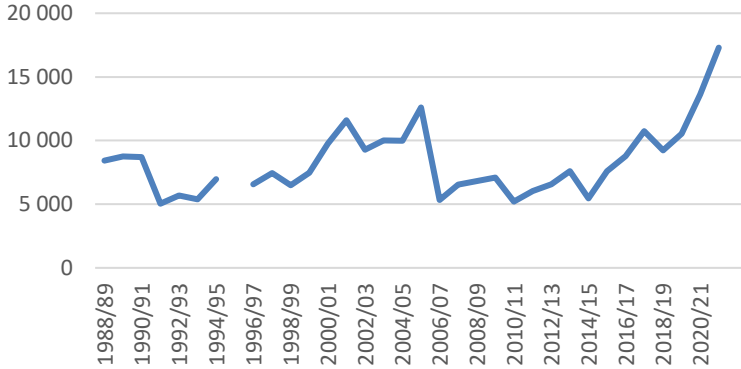
Vissa uppgifter redovisas per valperiod fr.o.m. 1994/95, dvs. när fyraåriga valperioder infördes. Vissa uppgifter finns inte för hela perioden sedan 1971. De underliggande uppgifter som diagrammen bygger på finns tillgängliga i en Excelfil (dnr 597-2022/23).

5.5.2 Väckande av ärenden

Motioner

I följande diagram visas antalet motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden 1988/89–2021/22.

Diagram 1 Antal motionsyrkanden per riksmöte under allmänna motionstiden 1988/89–2021/22

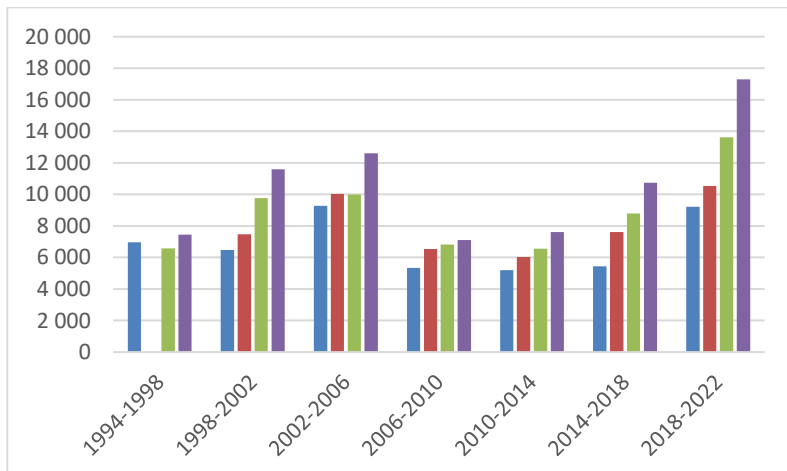


Källa: Rapporten Motionsyrkanden väckta under allmänna motionstiden från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:173). Anm.: Det var ingen allmän motionstid 1995/96.

Av diagrammet framgår att det under riksmötet 2021/22 väcktes fler motionsyrkanden under allmänna motionstiden än under tidigare riksmöten.

I följande diagram visas fördelningen per riksmöte fr.o.m. 1994/95.

Diagram 2 Antal motionsyrkanden per riksmöte under allmänna motionstiden 1994/95–2021/22

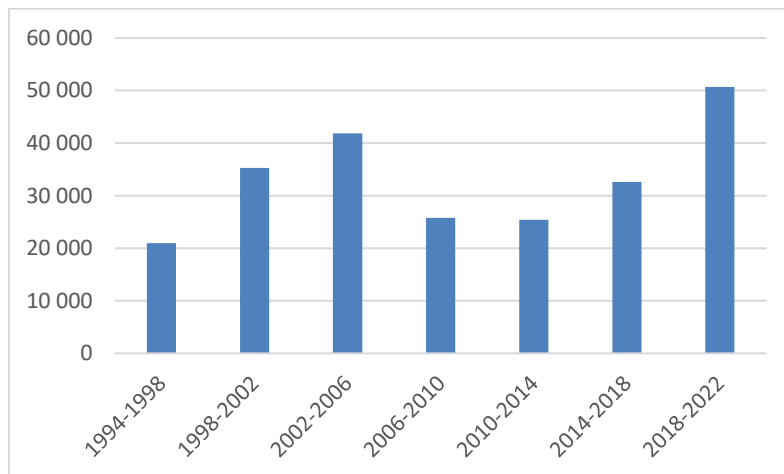


Källa: Rapporten Motionsyrkanden väckta under allmänna motionstiden från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:173). Anm.: Det var ingen allmän motionstid 1995/96. Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv.

Av diagrammet framgår att antalet motionsyrkanden under allmänna motions-tiden tenderar att öka från det första till det sista året i en valperiod. Antalet motionsyrkanden var lägre under 2006–2014 än under valperioderna 1998–2006.

I följande diagram visas antalet motionsyrkanden under allmänna motions-tiden per valperiod fr.o.m. 1994/95.

Diagram 3 Antal motionsyrkanden under allmänna motionstiden per valperiod 1994/95–2021/22

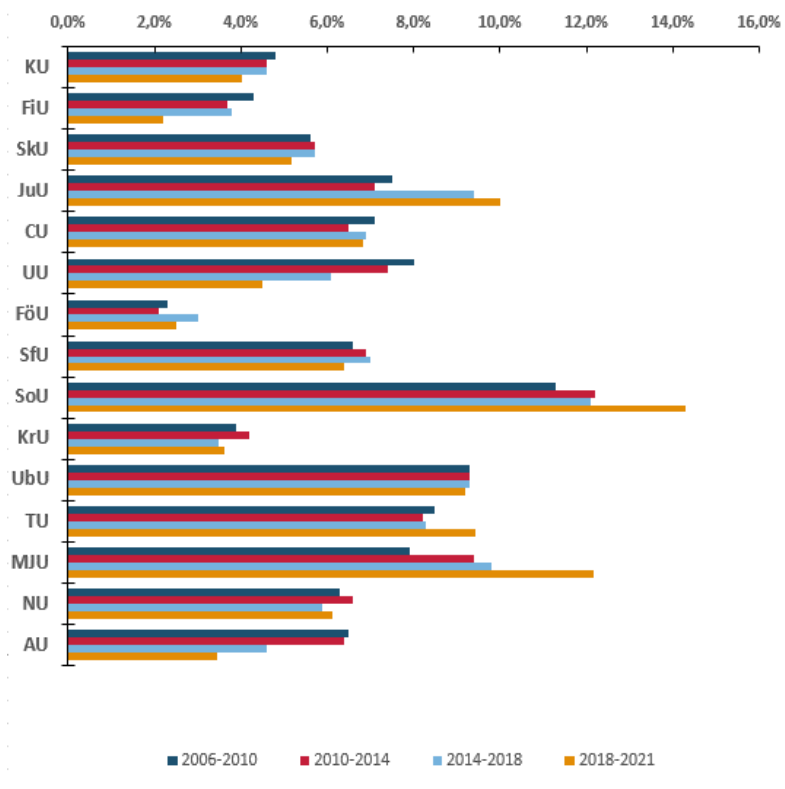


Källa: Rapporten Motionsyrkanden väckta under allmänna motionstiden från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:173). Anm.: Det var ingen allmän motionstid 1995/96.

Av diagrammet framgår att antalet motionsyrkanden under allmänna motions-tiden under valperioden 2018–2022 var nästan 20 000 fler än under den föregående valperioden.

I följande diagram visas den procentuella andelen av antalet motionsyrkanden för respektive utskott under de fyra senaste valperioderna. Om yrkandena vore jämnt fördelade mellan utskotten skulle varje utskott få 6,67 procent av yrkandena (en femtondel).

Diagram 4 Motionsyrkanden fördelade per utskott valperioderna 2006/07–2021/22

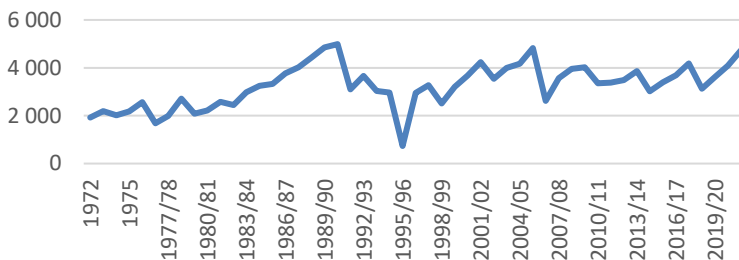


Källa: Rapporten Motionsyrkanden väckta under allmän motionstid från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1242).

Av diagrammet framgår att fem utskott fick under alla de fyra valperioderna mer än en femtondel av yrkandena: socialutskottet (SoU), miljö- och jordbruksutskottet (MJU), justitieutskottet (JuU), utbildningsutskottet (UbU) och trafikutskottet (TU). Samtidigt ökade alltså antalet yrkanden. Av diagrammet framgår att socialutskottet och miljö- och jordbruksutskottet hade den största ökningen av antalet yrkanden under valperioden 2018–2022. Även trafikutskottets andel ökade under den valperioden. Under valperioden 2014–2018 var det justitieutskottet som hade den största ökningen. Samtidigt ska det påpekas att många utskott hade en i stort sett oförändrad andel av yrkandena, dvs. de hade en ökning av antalet yrkanden men inte av andelen yrkanden.

I följande diagram visas antalet motioner, dvs. inklusive följdmotioner, under riksmötena 1971–2021/22.

Diagram 5 Antal motioner, inklusive följdmotioner, under riksmötena 1971–2021/22



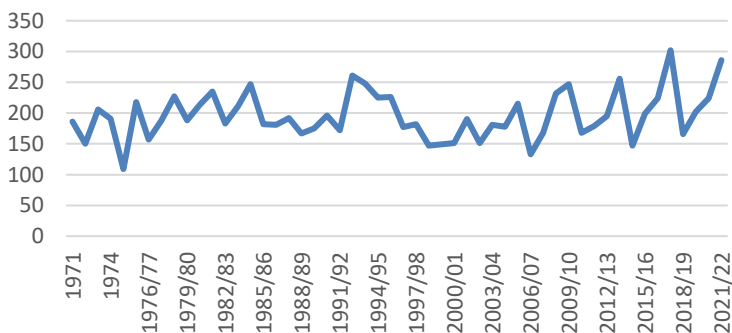
Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) samt rapporten Statistik om motioner och propositioner från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:982). Samtliga riksmöten från 1971 t.o.m. 2021/22 är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Av diagrammet framgår bl.a. att många motioner väcktes också under slutet av 1980-talet.

Propositioner och skrivelser

Antalet propositioner och skrivelser från regeringen under 1971–2021/22 visas i följande diagram.

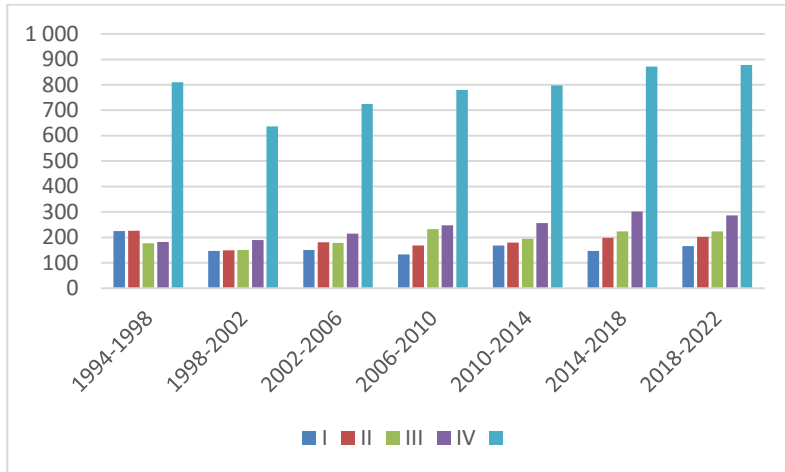
Diagram 6 Antal propositioner och skrivelser under riksmötena 1971–2021/2022



Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) samt rapporten Statistik om motioner och propositioner från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:982). Samtliga riksmöten från 1971 t.o.m. 2021/22 är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

I följande diagram visas antalet propositioner och skrivelser per riksmöte och valperiod fr.o.m. 1994/95.

Diagram 7 Antal propositioner och skrivelser per riksmöte och valperiod 1994/95–2021/22



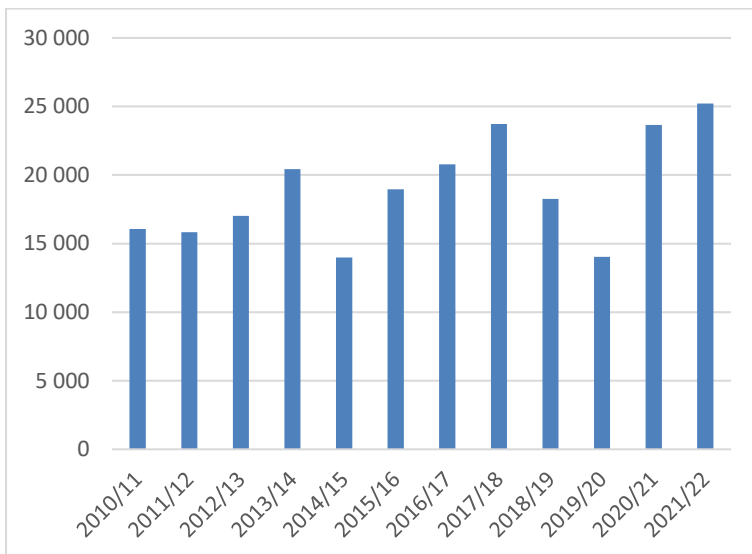
Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) samt rapporten Statistik om motioner och propositioner från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:982). Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv. Den sista stapeln i respektive fyraårsperiod är det sammanlagda antalet propositioner och skrivelser under valperioden.

Av diagrammet framgår att antalet propositioner och skrivelser fr.o.m. valperioden 1998–2002 har ökat från det första till det sista året under valperioden. Utvecklingen under valperioden 1994–1998 kan förklaras med att EU-medlemskapet medförde många propositioner de två första riksmötena (redan EES-medlemskapet några år tidigare hade inneburit ett antal propositioner). Den dåvarande budgetprocessen, som gällde t.o.m. 1995/96, innebar också fler propositioner med ändringar på innevarande års budget (tilläggsbudgetar, numera ändringsbudgetar). Från och med 1998 ökar antalet propositioner och skrivelser gradvis under valperioderna och de två senaste valperioderna överstiger antalet propositioner och skrivelser också perioden 1994–1998.

5.5.3 Beredning av ärenden

Antalet sidor i betänkanden, utlåtanden och yttranden

Ett sätt att belysa omfattningen av ärendeberedningen är antalet sidor i betänkanden, utlåtanden och yttranden, som redovisas i följande diagram för riksmötena 2010/11–2021/22.

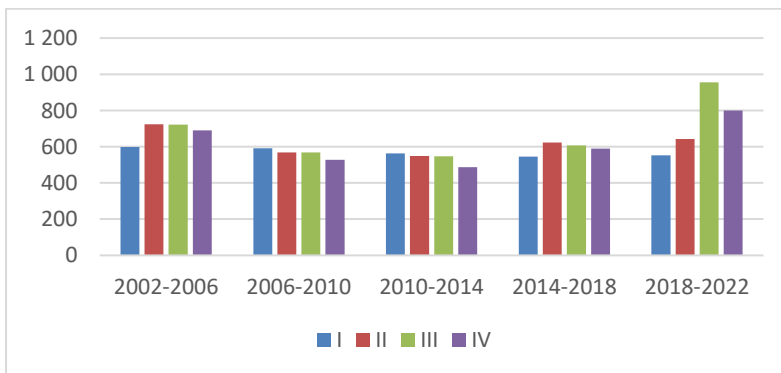
Diagram 8 Antal sidor i betänkanden, utlåtanden och yttranden under riksmötena 2010/11–2021/22

Källa: Uppgifter från enheten riksdagstryck, Riksdagsförvaltningen.

Av diagrammet framgår att antalet sidor både 2020/21 och 2021/22 är högt jämfört med tidigare år.

Utskottens sammanträdestid

Utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per riksmöte 2002/03–2021/22 visas i följande diagram.

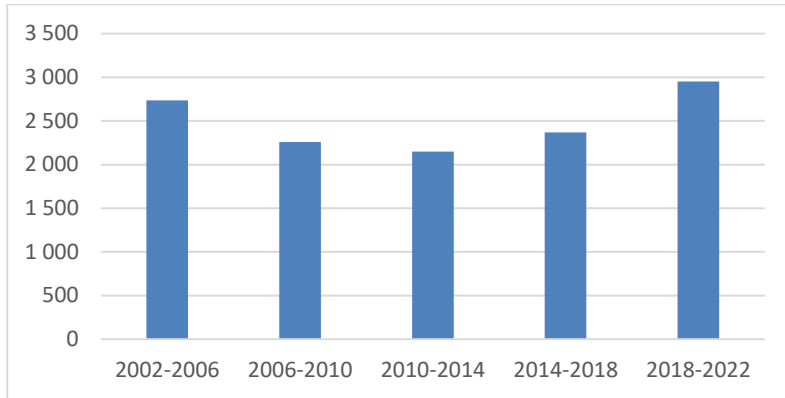
Diagram 9 Utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per riksmöte 2002/03–2021/22

Källor: Rapporten Utskottens sammanträdestid och antal sammanträden per riksmöte från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:34) samt uppgifter från utskottskanslierna om 2021/22. Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv.

Av diagrammet framgår att utskotten har sammanträtt fler timmar under de två senaste riksmötena i den senaste valperioden än under tidigare riksmöten.

I följande diagram visas utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per valperiod.

Diagram 10 Utskottens sammanlagda sammanträdestid i timmar per valperiod 2002/03–2021/22

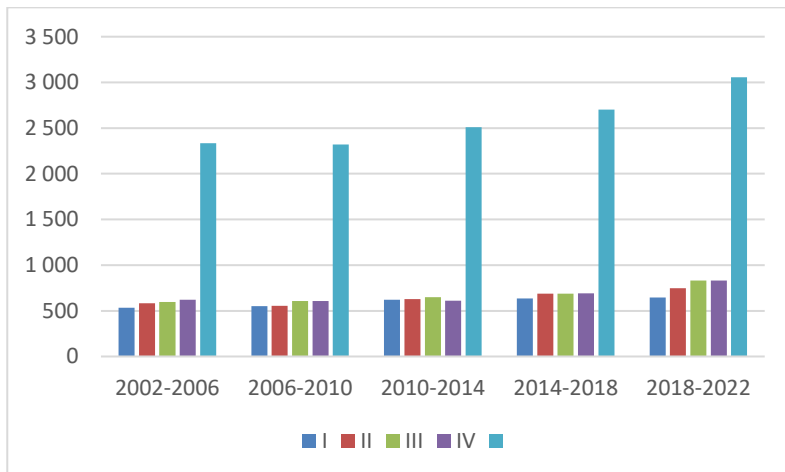


Källor: Rapporten Utskottens sammanträdestid och antal sammanträden per riksmöte från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:34) samt uppgifter från utskottskanslierna om 2021/22.

Antal sammanträden i utskotten

I följande diagram visas det totala antalet utskottssammanträden per riksmöte 2002/03–2021/22 och per valperiod.

Diagram 11 Antal utskottssammanträden per riksmöte och valperiod 2002/03–2021/22



Källa: Rapporten Utskottens sammanträdestid och antal sammanträden per riksmöte från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:34). Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv. Den sista stapeln i respektive fyraårsperiod är det sammanlagda antalet utskottssammanträden under valperioden.

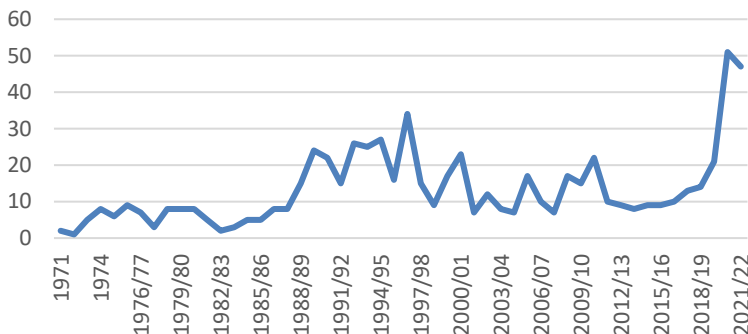
Av diagrammet framgår att antalet utskottssammanträden har ökat över tid.

5.5.4 Avgörande av ärenden

Utskottsinitiativ

I följande diagram visas antalet utskottsinitiativ per riksmöte 1971–2021/22.

Diagram 12 Antal utskottsinitiativ per riksmöte 1971–2021/22



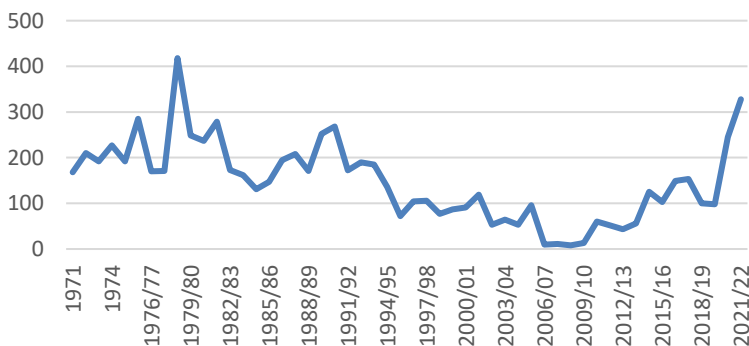
Källor: Asmir Hajdarevic och Thomas Larue Riksdagsutskottens initiativvärd – oppositionens nya hamnare? i Statsvetenskaplig tidskrift 2021 nr 3 samt kompletterande uppgifter från Thomas Larue. Samtliga riksmöten är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Antalet utskottsinitiativ har ökat under senare riksmöten. Av artikeln av Asmir Hajdarevic och Thomas Larue i Statsvetenskaplig tidskrift framgår att under de tre senaste valperioderna har antalet utskottsinitiativ – främst tillkännagivanden – mot regeringspartiernas vilja ökat markant.

Tilkännagivanden

I följande diagram visas antalet tillkännagivanden per riksmöte 1971–2021/22.

Diagram 13 Antal tillkännagivanden per riksmöte 1971–2021/22

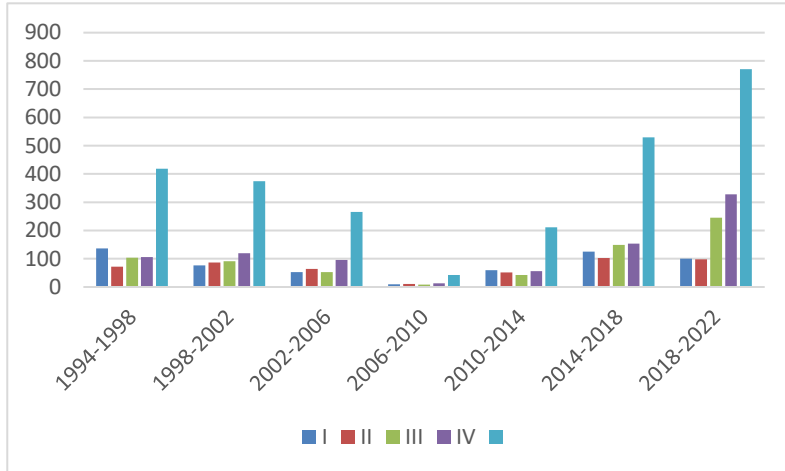


Källor: Niklas Bolin och Thomas Larue Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen i Statsvetenskaplig tidskrift 2016 nr 3, kompletterande uppgifter från Thomas Larue samt rapporterna Beslutade tillkännagivanden från riksdagens utredningstjänst (från flera år, senast dnr 2022:238). Samtliga riksmöten är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Av diagrammet framgår att antalet tillkännagivanden har stigit under de senaste riksmötena, dock utan att nå upp till över 400 som under folkpartiregeringen 1978/79.

I följande diagram visas antalet tillkännagivanden 1994/95–2021/22 per riksmöte och valperiod.

Diagram 14 Antal tillkännagivanden per riksmöte och valperiod 1994/95–2021/22



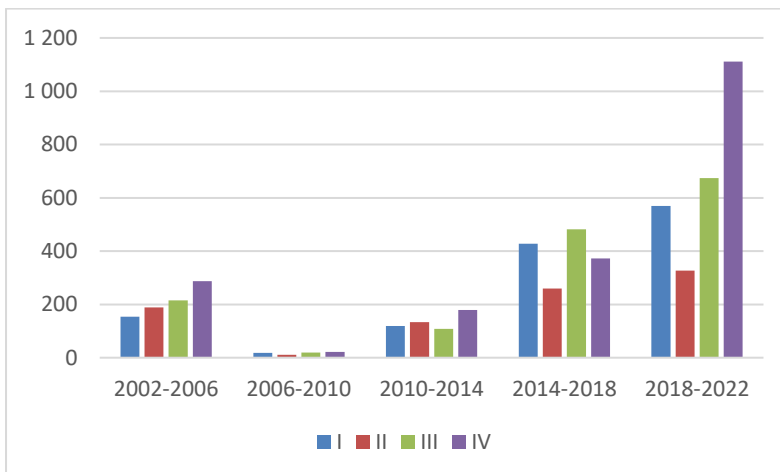
Källor: Niklas Bolin och Thomas Larue Reparlamentariseringen av Sverige? Buset av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen i Statsvetenskaplig tidskrift 2016 nr 3, kompletterande uppgifter från Thomas Larue samt rapporterna Beslutade tillkännagivanden från riksdagens utredningstjänst (från flera år, senast dnr 2022:238). Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv. Den sista stapeln i respektive fyraårsperiod är det sammanlagda antalet tillkännagivanden under valperioden.

Av diagrammet, som omfattar valperioderna fr.o.m. 1994/95, framgår att antalet tillkännagivanden under de två senaste valperioderna är större än tidigare.

Bifallna motionsyrkanden

I följande diagram visas antalet helt eller delvis bifallna motionsyrkanden per riksmöte 2002/03–2021/22.

Diagram 15 Antal helt och delvis bifallna motionsyrkanden per riksmöte 2002/03–2021/22



Källa: Rixstatistik. Anm.: Uppgifterna avser antalet helt eller delvis bifallna motionsyrkanden. Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år I i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv.

Av diagrammet framgår att antalet motionsyrkanden som bifallits den senaste valperioden är större än tidigare. En förklaring kan vara att motioner bifallits i samband med budgetbesluten höstarna 2018 och 2021.

I följande tabell visas helt eller delvis bifallna motionsyrkanden, antal och i procent av antalet behandlade yrkanden.

Tabell 1 Helt eller delvis bifallna motionsyrkanden per riksmöte 2001/02–2021/22, antal och i procent av antalet behandlade yrkanden

| Riksmöte | Behandlade motionsyrkanden | Antal helt eller delvis bifallna motionsyrkanden | Procent helt eller delvis bifallna motionsyrkanden |
|---------------|----------------------------|--|--|
| 2001/02 | 12 451 | 347 | 2,8 % |
| 2002/03 | 8 332 | 154 | 1,8 % |
| 2003/04 | 11 770 | 189 | 1,6 % |
| 2004/05 | 11 359 | 215 | 1,9 % |
| 2005/06 | 17 880 | 287 | 1,6 % |
| 2006/07 | 5 284 | 18 | 0,3 % |
| 2007/08 | 6 876 | 11 | 0,2 % |
| 2008/09 | 8 517 | 19 | 0,2 % |
| 2009/10 | 8 806 | 22 | 0,2 % |
| 2010/11 | 5 519 | 119 | 2,2 % |
| 2011/12 | 6 048 | 133 | 2,2 % |
| 2012/13 | 7 568 | 108 | 1,4 % |
| 2013/14 | 9 626 | 179 | 1,9 % |
| 2014/15 | 5 311 | 428 | 8,1 % |
| 2015/16 | 7 464 | 260 | 3,5 % |
| 2016/17 | 10 019 | 482 | 4,8 % |
| 2017/18 | 12 685 | 372 | 2,9 % |
| 2018/19 | 9 711 | 569 | 5,9 % |
| 2019/20 | 11 139 | 327 | 2,9 % |
| 2020/21 | 15 364 | 674 | 4,4 % |
| 2021/22 | 18 799 | 1 111 | 5,9 % |
| Totalt | 210 528 | 6 024 | 2,9 % |

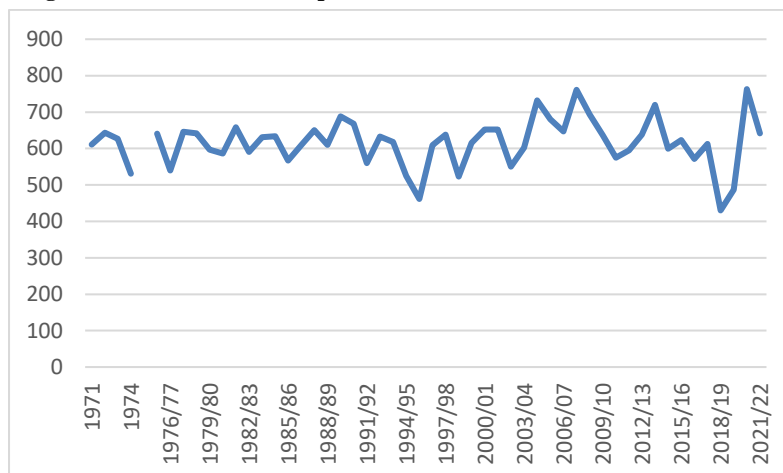
Källa: Rixstatistik.

Av tabellen framgår att fr.o.m. 2014/15 är andelen bifallna yrkanden högre än under tidigare riksmöten.

Plenitid i kammaren

I följande diagram visas plenitiden i kammaren per riksmöte 1971–2021/22.

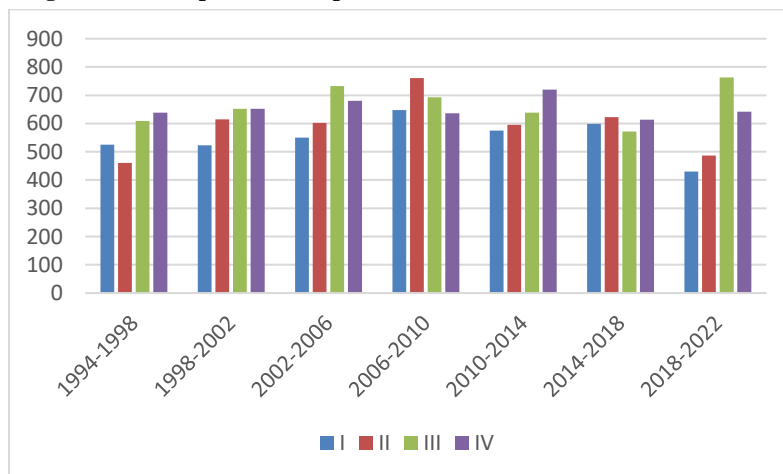
Diagram 16 Plenitid i timmar per riksmöte 1971–2021/22



Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) samt rapporten Riksdagsstatistik från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:977). Samtliga riksmöten utom 1975 (då uppgift saknas) är med i diagrammet, men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Den längsta plenitiden under hela enkammarriksdagen var under riksmötet 2020/21, och tiden uppgick då till 763 timmar. Näst längst, 761 timmar, var plenitiden under riksmötet 2007/08.

Diagram 17 Antal plenitimmars per riksmöte 1994/95–2021/22



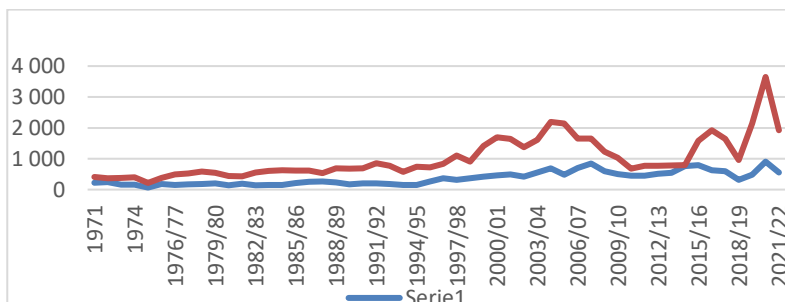
Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) och rapporten Riksdagsstatistik från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:977). Den första, blåa, stapeln i varje fyraårsperiod är år 1 i den valperioden, den andra, röda, stapeln är år 2 i den valperioden osv.

Antalet timmar var mindre under riksmötena 2018/19 och 2019/20, vilket kan bero på den långdragna regeringsbildningen 2018/19.

Frågeinstituten

I följande diagram visas antalet skriftliga frågor och interpellationer per riksmöte 1971–2021/22.

Diagram 18 Antal interpellationer och skriftliga frågor per riksmöte 1971–2021/22



Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) och rapporten Riksdagsstatistik från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:977). Serie 1 är antalet interpellationer och Serie 2 är antalet skriftliga frågor. Samtliga riksmöten är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Av diagrammet framgår att antalet interpellationer och skriftliga frågor var stort under riksmötet 2020/21.

Budgetprocessen

I följande tabell redovisas hur mycket riksdagens beslut på utgiftssidan höstarna 2014, 2018 och 2021 avviker från budgetpropositionen. I kolumnen Ökning anges hur stora ökningarna som riksdagens beslut brutto inneburit jämfört med budgetpropositionen. I kolumnen Minskning anges hur stora minskningar besluten inneburit brutto. Vidare redovisas antalet berörda anslag, och hur många av dessa som ökat respektive minskat, samt antalet berörda utgiftsområden (utg.omr.).

Tabell 2 Bruttoändringar (ökningar och minskningar), nettoändringar samt antal berörda anslag och utgiftsområden 2014, 2018 och 2021

Tusental kronor

| År | Ökning | Minskning | Netto | Berörda anslag | Varav ökade anslag | Varav minskade anslag | Berörda utg. omr. |
|------|------------|------------|-------------|----------------|--------------------|-----------------------|-------------------|
| 2021 | 10 337 000 | 11 436 271 | -1 099 271 | 43 | 29 | 14 | 20 |
| 2018 | 20 166 700 | 16 589 000 | 3 577 700 | 103 | 51 | 52 | 21 |
| 2014 | 3 146 599 | 20 189 739 | -17 043 140 | 168 | 71 | 97 | 22 |

Källa: Betänkande FiU10 med sammanställning av riksdagens beslut om statens budget för respektive år.

Av tabellen framgår att 2021 ökar 29 anslag med 10,3 miljarder kronor, medan 14 anslag minskar med 11,4 miljarder kronor. Ökningen är ca 10 miljarder kronor mindre än 2018, men ca 7 miljarder kronor större än 2014. Minskningen 2014 är ca 5 respektive 9 miljarder kronor mindre än 2018 och 2014. Färre anslag är berörda 2021 än 2018 och 2014. Mellan 20 och 22 utgiftsområden har varit berörda per år (det finns 27 utgiftsområden totalt). Övriga år sedan den nya budgetprocessen infördes, fr.o.m. budgetåret 1997, har endast enstaka anslag ändrats.

I den gamla budgetprocessen, 1971–1995, ändrade riksdagen mellan 11 och 69 anslag per år. I sak gjordes under dessa år inte så stora ändringar av budgetpropositionen som 2014, 2018 och 2021.¹

EU-frågor

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 och t.o.m. den 31 december 2023 har riksdagen subsidiaritetsprövat totalt 1 305 utkast till lagstiftningsakter. I 8 procent av fallen har riksdagen översänt motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Fördelningen per år framgår av följande tabell.

Tabell 3 Antal subsidiaritetsprövningar per år 2010–2023

| År | Antal prövade utkast till lagstiftningsakter | Antal motiverade yttranden |
|---------------|--|----------------------------|
| 2010 | 71 | 3 |
| 2011 | 124 | 10 |
| 2012 | 125 | 20 |
| 2013 | 123 | 10 |
| 2014 | 58 | 2 |
| 2015 | 21 | 1 |
| 2016 | 101 | 13 |
| 2017 | 90 | 3 |
| 2018 | 149 | 12 |
| 2019 | 32 | 0 |
| 2020 | 81 | 2 |
| 2021 | 79 | 3 |
| 2022 | 119 | 14 |
| 2023 | 132 | 7 |
| Totalt | 1 305 | 100 |

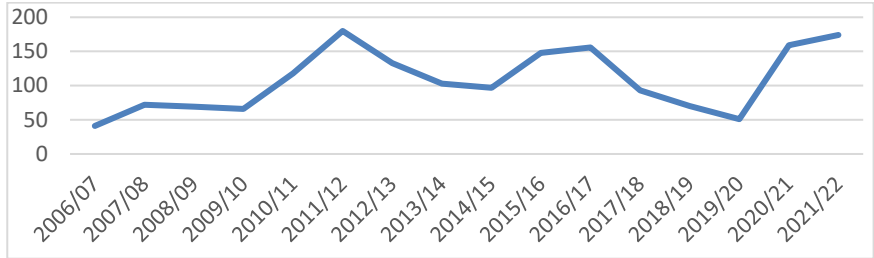
Källa: Betänkande 2024/25:KU5 Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

I genomsnitt prövar riksdagen omkring 90 utkast per år.

¹ Ingvar Mattson, 1996. Förhandlingsparlamentarism: en jämförande studie av riksdagen och folketinget, Lund University Press, s. 188.

I följande diagram visas antalet EU-frågor som varit föremål för överläggningar mellan utskotten och regeringen. Ordningen med överläggningar infördes den 1 januari 2007.

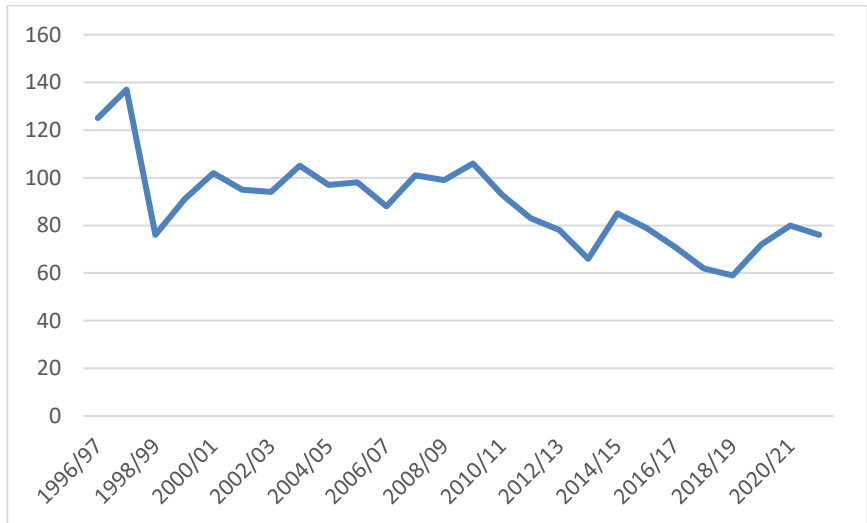
Diagram 19 Överläggningar om EU-frågor i utskotten under riksmötena 2006/07–2021/22



Källor: 2017/18:URF1 EU-arbetet i riksdagen s. 317 och för riksmötena 2017/18–2021/22 uppgifter från sekretariatet för EU-samordning.

Antalet frågor varierar beroende på vad som sker på EU-nivå. I detta sammanhang ska det också erinras om att EU-nämnden inrättades i och med att Sverige gick med i EU den 1 januari 1995. I följande diagram visas antalet sammanträdestimmar i EU-nämnden 1996/97–2021/22.

Diagram 20 Antal sammanträdestimmar i EU-nämnden per riksmöte 1996/97–2021/22



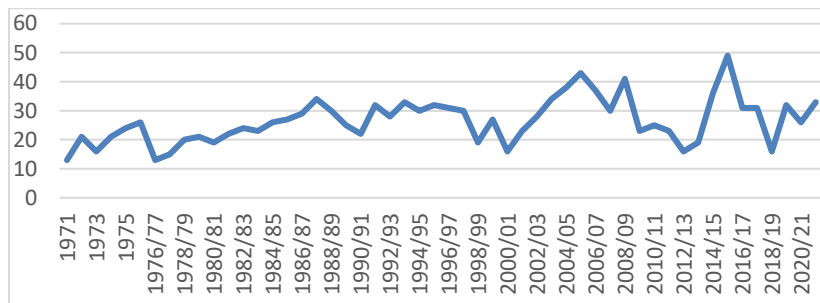
Källa: EU-nämndens verksamhetsberättelse för respektive år.

EU-nämnden har sammanträtt knappt 90 timmar i genomsnitt per riksmöte under 1996/97–2021/22.

Anmälningar till konstitutionsutskottet

I följande diagram visas antalet granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet per riksmöte 1971–2021/22.

Diagram 21 Antal KU-anmälningar per riksmöte 1971–2021/22

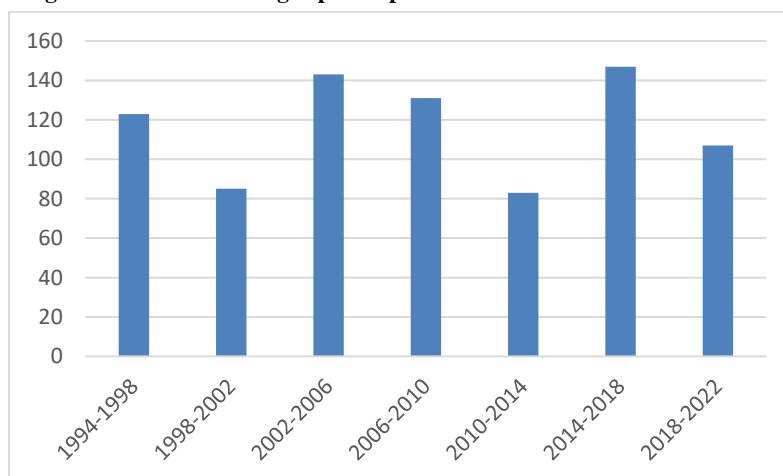


Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) och rapporten Riksdagsstatistik från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:977). Samtliga riksmöten är med i diagrammet men av utrymmesskäl anges inte alla årtal på den vågräta axeln.

Sedan 1994 är antalet KU-anmälningar i genomsnitt ca 29 stycken per riksmöte.

I följande diagram visas antalet KU-anmälningar per valperiod 1994/95–2021/22.

Diagram 22 KU-anmälningar per valperiod 1994/95–2021/22



Källor: Rapporten Statistik från 1971 (Enkammarriksdagen) fram till idag från riksdagens utredningstjänst (dnr 2021:1666) och rapporten Riksdagsstatistik från riksdagens utredningstjänst (dnr 2022:977).

Av diagrammet framgår att antalet KU-anmälningar varierar mellan valperioderna, från strax över 80 till drygt 140 stycken.

5.5.5 Uppföljning och utvärdering samt revision

Utskottens uppgift att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut nämndes i förarbetena till 1974 års riksdagsordning. Den reglerades med tiden i riksdagsordningen och sedan 2011 är den även reglerad i regeringsformen. Denna uppgift kommer bl.a. till uttryck i rapporter kring olika frågor. I följande tabell redovisas antalet rapporter.

Tabell 4 Antal rapporter i serien Rapporter från riksdagen (RFR) som avser utskottens arbete med uppföljning, utvärdering och forskningsfrågor

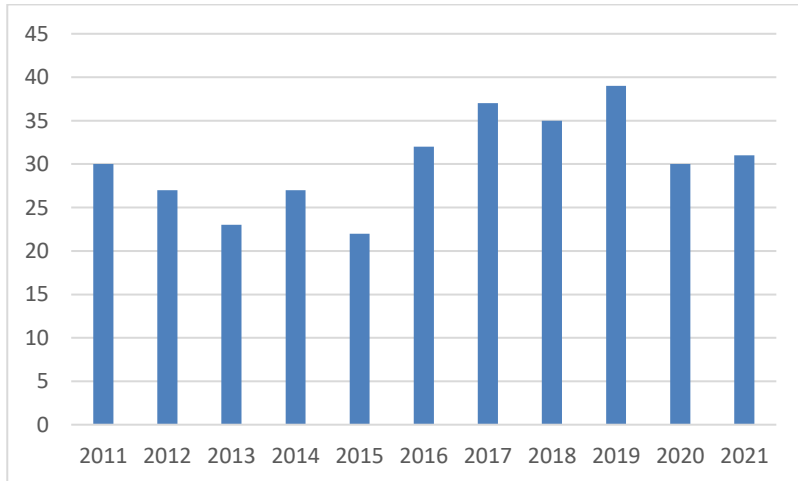
| <u>Period</u> | <u>Antal rapporter</u> |
|-----------------|------------------------|
| 2003/04–2005/06 | 11 |
| 2006/07–2009/10 | 31 |
| 2010/11–2013/14 | 31 |
| 2014/15–2017/18 | 32 |
| 2018/19–2021/22 | 19 |

Källa: Uppgifter från riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat. Rapporter som innehåller statistiska uppteckningar från offentliga utfrågningar ingår inte i sammanställningen.

Av tabellen framgår att det under de tre valperioderna 2006–2018 togs fram drygt 30 rapporter. En förklaring till det lägre antalet 2018–2022 kan vara att den utdragna regeringsbildningen 2018/19 innebar att utskotten kom igång senare med arbetet med uppföljning, utvärdering och forskningsfrågor.

Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen blir sedan 2011 föremål för skrivelser från regeringen. I följande diagram visas antalet rapporter per år som blivit föremål för sådana skrivelser.

Diagram 23 Antal rapporter från Riksrevisionen som behandlats i skrivelser från regeringen per år 2011–2021



Källa: Sammanställning från Riksrevisionen.

Av diagrammet framgår att under de flesta år rör det sig om ett trettiotal rapporter.

6 Riksdagens ledamöter

6.1 Ledamotsuppdragets innebörd

Riksdagens ledamöter har en central och betydelsefull roll som det svenska folkets representanter (1 kap. 4 § regeringsformen, i fortsättningen RF). Ledamotsuppdraget är ett politiskt förtroendeuppdrag som omprövas vart fjärde år. Ledamöterna ansvarar ytterst inför väljarna.

Det svenska styrelseskicket förutsätter att ledamöterna representerar alla delar av landet, och ledamöterna förutsätts bo kvar på sin hemort utanför Stockholmsområdet. Det innebär att många ledamöter har sina hemorter på olika håll i landet och regelbundet pendlar mellan riksdagen och hemorten.

Uppdraget som riksdagsledamot är mångfasetterat och riksdagsarbetet är mycket varierande. Arbetet består först och främst av att delta i arbetet i kammaren, utskotten och andra riksdagsorgan som t.ex. riksdagsstyrelsen, krigsdelegationen, Utrikesnämnden och Valprovsningsnämnden. Rent konkret består riksdagsarbetet bl.a. av att delta i debatter och voteringar, bereda och diskutera ärenden i utskotten, skriva motioner och interpellationer, ställa skriftliga och muntliga frågor, utarbeta reservationer och särskilda yttranden samt förbereda debattinlägg. Normalt sett arbetar ledamöterna på plats i Riksdagshuset på tisdagar, onsdagar och torsdagar när utskotten och kammaren sammanträder.

Det inre arbetet i den egna partigruppen utgör också en betydande del av riksdagsarbetet. Partigrupperna har t.ex. regelbundet möten där ledamöterna bl.a. diskuterar hur partiet ska agera i kammaren och utskotten. En ledamot är visserligen inte formellt bunden av sitt partiprogram eller sin partiledning, när han eller hon utövar sitt uppdrag men i sammanhanget kan nämnas att det inom några partier förekommer att den som kandiderar för partiet ska skriva under en s.k. kandidatförsäkran, dvs. en överenskommelse för att partiet ska försäkra sig om att kandidaten bl.a. delar partiets politik.

Uppdraget som riksdagsledamot kräver vidare att ledamöterna har och utvecklar kontakter i sin valkrets, med väljarna liksom med samhället i övrigt. Arbetet i valkretsen utförs oftast på måndagar och fredagar när ledamöterna inte är på plats i Riksdagshuset och kan bl.a. bestå av möten med väljare, den lokala partiorganisationen, företag och organisationer. Riksdagsledamöterna har dessutom en framträdande roll i partiernas arbete med att informera om och försöka vinna väljare för sina idéer, förslag och initiativ i olika frågor. Partiernas politik utvecklas över tid, och ledamöterna arbetar med politikutveckling och opinionsbildning.

En annan viktig del av ledamotsuppdraget är att följa med i informationsflödet och läsa in sig på aktuella frågor. Informations- och kunskapsinhämtning har således stor betydelse, och det inbegriper bl.a. omvärldsbevakning, studiebesök, seminarier och möten. Riksdagsarbetet har också med tiden fått en alltmer internationell karaktär, och internationella aspekter gör sig alltmer

gällande inom olika politikområden. Detta har fört med sig att riksdagsuppdraget även innefattar att skaffa sig kunskap om utvecklingen utomlands och att ha internationella kontakter. Inte minst gäller detta arbetet inom EU. Inom ramen för riksdagens internationella arbete väljer riksdagen också ledamöter och suppleanter i delegationer till olika parlamentariska församlingar. Drygt hundra ledamöter ingår i riksdagens delegationer till olika parlamentariska församlingar. Ledamöterna kan även uppträda som valobservatörer i andra länder.

Talmannen kan dessutom utse ledamöter i interna arbetsgrupper eller utredningar med uppdrag att utveckla arbetet i riksdagen. Det förekommer också att ledamöterna åtar sig andra sidouppdrag, t.ex. som ledamot i en statlig utredning, eller förvaltningsmyndigheters styrelser eller insynsråd. Riksdagen är inte uppdragsgivare vid sådana uppdrag.

Det råder inget anställnings- eller uppdragsförhållande mellan riksdagen och riksdagens ledamöter. Det betalas därför inte någon lön, och den arbetsrättsliga lagstiftningen, exempelvis om anställningsskydd och arbetstider, gäller inte för ledamöter. Semesterlagen (1977:480) och annan ledighetslagstiftning är inte heller tillämplig. En ledamot har således inte rätt till semesterlön eller semesterersättning. Ledamöterna har ett förtroendeuppdrag som kontinuerligt är föremål för omprövning. En ledamot är alltid i tjänst, och riksdagens arbete pågår året om och utan uppehåll, även om aktiviteten i kammaren tidvis kan vara lägre än annars, t.ex. under s.k. plenifria veckor och under sommaren. Sedan mitten av 1980-talet ses uppdraget som riksdagsledamot som ett helårsuppdrag. I stället för lön betalas ett månatligt arvode ut till ledamöterna. Därutöver har ledamöterna rätt till andra ekonomiska och övriga villkor för sitt uppdrag. Detta regleras bl.a. i riksdagsordningen (RO) och lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen).

Det finns vissa särskilda garantier i regeringsformen för möjligheten att utöva uppdraget som riksdagsledamot. Uppdraget som riksdagsledamot tar t.ex. rättsligt över en skyldighet att fullgöra en tjänst eller ett uppdrag som inte låter sig förenas med ledamotsuppdraget (4 kap. 10 § RF). En ledamot kan inte heller skiljas från uppdraget annat än om han eller hon avgår frivilligt (riksdagen måste också medge att ledamoten lämnar uppdraget), om Valprövningsnämnden bedömer att ledamoten inte är valbar eller om en domstol beslutar att skilja ledamoten från uppdraget på grund av att han eller hon genom brott visat sig uppenbart olämplig för uppdraget (4 kap. 11 § RF).¹ En ledamot får dessutom bara åtalas för vissa brott som begåtts när han eller hon utövat uppdraget om riksdagen medger det genom ett beslut med kvalificerad majoritet (4 kap. 12 § RF).

En ledamot tillträder sitt uppdrag efter ett val när den nyvalda riksdagen samlas för första gången. Om ledamoten inte kandiderar eller inte blir omvald gäller uppdraget till dess att nästa nyvalda riksdag samlas.

¹ En ytterligare förutsättning är att det för brottet är stadgat fängelse i två år eller däröver (20 kap. 4 § brottsbalken).

6.2 Ersättare

För varje mandat i riksdagen som ett parti har fått vid ett val ska det utses en riksdagsledamot samt ersättare för honom eller henne (3 kap. 9 § RF). Den centrala valmyndigheten ska på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten i riksdagen samt fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare (14 kap. 1 § vallagen [2005:837]). För varje ledamot utses lika många ersättare som ledamotens parti fått mandat i valkretsen. Det ska dock alltid utses minst tre ersättare för varje ledamot (14 kap. 14 § vallagen).

Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att en ersättare ska träda in i en riksdagsledamots ställe när han eller hon är ledig. För ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot gäller bestämmelserna om ledamot (4 kap. 13 § RF). I riksdagsordningen föreskrivs att en ledamot efter ansökan kan få ledigt från sitt uppdrag och att om ledigheten uppgår till en tid av minst en månad ska ledamotens uppdrag utövas av en ersättare under den tid ledamoten är ledig (5 kap. 3 § RO).

När en ersättare ska inträda i stället för talmannen, en ledamot som tillhör regeringen eller en ledig ledamot, ska talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen ska då följa den ordning mellan ersättarna som har fastställts enligt lag. Om det finns särskilda skäl, får talmannen frångå denna ordning (5 kap. 5 § RO). I vallagen finns bestämmelser om ordning för att utse ersättare (14 kap. 14 § vallagen). En ersättare som ska utöva uppdrag som ledamot ska få ett meddelande om vilken ledamot som han eller hon ersätter och om tiden för förordnandet. En ersättare kan få ett särskilt meddelande med besked om när uppdraget upphör (tilläggsbestämmelse 5.5.1 RO). Ett uppdrag som ersättare för talmannen, ett statsråd eller en statssekreterare gäller tills vidare, medan ett uppdrag som ersättare för en annan ledamot gäller till ett visst datum som anges i meddelandet.

Om en ledig ledamot lämnar sitt uppdrag, fortsätter den tjänstgörande ersättaren att utöva sitt uppdrag till dess att en ny ledamot har utsetts (5 kap. 6 § RO). Den centrala valmyndigheten ska på anmälan av riksdagens talman utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna (14 kap. 18 § vallagen).

En ersättare har samma rättigheter, skyldigheter och ekonomiska förmåner som en ordinarie ledamot (se bl.a. 1 kap. 5 § ersättningslagen). Ersättning lämnas dock bara under den tid då en ersättare rent faktiskt utövar uppdrag som riksdagsledamot (prop. 1973:90 s. 587).

6.3 Ledighet från uppdraget

En ledamot har inte rätt till semester. Däremot kan en ledamot efter ansökan få ledigt från sitt uppdrag. Om en ledamot får ledigt för en tid av minst en

månad, ska ledamotens uppdrag, som framgår ovan, utövas av en ersättare under den tid ledamoten är ledig (5 kap. 3 § RO).

Talmannen eller kammaren prövar en ansökan om ledighet. Om ledigheten avser en period om en månad eller längre tid beslutar kammaren om ledighet för andra skäl än sjukdom eller föräldraledighet. I övriga fall beslutar talmannen. Om en ansökan om ledighet ges in under en period då kammaren inte sammanträder och om denna period är längre än en månad, får dock talmannen besluta om ledigheten ska beviljas (5 kap. 4 § RO). En ledamot kan när som helst avbryta en beviljad ledighet och återta sin plats i riksdagen. Då upphör ersättarens uppdrag automatiskt. Ledamoten kan däremot inte tillfälligt återta sin funktion för att delta t.ex. i ett sammanträde i kammaren eller ett utskott (prop. 1972:66 s. 36). En ansökan om ledighet ska vara skriftlig, innehålla de skäl som ansökan grundas på och avse en bestämd tid. Ansökan ska ges in till Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 5.4.1 RO).

En ledamot har inte någon ovillkorlig rätt att vara ledig från riksdagsuppdraget. Det är praxis att vara mycket restriktiv med att bevilja ledighet. I princip tillåts endast tjänstledighet för uppdrag som statssekreterare, sjuk- och föräldraledighet samt internationella uppdrag. Partiell ledighet för en ledamot har inte medgetts (se t.ex. bet. 2006/07:KU4 s. 22 f., 2012/13:URF3 s. 241 och 2020/21:URF1 s. 134 f.). Det innebär att en ledamot bara kan vara föräldraledig eller sjukledig på heltid.

Arvode lämnas inte för den tid då en ledamot är statsråd eller statssekreterare (1 kap. 6 och 7 §§ ersättningslagen). Vid ledigheter som understiger en månad har en ledamot rätt till ledamotsarvode och tilläggsarvode. Om ledigheten uppgår till minst en månad har ledamoten rätt till arvode under ledigheten bara om ledigheten beror på offentligt uppdrag, sjukdom, föräldraledighet, vård av närstående eller fullgörande av totalförsvarsplikt. Med ett offentligt uppdrag avses ett uppdrag som ges av riksdagen eller regeringen eller av någon annan efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. En anställning utgör inte ett offentligt uppdrag (3 kap. 8 § ersättningslagen).

Avdrag på arvodet ska göras vid sjukfrånvaro och föräldraledighet i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. För ledamöter kan endast helt kalenderdagsavdrag göras. En ledamot har samtidigt rätt till ersättning i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. Sådan ersättning kan endast avse hela kalenderdagar (3 kap. 9 och 10 §§ ersättningslagen). Om en ledamot har beviljats ledighet för kortare tid än en månad och för något annat skäl än sjukfrånvaro eller föräldraledighet under tid då arbetsplenium pågår finns det möjlighet för ledamoten att själv begära avdrag på arvodet (3 kap. 11 § ersättningslagen).

Det finns ytterligare bestämmelser om arvodesavdrag och ersättning vid sjukfrånvaro och föräldraledighet i 2 kap. riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Mellan riksdagens partier finns ett frivilligt organiserat kvittningssystem där varje parti har en eller flera kvittningspersoner som är ansvariga. Systemet

syftar till att antalet ledamöter i kammaren vid voteringar hela tiden ska spegla majoritetsförhållandena i riksdagen även om det finns ledamöter med t.ex. en kortare sjukfrånvaro. Kvittningsförfarandet ger utrymme för viss frånvaro från voteringar utan att någon ledighet formellt har beviljats.

7 Riksdagsförvaltningen

7.1 Riksdagsförvaltningens historiska utveckling

7.1.1 Inledning

I avsnittet lämnas en översiktlig beskrivning av den historiska bakgrunden till dagens myndighet Riksdagsförvaltningen. I sammanhanget redovisas också hur den parlamentariska ledningen av tjänstemannaorganisationen har utvecklats. Av redovisningen framgår att utvecklingen har gått från en splittrad förvaltningsorganisation till dagens sammanhållna myndighet Riksdagsförvaltningen, med ett samlat ansvar för frågor om riksdagens förvaltning.

Utmärkande för den tidigare förvaltningsorganisationen var en tydlig uppdelning i tre relativt självständiga delar: utskottskanslierna, kammarkansliet och de mer administrativt och praktiskt inriktade stödfunktionerna i vad som så småningom kom att kallas förvaltningskontoret.¹ Utskotts- och kammarkanslierna stod under parlamentarisk ledning av talmanskonferensen, medan förvaltningsstyrelsen var ledningsorgan för förvaltningskontoret. Med tiden kom uppdelningen av både verksamheterna och ledningen av dessa att medföra samordningsproblem.

7.1.2 Tvåkammarriksdagen

Två kammare och ett tiotal ständiga utskott

Sedan ståndsriksdagen avskaffades 1866 och fram till 1971 bestod Sveriges riksdag av två kammare. Andra kammaren var direktvald av de röstberättigade medborgarna, medan första kammaren valdes indirekt av landstingen och vissa större städer.

Till skillnad från vad som gällde i många andra tvåkammarparlament vid den tiden var riksdagens utskott gemensamma för de båda kamrarna. Utskotten bestod därmed av ledamöter från både första och andra kammaren, med en ordförande och en vice ordförande från respektive kammare. Utskotten beredde ärendena inför kammarbehandlingen genom ett betänkande som bordlades i båda kamrarna. Både första och andra kammaren fick därmed samma underlag för sina respektive beslut. Utskotten hade också i uppgift att försöka ena de båda kamrarna om de gjorde olika bedömningar i ett ärende.

I slutet av tvåkammartiden fanns det tio ständiga utskott i riksdagen (utrikesutskottet, konstitutionsutskottet, statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet, jordbruksutskottet, allmänna beredningsutskottet och tre olika lagutskott). Dessutom kunde riksdagen tillsätta särskilda utskott för att bereda vissa frågor. I detta sammanhang kan också särskilt nämnas det sammansatta

¹ Med utskott och utskottskanslier avses i detta avsnitt sedan 1995 också EU-nämnden och dess kansli.

konstitutions- och bankoutskottet (KBaU), som bl.a. beredde vissa frågor om riksdagens personal- och förvaltningsorganisation. Systemet med gemensamma, ständiga utskott hade utvecklats redan under ståndsriksdagen, och huvuddragen i utskottsorganisationen var till stora delar densamma sedan 1810 års riksdagsordning. Utskotten hade olika många ledamöter – utrikesutskottet bestod exempelvis av 16 ledamöter, konstitutionsutskottet av 20 och statsutskottet av 30 ledamöter – och några av dem var indelade i avdelningar.

Gemensamma frågor om planeringen och samordningen av det parlamentariska arbetet hanterades i talmanskonferensen. Talmanskonferensen skulle, som det formulerades i riksdagsordningen, ”rådplåga om vad med avseende på ärendenas behandling i utskott och kamrar må vara att iaktta för vinnande av att nödig skyndsamhet och största möjliga planmässighet iakttas vid riksdagsarbetets bedrivande” (54 § i 1866 års riksdagsordning). Talmanskonferensen bestod från början av talmannen, de vice talmännen och fyra ledamöter från respektive kammare. För att underlätta samordningen med och förankringen i utskotten ingick från 1949 också ordförandena för de ständiga utskotten i talmanskonferensen. Konferensen kom med tiden att få fler uppgifter både när det gällde planeringen av riksdagsarbetet och annat, såsom att besluta om bidrag till ledamöters utlandsresor och om tillstånd för radio- och tv-sändningar från kamrarnas sammanträden.

Kanslistöd till kamrarnas och utskottens arbete

Den svenska riksdagens utskott har traditionellt haft en stark ställning jämfört med utskott i andra parlament. De var redan tidigt grundlagsfästa, och de hade en formellt självständig ställning i förhållande till kungen och dennes regering. Att utskotten redan från början biträdades av egna kanslier, vilket sedan enkammarreformen är förankrat i riksdagsordningen (och dessförinnan i riksdagsstadgan), har också bidragit till deras särskilda ställning. Utskotten kunde genom att anställa egna tjänstemän skapa sig ett självständigt kunskapsunderlag, vilket ökade förutsättningarna att också i praktiken agera självständigt i förhållande till kungen.

Den kanslipersonal som biträdde utskotten var till en början ofta tillfälligt engagerad; tjänstemän som annars hade andra arbeten kallades in vid behov. Med tiden, och i takt med att utskotten fick en växande arbetsbörda, ökade behovet av en jämnare rytm för riksdagsarbetet och en fastare personalstyrka. Utskottens kanslier blev mot den bakgrunden successivt mer permanenta och dessutom knutna till varsitt utskott. Utskotten hade i mitten av 1960-talet sammanlagt ett femtiotal tjänstemän, varav många var fast anställda. Riksdagen sammanträdde under vårarna från januari t.o.m. maj och under höstarna från oktober fram till jul. Att personalen i högre utsträckning blev heltidsanställd innebar bl.a. att riksdagsarbetet kunde fördelas mer jämnt över året. Höstsessionens arbete kunde exempelvis förberedas redan under sommaruppehållet så att kamrarnas och utskottens arbete kunde komma igång snabbare under hösten.

De båda kamrarna hade varsitt kansli. Kammarkanslierna erbjöd bl.a. skrivhjälp till ledamöterna, stenografiska uppteckningar från kammarsammanträden, konstitutionell granskning av utskottens utlåtanden och stöd till ledamöterna i konstitutionella och formella frågor. En central del av arbetet vid kammarkanslierna var också att förbereda för voteringar och debatter och att, i samarbete med utskottskanslierna, planera arbetet i kamrarna och utskotten.

Kamrarnas och utskottens kanslier var inte en del av den övriga förvaltningsorganisationen utan sorterade direkt under respektive kammare eller utskott. Personalen anställdes direkt av en kammare eller ett utskott.

Riksdagens förvaltningsorganisation under tvåkammartiden

Riksdagens förvaltningsorganisation, dvs. den del av tjänstemannastödet som inte utgjordes av kamrarnas och utskottens kanslier utan som ansvarade för de praktiska och administrativa funktioner som krävdes för riksdagens och ledamöternas verksamhet, bestod länge av många olika organ med spridda uppgifter. Hit räknades dels riksdagens verk (myndigheter), dels riksdagens egen förvaltningsorganisation.² Det senare bestod i sin tur både av funktioner som var gemensamma för de båda kamrarna och av organ inom vardera kammaren.

Av riksdagens verk ska i detta sammanhang endast nämnas Riksgäldskontoret, som bl.a. ansvarade för beslut om arvoden och pensioner samt vissa fastighetsfrågor, och Riksdagens ekonomibyrå, som ansvarade för vissa andra fastighetsfrågor, riksdagens tryckeri- och protokollsverksamhet samt utbetalningen av arvoden, ersättningar och löner till riksdagens ledamöter och tjänstemän.

Inom riksdagens egen förvaltningsorganisation fanns funktioner som var gemensamma för båda kamrarna och som ansvarade för bl.a. vissa lokalfrågor, personaladministration, frågor om ledamöters arvoden och utgivningen av riksdagstrycket. Som exempel på organ som utförde förvaltningsuppgifter åt både första och andra kammaren kan här nämnas bankoutskottet, kanslideputerade och den s.k. löne delegationen.

Bankoutskottet, som hade inrättats redan under ståndsriksdagen, bestod av åtta ledamöter från vardera kammaren. Bankoutskottet beredde, liksom övriga utskott, riksdagsärenden, bl.a. om bank- och myntlagstiftningen, men härutöver hade det också ett antal förvaltningsorganisatoriska och administrativa uppgifter för riksdagens verk och den inre riksdagsförvaltningen. Utskottet var därmed samtidigt riksdagens ekonomisk-politiska utskott och dess interna förvaltningsutskott. Till bankoutskottet kunde också vissa av verkens förvaltningsbeslut överklagas. Som nämnts bereddades också vissa riksdagsärenden om riksdagens personal- och förvaltningsorganisation av det sammansatta konstitutions- och bankoutskottet. I samband med enkammarreformen övertogs vissa av bankoutskottets uppgifter av i första hand finansutskottet och näringsutskottet.

² Förvaltningsorganisationen såg inte likadan ut under hela tvåkammarriksdagen. Den överiktliga beskrivningen här tar i huvudsak sikte på den senare delen av perioden.

Kanslideputerade utgjordes av två ledamöter och två suppleanter från vardera kammaren. Under kanslideputerade sorterade funktioner för bl.a. tryckning och distribuering av riksdagsbeslut och vissa andra riksdagshandlingar. Tillsammans med talmännen ansvarade kanslideputerade också för vissa ersättnings- och anställningsbeslut. Den senare uppgiften var en del av deputerades funktion som en slags personalnämnd, och de hade också vissa befogenheter att sluta kollektivavtal med de personalorganisationer som företrädde riksdagens tjänstemän.

Lönedelegationen, som bestod av ledamöter från båda kamrarna, hade i uppgift att för riksdagens räkning godkänna de avtal om bl.a. lönegradsplacering som träffats av Statens avtalsverk och arbetstagarorganisationer.

I vardera kammaren fullgjordes härutöver vissa förvaltningsuppgifter av talmännen, kanslitillsättare (som tillsammans med talmännen och kammarsekreteraren anställde övriga befattningshavare vid respektive kammars kansli) och ekonomideputerade (som bl.a. kunde ta initiativ i frågor som gällde medel till ledamöternas "trevnad och bekvämlighet").

Med tiden kom såväl ordningen med tillfälligt anställd personal som det faktum att många funktioner för riksdagens förvaltning var spridda på ett relativt stort antal organ, både inom och utanför riksdagen, att uppfattas som splittrat och ineffektivt. Detta gällde inte minst under 1960-talet när riksdagens arbetsbörda ökade kraftigt. Sammansatta konstitutions- och bankoutskottet konstaterade att "de stegrade krav som utvecklingen kommit att ställa på riksdagen och dess ledamöter, måste föranleda en väsentlig förstärkning av riksdagens egna administrativa resurser".³

En organisationsutredning tillsattes därför 1965 av talmanskonferensen, med uppgift att se över riksdagens personal- och förvaltningsorganisation. Utredningen konstaterade i sitt betänkande dels att den ökade arbetsbördan krävde ett fastare och jämnare riksdagsarbete, vilket i sin tur skulle ställa högre krav på riksdagens personal- och förvaltningsorganisation, dels att förvaltningsorganisationen uppvisade "en avsevärd splittring på skilda organ med delvis oklara uppgifter".⁴

För att skapa en stabilare och mer effektiv förvaltning, som i sin tur skulle kunna erbjuda en ökad planmässighet i arbetet och en fastare arbetsledning, infördes i mitten av 1960-talet som ett resultat av utredningens arbete en ordning som innebar dels att fler tjänstemän fick fast anställning, dels att ansvaret för många av riksdagens förvaltningsuppgifter samlades i ett och samma organ, riksdagens förvaltningskontor.⁵ I förvaltningskontoret samlades befogenheten att meddela förvaltningsbestämmelser för riksdagens verk liksom ansvaret för bl.a. fastighets- och lokalfrågor, arvodes- och lönefrågor, personalvård, utredningstjänsten och tryckeriverksamheten. Förvaltningskontoret, som därmed övertog arbetsuppgifter från bl.a. Riksgäldskontoret, ekonomi- och

³ Bet. KBaU 1966:1 s. 8.

⁴ 1965 års organisationsutrednings betänkande (s. 54), intaget som bilaga till bet. KU 1966:47.

⁵ 1965 års organisationsutrednings betänkande (s. 28 f.), intaget som bilaga till bet. KU 1966:47.

kanslideputerade samt Riksdagsbiblioteket, leddes av en chef och stod under styrning av en styrelse som bestod av sju ledamöter (mer om denna styrelse nedan).

7.1.3 Enkammarreformen

Inledning

En övergång till en riksdag med endast en kammare hade föreslagits redan i början av 1960-talet av Författningsutredningen (SOU 1963:16–18). Utredningens förslag, som inte var enhälligt, genomfördes emellertid aldrig; oenigheten var stor både inom och mellan partierna. De fyra största partierna träffade dock 1965 en principöverenskommelse om bl.a. en enkammarreform, och 1966 fick ännu en utredning i uppdrag att utreda frågan vidare. Grundlagberedningen lämnade 1967 förslag på en partiell författningsreform (SOU 1967:26) som bl.a. innebar en övergång till ett enkammarsystem. En riksdag med en kammare inrättades 1971.⁶

Ytterligare en organisationsutredning

I samband med övergången till ett enkammarsystem i riksdagen tillsattes 1969 ytterligare en organisationsutredning med uppgift att se över vilka konsekvenser kammarreformen skulle få för riksdagens personal- och förvaltningsorganisation. En uttalad allmän utgångspunkt för utredningen borde enligt konstitutionsutskottet vara att skapa största möjliga fasthet och effektivitet för denna organisation, mot bakgrund av den betydelse som ”serviceapparatens funktion” har för riksdagsarbetet.⁷ Utredningen skulle vidare sträva efter en ökad integration mellan olika delar av riksdagens förvaltningsorganisation. Det var enligt utskottet ett särskilt viktigt önskemål att det skapades verkliga garantier för att den reella beslutanderätten skulle förbli hos riksdagsledamöterna.

Utredningsarbetet kom att bedrivas i två etapper. Ett första betänkande behandlade i första hand kammarkansliet och förvaltningskontoret. Ungefär samtidigt lämnade Grundlagberedningen, som hade fortsatt sitt arbete med författningsreformen, sitt förslag om den nya utskottsorganisation som i huvudsak gäller än i dag och som innebär en fackutskottsprincip; utskottsindelningen grundar sig på att utskotten ansvarar för både anslags- och lagstiftningsfrågor inom sitt beredningsområde, i stället för den tidigare fördelningen av ärenden utifrån riksdagens olika statsrättsliga funktioner lagstiftning, beskattning och utgiftsreglering.⁸ För att utskottsorganisationen skulle kunna vara på plats när enkammarriksdagen inleddes bereddes förslagen i den delen i ett ”snabbspår” som innebar att det slutliga riksdagsbeslutet kunde tas alldeles i början av 1971 års riksmöte av den nya enkammarriksdagen.

⁶ Prop. 1968:27, bet. KU 1968:20, bet. KU 1969:1.

⁷ Utlåtande KU 1968:20 s. 49 f.

⁸ SOU 1969:62, prop. 1970:40, bet. KU 1970:27, bet. KU 1971:1.

Organisationsutredningen fick som en följd av förslaget om en ny utskottsorganisation på egen begäran i ytterligare uppdrag att överväga konsekvenserna av fackutskottsprincipen för utskottens personalorganisation. Som det sammansatta konstitutions- och bankutskottet konstaterade, fick organisationsutredningens arbete bedrivas ”under något speciella och ingalunda helt tillfredsställande yttre förhållanden.”⁹ Särskilt uppdraget om utskottens personalorganisation hade präglats både av tidspress och av att alla beslut om exempelvis arbetsfördelningen mellan de föreslagna utskotten ännu inte hade fattats av riksdagen.

Organisationsutredningen övervägde olika former av sammanslagningar och omorganisationer för personal- och förvaltningsorganisationen – såsom att ersätta de tidigare kammar- och utskottskanslierna med ett enda stort kansli som skulle ställa personal till förfogande för allt arbete med beredning av ärenden i utskotten och kammaren, liksom att göra talmanskonferensen till ett gemensamt högsta organ för både detta nya kansli och förvaltningskontoret.¹⁰ Utredningen stannade dock för att inte föreslå någon annan ändring än en sammanläggning av de båda kammarkanslierna, vilket var en naturlig följd av att det i fortsättningen skulle finnas bara en kammare. Ett skäl till att man valde att genomföra minsta möjliga förändring var att Grundlagberedningen samtidigt höll på med mer långsiktiga överväganden om riksdagens inre organisation och arbetsformer. Utredningen ville i det läget inte föreslå några förändringar som skulle kunna försvåra en mer omfattande omorganisation efter något år eller två. Däremot borde man enligt utredningen överväga att föra över vissa servicefunktioner från kammar- och utskottskanslierna till riksdagens förvaltningskontor, eller dess framtida motsvarighet. Riksdagen beslutade 1970 om den nya förvaltningsorganisationen, i allt väsentligt enligt utredningens förslag.

Grundlagberedningen å sin sida menade när den redovisade sina överväganden att frågor om riksdagens förvaltnings- och personalorganisation även i fortsättningen borde övervägas av utredningar inom riksdagen.¹¹ Också beredningen avstod därför från att lämna några detaljerade förslag i dessa frågor men anförde att Riksdagsförvaltningens uppbyggnad är av stor betydelse för riksdagens funktionsduglighet; huvuddragen i förvaltningens uppbyggnad bör därför ”erhålla fasthet” genom att regleras i riksdagsordningen.

Några större förändringar genomfördes därmed inte i förvaltnings- och personalorganisationen i förhållande till den ordning som hade gällt sedan riksdagens förvaltningskontor inrättades i mitten av 1960-talet. I förvaltningskontoret, som nu endast fick ytterligare några praktiska och administrativa uppgifter som tidigare hade utförts av kammar- och utskottskanslierna, var servicefunktioner för fastighets- och lokalfrågor, arvoden och löner, tryckeri m.m. samlade. Personalen i dessa verksamheter var anställda vid förvaltnings-

⁹ Utlåtande KBaU 1970:1 s. 2.

¹⁰ Enkammarriksdagens förvaltnings- och personalorganisation (s. 21 f.), betänkandet intaget som bilaga till utlåtande KBaU 1970:1.

¹¹ SOU 1972:15 s. 300.

kontoret. Kammarkansliet sorterade under talmannen och utskottskanslierna under respektive utskott. Kammar- och utskottskanslierna var därmed inte en del av förvaltningskontoret.

Den parlamentariska ledningen av riksdagens personal- och förvaltningsorganisation samordnades

Talmannen ledde arbetet i riksdagen och överlade med talmanskonferensen bl.a. om kammarens planering och i procedurfrågor. Talmanskonferensens överläggningar om riksdagsarbetets planering resulterade inte i några formella beslut utan bara i rekommendationer. Talmanskonferensen hade dock rätt att hos riksdagen väcka förslag i frågor om riksdagsarbetet och i frågor om riksdagen eller dess organ, om förslaget grundade sig på en utredning som konferensen tillsatt på riksdagens uppdrag. Talmanskonferensen kunde också meddela vissa föreskrifter om bl.a. utskottens och riksdagsledamöternas utrikes resor. Utskotten å sin sida bestämde själva om sitt arbete.

Den parlamentariska ledningen av förvaltningskontoret utövades av förvaltningsstyrelsen. Talmannen ansågs vara "självskriven" som ordförande i styrelsen i kraft av sin ställning i riksdagen.¹² Talmannen kunde dock avlastas genom delegering av principiellt mindre viktiga ärenden till en vice ordförande. Dessutom bestod styrelsen av åtta ledamöter som riksdagen valde inom sig för varje valperiod. I styrelsen ingick också personalföreträdare. När förvaltningskontoret 1975 fick en ny instruktion infördes vidare möjligheten för styrelsen att delegera sin beslutanderätt i brådskande frågor som inte var av principiellt viktig natur till en direktion, bestående av två (sedermera tre) ledamöter av styrelsen.

Styrelsen skulle bl.a. fastställa inriktningen på förvaltningskontorets verksamhet, besluta om en arbetsordning och föreskrifter för förvaltningskontoret samt besluta om budgetunderlag och framställningar till riksdagen. Styrelsen kunde också fatta beslut i andra frågor av principiell karaktär som hänsköts till styrelsen av förvaltningschefen.

Det ansågs nödvändigt att i viss mån samordna den parlamentariska ledningen av både riksdagsarbetet och förvaltningens arbete. En sådan samordning skedde genom att talmannen var ordförande både i talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen, och att vice ordföranden i förvaltningsstyrelsen var ledamot också av talmanskonferensen. Dessutom ingick utskottsordförandena i talmanskonferensen för att underlätta samordningen mellan kammarens och utskottens arbete. Ett parlamentariskt inflytande utövades också när vissa chefstjänster skulle tillsättas. Kammarsekreteraren (riksdagsdirektören), som var talmannens högsta tjänsteman och samtidigt chef för kammarkansliet, valdes av riksdagen och kunde åtalas för brott i tjänsten bara efter beslut av ett parlamentariskt organ, konstitutionsutskottet. Utskottens kanslichefer tillsattes av förvaltningsstyrelsen på förslag av respektive utskott, och förvaltnings-

¹² Utlåtande KBaU 1970:1 s. 3.

kontorets högste tjänsteman (förvaltningsdirektören) utsågs av förvaltningsstyrelsen.

7.1.4 En sammanhållen myndighet för riksdagens förvaltning

Ett första steg

Både den grundläggande organisationen för förvaltningens stöd till riksdagens arbete och den parlamentariska ledningen av denna organisation var därefter i stort sett oförändrad under närmare tre decennier. Vissa förändringar under denna tid – såsom nya former för behandlingen av statens budget, Sveriges medlemskap i EU och en utvecklad digitalisering – påverkade både riksdagsarbetet och antalet anställda, men huvuddragen i riksdagens förvaltnings- och personalorganisation bestod under stora delar av 1970-, 1980- och 1990-talen.

Systemet med skilda parlamentariska ledningsorgan – talmanskonferensen för ledningen av kammar- och utskottsarbetet respektive förvaltningsstyrelsen för ledningen av det praktiska och administrativa arbetet i förvaltningskontoret – ansågs ha inneburit fördelen att det möjliggjorde en hög grad av parlamentarikerinflytande över förvaltningsverksamheten, utan att de ledande företrädarna för partierna för den skull behövde hantera ärenden som hade mindre betydelse för den politiska verksamheten. Samtidigt medförde den uppdelade förvaltningsorganisationen en rad samordningsproblem. Samordningsansvaret vilade i hög grad på de två högsta tjänstemännen riksdagsdirektören och förvaltningsdirektören. Vissa samordningsproblem fanns också inom förvaltningskontorets ansvarsområden, för frågor om exempelvis organisations- och personalutveckling, lönefrågor och verksamhetsplanering. I dessa fall hade samordningsproblemen lösts genom att man bildade olika former av arbetsgrupper.

Ett första steg mot en mer sammanhållen organisation togs därför 1998 när riksdagsdirektören fick ett samordningsansvar för hela förvaltningsorganisationen.¹³ Samtidigt infördes en särskild samordningsgrupp under ledning av riksdagsdirektören och med företrädare för kammarkansliet, förvaltningskontoret och utskottskanslierna. Ytterligare tjänstemän kunde adjungeras till gruppen beroende på vilken fråga som behandlades. Samrådet med grupperna ökade också i frågor som formellt hörde till förvaltningsstyrelsens ansvarsområde, men där det också fanns ett behov av en diskussion om olika besluts politiska konsekvenser eller effekter på det parlamentariska arbetet.

Konstitutionsutskottet anförde vid beredningen av ärendet att samordningsinsatserna innebar ett steg i rätt riktning, men att de inte var tillräckliga för att lösa lednings- och samordningsproblemen. Förslagets största brist var enligt utskottet att riksdagsdirektören fortfarande skulle ansvara för delar av sitt arbete inför talmannen och talmanskonferensen, och för andra delar inför förvaltningsstyrelsen. Riksdagsdirektörens arbete kunde därmed inte få någon samlad parlamentarisk ledning. En översyn av den parlamentariska lednings-

¹³ Förs. 1997/98:RFK4, bet. 1997/98:KU34.

organisationen borde enligt utskottet därför ha gjorts först och fått bilda utgångspunkt för överväganden om tjänstemannaorganisationen.

På förslag av konstitutionsutskottet tillsattes mot denna bakgrund Riksdagskommittén, som utöver översynen av lednings- och tjänstemannaorganisationen också fick i uppdrag att se över riksdagens budgetprocess, arbetet med uppföljning, utvärdering och revision samt hanteringen av EU-frågor.

En sammanhållen myndighet för riksdagens förvaltning

Riksdagskommittén lämnade i oktober 1999 delbetänkandet Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation (1999/2000:TK1).

Kommittén anförde att en samlad parlamentarisk ledning skulle medföra fördelar inte bara för ledningen av riksdagens förvaltning. Behovet av samråd och information mellan förvaltningsstyrelsen å ena sidan och talmanskonferensen och gruppleddarkretsen å den andra hade enligt kommittén ökat kraftigt; en gemensam riksdagsstyrelse skulle erbjuda bättre förutsättningar att utveckla villkoren och formerna för den parlamentariska verksamheten. Till detta kom enligt kommittén den ökning av riksdagens internationella arbete som ägde rum under framför allt 1990-talet. Frågor om att exempelvis skicka delegationer till andra länder eller delta i internationella konferenser hörde inte naturligen hemma i vare sig talmanskonferensen eller förvaltningsstyrelsen.

Mot denna bakgrund föreslog kommittén att en ny riksdagsstyrelse skulle inrättas, som skulle överta beslutsuppgifter från både talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Riksdagsdirektören skulle bli ansvarig för styrelsen för ledningen av hela riksdagens förvaltning.

När det gällde styrelsens sammansättning konstaterade kommittén att talmannen var en självskriven ordförande, och gjorde i övrigt följande överväganden. För att styrelsen skulle kunna arbeta effektivt borde den å ena sidan inte ha för många ledamöter. Talmanskonferensen, som när också utskottsordförandena ingick hade 29 ledamöter, ansågs alltför stor. Med tanke på styrelsens beslutsfunktioner borde den å andra sidan ha en sammansättning som om möjligt återspeglade kammarens sammansättning. Samtidigt var det också ett starkt önskemål att samtliga partier skulle ha möjlighet att delta i styrelsens arbete. Kommittén konstaterade att det skulle krävas 24–25 ledamöter för att man skulle kunna garantera styrelseplatser för alla riksdagens partigrupper i relation till deras storlek i kammaren. En så stor styrelsen skulle enligt kommittén inte kunna arbeta effektivt och med reella diskussioner. Kommittén stannade för att en styrelse med tio valda ledamöter utöver talmannen på ett rimligt sätt skulle motsvara styrkeförhållandena i kammaren. Partigruppernas gruppleddare förutsattes till stor del vara också styrelseledamöter. Kommittén konstaterade att det emellertid var sannolikt att något eller några partier skulle bli utan ordinarie styrelseplatser. För att ge samtliga partier möjlighet att följa styrelsearbetet och lägga fram sina synpunkter på styrelseärendena föreslog kommittén att gruppleddaren för en partigrupp i riksdagen som saknade en ordinarie styrelseplats skulle ges närvaro- och yttranderätt vid styrelsens

sammanträden. En sådan rätt skulle också de vice talmännen och riksdagsdirektören ha.

För att ersätta den funktion talmanskonferensen hade haft för samråd mellan talmannen, gruppledarna och utskotten om planeringen av riksdagsarbetet föreslogs samtidigt att ordförandekonferensen skulle inrättas. Ordförandekonferensen, bestående av talmannen som ordförande samt utskottens och EUnämndens ordförande, skulle också ge möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan utskotten.

Riksdagsstyrelsen skulle bl.a. hantera frågor om riksdagens arbetsformer, tillsätta utredningar och ta initiativ i riksdagsärenden, besluta i vissa frågor om riksdagens internationella verksamhet och i mer renodlade förvaltningsärenden. Som exempel på sådana förvaltningsärenden nämns beslut om anslagsframställningar till riksdagen och om anställningar på högre chefsnivå samt att fastställa budget och avge årsredovisning.

Kommittén konstaterade att en följd av förslagen – att riksdagsstyrelsen skulle vara högsta beslutande organ i alla frågor som gäller riksdagens förvaltning och att riksdagsdirektören inför styrelsen skulle svara för ledningen av hela denna förvaltningen – var att förvaltningskontoret skulle ersättas av Riksdagsförvaltningen, en sammanhållen myndighet med ansvar för alla frågor kopplade till riksdagens arbete och förvaltning.

Denna nya ordning innebar att alla delar av tjänstemannaorganisationen kring riksdagens verksamhet, såväl stödet till det parlamentariska arbetet i kammaren och utskotten som det mer administrativa och praktiska stöd som tidigare hade tillhandahållits av förvaltningskontoret, nu ingick i samma myndighet. Också kammarens och utskottens kanslier, som tidigare inte ingått i förvaltningskontoret utan sorterat direkt under kammaren och respektive utskott, kom därmed att ingå i myndigheten.

Vissa ytterligare frågor om Riksdagsförvaltningens uppgifter och organisation övervägdes av en arbetsgrupp på tjänstemannanivå under Riksdagskommittén (1999/2000:TK2).

Konstitutionsutskottet tillstyrkte med endast några mindre ändringar förslagen (bet. 1999/2000:KU19).

Riksdagsförvaltningen i dag

Grunderna i den organisationsstruktur som infördes 2000 finns kvar, med en samlad förvaltningsmyndighet som svarar för alla delar av stödet till riksdagens och riksdagsledamöternas arbete, och med en myndighetsstyrelse, riksdagsstyrelsen, som styr denna verksamhet.

Förändringar har emellertid, i första hand under de senaste 10–15 åren, genomförts inom myndigheten Riksdagsförvaltningen, främst genom att fler avdelningar har skapats.

7.2 Riksdagsförvaltningens uppgifter och organisation

7.2.1 Allmänt om Riksdagsförvaltningens uppgifter

Riksdagsförvaltningen är en förvaltningsmyndighet under riksdagen vars främsta uppgift är att ge stöd och service till riksdagen och till riksdagens ledamöter. Riksdagsförvaltningens verksamhet regleras i första hand i riksdagsordningen (RO) och i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen (instruktionslagen). Andra lagar som har betydelse för Riksdagsförvaltningens verksamhet är bl.a. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) och lagen (2016:1109) om stöd till parti-grupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen. Till detta kommer en relativt stor mängd föreskrifter som riksdagsstyrelsen och riksdagsdirektören har fattat beslut om.

Därutöver måste Riksdagsförvaltningen på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter tillämpa också andra regleringar som rör myndigheters verksamhet. Hit hör t.ex. förvaltningslagen (2017:900), lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa och andra lagar av betydelse för Riksdagsförvaltningens verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 8.

Riksdagsförvaltningen ska ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet (14 kap. 2 § RO). Dessutom ska förvaltningen biträda riksdagen och tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna (1 § instruktionslagen). Riksdagsförvaltningen ansvarar exempelvis för att riksdagsledamöterna i enlighet med bestämmelser i ersättningslagen erbjuds övernattningsbostäder, arbetsrum samt teknisk och elektronisk utrustning. Därutöver ska Riksdagsförvaltningen besluta i frågor om ekonomiska förmåner till riksdagens ledamöter och ansvara för att ledamöter som lämnar riksdagen erbjuds stöd för övergång till förvärvsarbete (2 § instruktionslagen).

Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen och ledamotskapet beskrivs närmare i avsnitt 10.

Riksdagsförvaltningen ska också ansvara för myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter, besluta om föreskrifter och allmänna råd, informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU samt vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar (14 kap. 2 § RO och 1 § instruktionslagen). Andra uppgifter som Riksdagsförvaltningen har är bl.a. att upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen och ansvara för löner, arvoden och andra ersättningar till arbetstagare och arvodesberättigade hos Riksdagsförvaltningen (14 kap. 2 § RO och 2 § instruktionslagen). Det är också Riksdagsförvaltningen som svarar för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen (3 § instruktionslagen).

Enligt 5 kap. 2 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter får Riksdagsförvaltningen förvärva och förvalta fast egendom och bostadsrätter. Riksdagsförvaltningen är således också en fastighetsförvaltande myndighet. Riksdagsförvaltningen får vidare enligt 4 § instruktionslagen upplåta lägenheter och lokaler. Enligt samma bestämmelse får Riksdagsförvaltningen även ingå hyresavtal om lägenheter i syfte att upplåta dem. Hyra får tas ut och ska som huvudregel beräknas på marknadsmässiga grunder.

7.2.2 Riksdagsförvaltningens organisation

Inledning

Riksdagsförvaltningens organisatoriska indelning följer av riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2025:1) om Riksdagsförvaltningens organisation. Enligt föreskriften består Riksdagsförvaltningen av sju avdelningar: kammaravdelningen, utskottsavdelningen, förvaltningsavdelningen, fastighets- och serviceavdelningen, säkerhetsavdelningen, it-avdelningen och kommunikationsavdelningen. Därutöver finns staben för talmannen och riksdagsdirektören.

Avdelningarna är indelade i enheter som även kan benämnas kanslier eller sekretariat. Dessa kan i sin tur vara indelade i sektioner eller grupper. Varje avdelning leds av en avdelningschef. Inom avdelningarna finns även bl.a. kanslichefer, enhetschefer, sektionschefer och gruppchefer.

Vid utgången av 2024 var 751 personer anställda inom Riksdagsförvaltningen med antingen en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning. Antalet årsarbetskrafter uppgick till 687.

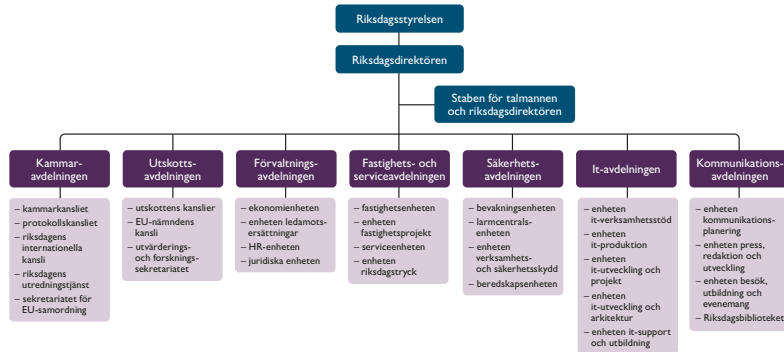
Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse, riksdagsstyrelsen, som består av talmannen som ordförande och ytterligare tio valda ledamöter. Riksdagsdirektören, som väljs av riksdagen, är högsta chef för Riksdagsförvaltningen. Riksdagsdirektören ansvarar inför styrelsen för förvaltningens verksamhet.

I det följande avsnittet beskrivs Riksdagsförvaltningens organisatoriska indelning något närmare.

Avdelningar och enheter inom Riksdagsförvaltningen

I det följande avsnittet beskrivs Riksdagsförvaltningens organisatoriska indelning och de olika enheternas övergripande ansvarsområden.

Bild 1 Riksdagsförvaltningens organisation



Kammaravdelningen

Kammaravdelningen består av följande enheter:

- **kammarkansliet:** biträder talmannen och verksamheten i övrigt i kammaren, biträder arbetet i krigsdelegationen, för registret över riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen m.m.
- **protokollskansliet:** för kammarens protokoll och uppteckningar från EU-nämnden samt från offentliga sammanträden i utskotten, svarar för språkvården, utför textgranskning och svarar för engelsk översättarservice.
- **riksdagens internationella kansli:** biträder talmanspresidiet och riksdagsdirektören i deras internationella engagemang, fungerar som sekretariat för de flesta av riksdagens delegationer i internationella parlamentariska församlingar, svarar för kanslistödet för det parlamentariska utvecklingssamarbetet och för demokratifrämjande aktiviteter, svarar för utländska parlamentariska och andra officiella gruppers besök samt större internationella konferenser i riksdagen m.m.
- **riksdagens utredningstjänst:** utför utredningsuppdrag åt riksdagsledamöter, Riksdagsförvaltningen, partigruppernas kanslier och utländska parlament.
- **sekretariatet för EU-samordning:** samordnar EU-frågor inom Riksdagsförvaltningen, biträder talmanspresidiet och riksdagsdirektören i EU-relaterade ärenden, svarar för funktionen riksdagens representant vid EU:s institutioner och för fördelningen av EU-dokument m.m.

Utskottsavdelningen

Utskottsavdelningen består av utskottens kanslier som biträder utskotten och EU-nämndens kansli som biträder EU-nämnden (tillägsbestämmelse 14.2.1 RO). Utskottsavdelningen består av 16 kanslier: konstitutionsutskottets, finansutskottets, skatteutskottets, justitieutskottets, civilutskottets, utrikesutskottets, försvarsutskottets, socialförsäkringsutskottets, socialutskottets, kulturutskottets, utbildningsutskottets, trafikutskottets, miljö- och jordbruks-

utskottets, näringsutskottets och arbetsmarknadsutskottets kanslier och EU-nämndens kansli.

Utskottsavdelningen består även av ett utvärderings- och forskningssekretariat som stöder utskotten och EU-nämnden i arbetet med utvärderings- och forskningsfrågor.

Förvaltningsavdelningen

Förvaltningsavdelningen består av fyra enheter:

- **ekonomienheten:** upprättar planeringsdirektiv för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen och förslag till anslag, låneramar och underlag för Riksdagsförvaltningen på statens budget samt anslagsdirektiv för riksdagens myndigheter utom Riksbanken, upprättar bokslut och förslag till årsredovisning för Riksdagsförvaltningen, samordnar budgetarbetet, betalar ut stöd till partierna och partigrupperna i riksdagen m.m.
- **enheten ledamotsättningar:** handlägger ärenden om arvode, pension, avgångsförmåner, logiersättning, resekostnadsersättning och traktamente till talmannen, ledamöter, ersättare och anställda vid Riksdagsförvaltningen, samordnar introduktionen av ledamöter och ersättare under pågående valperiod liksom stödet till riksdagens nämndmyndigheter.
- **HR-enheten:** svarar för Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik, lokala kollektivavtalsförhandlingar samt verksamhetsövergripande kompetensförsörjning och kompetensutveckling, samordnar arbetsmiljöfrågor, svarar för friskvård och förmedlar företagshälsovård till ledamöter och anställda vid Riksdagsförvaltningen m.m.
- **juridiska enheten:** ger Riksdagsförvaltningen juridiskt verksamhetsstöd, upprättar och bereder förslag till framställningar och föreskrifter inför beslut av riksdagsstyrelsen eller riksdagsdirektören, samordnar arbetet med att kungöra och publicera föreskrifter, ansvarar för riksdagens arkiv och registratur m.m.

Fastighets- och serviceavdelningen

Fastighets- och serviceavdelningen består av tre enheter:

- **fastighetsenheten:** sköter drift, underhåll och förvaltning av riksdagens fastigheter och installationer, svarar för riksdagens lokalförsörjning, inköp och underhåll av möbler, inredning och konst samt fastighetsprojekt och övernattningsbostäder m.m.
- **enheten fastighetprojekt:** svarar för fastighetsprojekt, fastighetsutveckling och fastighetsförvärv.
- **serviceenheten:** svarar för kammarnära service, ger service till verksamheten i kammaren, riksdagsledamöterna, partigruppernas kanslier och Riksdagsförvaltningens verksamheter, svarar för servicecenter, distribution, kontorsservice, bokning av lokaler och konferensservice, lokalvård

samt restaurangverksamheten i riksdagens lokaler, bemannar riksdagens telefonväxel, förestår barnverksamheten m.m.

- **enheten riksdagstryck:** producerar riksdagstrycket, utgör interntryckeri åt riksdagsledamöterna, Riksdagsförvaltningen, partiogruppernas kanslier, riksdagens myndigheter m.fl., samordnar tryckproduktionen med kam-maren, utskotten och Regeringskansliet samt säljer, distribuerar och la-gerhåller riksdagstryck, förlagsprodukter och andra trycksaker.

Säkerhetsavdelningen

Säkerhetsavdelningen består av fyra enheter:

- **bevakningsenheten:** svarar för bevakning och upprätthållande av tillträ-desskydd vid riksdagens lokaler, inklusive övernattningslägenheter, utför säkerhetskontroller, tar emot gods och post samt utför brandskyddskon-troller, hanterar incidenter inom sjukvård, brand och säkerhet samt svarar för säkerhetshöjande åtgärder och stöd vid evenemang och sammanträ-den.
- **larmcentralsenheten:** svarar för bevakning och upprätthållande av till-trädesskydd vid riksdagens lokaler, inklusive övernattningslägenheter, ut-för säkerhetskontroller, tar emot gods och post samt utför brandskydds-kontroller, hanterar incidenter inom sjukvård, brand och säkerhet, svarar för säkerhetshöjande åtgärder och stöd vid evenemang och sammanträ-den, utför teknisk övervakning av riksdagens lokaler och it-system samt utför signalskyddsarbete.
- **enheten verksamhets- och säkerhetsskydd:** kravställer, samordnar och följer upp Riksdagsförvaltningens säkerhetsskydd och arbete med in-formationssäkerhet och fysisk säkerhet, svarar för utfärdande av passer-kort, identitetskort och vissa datakort samt för utlämning av nycklar och koder till lokaler, tillhandahåller säkerhetsskåp och dokumentförstörare, svarar för Riksdagsförvaltningens signalskydd m.m.
- **beredskapsenheten:** samordnar, stöder och följer upp Riksdagsförvalt-ningens arbete med krisberedskap, totalförsvar och personsäkerhet, svarar för Riksdagsförvaltningens beredskapsorganisation, utveckling och upp-följning av interna brandskyddskontroller samt för utbildnings- och öv-ningsverksamheten inom ramen för det systematiska brandskyddsarbetet m.m.

It-avdelningen

It-avdelningen består av fem enheter:

- **it-verksamhetsstöd:** svarar för processledning inom it-avdelningen och för kontakterna mellan it-avdelningen och övriga riksdagsmyndigheter och partiogrupperkanslier samt ger administrativt stöd till it-avdelningen.

- **it-produktion:** svarar för drift och övervakning av it-miljöer, infrastrukturarkitektur och teknisk infrastruktur, it-säkerhet, drift av kammarsystem, tv-produktion, konferensteknik, allmän teknik m.m.
- **it-utveckling och projekt:** svarar för it-projektledning, systemdokumentation och dokumentstruktur, metodik för systemutveckling och systemförvaltning m.m.
- **it-utveckling och arkitektur:** svarar för systemarkitektur, kvalitetsprocesser och ramverk för systemintegration, samordning av systemförvaltning m.m.
- **it-support och utbildning:** svarar för användarsupport, inklusive systemsupport och digitala möten, administrerar telefoni, konton, program och behörigheter, tillhandahåller utbildningar inom it-området m.m.

Kommunikationsavdelningen

Kommunikationsavdelningen består av fyra enheter:

- **kommunikationsplanering:** svarar för kommunikationsstrategi, kommunikationsplanering och kommunikationsstrukturer, Riksdagsförvaltningens klarspråksarbete och språket i det kommunikativa arbetet, riksdagens grafiska profil och formgivning, tar fram informationsmaterial, svarar för intranätet m.m.
- **press, redaktion och utveckling:** svarar för Riksdagsförvaltningens pressfunktion och handlägger ärenden om ackreditering av företrädare för massmedier, svarar för riksdagens webbplats och andra digitala kommunikationskanaler när det gäller innehåll och utveckling m.m.
- **besök, utbildning och evenemang:** genomför kurser för lärare, svarar för besöksverksamheten, tar fram studiematerial till utbildningsväsendet, planerar och genomför riksmötets öppnande m.m.
- **Riksdagsbiblioteket:** tillhandahåller nyhetsmaterial och informationskällor inom riksdagens ämnesområden samt stöd för omvärldsbevakning och informationssökning, ger allmänheten tillgång till riksdagens samlade dokument, ger kurser för bibliotekarier, svarar för digitaliseringen av äldre riksdagstryck m.m.

Staben för talmannen och riksdagsdirektören

Staben stöder talmannen och de vice talmännen i talmansuppdraget, svarar för talmannens kommunikation och pressfrågor, biträder riksdagsdirektören i fråga om ledning och styrning av förvaltningens verksamhet, svarar för den övergripande planeringen, samordningen och uppföljningen av förvaltningens verksamhet m.m.

7.3 Ledningen och planeringen av Riksdagsförvaltningens verksamhet

7.3.1 Inledning

Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse, riksdagsstyrelsen. Styrelsen består av talmannen och ytterligare tio ledamöter. Riksdagsdirektören är Riksdagsförvaltningens chef och ansvarar inför styrelsen för förvaltningens löpande verksamhet. I organisationen finns det vidare chefer på avdelnings- och enhetsnivå, med ansvar för verksamheten inom respektive verksamhetsområden. Dessutom finns i Riksdagsförvaltningen ett antal organ och grupper för samordning och planering av verksamheten. Centrala styrdokument som strategiska planer och verksamhetsplaner styr verksamheten på både längre och kortare sikt. Av central betydelse för både ledning och planering är frågor om riksdagens och Riksdagsförvaltningens budget samt om uppföljning och kontroll.

7.3.2 Ledningen av Riksdagsförvaltningens verksamhet

Riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsens roll och uppgifter

Riksdagsstyrelsen inrättades 2000. Som myndighetsstyrelse har riksdagsstyrelsen som huvudsaklig uppgift att leda Riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen överlägger också om planeringen av riksdagsarbetet (4 kap. 4 § och tillägsbestämmelse 4.4.1 RO samt 8 § instruktionslagen). 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 (9 § instruktionslagen).

Riksdagsstyrelsens rätt att genom framställningar hos riksdagen väcka förslag till riksdagsbeslut, som beskrivs nedan, följer redan av riksdagsordningen (9 kap. 17 § och tillägsbestämmelse 9.17.2 RO). Det följer också av 10 § instruktionslagen, som dessutom räknar upp följande beslut som fattas av riksdagsstyrelsen:

- Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen
- åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över Riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 9 kap. 6 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter
- Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan
- föreskrifter som enligt instruktionen eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen och som inte enligt 21 § instruktionen får meddelas av riksdagsdirektören

- slutande av huvudavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer
- anställning av en biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chefer för utskottskanslier och en chef för EU-nämndens kansli
- lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören
- sådana frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

Dessutom följer det av 10 a § instruktionslagen att styrelsen får meddela föreskrifter om utskottens och EU-nämndens utrikes resor.

Bestämmelser om styrelsens ansvar för internrevision och intern styrning och kontroll finns i lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (11 § instruktionslagen).

En annan uppgift för riksdagsstyrelsen är att utfärda en instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd och utse dess ledamöter (4 § lagen [1980:607] om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter). Riksdagsstyrelsen utser vidare lekmannarevisorer och suppleanter för dem för Systembolaget AB, vilket följer av Systembolagets bolagsordning.

Riksdagsstyrelsen får också initiera ett ärende i kammaren om att avskeda en riksdagsdirektör som grovt har åsidosatt sina åligganden mot riksdagen (14 kap. 6 § RO).

Riksdagsstyrelsens sammansättning

Styrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO). Riksdagen väljer även tio ersättare för de valda ledamöterna av riksdagsstyrelsen. Val av ledamöter till riksdagsstyrelsen görs i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. regeringsformen om val inom riksdagen.

Begränsningen i antalet ledamöter i styrelsen kan innebära alla partier inte representeras i riksdagsstyrelsen. De av grupperna som inte är ledamöter av styrelsen får delta i styrelsens överläggningar (tilläggsbestämmelse 4.4.2 RO). För närvarande sitter två representanter för Socialdemokraterna, tre representanter för Sverigedemokraterna, två representanter för Moderaterna och en representant för Vänsterpartiet, Centerpartiet respektive Miljöpartiet i riksdagsstyrelsen. Kristdemokraterna och Liberalerna saknar representanter i styrelsen; grupperna för dessa båda partier har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. De får dock inte rösta vid beslutsfattande. Detsamma gäller de vice talmännen och riksdagsdirektören. I avsnittet om Riksdagsförvaltningens historiska utveckling redovisas vilka överväganden som har legat bakom bestämmelsen om riksdagsstyrelsens sammansättning (avsnitt 7.1).

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

Riksdagsstyrelsens rätt att göra framställningar hos riksdagen

Riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsstyrelsens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (9 kap. 17 § RO).

Av tilläggsbestämmelse 9.17.2 RO framgår att riksdagsstyrelsen också får göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande, hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. 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.

Riksdagsdirektören

Riksdagsdirektören är Riksdagsförvaltningens högste tjänsteman och den enda tjänstemannen i Riksdagsförvaltningen som väljs av riksdagen (14 kap. 5 § RO). Riksdagsdirektören är chef över Riksdagsförvaltningen och har också uppgifter i anslutning till kammararbetet, bl.a. som kammarens sekreterare. Riksdagsdirektören ska även biträda talmannen i övrigt i riksdagsarbetet (14 kap. 4 § RO).

Riksdagsdirektören ansvarar inför riksdagsstyrelsen och ska svara för förvaltningens löpande verksamhet enligt de direktiv som styrelsen beslutar. Riksdagsdirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut (18 § instruktionslagen).

Förutom att svara för Riksdagsförvaltningens löpande verksamhet ska riksdagsdirektören fortlöpande följa upp verksamheten, se till att riksdagsledamöternas, allmänhetens och andras kontakter med förvaltningen underlättas genom god service och tillgänglighet, information samt ett vårdat, enkelt och begripligt språk i förvaltningens skrivelser och beslut, samt verka för att Riksdagsförvaltningen tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet genom samverkan med andra statliga myndigheter och på annat sätt (20 § instruktionslagen).

Riksdagsdirektören får dessutom föreskriva och för särskilda fall besluta om Riksdagsförvaltningens organisation i de delar detta inte är reglerat i riksdagsordningen eller i någon annan författning (21 § instruktionslagen). Riksdagsdirektören företräder därutöver Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare och sluter centrala kollektivavtal på riksdagens myndigheters vägnar, utom huvudavtal, samt beslutar om lockouter eller andra stridsåtgärder (22 § instruktionslagen).

Riksdagsdirektören beslutar i ärenden som inte ska beslutas av riksdagsstyrelsen eller Riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd. Riksdagsdirektörens beslutanderätt får delegeras så länge riksdagsstyrelsen inte bestämt något annat (16 § instruktionslagen). I riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2011:101) om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen finns en uppräknig av ärenden

som ska beslutas av riksdagsdirektören (7 §). Styrelsen får enligt 17 § instruktionslagen dessutom överlåta till riksdagsdirektören att avgöra vissa ärenden och vidta vissa åtgärder. Av bestämmelsen följer bl.a. att styrelsen får överlåta åt riksdagsdirektören att avgöra vissa anställningsärenden.

Riksdagsdirektören samråder varje vecka med förvaltningens ledningsgrupp och har veckovisa beredningar med var och en av avdelningscheferna och chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören. En gång i veckan leder riksdagsdirektören ett särskilt samordningsmöte där kommande veckas möten förbereds och genomförda möten följs upp. Riksdagsdirektörens beslut diarieförs och samlas i ett beslutsprotokoll.

Riksdagsdirektören leder det s.k. ledamotsrådet och har också regelbundna möten med partigruppskanslicheferna.

Chefer på avdelnings- och enhetsnivå

Riksdagsförvaltningens organisatoriska indelning framgår av riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation och beskrivs ovan. Riksdagsförvaltningen består av sju avdelningar och staben för talmannen och riksdagsdirektören.

I 12–14 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen föreskrivs vilket ansvar en chef inom Riksdagsförvaltningen har för sin verksamhet. Chefen ansvarar bl.a. för att planera, leda, samordna och följa upp verksamheten och se till att verksamheten bedrivs författningensligt, effektivt och i enlighet med verksamhetsplanen och andra fastställda styrdokument. Chefen ansvarar för personalen och har ekonomiskt ansvar. En chef för en organisatorisk del inom Riksdagsförvaltningen har rätt att fatta beslut och vidta åtgärder inom den organisatoriska delens verksamhetsområde, om inte annat har föreskrivits eller beslutats särskilt (8 § riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation).

Avdelnings-, kansli-, sekretariats och enhetschefer får i begränsad utsträckning delegera sin rätt att besluta i olika frågor till underställd personal (10 § riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation).

7.3.3 Samordning och planering inom Riksdagsförvaltningen

Inledning

Inom Riksdagsförvaltningen finns ett antal organ för samordning, planering och förankring av frågor som avser förvaltningens verksamhet. Sådana organ kan ha i uppgift att exempelvis förbereda och följa upp beslut som fattas av riksdagsstyrelsen eller utgöra ett forum för samråd om ledamotsnära frågor eller frågor som gäller partigruppskansliernas arbete. I vissa av dessa organ ingår talmannen, de vice talmännen eller andra riksdagsledamöter, i andra ingår bara tjänstemän i förvaltningen.

Talmansberedningen

Talmansberedningen är ett forum för beredning av frågor som rör kammarens arbete, internationella frågor och ärenden som ska till riksdagsstyrelsen. Även dagordningen för ordförandekonferensens sammanträden bereds av talmansberedningen.

Talmannen leder talmansberedningens möten. I beredningarna deltar de vice talmännen, riksdagsdirektören och den biträdande riksdagsdirektören, chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören, talmannens pressekreterare och chefssekreterare samt föredragande för de ärenden som ska behandlas.

Ledamotsrådet

Riksdagsstyrelsen utser för varje valperiod ett råd för beredning av ledamotsnära frågor (ledamotsrådet). I ledamotsrådet ska en representant för varje partigrupp ingå. Det följer av 14 § instruktionslagen. Ledamotsrådet sammanträder på kallelse av riksdagsdirektören.

I ledamotsrådet behandlas administrativa frågor som berör ledamöterna, t.ex. frågor om ledamöternas bostäder, reseadministration och tekniska utrustning. Innan riksdagsdirektören avgör ett ärende av större vikt eller principiell betydelse för riksdagens ledamöter ska han eller hon samråda med ledamotsrådet (15 § instruktionslagen). Om två eller flera ledamöter i rådet är emot riksdagsdirektörens förslag till avgörande av ett ärende ska riksdagsdirektören hänskjuta ärendet till riksdagsstyrelsen för beslut.

På begäran av riksdagsdirektören ska ledamotsrådet lämna sin bedömning i frågor som berör ledamöter och är av principiell betydelse (9 § riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen).

Ledamotsrådet är ett forum för samråd, inte ett beslutsfattande organ. Ledamotsrådet sammanträder ungefär sex gånger per riksmöte.

Partikanslichefsmöten

För att underlätta och främja samarbetet och servicen från Riksdagsförvaltningen till partikanslierna hålls regelbundna möten med partikansliernas chefer. Vid mötena tas aktuella frågor kring bl.a. kammaren, it-stöd, säkerhet och praktiska frågor upp. Partikanslichefsmötet är inget beslutsorgan.

Mötets leds av riksdagsdirektören, och varje kansli representeras av partikanslichefen eller hans eller hennes ersättare. Mötena hålls cirka sex gånger per riksmöte.

Riksdagsdirektörens ledningsgrupp och råd för lednings- och styrningsfrågor

Riksdagsdirektörens ledningsgrupp är ett samrådsorgan för riksdagsdirektören och ett forum för planering och samordning av frågor inom alla Riksdagsförvaltningens uppdragsområden. I ledningsgruppen ingår riksdagsdirektören,

avdelningscheferna och chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören. Ledningsgruppen, som inte är ett beslutsorgan, sammanträder vanligtvis varje måndag. Riksdagsdirektören har även varje vecka beredning med var och en av ledningsgruppens medlemmar samt chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören.

Utöver ledningsgruppen har riksdagsdirektören inrättat ett råd för lednings- och styrningsfrågor som bl.a. består av generaldirektörer för olika myndigheter.

Riksdagsdirektörens samordningsmöte

Vid riksdagsdirektörens veckovisa samordningsmöte (Samsam) förbereds möten med riksdagsstyrelsen, ledamotsrådet, talmansberedningen, gruppleadmöten, ordförandekonferensen, chefsmöten och möten med förvaltningens ledningsgrupp samt partikanslichefsmöten. Vid samordningsmötet följs också tidigare möten i dessa organ upp.

Samordningsmötet är inget beslutande organ. Förutom riksdagsdirektören deltar den biträdande riksdagsdirektören, chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören, stabshandläggaren, riksdagsdirektörens sekreterare samt mötesansvariga för kommande och föregående veckas möten.

7.3.4 Strategiska planer och verksamhetsplaner

I Riksdagsförvaltningens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Det anges i 1 kap. 3 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter. Förvaltningen arbetar systematiskt med planering och uppföljning för att säkerställa verksamhetens kvalitet och effektivitet.

Förvaltningens centrala styrdokument är vägledande för den årliga planeringsprocessen. Parallellt med planeringsarbetet görs en kontinuerlig uppföljning och kontroll av verksamheten som resulterar i tertialuppföljningsrapporter och årsredovisningen. Verksamheten granskas också genom intern och extern revision.

Riksdagsstyrelsen fattar beslut om en strategisk plan för Riksdagsförvaltningen. Den strategiska planen är ett verktyg för att långsiktigt styra förvaltningens stöd till de områden där det gör mest nytta för riksdagen och riksdagens ledamöter. Den nuvarande strategiska planen sträcker sig över fem år.

I den omvärlds- och nulägesanalys som ligger till grund för den strategiska planen 2023–2027 bedöms fem områden särskilt påverka förutsättningarna för Riksdagsförvaltningen att uppfylla sitt uppdrag framöver. Det handlar om säkerhet, digitalisering, långsiktig lokalförsörjning, det nya arbetslivet och ekonomiska förutsättningar. Den strategiska planen mynnar ut i fem övergripande prioriteringar för utvecklingsarbetet: förvaltningen ska bedriva ett uthålligt systematiskt säkerhetsarbete, ta tillvara nyttan av digitaliseringen, fortsätta arbetet med framtidens riksdagshus, stärka arbetet med strategisk kompetensförsörjning och utveckla förmågan att prioritera och samverka.

Den strategiska planen är utgångspunkt för den årliga verksamhetsplanen, som innehåller de aktiviteter som förvaltningen behöver genomföra under året för att på sikt realisera den strategiska planen. Den är också ett stöd för arbetet med förslag till anslag och texter till budgetpropositionen och en utgångspunkt för avdelningars, kansliers, enheters och sektioners verksamhetsplanering.

Riksdagsstyrelsen fattar också beslut om årliga verksamhetsplaner för Riksdagsförvaltningen. De övergripande prioriteringarna i förvaltningens strategiska plan är vägledande och ska konkretiseras i verksamhetsplanen. I verksamhetsplanen beskrivs vilka resultat som förväntas av utvecklingsarbetet och vilka aktiviteter som planeras under kommande verksamhetsår för att nå dessa resultat.

Verksamhetsplanen ska fungera som en gemensam plattform för alla delar av Riksdagsförvaltningens verksamhet och är tillsammans med internbudgeten och anslagsdirektiven styrande för verksamheten.

Verksamhetsplanen är indelad efter förvaltningens fem uppdragsområden. Enligt den ska Riksdagsförvaltningen

- svara för ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m.
- svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikansli-
lier
- främja kunskapen om riksdagen och dess arbete
- vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar
- vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare.

I uppdragsbeskrivningar fördelas ansvaret för aktiviteterna i verksamhetsplanen till respektive avdelning. Även andra uppdrag kan anges. Avdelningschefernas uppdragsbeskrivning är i sin tur en utgångspunkt för kansli- och enhetschefernas uppdragsbeskrivningar.

Arbetet med att ta fram en verksamhetsplan för det kommande året påbörjas redan under våren. Alla avdelningar och enheter bidrar med sina förslag som bereds och prioriteras i ledningsgruppen. Riksdagsstyrelsen informeras om arbetet, och fattar i december beslut om en ny verksamhetsplan. Planeringen av förvaltningens löpande verksamhet ingår inte i verksamhetsplanen utan sker i respektive verksamhetsgren.

Verksamhetsplanen och den löpande verksamheten följs upp och redovisas tre gånger per år i tertiärrapporter och i årsredovisningen (se mer nedan).

7.3.5 Budgetarbetet inom Riksdagsförvaltningen

Underlag till budgetpropositionen

Inför regeringens arbete med budgetpropositionen lämnar de statliga myndigheterna in sina budgetunderlag till departementen där man beräknar hur stora utgifterna väntas bli de kommande tre åren. Därefter sammanställer alla departement sina myndigheters underlag och gör konsekvensberäkningar som lämnas till Finansdepartementet. Underlagen arbetas sedan in i budgetpro-

positionen. Arbetet med budgeten för riksdagens myndigheter ser dock annorlunda ut.

Enligt 2 § instruktionslagen ska förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen upprättas av Riksdagsförvaltningen som också utfärdar anvisningar (planeringsdirektiv) för att utarbeta förslag till anslag för riksdagens myndigheter utom Riksbanken.

Riksdagen och Riksdagsförvaltningen tillhör utgiftsområde 1 som har tre anslag. De är ledamotsanslaget som främst hanterar lagstyrda kostnader förknippade med riksdagens ledamöter och partier, förvaltningsanslaget som hanterar förvaltningsutgifter m.m. samt fastighetsanslaget som främst används för kostnader förknippade med de egna fastigheterna. Utöver detta finns en låneram för verksamhetsinvesteringar och en för fastighetsinvesteringar, som också ingår i förslaget till budgetpropositionen tillsammans med en investeringsplan för fastighetsinvesteringar.

Planeringen av ett verksamhetsår påbörjas nästan ett år i förväg. Underlaget till budgetpropositionen ska innehålla förslag till anslag, anslagstabeller, eventuella förändringar av anslagsändamål, investeringar, beräkning av låneramar samt texter till budgetpropositionen.

De interna planeringsanvisningarna skickas ut till avdelningscheferna inför förvaltningens ledningsgrupps planeringssupptakt i februari eller i början av mars. Inför mötet ska avdelningarna gå igenom sin verksamhet, bemanningsplan och budget samt identifiera kompetensrelaterade utmaningar. Avdelningscheferna ansvarar för att enheter och kanslier går igenom sina behov för det kommande verksamhetsåret och efterföljande år.

I mars eller i början på april beslutar riksdagsstyrelsen om planeringsdirektiv för hur riksdagens myndigheters (förutom Riksbanken) förslag till anslag samt underlag till budgetpropositionen ska utformas.

Riksdagsförvaltningens förslag till anslag och underlag till budgetpropositionen bereds därefter vidare av ekonomienheten i samråd med ledningsgruppen och riksdagsdirektören. Riksdagsstyrelsen informeras om förslag till anslag och investeringar i slutet av april eller i början på maj. Styrelsen har då möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter. Beräkningarna kan komma att ändras efter att styrelsen har fått information om underlaget. Därefter presenteras budgetpropositionsförslaget i juni för riksdagsstyrelsen som beslutar om förslag till anslag för nästkommande år samt om underlag till budgetpropositionen. Underlaget till budgetpropositionen överlämnas därefter till Regeringskansliet. Efter riksdagens beslut om budgeten i december fattar riksdagsstyrelsen beslut om anslagsdirektiv.

Anslagsdirektiv

Riksdagsförvaltningen ska 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 (2 § instruktionslagen). Riksdagsstyrelsen beslutar i december om anslags-

direktiv för bl.a. Riksdagsförvaltningen för det kommande verksamhetsåret. Tillsammans med verksamhetsplanen och internbudgeten är anslagsdirektiven styrande för Riksdagsförvaltningens verksamhet.

I anslagsdirektiven kan riksdagsstyrelsen ge uppdrag till Riksdagsförvaltningen. Av anslagsdirektiven för budgetåret 2024 framgår exempelvis att Riksdagsförvaltningen ska skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete genom att svara för väl fungerande stöd till arbetet i kammaren och utskotten, svara för väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier, främja kunskapen om riksdagen och riksdagens arbete, vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar och vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare. Dessa uppdrag utgör grunden för de fem nämnda uppdragsområden som Riksdagsförvaltningens verksamhet är uppdelad i och som återkommer i verksamhetsplanen.

Av anslagsdirektivet framgår dessutom hur ledamotsanslaget, förvaltningsanslaget och fastighetsanslaget får användas samt de finansiella villkoren för anslag och anslagsposter.

Riksdagsförvaltningen internbudget

Internbudgeten innehåller de ekonomiska ramarna för det kommande året. Internbudgeten är tillsammans med Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan och anslagsdirektiv styrande för verksamheten. Den utgör en del av myndighetens ekonomistyrning och innehåller dessutom redovisning, uppföljningar/prognoser samt uppgifter om åtgärder med anledning av eventuella avvikelser.

Riksdagsdirektören beslutar om internbudget (7 § riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen). Beslut om internbudgeten för det kommande verksamhetsåret fattas normalt i december efter att riksdagsstyrelsen har beslutat om anslagsdirektiv och verksamhetsplanen. Cheferna på avdelnings- och enhetsnivå ska planera det löpande arbetet och utvecklingsarbetet så att det kan klaras av inom budgetramen och med befintlig personal. I chefernas budgetansvar ingår även att hushålla väl med statens medel.

Internbudgeten uppdateras löpande under året med beslutade budgetförändringar. Riksdagsdirektörens ledningsgrupp följer månadsvis upp budget- och utfallsutvecklingen. Riksdagsförvaltningen gör prognoser under året som redovisas och följs upp i ledningsgruppen.

Uppföljning och kontroll

Allmänt

Parallellt med planeringsarbetet görs en kontinuerlig uppföljning och kontroll av verksamheten och budgeten. Uppföljningen resulterar bl.a. i tertiärrapporter och i en årsredovisning. Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan och budget

följs upp tre gånger om året. Tertial 1 omfattar januari–april och tertial 2 januari–augusti. Årsredovisningen omfattar hela året.

Utifrån bestämmelserna i lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter arbetar Riksdagsförvaltningen även med intern styrning och kontroll. Riksdagsstyrelsen ska säkerställa att det vid Riksdagsförvaltningen finns en intern styrning och kontroll som fungerar på betryggande sätt (9 kap. 7 §). Intern styrning och kontroll är den årliga process som syftar till att med rimlig säkerhet säkerställa att en myndighet fullgör sitt verksamhetsansvar. Som en del i processen för intern styrning och kontroll gör samtliga budgetansvariga chefer en självutvärdering av den interna styrningen och kontrollen i den egna verksamheten. Resultatet av självutvärderingarna redovisas för riksdagsstyrelsen inför att årsredovisningen ska beslutas.

Tertialuppföljningsrapporter

Tertialuppföljningsrapporterna svarar på frågor som om Riksdagsförvaltningens verksamhet genomförs som planerat, om förvaltningen håller sig inom de ekonomiska ramar som har beslutats och om det behövs omprioriteringar. Rapporteringen är ett verktyg för att riksdagsstyrelsen och förvaltningens ledning ska kunna följa och styra ekonomin och verksamheten. Riksdagsdirektörens ledningsgrupp följer månadsvis upp budgeten och utfallutvecklingen. I samband med Riksdagsförvaltningens tertialuppföljningar följs även prognosen upp i ledningsgruppen.

Riksdagsförvaltningen avrapporterar löpande till riksdagsstyrelsen genom tertialuppföljningar. En tertialuppföljningsrapport kan bl.a. innehålla en uppföljning av verksamheten inklusive prioriterade risker, en ekonomisk analys, en uppföljning av arbetsläget för uppdragen från riksdagsstyrelsen och uppgifter om miljöledningssystemets prestanda.

Årsredovisning för Riksdagsförvaltningen

Riksdagsstyrelsen beslutar i februari varje år om Riksdagsförvaltningens årsredovisning (10 § instruktionslagen). Årsredovisningen lämnas till riksdagen som en redogörelse.

Årsredovisningens innehåll och till viss del även utformning styrs av lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter. Av 9 kap. 3 § följer att Riksdagsförvaltningen senast den 22 februari varje år ska lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Riksdagsförvaltningen ska i årsredovisningen även lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för riksdagens uppföljning och prövning av verksamheten.

I årsredovisningen beskrivs verksamhetsåret i förhållande till de mål, uppdrag och återrapporteringskrav som riksdagsstyrelsen har beslutat om. Riksrevisionen granskar årsredovisningen som ett led i den årliga revisionen och lämnar därefter sin revisionsberättelse.

Konstitutionsutskottet behandlar Riksdagsförvaltningens årsredovisning i samband med sin behandling av budgetpropositionen, utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Riksdagsdirektören bjuds regelmässigt i samband med detta in till utskottet för att informera och svara på frågor om årsredovisningen.

Revision

Riksdagsförvaltningens verksamhet ska granskas genom revision (9 kap. 5 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter). Den externa revisionen bedrivs av Riksrevisionen enligt 2 och 3 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisionen får, i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. göra en s.k. effektivitetsrevision. En sådan revision ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Resultatet redovisas i en granskningsrapport. Riksrevisionen ska också, i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 §, granska Riksdagsförvaltningens årsredovisning. Granskningen ska ha till syfte att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Granskningen ska efter varje år avslutas med en revisionsberättelse som ger ett omdöme om Riksdagsförvaltningens årsredovisning i allt väsentligt ger en rättvisande bild.

Utöver den externa revisionen ska det vid Riksdagsförvaltningen finnas en intern revision (9 kap. 8 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter). 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 (9 kap. 9 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter). Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer (9 kap. 10 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter).

Internrevisionen ska stödja Riksdagsförvaltningens ledning genom att självständigt granska, verifiera och bedöma kvaliteten i den interna styrningen och kontrollen. I uppdraget ingår även att lämna förslag till förbättringar av Riksdagsförvaltningens processer för styrning och kontroll, riskhantering samt efterlevnad av författningar och styrdokument. Internrevisionen är fristående från förvaltningens operativa verksamhet och bedrivs av ett upphandlat företag med erfarenhet inom internrevision. Riksdagsstyrelsen har inom sig inrättat en beredningsgrupp för revisionsfrågor.

Varje år beslutar riksdagsstyrelsen om en internrevisionsplan som pekar ut de verksamheter i förvaltningen som internrevisionen ska granska (9 kap. 11 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter). Förslaget till internrevisionsplan bereds i riksdagsstyrelsens beredningsgrupp för revisionsfrågor. Riksdagsstyrelsen beslutar om internrevisionsplanen i december.

8 Grundläggande regelverk inom offentlig förvaltning

8.1 Legalitetsprincipen och kravet på normmässighet

Regeringsformen (RF) reglerar grunddragen i det svenska statskicket och beskriver de centrala statsmakternas ansvar, skyldigheter och funktion. Reglerna är grundläggande för hur Sverige styrs. I regeringsformen finns vidare bestämmelser som anvisar former för samhällsorganens verksamhet och bestämmelser som ger skydd från det allmännas sida mot ingrepp i vissa grundläggande fri- och rättigheter.

En grundläggande princip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF är den s.k. legalitetsprincipen som innebär att den offentliga makten utövas under lagarna. Principen gäller för domstolar och förvaltningsmyndigheter, men även för riksdagen och regeringen samt inom det kommunala området. Grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet har ansetts så viktig att den slås fast i regeringsformens inledande paragraf (prop. 1973:90 s. 228). Enligt konstitutionsutskottet ger bestämmelsen uttryck åt principen om att Sverige är en rättsstat (KU 1973:26 s. 59).

Kravet på normmässighet utvecklas närmare i 1 kap. 9 § RF som anger att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte riksdagen eller regeringen i fråga om deras normgivande verksamhet och inte heller andra myndigheter när de beslutar om normer. Däremot riktar sig bestämmelsen, förutom till domstolar och förvaltningsmyndigheter, till regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen och även till privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem (prop. 1975/76:209 s. 138). Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur de involverade myndighetspersonerna själva anser sig ha agerat, medan det objektiva är hur deras agerande kunnat uppfattas utifrån. Det räcker med att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att grundlagsregeln ska slå till.¹

¹ Bull & Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, (2023, version 5, Juno), s. 57.

8.2 Offentlighetsprincipen och rätten att få ta del av allmänna handlingar

Det är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att den offentliga verksamheten så långt det är möjligt sker i öppna former och under insyn av allmänhet och massmedier. Det här kommer i Sverige till uttryck genom den s.k. offentlighetsprincipen.

Något förenklat kan man säga att offentlighetsprincipen fyller tre syften. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, för effektiviteten i förvaltningen och för effektiviteten i folkstyret. Den ger garantier mot maktmissbruk och felaktig användning av allmänna medel och gör det möjligt för allmänheten att kontrollera myndigheters handlägningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Principen skapar vidare förutsättningar för en kontroll av att den offentliga makten utövas under lagarna. Offentlighetsprincipen är därigenom också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck. Ett sätt genom vilket offentlighetsprincipen förverkligas är förhandlingsoffentligheten, som innebär att sammanträden hos beslutande politiska församlingar och förhandlingar hos domstolar normalt är öppna för allmänheten (4 kap. 9 § RF, 6 kap. 7 § riksdagsordningen, i fortsättningen RO, 5 kap. 42 § kommunallagen [2017:725], 5 kap. 1 § rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). En annan yttring av offentlighetsprincipen är regeringsformens föreskrifter om yttrande- och informationsfrihet (2 kap. 1 § RF). Även offentliga funktionärer har yttrandefrihet, vilket främjar allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. Man kan också peka på rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen.

En annan betydelsefull form av offentlighet är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet och den korresponderande skyldigheten för myndigheterna att lämna ut sådana handlingar. Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Regleringen innebär att var och en, till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, har rätt att ta del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 och 2 §§ TF). Vad som är en handling definieras i 2 kap. 3 § TF. Med handling avses bl.a. framställningar i skrift eller bild, dvs. handlingar i mer traditionell bemärkelse som kan uppfattas visuellt utan hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Med handlingar förstås dock inte bara traditionella pappershandlingar, utan även upptagningar som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

En allmän handling som inte omfattas av sekretess ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar är förenad med ett anonymitetsskydd (2 kap. 18 § TF).

Riksdagsdirektören har fattat ett särskilt beslut om avgifter för kopior av allmänna handlingar m.m. som gäller för Riksdagsförvaltningen (dnr 1473-2017/18).

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess som reglerar om en allmän handling får lämnas ut eller inte.

8.3 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900), i fortsättningen FL, innehåller regler som med få undantag ska tillämpas hos alla myndigheter på alla områden inom den offentliga förvaltningen. Lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Vissa bestämmelser, om grunderna för god förvaltning, gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1 § FL). Lagen är subsidiär i förhållande till annan reglering. Det betyder att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen (4 § FL).

I 5 § FL kommer principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet till uttryck (se även 1 kap. 1 och 9 §§ RF). I 6 § FL regleras myndigheternas serviceskyldighet. Enligt bestämmelsen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Förvaltningslagen innehåller allmänna krav på handläggningen av ärenden (9–18 §§ FL). En utgångspunkt är att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL). Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om hur ett ärende inleds (19–22 §§ FL) och om myndigheternas utredningsansvar (23 § FL).

8.4 EU-rättens betydelse

Sveriges medlemskap i EU innebär att EU-rätten är en del av den svenska rättsordningen. Medlemskapet innebär att medlemsstaten överför beslutskompetens till EU. På de områden där beslutanderätten har lämnats över till EU har EU-rätten företrädare framför den svenska rätten och ska tillämpas vid en konflikt. Unionsrättens företrädare gäller även för nationella förvaltningsmyndigheter som t.ex. är skyldiga att avstå från att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten.

EU-rätten har ett stort inflytande när det gäller t.ex. offentlig upphandling. Ett annat viktigt regelverk inom EU-rättens område är EU:s dataskydds-

förordning (GDPR).² Förordningen reglerar behandlingen av personuppgifter och är direkt tillämplig i Sverige. Förordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt ett flertal andra nationella föreskrifter.

8.5 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess för köp som görs med offentliga medel. Inom upphandlingsområdet finns regelverk på både internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå. Det grundläggande syftet med regelverken är att stimulera tillväxt och främja en effektiv konkurrens samt att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig hantering av offentliga medel.

Offentlig upphandling är en viktig fråga inom EU eftersom den påverkar den inre marknaden som är en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. EU:s regelverk tar dock endast sikte på upphandlingar över vissa ekonomiska värden, s.k. tröskelvärden.

I Sverige finns flera lagar som reglerar offentlig upphandling. Lagarna liknar varandra till sitt innehåll men utgör alternativa regelverk för olika typer av upphandlingar. Det är inte ovanligt att upphandlande myndigheter tillämpar flera av lagarna i sin verksamhet.

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) har det bredaste tillämpningsområdet av alla upphandlingslagar och har fått en särställning på området. Enligt 1 kap. 2 § LOU gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtjänster genom tilldelning av kontrakt. Lagen gäller även när en upphandlande myndighet anordnar en projekttävling.

Det finns fem grundläggande EU-rättsliga principer som ska gälla för offentlig upphandling. Principerna genomsyrar utformningen av lagen om offentlig upphandling och har kommit till uttryck i 4 kap. 1 § LOU. I bestämmelsen anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Principerna är tillämpliga under hela upphandlingsförfarandet och gäller även för upphandlingar under tröskelvärdena (19 kap. 2 § LOU).

En annan viktig princip är att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde, och den får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt (4 kap. 2 § LOU).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid offentlig upphandling får sex olika upphandlingsförfaranden användas under de förutsättningar och på de sätt som anges i lagen om offentlig upphandling (6 kap. 1 § LOU). Därutöver finns det möjlighet att i vissa fall använda direktupphandling (19 a kap. LOU). Med direktupphandling avses ett förfarande för att tilldela kontrakt eller ingå ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran (19 a kap. 1 § LOU). Även vid direktupphandling ska de grundläggande principerna tillämpas (19 a kap. 8 § LOU).

8.6 Vissa grundläggande regelverk inom Riksdagsförvaltningens verksamhet

Av den grundlagsfästa legalitetsprincipen följer som nämnts att all offentlig förvaltning i Sverige måste utgå från lagar och förordningar som beslutats av riksdagen och regeringen. En del regelverk gäller generellt och gemensamt för i princip all offentlig verksamhet, medan annan reglering gäller specifikt för vissa myndigheter, verksamheter eller ärenden. Om något annat inte är särskilt föreskrivet gäller den generella och gemensamma regleringen även för Riksdagsförvaltningen (dock inte förordningar som regeringen beslutat om, för det fall inte Riksdagsförvaltningen själv beslutar att tillämpa en viss förordning) som måste tillämpa den i sin verksamhet när stöd och service lämnas till riksdagen och riksdagens ledamöter. Förvaltningslagen gäller huvudsakligen för handläggning av ärenden och tillämpas av Riksdagsförvaltningen när ärenden om t.ex. resekostnadsersättningar, traktamenten, övernattningsbostäder och logiersättning handläggs. Det innebär att förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. serviceskyldighet och utredningsskyldighet gäller vid Riksdagsförvaltningens handläggning av sådana ärenden. Därutöver gäller förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning i övrigt generellt i Riksdagsförvaltningens verksamhet. Frågor om allmänna handlingars offentlighet kan aktualiseras om allmänheten eller medier t.ex. vill ta del av underlag för ledamöternas redovisning av reseräkningar.

Det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller tillgodoses i flera fall av upphandlade tjänster. Som exempel på tjänster som upphandlats i olika omfattning kan nämnas bevakningstjänster, resebyråttjänster, restaurangtjänster, städtjänster och tjänster för it- och telekommunikation. Som myndighet är Riksdagsförvaltningen bunden till lagstiftningen på upphandlingsområdet och måste tillämpa den.

Ett annat grundläggande krav som gäller för myndigheter är att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i deras verksamheter. Det regleras i budgetlagen (2011:203) för sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (1 kap. 2 och 3 §§ budgetlagen). Budgetlagens krav på hushållning och effektivitet gäller inte för Riksdagsförvaltningen. Däremot följer det för Riksdagsförvaltningens del av 1 kap. 3 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomistyrning för riksdagens myndigheter att hög effektivitet ska efter-

strävas och god hushållning iakttas i förvaltningens verksamhet. Kravet gäller för hela Riksdagsdagsförvaltningens verksamhet och även när förvaltningen lämnar stöd och service till riksdagen och dess ledamöter. 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 (9 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen, i fortsättningen instruktionslagen). Chefer inom organisationen har också ett ansvar för att verksamheten, inom respektive ansvarsområde, bedrivs författningsenligt och effektivt (12 § riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2011:10] om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen).

Det finns ytterligare regelverk än de som beskrivits ovan som Riksdagsförvaltningen måste förhålla sig till vid utformningen av verksamheten och när stöd och service lämnas till riksdagen och dess ledamöter. Ett sådant regelverk är arbetsmiljölagen (1977:1160) med tillhörande föreskrifter som bl.a. tar upp krav och råd om inomhusklimat och ventilation, dagsljus och belysning, personalutrymmen och utrymning (Arbetsmiljöverkets föreskrifter Arbetsplatsens utformning [AFS 2020:1]). Arbetsmiljölagstiftningen måste beaktas bl.a. när Riksdagsförvaltningen upplåter lokaler till partigrupperna med arbetsplatser för politiska sekreterare och kansliledning. Riksdagsförvaltningen ska t.ex. se till att de lokaler som respektive partigrupp disponerar är inredda på ett sätt som är förenligt med arbetsmiljölagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2 kap. 7 § riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2016:6] om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen).

Ett annat regelverk som bör nämnas är skyddslagen (2010:305) som innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spioneri (1 § skyddslagen). Enligt ett regeringsbeslut i december 2014 är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt. Ett beslut om att en viss byggnad, anläggning, område eller annat objekt utgör ett skyddsobjekt innebär bl.a. att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § skyddslagen).

Det finns andra lagar på säkerhetsområdet som är mer specifika för riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet. Som exempel kan nämnas lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler som reglerar säkerhetskontroller vid tillträde till lokalerna. I lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter finns bestämmelser om säkerhetsskydd, dvs. skydd av säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Lagen tar sikte på skydd mot bl.a. spioneri, sabotage och terroristbrott samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (2 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Lagen kompletteras av riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen,

Riksdagsförvaltningen och partikanslierna där det bl.a. finns bestämmelser om tillträde till riksdagens lokaler.

8.7 Föreskrifter och allmänna råd

Möjligheterna för myndigheterna under riksdagen att meddela föreskrifter är begränsade. År 1991 infördes ett stöd i grundlag för den praxis som hade utvecklats när det gällde delegation från riksdagen till riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter om interna förhållanden. Enligt 8 kap. 13 § andra stycket RF kan riksdagen bemyndiga riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som avser förhållandena inom riksdagen eller dess myndigheter. Härigenom kan riksdagen således ge Riksdagsförvaltningen rätt att besluta om föreskrifter om interna förhållanden.

Bemyndiganden från riksdagen till Riksdagsförvaltningen att besluta om vissa föreskrifter finns i 14 kap. 2 § andra stycket 4 och 5 RO. Där föreskrivs att Riksdagsförvaltningen när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer, ska besluta om föreskrifter i vissa särskilt uppräknade frågor.

Riksdagsförvaltningens möjligheter att meddela föreskrifter regleras närmare i bl.a. 7 § instruktionslagen. I paragrafen preciseras inom vilka områden Riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter och som exempel kan nämnas att Riksdagsförvaltningen får meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde. Vidare finns det ytterligare bestämmelser i andra lagar som ger Riksdagsförvaltningen möjlighet att meddela föreskrifter, t.ex. i 10 kap. 1 § lagen om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, i 1 kap. 10 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter och i 1 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725), som visserligen enligt 2 § inte gäller för riksdagen och dess myndigheter, definieras allmänna råd som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det krävs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska kunna besluta om allmänna råd på sitt område. Detta gäller även för en myndighet under riksdagen. I 14 kap. 2 § andra stycket 4 och 5 RO anges dock att Riksdagsförvaltningen när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer, ska besluta om allmänna råd i vissa frågor.

Inom Riksdagsförvaltningen meddelas föreskrifter av riksdagsstyrelsen eller riksdagsdirektören. Som exempel på föreskrifter som har beslutats av riksdagsstyrelsen kan nämnas riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2011:10) om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen, riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2012:1) om utskottens och EU-nämndens utrikesresor, riksdagsstyrelsen föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler, riksdagsstyrelsens

föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna samt riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Som exempel på föreskrifter som har beslutats av riksdagsdirektören kan nämnas riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2016:2) om informationssäkerhet, riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2018:7) om betalkort för anställda vid Riksdagsförvaltningen och riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2025:1) om Riksdagsförvaltningens organisation.

Inom Riksdagsförvaltningen finns, utöver föreskrifterna, andra typer av styrdokument, såsom riktlinjer, särskilda beslut, policydokument, strategier och instruktioner.

Planerade aktiviteter inom Riksdagsförvaltningen för 2024 och 2025 har varit att genomföra en översyn av styrdokumenterna i syfte att uppnå en förklarad struktur och process för beredning av och beslut om styrdokument samt att slutföra sammanslagningen av tre olika föreskrifter till en organisationsföreskrift. Den nya organisationsföreskriften trädde i kraft den 1 mars 2025.

9 Skatterättsliga frågor

9.1 Inledning

Bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229) måste beaktas vid utformningen av systemet för ersättning till riksdagens ledamöter, och regelverket kring förmånsbeskattning och avdragsrätt för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor är av grundläggande betydelse. En återkommande strävan i tidigare lagstiftningsärenden har varit att utforma regelverket om ersättning så att det inte lämnas skattepliktiga förmåner till ledamöterna eller andra, t.ex. ledamöternas anhöriga. Med ett regelverk som hänvisar till avdragsrätten för ökade levnadskostnader enligt inkomstskattelagen säkerställs – med korrekt tillämpning – att Riksdagsförvaltningen inte ersätter privata levnadskostnader för exempelvis boende och således inte lämnar skattepliktiga förmåner (2020/21:URF2 s. 126 och s. 209). Som exempel kan nämnas att rätten till övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd och Stockholmstraktamente är knuten till rätten till avdrag för ökade levnadskostnader.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse av det skatterättsliga regelverket i relevanta delar. I sammanhanget kan nämnas att Utredningen om moderniserade skatteregler för ett flexibelt arbetsliv i januari 2025 har lämnat förslag bl.a. till ändringar i regelverket om avdrag för ökade levnadskostnader vid resa i tjänsten (SOU 2025:4). Utredningen föreslår inte några ändringar som gäller särskilt för riksdagens ledamöter och utredningen kommer inte att beröras närmare här.

9.2 Förmånsbeskattning

9.2.1 Begreppet förmån

Enligt 11 kap. 1 § inkomstskattelagen ska löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt såvida det inte anges något annat i lagen. Bestämmelsen ger uttryck för den grundläggande principen i svensk rätt att ersättning för utfört arbete ska beskattas likadant oavsett om ersättningen betalas ut i pengar eller på annat sätt. Den ger även uttryck för principen att förmåner på grund av anställning och som innebär inbesparade levnadskostnader för den enskilde eller hans eller hennes familj som utgångspunkt är skattepliktiga.

Riksdagens ledamöter är inte anställda av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen och inte heller uppdragstagare, men omfattas ändå av inkomstskattelagens bestämmelser om förmånsbeskattning. När det i fortsättningen talas om den anställde avses i detta sammanhang således även ledamöter.

I princip ska allt som en arbetstagare får från sin arbetsgivare tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst. Med begreppet förmån avses ersättning som lämnas i annan form än kontanter eller pengar. Förmåner kan således vara av

många olika slag. Det kan exempelvis handla om tillgång till tjänstebil, bostad, resor, mobiltelefon samt kaffe och frukt på arbetsplatsen. Att en förmån ska erhållas på grund av en tjänst innebär att den ska lämnas på grund av ett anställnings- eller uppdragsförhållande. En förutsättning för att en förmån ska vara skattepliktig är att den har åtnjutits av den anställde. Det innebär normalt att den anställde rent faktiskt ska ha utnyttjat förmånen. I vissa fall är dock redan möjligheten att disponera en förmån skattepliktig i sig, även om förmånen inte utnyttjas. Det gäller exempelvis dispositionsrätten till en semesterbostad (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 53).

Om arbetsgivaren lämnar en förmån till någon annan än den anställde, exempelvis en anhörig, och detta görs på grund av den anställdes tjänst eller uppdrag, är den anställde skattskyldig för förmånen. Det är vad man brukar kalla för en indirekt förmån. Som exempel kan nämnas den situationen att en arbetsgivare låter en anställd make, maka, sambo eller barn följa med på en tjänsteresa.

Bestämmelserna om förmånsbeskattning kan vara tillämpliga om förmånen lämnas av någon annan än arbets- eller uppdragsgivaren om det görs på grund av anställningen eller uppdraget (prop. 1989/90:110 s. 674).

En förmån beskattas även om en anställd får ersättningen efter det att anställningen har upphört. Detta förutsätter dock att det finns ett klart samband mellan förmånen och den tidigare anställningen.

9.2.2 Värdering av förmån

En förmån som är skattepliktig ska som huvudregel värderas till marknadsvärdet. Med marknadsvärdet avses det pris som den skattskyldige skulle ha fått betala på orten om han eller hon själv skaffat sig motsvarande varor, tjänster eller förmåner mot kontant betalning (61 kap. 2 § inkomstskattelagen). Om det inte finns någon marknad på orten bör värdet beräknas med ledning av värdet på andra motsvarande orter. Om marknadsvärdet inte kan fastställas ska värdet tas upp till ett belopp som med hänsyn till rådande förhållanden kan förväntas gälla vid en betalning med kontanta medel. Många gånger motsvaras marknadsvärdet av arbetsgivarens kostnad för förmånen, inklusive mervärdesskatt, t.ex. när arbetsgivaren köpt varan på öppna marknaden. Utgångspunkten är då att en anställd som själv skulle ha anskaffat motsvarande vara eller tjänst hade haft motsvarande kostnad. Principen att skattepliktiga förmåner ska värderas till marknadsvärdet har sin grund i synsättet att olika typer av arbetsersättningar ska bli föremål för en enhetlig och neutral beskattning.

I några fall ska värderingen göras enligt schablon. Det gäller kost- och bilförmån (61 kap. 3 och 5–11 §§ inkomstskattelagen). Även bostadsförmåner kan i viss utsträckning beskattas enligt schablon (61 kap. 3 a § inkomstskattelagen).

Om den anställde betalar för förmånen ska förmånsvärdet sättas ned i motsvarande mån, vilket följer av 61 kap. 4 § inkomstskattelagen i fråga om kost- och bostadsförmån.

9.2.3 Vissa förmåner och undantag från skatteplikt

Vissa förmåner som en arbetstagare får från en arbetsgivare är skattefria. En del förmåner är uttryckligen undantagna från beskattning enligt bestämmelser i 11 kap. inkomstskattelagen. Därutöver finns det en etablerad praxis som utarbetats av Skatteverket och domstolar och som ger vägledning i fråga om en förmån är skattepliktig eller inte.

Som exempel kan nämnas att personalvårdsförmåner är skattefria (11 kap. 1 § inkomstskattelagen). Med personalvårdsförmån avses förmåner av mindre värde som inte är en direkt ersättning för utfört arbete utan består av enklare åtgärder för att skapa trivsel i arbetet eller liknande eller lämnas på grund av sedvänja inom det yrke eller den verksamhet som det är fråga om. Det krävs att hela personalen, inklusive vikarier och tillfälligt anställda, erbjuds personalvårdsförmånen (RÅ 2001 ref. 44). Som personalvårdsförmåner räknas bl.a. sådana förfriskningar och annan enklare förtäring i samband med arbetet som inte kan anses som måltid samt möjlighet till enklare slag av motion och annan friskvård (11 kap. 12 § inkomstskattelagen). Kaffe och frukt på arbetsplatsen är exempel på personalvårdsförmåner.

Fri kost är som huvudregel en skattepliktig förmån, oavsett om den tillhandahålls fortlöpande eller vid särskilda tillfällen, t.ex. under en tjänsteresa. Med kost avses allt som kan ätas eller drickas. Med måltid avses i första hand frukost, lunch och middag. Även servering av mat som benämns buffé eller supé kan vara en måltid. I vissa fall kan förmån av fri kost vara skattefri. Det gäller t.ex. kost som tillhandahålls på allmänna transportmedel vid tjänsteresa och hotellfrukost eller liknande i samband med övernattning under tjänsteresa (11 kap. 2 § inkomstskattelagen). En förutsättning är att kostnaden ingår obligatoriskt i priset för transporten eller övernattningen. Måltider som ingår i priset för en biljett vid tjänsteresa med allmänna transportmedel är således inte skattepliktig. Är det möjligt att köpa motsvarande biljett utan måltid är det däremot fråga om en skattepliktig förmån.

Dessutom är fri kost vid representation en skattefri förmån (11 kap. 2 § inkomstskattelagen). Det gäller vid både extern och intern representation men vid intern representation gäller skattefriheten bara vid sammankomster som är tillfälliga och kortvariga. I förarbeten (prop. 1992/93:127 s. 55) utvecklas när skattefrihet bör gälla vid intern representation. Intern representation som inte bör föranleda förmånsbeskattning är personalfester, informationsmöten med personalen, interna kurser och planeringskonferenser. Vanliga arbetsmöten som hålls regelbundet avses inte. En förutsättning för skattefrihet är att sammankomsten har en varaktighet av högst en vecka, att det inte är fråga om möten som hålls regelbundet med kort mellanrum (varje eller varannan vecka) och att det är gemensamma måltidsarrangemang. Representation som riktar sig utåt mot arbetsgivarens affärsförbindelser räknas som extern representation. För myndigheter kan extern representation t.ex. rikta sig mot en samarbetspartner. Som extern representation bör räknas bl.a. representation i samband med affärsförhandlingar, överläggningar, jubileum, invigning av anläggningar och visningar. Som extern representation räknas inte deltagande i

externa kurser där den anställda deltar för att förkovra sig, dvs. höja sin personliga kompetens.

Resa och logi vid tjänsteresa är inte en skattepliktig förmån för den anställda. Enligt Skatteverkets uppfattning utgör logi under en pågående tjänsteresa, där övernattning är motiverad av tjänsteutövningen, inte någon skattepliktig förmån för den anställda oavsett om den anställda övernattar inom eller utom sin vanliga verksamhetsort (Skatteverkets rättsliga ställningstagande den 31 januari 2006, dnr 131 63168-06/111). En sådan övernattning, som således sker på annan plats än i den anställdes bostad, kan inte sägas innebära någon inbesparad levnadskostnad för den anställda. En skattepliktig bostadsförmån kan dock uppkomma om arbetsgivaren tillhandahåller en lägenhet eller någon annan stadigvarande bostad för den anställda, t.ex. för att utnyttjas i samband med tjänsteresor.

Förmån av fri företagshälsovård, förebyggande behandling och rehabilitering är skattefri (11 kap. 18 § inkomstskattelagen). Om en arbetsgivare betalar för en arbetstagares hälso- och sjukvård uppkommer dock en skattepliktig förmån. I undantagsfall kan skattefri företagshälsovård omfatta hälso- och sjukvård. Det kan exempelvis handla om provtagning som ett led i arbetsmiljöarbetet, kontroll av blodtryck samt samtal hos terapeut, sjuksköterska eller psykiater som ett led i ett förebyggande arbete för att förbättra eller motverka en förändring av en sjukdom.

9.2.4 Skyldighet att betala arbetsgivaravgifter

Värdet av alla skattepliktiga förmåner som lämnats på grund av tjänst utgör underlag för skyldigheten att betala socialavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980). Sådana avgifter betalas normalt i form av arbetsgivaravgifter. Det är den som lämnar förmånen som ska betala socialavgifter (2 kap. 1 § socialavgiftslagen). När det gäller skattepliktiga rabatter, bonuspoäng och liknande trohetsförmåner, ska dock arbetsgivaravgifterna betalas av den som slutligt stått för de kostnader som ligger till grund för förmånen (2 kap. 2 § socialavgiftslagen). Det betyder att om en arbetsgivare betalar för en tjänsteresa som i sin tur genererar bonuspoäng som används av resenären privat är det arbetsgivaren som ska betala arbetsgivaravgifter för värdet av trohetsförmånen, inte reseföretaget.

Även om det är den anställda som förmånsbeskattas är det arbetsgivaren som betalar in förmånsskatten åt den anställda till Skatteverket. Förmånen registreras på den anställdes lönespecifikation och ökar den anställdes skatt. Vidare ökar underlaget för arbetsgivaravgiften.

En arbetsgivare som betalar ut kontant skattepliktig ersättning för arbete ska göra skatteavdrag (10 kap. 2 och 3 §§ skatteförfarandelagen [2011:1244]). I underlaget för skatteavdraget ska värdet av skattepliktiga förmåner ingå (11 kap. 4 § skatteförfarandelagen).

9.3 Avdragsrätten vid tjänsteresa

9.3.1 Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa

Under vissa förutsättningar får avdrag göras för ökade levnadskostnader som uppkommer med anledning av en tjänsteresa. Bestämmelser om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor finns i 12 kap. 6–17 §§ inkomstskattelagen. Begreppet tjänsteresa definieras inte i inkomstskattelagen. Enligt Skatteverket är det dock fråga om en tjänsteresa när en arbetsgivare har beordrat den anställda att göra en resa för att arbeta för arbetsgivarens räkning på annan plats. Enligt de allmänna råden i riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter anses bl.a. ledamöternas resor till och från riksdagen för att delta i riksdagsarbetet som en tjänsteresa.

Grundläggande förutsättningar för att avdragsrätt ska gälla är att den skattskyldige vistas utanför sin vanliga verksamhetsort i tjänsten och att resan är förenad med övernattnings utanför den vanliga verksamhetsorten (12 kap. 6 § inkomstskattelagen). Båda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Som ökade levnadskostnader räknas utgifter för logi, ökade utgifter för måltider samt diverse småutgifter.

När arbetet utanför den vanliga verksamhetsorten varit förlagt till samma ort under mer än tre månader i följd förändras rätten till avdrag. Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa ska då inte längre tillämpas. I stället ska rätten till avdrag bedömas enligt bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning i 12 kap. 18–22 §§ inkomstskattelagen. Det innebär att rätten till avdrag minskar först efter tre månader och sedan ytterligare efter två år. Man brukar kalla detta för den s.k. tremånadersregeln. En tjänsteresa anses pågå i en följd om den inte bryts av uppehåll som beror på att arbetet förläggs till en annan ort under minst fyra veckor (12 kap. 6 § inkomstskattelagen). Tanken med tremånadersregeln är att man efter viss tid kan aklimatisera sig och på så sätt få ned kostnaderna för bl.a. måltider.

Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa gäller även för riksdagens ledamöter. När en riksdagsledamot befinner sig på tjänsteresa i Stockholm som ett led i sitt uppdrag gäller dock, enligt 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen, en begränsad rätt till avdrag.

I 12 kap. 18–22 §§ inkomstskattelagen finns bestämmelser om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning. Dessa bestämmelser är relevanta för riksdagens ledamöter endast i den del som avser beräkningen av avdragets storlek när det är fråga om ökade levnadskostnader för tjänsteresa. Avdragets storlek beskrivs närmare i avsnitt 9.3.3 nedan. I övrigt beskrivs dessa regler inte närmare.

9.3.2 Den vanliga verksamhetsorten och tjänstestället

Med vanlig verksamhetsort avses ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges tjänsteställe. Som vanlig verksamhetsort behandlas också ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges bostad (12 kap. 7 § inkomstskattelagen). Avståndet ska mätas närmaste färdväg, inte fågelvägen (prop. 1989/90:110 s. 353).

Begreppet tjänsteställe definieras i 12 kap. 8 § inkomstskattelagen och utgör som huvudregel den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs detta under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe.

De flesta skattskyldiga har arbetsplatsen som sitt tjänsteställe. I 12 kap. 8 § inkomstskattelagen finns dock vissa särregleringar. En av dem gäller riksdagsledamöter. Enligt bestämmelsens sista stycke har en riksdagsledamot sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten.¹ Som tjänsteställe betraktas alltså riksdagsledamotens bostad på hemorten. Detta gäller oavsett om bostaden ligger i valkretsen eller inte. Andra grupper som särregleras är bl.a. reservofficerare, nämndemän, juryledamöter och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd och arrendenämnd.

9.3.3 Avdragets storlek

Vid beräkningen av avdraget används för tjänsteresa i Sverige ett s.k. maximibelopp och för tjänsteresa utomlands ett normalbelopp. Avdraget beräknas för hel eller halv dag. Som hel dag behandlas också avresedagen om resan påbörjas före kl. 12 och hemresedagen om resan avslutas efter kl. 19. Som halv dag behandlas avresedagen om resan påbörjas kl. 12 eller senare och hemkomstdagen om resan avslutas kl. 19 eller tidigare. Det här följer av 12 kap. 10 § inkomstskattelagen.

Vad som avses med maximibelopp och normalbelopp framgår av 12 kap. 11 § inkomstskattelagen. Maximibeloppet är 0,5 procent av prisbasbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor. För 2025 uppgår maximibeloppet till 290 kronor. Normalbeloppet för varje land motsvarar den normala ökningen av levnadskostnaderna under en hel dag för frukost, lunch och middag som består av en rätt på restaurang av normal standard samt för småutgifter. Normalbeloppet får, om det finns särskilda skäl, avse ökade utgifter för måltider på en restaurang av bättre standard. Om den anställde under en tjänsteresa samma dag uppehåller sig i mer än ett land bestäms avdraget, enligt 12 kap. 12 § inkomstskattelagen, efter det som gäller för vistelse i det land där han uppehållit sig den längsta delen av dagen (kl. 06–24).

¹ Se även 1 kap. 3 a § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

När det gäller logi, dvs. övernattnig, är utgiften för detta, enligt 12 kap. 13 § inkomstskattelagen, avdragsgill. Kan den skattskyldige inte visa vilken utgift han eller hon har haft, ska ett halvt maximibelopp per natt dras av vid tjänsteresa i Sverige och ett halvt normalbelopp vid tjänsteresa utomlands.

Avdrag för måltider och småutgifter regleras i bl.a. 12 kap. 14 § inkomstskattelagen. Om den skattskyldige fått ersättning för ökade utgifter för måltider och småutgifter (dagtraktamente) för en tjänsteresa i Sverige, ska avdrag göras för varje hel dag som tagits i anspråk för resan med ett maximibelopp och för varje halv dag med ett halvt maximibelopp. Om den skattskyldige visar att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor under beskattningsåret i en och samma tjänst varit större än det sammanlagda avdraget ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av.

Om den skattskyldige fått dagtraktamente för en tjänsteresa utomlands, ska avdrag göras för varje hel dag som tagits i anspråk för resan med ett normalbelopp och för varje halv dag med ett halvt normalbelopp. Visar den skattskyldige att utgiftsökningen under en tjänsteresa varit större än avdraget ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av. Det följer av 12 kap. 15 § inkomstskattelagen.

Har den skattskyldige inte fått dagtraktamente men gör sannolikt att han haft ökade utgifter för måltider och småutgifter ska, enligt 12 kap. 16 § inkomstskattelagen, avdrag göras för varje hel dag med ett maximibelopp vid tjänsteresa i Sverige och med ett normalbelopp vid tjänsteresa utomlands. För varje halv dag ska avdrag göras med ett halvt maximibelopp vid tjänsteresa i Sverige och med ett halvt normalbelopp vid tjänsteresa utomlands. Om den skattskyldige visar att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor i Sverige under beskattningsåret i en och samma tjänst, alternativt under en tjänsteresa utomlands, varit större än det sammanlagda avdraget ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av.

Som nämnts ovan minskas rätten till avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa, enligt tremånadersregeln, om tjänsteresan varat längre tid än tre månader på samma ort. Under förutsättning att den skattskyldige fortfarande får ersättning från arbetsgivaren får avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter efter tre månader uppgå till högst 70 procent av maximibeloppet per hel dag för tiden fram till två års bortovaro om arbetsorten ligger i Sverige. För tiden därefter får avdraget uppgå till högst 50 procent av ett helt maximibelopp per hel dag. Om den skattskyldige inte får ersättning från arbetsgivaren får avdraget, om arbetsorten ligger i Sverige, uppgå till 30 procent av maximibeloppet per hel dag. Ökade utgifter för logi dras av på samma sätt som för tiden före tre månader. Det här följer av 12 kap. 6 och 21 §§ inkomstskattelagen.

Avdrag för ökade levnadskostnader ska minskas med värdet av kostförmåner som den skattskyldige fått. Det gäller dock inte sådana kostförmåner på allmänna transportmedel som enligt 11 kap. 2 § inkomstskattelagen inte ska tas upp till beskattning (12 kap. 17 och 22 §§ inkomstskattelagen).

9.3.4 Begränsad avdragsrätt vid Stockholmstraktamente

En riksdagsledamot som bor mer än 50 kilometer från Riksdagshuset har rätt till ett s.k. Stockholmstraktamente för sina tjänsteresor till Stockholm (5 kap. 2 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter). Stockholmstraktamente betalas för varje hel och halv dag som tjänsteresan tar i anspråk och motsvarar halva maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen avrundat till närmaste tiotal kronor. Stockholmstraktamentet betalas ut skattefritt. För 2025 uppgår Stockholmstraktamentet till 150 kronor.

I 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen finns det en särskild bestämmelse som är tillämplig på ledamöter som har rätt till Stockholmstraktamente som innebär att bestämmelserna om avdrag för måltider och småutgifter vid tjänsteresa samt bestämmelserna om tillfälligt arbete och dubbel bosättning inte ska tillämpas om ledamoten fått Stockholmstraktamente. I stället gäller att avdrag ska göras med 50 procent av ett maximibelopp för varje hel och för varje halv dag som tagits i anspråk för resan. Detta gäller oavsett om den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor till Stockholm under beskattningsåret varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt vad som nu sagts och oavsett om arbetet varit förlagt till Stockholm under längre tid än tre månader i en följd. Avdraget påverkas således inte av tremånadersregeln. Avdraget påverkas inte heller av eventuella kostförmåner och det görs inte någon skillnad mellan hel och halv dag.

Bestämmelsen infördes i samband med tillkomsten av Stockholmstraktamentet och syftar till att synkronisera avdragsrätten med Stockholmstraktamentet beloppsmässigt. Stockholmstraktamentet innebär vissa avsteg från gällande skatterättsliga regler. När ordningen med Stockholmstraktamentet infördes motiverades avstegen med att riksdagsledamöternas arbetssituation och arbetsvillkor var så speciella att de i sig medförde att avstegen kunde försvaras för att uppnå ett förenklat och mer ändamålsenligt ersättningssystem (2005/06:URF3 s. 25 och framst. 2005/06:RS4 s. 47).

9.4 Traktamente

Med begreppet traktamente avses ersättning som en arbetsgivare eller liknande betalar vid sidan av lön eller arvode för att täcka ökade levnadskostnader under en tjänsteresa utanför den vanliga verksamhetsorten som är förenad med övernattnings. Ersättning för ökade levnadskostnader utgör, enligt 11 kap. 1 § inkomstskattelagen, en skattepliktig inkomst för den anställde.

Den anställde får, som nämnts ovan, under vissa förutsättningar göra avdrag för sina ökade levnadskostnader vid en tjänsteresa. För att förenkla tillämpningen finns det vissa schablonbelopp som reglerar hur stora avdrag en arbetstagare får göra. Traktamenten som betalas ut och som motsvarar de avdragsgilla schablonbeloppen enligt 12 kap. inkomstskattelagen kan betalas ut skattefritt av arbetsgivaren. Det ska då inte betalas några arbetsgivaravgifter eller göras något skatteavdrag (2 kap. 11 § 1 socialavgiftslagen och 10 kap 3 § andra stycket 8 skatteförfarandelagen). Arbetstagaren får i sin tur inte heller

begära avdrag för ökade levnadskostnader vid inkomstbeskattningen. Det här kallas för tyst kvittning. Ersättningar som betalas ut och som överstiger de avdragsgilla schablonbeloppen betraktas däremot som en inkomst som ska beskattas. Om en arbetsgivare har betalat traktamente med ett lägre belopp än det avdragsgilla schablonbeloppet har den anställde rätt till avdrag med schablonen. I sådana fall ska också kostnadsersättningen tas upp som en inkomst i deklARATIONEN.

10 Stödet till den parlamentariska processen och ledamotskapet

10.1 Inledning

Riksdagens centrala statsrättsliga funktioner, som i huvudsak består i att stifta lag, besluta om statens budget, kontrollera regeringen och granska vissa dokument från EU, utförs rent faktiskt av kammaren, utskotten och EU-nämnden genom debatter, voteringar, beredning av riksdagsärenden samt information och samråd i frågor som gäller samarbetet inom EU.¹ Det är dessa funktioner som i detta avsnitt avses med den parlamentariska processen.

Ett av Riksdagsförvaltningens huvudsakliga uppdrag är enligt 14 kap. 2 § riksdagsordningen (RO) att biträda arbetet i kammaren och utskotten – det som i förarbetena kallas ”det egentliga riksdagsarbetet” (prop. 1973:90 s. 583).² En annan del av Riksdagsförvaltningens uppdrag är att bistå riksdagens ledamöter med sakuppgifter för riksdagsarbetet och i övrigt tillhandahålla resurser och service för ledamöterna och partigruppskanslierna för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ledamöterna att fullgöra sitt uppdrag (14 kap. 2 § RO och 1 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen, i fortsättningen instruktionslagen). Av instruktionslagen framgår också uttryckligen i förtydligande syfte att Riksdagsförvaltningen ska ansvara för att ledamöterna erbjuds parkeringsplats, övernattningsbostäder, arbetsrum, vidareutbildning, teknisk och elektronisk utrustning, barnverksamhet, försäkring och företagshälsovård (2 § 9 instruktionslagen, se även 2013/14:URF1 s. 136). Vidare ska Riksdagsförvaltningen enligt instruktionslagen ansvara för att ledamöter som lämnar riksdagen erbjuds stöd för övergång till förvärvsarbete (2 § 10 instruktionslagen).

Verksamheten inom Riksdagsförvaltningen syftar på olika sätt till att skapa förutsättningar för att riksdagen ska kunna fullgöra sina uppgifter som landets centrala statsorgan. Olika delar av förvaltningen bidrar på olika sätt; det kan göras direkt genom det biträde till den parlamentariska processen som ges av kammarens och utskottens kanslier eller indirekt genom den övriga förvaltningens stöd till de direkt stödjande delarna.

Det stöd som Riksdagsförvaltningen lämnar till riksdagens ledamöter syftar till att stödja ledamöterna i det parlamentariska arbetet, att ge ekonomisk ersättning för inkomstbortfall och merkostnader samt att ge stöd i sådana administrativa och praktiska frågor som är nödvändiga för att ledamöterna ska få sin vardag att fungera. Därutöver lämnar partigruppernas kanslier stöd som syftar till att ledamöterna och partigrupperna ska få det stöd som de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 § lagen [2016:1109] om

¹ Det som fortsättningsvis sägs om utskottens kanslier gäller också EU-nämndens kansli.

² Se även 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen partigrupsstödlagen).

10.2 Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen

Inom Riksdagsförvaltningen biträder kammarkansliet talmannen och verksamheten i övrigt i kammaren. På kammarkansliet, som är en del av kammaravdelningen, arbetar bl.a. kammarsekreterare och kammarhandläggare. I kammarkansliets uppgifter ingår bl.a. att registrera inkomna ärenden och på uppdrag av talmannen föreslå till vilket utskott ett ärende ska hänvisas. Kammarkansliet ansvarar även i övrigt för det löpande stödet till arbetet i kammaren, vilket bl.a. innefattar att på talmannens uppdrag utföra en konstitutionell granskning av motioner, interpellationer och skriftliga frågor. Det innefattar också stöd till planeringen av arbetet i kammaren, såsom att tillsammans med utskottens kanslichefer planera när olika ärenden ska behandlas i kammaren. Kammarkansliet tar fram förslag till kammarens sammanträdes- och ärendepaner, som talmannen beslutar om efter samråd med gruppledarna. Därutöver upprättar kammarkansliet talarlistor till debatterna och tillhandahåller övriga underlag för kammarens sammanträden samt biträder tjänstgörande talman i procedurfrågor under sammanträdena.

Utskotten biträds i sitt arbete av kanslier av varierande storlek. Vid kanslierna arbetar tjänstemän med juridisk, statsvetenskaplig, ekonomisk eller annan relevant utbildning. Kanslierna planerar utskottens verksamhet och stöder utskotten genom att ta fram underlag till utskottens beredning av ärenden samt bistår utskotten med övrigt utskottsarbete, såsom uppföljning och utvärdering, forsknings- och framtidsfrågor, resor och studiebesök. I arbetet ingår att skriva förslag till utskottens ställningstagande till propositioner, motioner, skrivelser m.m. i betänkanden, yttranden och utlåtanden. Kanslierna skriver normalt också fram förslag till minoritetens reservationer. Vidare stöder kanslierna utskotten i arbetet med EU-frågor. Som ett stöd i utskottskansliernas arbete finns handböcker, rutinbeskrivningar och exempelsamlingar.

För att arbetet i kammaren och utskotten ska kunna fungera förutsätts att andra delar av förvaltningen än kammarkansliet och utskottskanslierna deltar. Inom utskottsavdelningen finns t.ex., utöver kanslierna, en särskild enhet som stöder utskotten i arbetet med att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut samt med forsknings- och framtidsfrågor.

Som exempel kan också nämnas att det vid kammarens sammanträden ska föras både fullständiga protokoll och s.k. snabbprotokoll (6 kap. 24 § och tilläggsbestämmelse 6.24.1 RO). Inom kammaravdelningen finns det därför ett protokollkansli som svarar för att sådana protokoll förs. Riksdagens arbete dokumenteras också i riksdagstrycket. Till riksdagstrycket hör bl.a. motioner, betänkanden och riksdagsskrivelser. Inom fastighets- och serviceavdelningen finns enheten riksdagstryck som producerar, samordnar, distribuerar och säljer riksdagstrycket. Dessutom behövs ändamålsenliga lokaler för arbetet i

kammaren och utskotten. Inom fastighets- och serviceavdelningen svarar fastighetsenheten för lokalförsörjning och drift, underhåll och förvaltning av riksdagens fastigheter, medan serviceenheten svarar för lokalvården. Serviceenheten ger även i övrigt service till verksamheten i kammaren. Sammanträdena i kammaren förutsätter också viss teknik, det finns t.ex. mikrofoner för talare och ett voteringsystem som används vid voteringar. Det finns även informationstavlor som visar vilket ärende som ledamöterna debatterar, vem som talar och resultatet av en omröstning. Dessutom filmas alla sammanträden. Inom it-avdelningen finns enheten it-produktion som svarar för drift av kammarsystemet och för tv-produktion. Riksdagsförvaltningen har också utvecklat de s.k. Rixsystemen som är ett antal it-system som stöder den parlamentariska processen. I systemen ska de parlamentariska dokumenten registreras och systemen utgör på så vis den parlamentariska processens diarium. Systemen ska även stödja framtagandet av beslutsunderlag inför riksdagens beslut. I sammanhanget kan nämnas att det pågår ett arbete med att modernisera kammarsystemet och en mer digitaliserad dokumenthantering inom ramen för den parlamentariska processen förbereds.

Den parlamentariska processen måste kunna fungera både i vardagen och vid incidenter och kriser som vid krig och krigsfara. Inom Riksdagsförvaltningen finns det en säkerhetsavdelning som bl.a. svarar för bevakning, och för att upprätthålla tillträdeskydd vid riksdagens lokaler, för krisberedskap samt för säkerhetshöjande åtgärder och stöd vid evenemang och sammanträden. Säkerhetsarbetet bidrar också till att riksdagen kan vara ett öppet och tillgängligt parlament.

För att öka öppenheten och tillgängligheten till information om riksdagen och riksdagens arbete finns det vidare en kommunikationsavdelning som bl.a. ansvarar för riksdagens webbplats och andra digitala kommunikationskanaler, klarspråksarbete och besöksverksamhet.

10.3 Riksdagsförvaltningens stöd till ledamotskapet

10.3.1 Inledning

Uppdraget som riksdagsledamot är mångfasetterat, och riksdagsarbetet är varierande. För att kunna fullgöra uppdraget behöver ledamöterna olika typer av stöd. Att ledamöterna får ersättning för sitt arbete och sina omkostnader – och att ersättningen är tillräckligt stor – har från demokratisk synpunkt ansetts viktigt. Därigenom främjas rekryteringen till riksdagsuppdraget, och garantier skapas för att ledamöterna inte blir så beroende av andra inkomstkällor att deras oberoende i riksdagsarbetet kan sättas i fråga (prop. 1973:90 s. 587).

Ersättningssystemet har från tid till annan utformats på olika sätt, och regelverket har ändrats vid ett stort antal tillfällen. I grund och botten har det dock hela tiden handlat om att ersätta dels det inkomstbortfall som riksdagsuppdraget leder till, dels de merkostnader som vistelsen i Stockholm och uppdraget i övrigt för med sig (jfr försl. 1973:18 s. 8 f. och bet. KU 1973:50). En

historisk tillbakablick i frågor som rör ersättning till riksdagens ledamöter finns i betänkandet Ändringar i ersättningslagen (2020/21:URF2).

Att ledamöterna har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel framgår av riksdagsordningen (5 kap. 2 § RO). Närmare bestämmelser om arvode och andra ersättningar för ledamöter och ersättare finns i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen). Begreppet ersättning i ersättningslagen innefattar inte bara direkt ekonomisk gottgörelse utan även andra förmåner av ekonomisk natur, exempelvis tillgång till teknisk utrustning och parkering (2013/14:URF1 s. 128 och 2020/21:URF2 s. 90).

I tidigare lagstiftningsärenden har vikten av balans mellan olika intressen framhållits när det gäller regleringen av riksdagsledamöternas villkor. Som vägledande utgångspunkter uttalades i betänkandet Ändringar i ersättningslagen (2020/21:URF2 s.140) följande:

I utredningens direktiv framhålls – i likhet med tidigare lagstiftningsärenden – att regleringen av ledamöternas ekonomiska villkor bör präglas av en balans mellan olika intressen. Ledamöterna måste ges möjlighet att mot bakgrund av de särskilda krav som uppdraget ställer verka under rimliga villkor. Det är sålunda angeläget att villkoren är utformade på ett sådant sätt att alla oavsett bakgrund och levnadsförhållanden ska kunna utöva uppdraget som riksdagsledamot och samtidigt ha ett normalt familjeliv.

Samtidigt framhålls vikten av att villkoren inte uppfattas som överdrivet förmånliga eller omotiverat gynnsamma. Om regleringen inte upplevs som rimlig finns det en risk för att förtroendet för ledamöterna och riksdagens arbete påverkas negativt. Villkoren ska, enligt direktiven, ses i ljuset av de villkor som gäller för statligt anställda. Skillnader måste motiveras sakligt och kunna hänföras till riksdagsuppdraget.

Dessa utgångspunkter har varit vägledande i vårt arbete.

Riksdagens ledamöter omfattas av bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229). Inkomstskattelagens bestämmelser kring förmånsbeskattning och avdragsrätt för ökade levnadskostnader är av grundläggande betydelse för regleringen av riksdagsledamöternas rätt till ersättning. En återkommande strävan i tidigare lagstiftningsärenden om ersättning till riksdagens ledamöter har varit att utforma regelverket så att det inte lämnas skattepliktiga förmåner till ledamöter eller andra (2020/21:URF2 s. 126).

Utöver den ersättning som ledamöterna har rätt till enligt ersättningslagen lämnar Riksdagsförvaltningen annat stöd och annan service till ledamöterna för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

I lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ finns bestämmelser om arvoden för vissa uppdrag utöver det ordinarie riksdagsuppdraget, såsom uppdrag i bl.a. Sveriges riksbank, riksdagsstyrelsen och riksdagens råd för Riksrevisionen. Lagen kommer inte att beröras närmare här.

10.3.2 Ersättningslagens innehåll och tillämpningsområde

Den grundläggande regleringen av riksdagsledamöternas ekonomiska villkor har tagits in i lag. En betydande del av den materiella regleringen har därutöver skett genom föreskrifter utfärdade av myndigheter under riksdagen. Riksdagen har uttalat att principiella och grundläggande regler för ledamöternas ekonomiska villkor bör komma till uttryck i lag, medan den närmare regleringen bör anförtros åt myndigheter under riksdagen. Ett exempel på det är konstitutionsutskottets uttalande i betänkande KU 1973:50 s. 4.

Liksom tidigare har en genomgående strävan varit att inte göra reglerna i ersättningsstadgan onödigt detaljerade utan där endast slå fast de principer som bör råda och som det bör ankomma på förvaltningsstyrelsen att närmare utforma. Vid sidan av de i stadgan intagna reglerna kommer det sålunda – liksom tidigare – att finnas åtskilliga särskilda tillämpningsföreskrifter. Dessa utformas av förvaltningsstyrelsen med stöd av bemyndigandet i 26 § ersättningsstadgan.

Utskottet delar meningen att det är en rationell och lämplig ordning att förvaltningsstyrelsen i största möjliga utsträckning bemyndigas att fatta de erforderliga besluten rörande tillämpningen av bestämmelserna i stadgan. Särskilt det nya systemet med ersättare för riksdagsledamöterna kan innebära vissa praktiska konsekvenser, som inte nu torde kunna helt överblickas. Bemyndigandet bör sålunda ses även som ett uppdrag åt förvaltningsstyrelsen att kontinuerligt följa och överväga uppkommande ersättningsfrågor för riksdagens ledamöter.

I samband med att det gjordes vissa ändringar i ersättningslagen konstaterades att de materiella reglerna i den då gällande tillämpningsföreskriften till ersättningslagen gick längre än vad verkställighetsföreskrifter normalt gör och att så var fallet även tidigare.³ Det bedömdes inte finnas något hinder mot det så länge bestämmelserna rymdes inom vad som enligt 8 kap. 13 § andra stycket regeringsformen kan delegeras till en myndighet under riksdagen att besluta om. Med tanke på regelverkets omfattning och komplexitet ansågs det snarare nödvändigt att lagstiftningen kompletterades med ytterligare bestämmelser på föreskriftsnivå. Lagen skulle annars bli mycket omfattande, svår att överskåda och detaljrik. Det skulle också krävas ställningstaganden från riksdagens sida i en mängd detaljfrågor som lämpar sig bättre för en reglering på myndighetsnivå. Några bestämmelser i föreskriften ansågs dock vara av så grundläggande betydelse att de flyttades över till ersättningslagen. Utredningens förslag innebär att strukturen på den då gällande tillämpningsföreskriften ändrades i sådan grad att den ersattes med en ny föreskrift – riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningsföreskriften).⁴

I och med att ersättningslagen infördes och den då gällande tillämpningsföreskriften till lagen tillkom gjordes vissa föreskrifter om till allmänna råd. De riktar sig till såväl ledamöter som Riksdagsförvaltningen och ska fungera som rekommendationer och ge utrymme för flexibilitet och anpassning till

³ Riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2016:5) om tillämpningen av lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

⁴ 2020/21:URF2 s. 143.

omständigheterna i det enskilda fallet (2013/14:URF1 s. 129 och 2020/21:URF2 s. 102 f.).

Ersättningslagen gäller för talmannen och ersättare på samma sätt som för ledamöter såvida något annat inte anges (1 kap. 1 och 5 §§ ersättningslagen). Bestämmelserna i lagen är utformade som rättigheter för ledamöterna.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse över innehållet i ersättningslagen och den kompletterande ersättningsföreskriften.

I ersättningslagen finns bestämmelser om

- arvode (3 kap.)
- resekostnadsersättning (4 kap.)
- traktamente (5 kap.)
- övernattingsbostad och logiersättning (6 kap.)
- arbetsrum samt teknisk och elektronisk utrustning (7 kap.)
- barnverksamhet (8 kap.)
- ålderspension (9 kap.)
- sjukpension (10 kap.)
- efterlevandepension (11 kap.)
- inkomstgaranti (12 kap.)
- omställningsstöd (13 kap.)
- försäkring, rehabilitering och företagshälsövård (14 kap.)
- återkrav (14 a kap.)
- överklagande (15 kap.).

Arvode

Att ledamöterna har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel framgår av riksdagsordningen (5 kap. 2 § RO). Närmare bestämmelser om arvode finns i ersättningslagen.

Talmannen har rätt till ett månatligt arvode som motsvarar arvodet till statsministern (3 kap. 1 § ersättningslagen). En ledamot har rätt till ett månatligt arvode som bestäms av Riksdagens arvodesnämnd (3 kap. 2 § ersättningslagen). Sedan den 1 januari 2025 uppgår ledamöternas arvoden till 78 500 kronor per månad. Arvodets storlek omprövas normalt en gång per år.

Vissa uppdrag berättigar till ett månatligt tilläggsarvode. En vice talman har t.ex. rätt till ett månatligt tilläggsarvode som uppgår till 30 procent av ledamotsarvodet (3 kap. 3 § ersättningslagen). En ordförande i ett utskott eller i EU-nämnden har rätt till ett månatligt tilläggsarvode som uppgår till 20 procent av ledamotsarvodet (3 kap. 4 § ersättningslagen). En vice ordförande i ett utskott eller i EU-nämnden har rätt till ett månatligt tilläggsarvode som uppgår till 15 procent av ledamotsarvodet (3 kap. 5 § ersättningslagen).

Talmansarvode, ledamotsarvode och tilläggsarvode ska anses som inkomst av anställning enligt socialförsäkringsbalken och lagen (1991:1047) om sjuklön. Ledamoten ska i det sammanhanget anses som arbetstagare (3 kap. 7 § ersättningslagen).

En ledamot har rätt till ledamotsarvode och tilläggsarvode vid ledighet som understiger en månad. Om ledigheten uppgår till minst en månad har ledamoten rätt till arvode under ledigheten bara om ledigheten beror på offentligt uppdrag, sjukdom, föräldraledighet, vård av närstående eller fullgörande av totalförsvarspåbud. Med ett offentligt uppdrag avses ett uppdrag som ges av riksdagen eller regeringen eller av någon annan efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. En anställning utgör inte ett offentligt uppdrag (3 kap. 8 § ersättningslagen). Vid sjukfrånvaro och föräldraledighet på grund av sjukdom ska det göras ett kalenderdagsavdrag på arvodet (3 kap. 9 § ersättningslagen). Ledamoten har i stället, utöver ersättning från Försäkringskassan, rätt till ersättning i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. Sådan ersättning kan endast avse hela kalenderdagar (3 kap. 10 § ersättningslagen).

Kalenderdagsavdrag kan också göras på en ledamots egen begäran (3 kap. 11 § ersättningslagen). Vidare finns bestämmelser om återbetalning av arvode vid viss frånvaro från voteringsstillfällena i kammaren (3 kap. 13–19 §§ ersättningslagen).

Resekostnadsersättning

En ledamot har rätt till ersättning för sina kostnader för en tjänsteresa (4 kap. 1 § ersättningslagen). Med begreppet tjänsteresa avses en resa som en ledamot gör som ett led i utövningen av sitt uppdrag som riksdagsledamot och som påbörjas på tjänstestället, under en pågående tjänsteresa eller på en förrättningsort samt avslutas på tjänstestället eller på en förrättningsort (1 kap. 2 § ersättningslagen). En riksdagsledamot har sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten. Om bostaden inte uppfyller dessa krav utgör riksdagen ledamotens tjänsteställe (1 kap. 3 a § ersättningslagen).

Som exempel på resor som en ledamot gör som ett led i utövningen av riksdagsuppdraget anges i de allmänna råden i ersättningsföreskriften resor till och från riksdagen för att delta i riksdagsarbetet och resor till, från och i den valkrets för vilken ledamoten är vald. Ytterligare exempel är resor som föranleds av sammanträde med riksdagsgruppen, partikonferens och annat partiarrangemang, utskottsresa samt deltagande i arbetet i nämnder, delegationer, kommittéer eller liknande inom riksdagen, enskilda utrikes tjänsteresor och resor som föranleds av att en ledamot medverkar i ett arrangemang som syftar till att informera om riksdagen eller riksdagsuppdraget.

Vidare ersätts i vissa fall kostnader för resor som en ledamot har innan han eller hon har tillträtt sitt uppdrag (4 kap. 2 och 2 a §§ ersättningslagen) och kostnader för resor vid extraordinära händelser eller resor av annan icke förutsedd orsak (4 kap. 3 § ersättningslagen).

Resekostnader ersätts som utgångspunkt med den faktiska kostnaden för resan (4 kap. 6 § ersättningslagen). En begäran om ersättning för resekostnader

ska ges in skriftligen till Riksdagsförvaltningen snarast efter det att resan avslutats, dock senast inom sex månader. Därefter upphör rätten till ersättning (4 kap. 9 § ersättningslagen).

Riksdagsförvaltningen fastställer för varje valperiod ett belopp som en ledamot får använda för enskilda utrikes tjänsteresor. Sådana resor ska vara av värde för fullgörandet av riksdagsuppdraget (4 kap. 4 § ersättningslagen). Beloppet uppgår sedan den 1 augusti 2024 till 60 000 kronor (3 kap. 8 § ersättningsföreskriften).

Det finns bestämmelser om utrikes tjänsteresa på uppdrag av partigrupp i riksdagen i partigruppsstödlagen (4 kap. 7 § ersättningslagen).

En ledamot har i mån av tillgång rätt att använda Riksdagsförvaltningens parkeringsplatser (4 kap. 10 § ersättningslagen).

Traktamente

En ledamot har rätt till ett s.k. dagtraktamente vid en inrikes tjänsteresa till en annan ort än Stockholm om orten är belägen mer än 50 kilometer från ledamotens tjänsteställe och resan innefattar övernattning. Traktamente betalas för varje hel dag som tas in anspråk för tjänsteresan. Om ledamoten har fått fria måltider under resan ska måltidsavdrag göras. Om tjänsteresan har påbörjats kl. 12.00 eller senare på avresedagen eller har avslutats kl. 19.00 eller tidigare på hemresedagen har ledamoten rätt till ett halvt traktamente för varje sådan dag (5 kap. 1 § ersättningslagen).

Sedan 2006 finns det en särskild ersättning som lämnas till de ledamöter som reser till och övernattar i Stockholm inom ramen för sitt uppdrag som ledamot, det s.k. Stockholmstraktamentet. Ledamoten har inte rätt till Stockholmstraktamente för dagar som berättigar till dagtraktamente eller utlandstraktamente (5 kap. 2 § ersättningslagen). Stockholmstraktamentet uppgår till ett lägre belopp än dagtraktamentet. Måltidsavdrag görs inte.

I ersättningslagen finns även bestämmelser om utlandstraktamente och förrättningsställag (5 kap. 3 § ersättningslagen).

En begäran om traktamente ska ges in skriftligen till Riksdagsförvaltningen snarast efter det att resan avslutats, dock senast inom sex månader. Därefter upphör rätten till traktamente (5 kap. 5 § ersättningslagen).

Övernattningsbostad och logiersättning

En ledamot som har sitt tjänsteställe mer än 50 kilometer från Riksdagshuset har rätt till en övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd (6 kap. 1 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka övernattningsbostäder som ska ställas till respektive partigrupps förfogande och partigrupperna fördelar sedan respektive tilldelade övernattningsbostäder bland sina ledamöter som enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad (6 kap. 7 och 8 §§ ersättningslagen).

Riksdagsförvaltningen ska se till att övernattningsbostäderna är basmöblerade och har basutrustat kök för matlagning. Ledamoten svarar i sin tur själv

för städning av bostaden och för handdukar, sänglinne och liknande (6 kap. 3 § ersättningsföreskriften). Vidare svarar Riksdagsförvaltningen för bl.a. besiktning, drift och underhåll av bostäderna (6 kap. 4 § ersättningsföreskriften).

Om Riksdagsförvaltningen inte kan tillhandahålla en ledamot som har rätt till övernattningsbostad en bostad i förvaltningens bostadsbestånd, eller om det till följd av ledamotens personliga förhållanden finns särskilda skäl, har han eller hon rätt till ersättning för eget boende inom 50 kilometer från Riksdagshuset (logiersättning) (6 kap. 4 § ersättningslagen). Logiersättningen får högst uppgå till 9 000 kronor per månad (7 kap. 3 § ersättningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen prövar efter ansökan om en ledamot har rätt till övernattningsbostad eller logiersättning (6 kap. 6 § ersättningslagen). Rätten till övernattningsbostad och logiersättning förutsätter att ledamoten disponerar en bostad på hemorten som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj.

Ansökan om att få disponera en övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd görs för varje valperiod hos Riksdagsförvaltningen på en blankett som fastställs av förvaltningen. Ledamoten ska i ansökan på heder och samvete intyga att han eller hon på sitt tjänsteställe disponerar en bostad inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj (6 kap. 17 och 18 §§ ersättningsföreskriften). Bestämmelser om ansökan om logiersättning finns i 7 kap. 6–10 §§ ersättningsföreskriften.

Arbetsrum och teknisk utrustning

En ledamot har rätt till ett arbetsrum i riksdagens lokaler (7 kap. 1 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka arbetsrum som ska ställas till respektive partigrupps förfogande. Partigruppen fördelar tilldelade arbetsrum mellan ledamöterna i gruppen (7 kap. 3 § ersättningslagen).

Riksdagsförvaltningen ska se till att det i arbetsrummet finns kontorsmöbler, belysning, textilier och konst (8 kap. 1 § ersättningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen ska också se till att sedvanlig lokalvård utförs i kontorsutrymmen (8 kap. 2 § ersättningslagen).

I partigruppsstödlagen finns bestämmelser om arbetsplatser till politiska sekreterare och partigruppens kansliledning.

En ledamot har rätt till den tekniska och elektroniska utrustning, i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer, som behövs för att utöva riksdagsuppdraget (7 kap. 12 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen får ersätta en ledamots kostnader som uppkommer för att ledamoten inom riksdagsuppdraget använder någon annan teknisk och elektronisk utrustning än den som tillhandahålls av Riksdagsförvaltningen (7 kap. 14 § ersättningslagen).

Riksdagsförvaltningen beslutar om den tekniska och elektroniska utrustning som ska finnas i arbetsrummen i riksdagen och den mobila och övriga utrustning som ledamöterna ska erbjudas kostnadsfritt (9 kap. 1 § ersättningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen beslutar vidare om vilka varor och tjänster, inklusive programvaror och licenser för dessa, som den tekniska och

elektroniska utrustningen ska bestå av samt vilka leverantörer som ska anlitas. Förvaltningen beslutar när utrustningen ska bytas (9 kap. 2 § ersättningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska för den tekniska och elektroniska utrustning som förvaltningen tillhandahåller betala abonnemang, trafikavgifter för telefoni inom riksdagsuppdraget, trafikavgifter för datakommunikation och andra kostnader som uppkommer vid användningen av utrustningen inom riksdagsuppdraget (9 kap. 3 § ersättningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen ska se till att ledamöterna har fungerande tele- och datakommunikationer på tjänstestället (9 kap. 4 § ersättningsföreskriften).

En ledamot får normalt sett tillgång till en bärbar dator med mobilt bredband, dockningsstation, bildskärm, tangentbord och mus, vilket också kan erbjudas som hemutrustning tillsammans med skrivare och skanner. Alla ledamöter erbjuds också en smartmobil och en pekplatta.

Barnverksamhet

En ledamot har i mån av platstillgång rätt till tillfällig barnverksamhet för barn i åldern ett t.o.m. tolv år. Rätten gäller ledamotens egna barn; barn till ledamotens make eller maka, registrerade partner eller sambo; barn till en person som lever i ett parförhållande med ledamoten utan att de har ett gemensamt hushåll och barn som är familjehemsplacerade hos ledamoten (8 kap. 1 § ersättningslagen). Barnverksamheten är avgiftsfri (8 kap. 2 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen ska lämna kontrolluppgifter om förmånens värde till Skatteverket (10 kap. 13 § ersättningsföreskriften).

Barnverksamheten syftar till att underlätta för ledamöterna att förena uppdraget som ledamot med rollen som förälder och möjliggöra för ledamöterna att vid enstaka tillfällen ta med barnen till riksdagen.

Pensioner

En ledamot har rätt till ålderspension om han eller hon tillgodoräknas pensionsrätt (9 kap. 1 § ersättningslagen). Pensionsrätt tillgodoräknas ledamoten varje månad som han eller hon har fått arvode eller sjukpension (9 kap. 2 § ersättningslagen). En ledamot har rätt till ålderspension tidigast fr.o.m. den månad då han eller hon fyller 63 år och längst t.o.m. den månad då ledamoten avlider (9 kap. 12 § ersättningslagen).

En ledamot har rätt till sjukpension för tid då han eller hon får hel sjuksättning eller hel aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. För rätt till sjukpension krävs det att arbetsförmågan på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan har blivit helt eller i det närmaste helt nedsatt under uppdragstiden och att arbetsförmågan oavbrutet är nedsatt i sådan omfattning till dess att ledamoten får hel sjuksättning eller hel aktivitetsersättning (10 kap. 1 § ersättningslagen). Sjukpension lämnas längst t.o.m. månaden före den månad då ledamoten fyller

66 år eller, om ledamoten avlider dessförinnan, t.o.m. den månad då dödsfallet inträffar (10 kap. 2 § ersättningslagen).

Efterlevandepension lämnas till efterlevande maka eller make som stadigvarande sammanbodde med ledamoten när ledamoten avled och till efterlevande barn till den som vid sin död var ledamot av riksdagen eller fick sjukpension eller ålderspension enligt ersättningslagen (11 kap. 1 och 2 §§ ersättningslagen). Efterlevandepension till maka eller make lämnas som huvudregel under sex år fr.o.m. månaden efter dödsfallet (11 kap. 5 § ersättningslagen). Efterlevandepension till barn lämnas längst t.o.m. den månad barnet fyller 20 år (11 kap. 6 § ersättningslagen).

Den 1 januari 2026 kommer vissa ändringar i ersättningslagen att träda i kraft som syftar till att anpassa reglerna om pension till de ändrade bestämmelserna om åldersgränser m.m. i det allmänna pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem.

Inkomstgaranti och omställningsstöd

En ledamot som lämnar riksdagsuppdraget före 66 års ålder har, för att kunna övergå till förvärvsarbete, rätt till stödåtgärder i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer (12 kap. 3 § och 13 kap. 3 § ersättningslagen). Stödåtgärder lämnas i form av karriärrådgivning, coachning och liknande, samt kompetensutveckling. Kostnaderna för åtgärderna får uppgå till högst 50 000 kronor per tidigare ledamot. Resa och uppehälle i samband med stödåtgärder ersätts inte (12 kap. 1 § ersättningsföreskriften). Stödet motsvarar det stöd som erbjuds genom trygghetsavtalen på arbetsmarknaden.

Utöver stödåtgärderna lämnas ekonomiskt stöd i form av inkomstgaranti eller ekonomiskt omställningsstöd. Syftet är att skapa en ekonomisk trygghet för en avgående ledamot och underlätta för den som har varit riksdagsledamot att övergå till förvärvsarbete (12 kap. 2 § och 13 kap. 2 § ersättningslagen).

Ledamöter som valts in i riksdagen före 2014 omfattas av reglerna om inkomstgaranti, och reglerna tar sikte på de ledamöter som före 66 års ålder lämnar riksdagsuppdraget efter minst tre hela års sammanhängande tid i riksdagen (12 kap. 1 och 5 §§ ersättningslagen). Under hur lång tid inkomstgaranti lämnas beror som utgångspunkt på hur länge ledamoten varit i riksdagen och ledamotens ålder (12 kap. 8 § ersättningslagen).

Det ekonomiska omställningsstödet omfattar ledamöter som inte har rätt till inkomstgaranti (13 kap. 1 § ersättningslagen). Rätten till ekonomiskt omställningsstöd förutsätter att ledamoten har tjänstgjort i riksdagen under en sammanhängande tid av minst ett år (13 kap. 5 § ersättningslagen).

Den 1 januari 2026 kommer vissa ändringar i ersättningslagen att träda i kraft som syftar till att anpassa reglerna om avgångsförmåner till de ändrade bestämmelserna om åldersgränser m.m. i det allmänna pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem.

Försäkring, rehabilitering och företagshälsovård

En ledamot har rätt till försäkringsförmåner i form av grupplivförsäkring, tjänstereseförsäkring och arbetsskadeförsäkring i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer (14 kap. 1 § ersättningslagen).

En ledamot har också rätt till företagshälsovård i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer (14 kap. 2 § ersättningslagen). Företagshälsovården består av arbetsrelaterad vård och av tillgång till sköterskemottagning i riksdagens lokaler. Företagshälsovården är avgiftsfri. Sjukvårdstjänster ingår inte i företagshälsovården (15 kap. 2 § ersättningsföreskriften). En ledamot ska ha tillgång till läkarmottagning i riksdagens lokaler i den omfattning som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Ledamoten ska vid besök på mottagningen betala en avgift (15 kap. 3 § ersättningsföreskriften).

Om det finns särskilda skäl kan en riksdagsledamot efter prövning av Riksdagsförvaltningen få ersättning för kostnader för insatser i rehabiliteringssyfte (14 kap. 3 § ersättningslagen).

Återkrav och överklagande

En ledamot är skyldig att betala tillbaka utbetalning av arvode, resekostnadsersättning, traktamente, logiersättning eller pension, som har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, om han eller hon har orsakat utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om en sådan utbetalning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och ledamoten insett eller skäligt borde ha insett detta (14 a kap. 1 § ersättningslagen).

Om det finns särskilda skäl får ett återkrav och ränta efterges helt eller delvis (14 a kap. 4 § ersättningslagen).

Bestämmelser om återkrav av inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd finns i 12 kap. 35 och 36 §§ och 13 kap. 31 och 32 §§ (14 a kap. 6 § ersättningslagen).

I 15 kap. ersättningslagen finns bestämmelser om hur man överklagar beslut som har fattats av Riksdagsförvaltningen, Riksdagens arvodesnämnd och Statens tjänstepensionsverk.

10.3.3 Annat stöd och annan service som lämnas av Riksdagsförvaltningen

Utöver den ersättning som ledamöterna har rätt till enligt ersättningslagen lämnar Riksdagsförvaltningen annat stöd och annan service till ledamöterna för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Det handlar både om stöd till ledamöterna i det parlamentariska arbetet i form av t.ex. kunskapsstöd och annat praktiskt och administrativt stöd. Den beskrivning som följer syftar till att i väsentliga delar beskriva det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller och är inte avsedd som en uttömmande redovisning.

Biträde till ledamöternas parlamentariska arbete lämnas när det är fråga om arbetet i kammaren och utskotten i huvudsak av kammarkansliet och utskottskanslierna. Det biträde som kammarkanslierna och utskottskanslierna lämnar beskrivs närmare i avsnitt 10.2. Som stöd för ledamöternas arbete i kammaren finns också den s.k. kammarappen som är ett internt arbetsverktyg där ledamöterna på ett enkelt sätt kan ta del av och få överblick över kammarens arbete. I kammarappen finns all information om kammarens planering och ärenden. En annan applikation som finns att tillgå för ledamöterna är den s.k. mötestjänsten som ger tillgång till alla sammanträdeshandlingar i ett utskott inklusive möjlighet att anteckna i dem samt tillgång till historiska handlingar.

Inom ramen för utskottsarbetet kan utskottskanslierna lämna stöd till ledamöterna i kunskapsfrågor. Ledamöterna kan även få stöd i kunskapsfrågor av riksdagens utredningstjänst (RUT) som kan utföra utredningsuppdrag åt ledamöterna. Utredningstjänsten kan bidra med analyser och faktasammanställningar, inhämtning, bearbetning och analys av regional, nationell och internationell statistik och juridiska analyser av svensk och internationell rätt samt EU-rätt. Utredarna vid utredningstjänsten har sin bakgrund inom nationalekonomi, juridik och natur- och samhällsvetenskap. Annat kunskapsstöd är riksdagsbiblioteket som är ett specialbibliotek inom samhällsvetenskap och juridik. På uppdrag av riksdagens ledamöter kan bibliotekets personal göra informationssökningar och ta fram faktaunderlag. Genom riksdagsbiblioteket har ledamöterna också tillgång till flera olika tjänster för omvärldsbevakning, såsom nyhets- och ämnesdatabaser. Nyhetsdatabaserna ger ledamöterna tillgång till nyheter både nationellt och internationellt. Genom ämnesdatabaserna kan ledamöterna också få tillgång till olika artiklar, tidskrifter och vetenskaplig litteratur.

En del i ledamöternas kunskapsinhämtning är att bjuda in externa aktörer till möten och seminarier i riksdagens lokaler, och ledamöterna får inom ramen för sitt ledamotsuppdrag använda riksdagens lokaler för sådana arrangemang. Som stöd finns därför inom Riksdagsförvaltningen t.ex. en lokalbokningsfunktion som kan svara på frågor om möteslokalerna och bistå med viss praktisk hjälp i lokalerna. Ledamöterna kan också beställa catering till ett möte eller seminarium genom den restaurang som Riksdagsförvaltningen upphandlat och få hjälp med besöksbrickor och andra trycksaker av enheten riksdagstryck som också utgör internt tryckeri. Som stöd för ledamöter som ska anordna ett möte eller seminarium i riksdagens lokaler har Riksdagsförvaltningen tagit fram checklistor.

Många ledamöter har sin hemort utanför Stockholm men vistas regelbundet i Stockholm, eftersom det är där riksdagen sammanträder. Utöver resorna mellan hemorten och riksdagen gör ledamöterna även andra resor, både inrikes och utrikes sådana, för att t.ex. göra studiebesök och delta i olika typer av arrangemang. Till sin hjälp vid resebokningar har ledamöterna tillgång till en resebyrå som Riksdagsförvaltningen har upphandlat. Riksdagsförvaltningen har också upphandlat ett reseräkningssystem i vilket ledamöterna redovisar sina reseräkningar. Inom Riksdagsförvaltningens förvaltningsavdelning finns

vidare enheten ledamotsersättningar som bl.a. handlägger ärenden om resekostnadsersättning och traktamente till ledamöter och som ger stöd till ledamöterna i sådana frågor och i samband med att de redovisar sina reseräkningar. För att underlätta resandet har ledamöterna också rätt till t.ex. årskort på tåg.

Till stöd för ledamöternas arbete finns också riksdagens interna intranät. Intranätet tillhandahåller tjänster, nyheter och innehåll som anpassas för olika målgrupper. Genom Intranätet kan ledamöterna bl.a. få information om aktuella händelser och om kammarens och utskottens arbete. Ledamöterna kan också genom Intranätet komma åt de nyhets- och ämnesdatabaser som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller samt få information och stöd i olika praktiska frågor inom ramen för uppdraget. På Intranätet finns även introduktionsfilmer inom olika områden.

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller vidare ett servicecenter dit ledamöterna kan vända sig med frågor via telefon, mejl eller genom att personligen besöka servicecenters disk i Bankhallen i Riksdagshuset. Det finns vidare ett digitalt servicecenter där ledamöterna kan registrera, uppdatera och få återkoppling på sina ärenden. Servicecenter bistår med alla former av förfrågningar och lotsar till rätt funktion inom Riksdagsförvaltningen. Uppgifterna för servicecenter är varierade och består bl.a. av handläggning av parlamentariska dokument, hantering av hemliga handlingar, felanmälningar och förfrågningar om fastighetsrelaterade driftsfrågor. Även bokningsförfrågningar om vissa lokaler samt teknik och möbleringar i samband med frukost- och lunchmöten i matsalar samt evenemang i Bankhallen hanteras. Servicecenter förestår också gåvoshoppen och sköter servicen runt de gåvor som ledamöterna har tagit emot med värdering, register och gåvoförråd m.m. Inom Riksdagsförvaltningen finns även servicecenter-it dit ledamöterna kan vända sig med it-relaterade frågor.

De flesta av riksdagens ledamöter har sina arbetsrum i de delar av riksdagens lokaler som partigruppskanslierna disponerar. De ledamöter som är ordförande eller vice ordförande i ett utskott har däremot normalt sett sina arbetsrum i anslutning till utskottens kanslier. Oavsett var ledamöterna har sina arbetsrum tillhandahåller Riksdagsförvaltningen kontorsservice som bl.a. inbegriper post och distribution och våningsservice. I kontorsservice ingår bl.a. distribution av post, paket och riksdagstryck, budgång, anskaffning av kontorsmaterial, leverans av papper till kopiatorer, faxar, skrivare m.m. som står i offentliga utrymmen och på ledamöters arbetsrum, tömning av makulaturtunnor och pappersförstörare. En förändring av arbetsformerna genomfördes i samband med att ett digitalt servicecenter infördes. Sedan valet 2018 finns det inte längre fast placerad personal på våningarna (s.k. våningsassistenter) utan personalen har samlokaliseras. Personalen har alltså inte längre sin arbetsplats på partigruppernas kanslier utan har nu en arbetsplats i en gemensam lokal i ledamotshuset. Personalen utför dock fortfarande service i partigruppskansliernas lokaler och är där dagligen. Bakgrunden till förändringen var att allt färre ledamöter utnyttjade den typ av service som erbjöds och att servicenivån var personberoende. Genom samlokaliseringen erbjuds alla partigruppskanslier

samma servicenivå och en jämn service även vid t.ex. sjukfrånvaro och semestrar.

Som nämns i avsnitt 7.2.2 och 10.2 finns inom Riksdagsförvaltningen en säkerhetsavdelning som bl.a. svarar för bevakning och för att upprätthålla tillträdeskydd vid riksdagens lokaler, för krisberedskap samt för säkerhetshöjande åtgärder och stöd vid evenemang och sammanträden. Inom säkerhetsavdelningen finns också en personsäkerhetsfunktion som svarar för förvaltningens arbete med personsäkerhet. Funktionen ska samordna, stödja och följa upp Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet. I samverkan med Säkerhetspolisen bedömer och vidtar personsäkerhetsfunktionen åtgärder vid personsäkerhetsincidenter. Vidare ger funktionen råd och stöd till bl.a. ledamöter i frågor som rör deras trygghet och säkerhet. Personsäkerhetsfunktionen utbildar och informerar också i förebyggande syfte. Inom Riksdagsförvaltningen finns vidare en larmcentral som kan kontaktas dygnet runt och beredskapsfunktioner även utanför kontorstid.

Riksdagens ledamöter har tillgång till friskvård i riksdagens lokaler genom en styrketräningslokal, en motionslokal och motionspass.

10.4 Partigrupperna och deras kanslier

10.4.1 Inledning

Utöver det stöd som Riksdagsförvaltningen lämnar har partigrupperna i riksdagen egna kanslier som syftar till att ge riksdagsledamöterna och partigrupperna det stöd som de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 kap. 1 § partigruppsstödlagen).

Riksdagsförvaltningen ska till partigrupperna i riksdagen lämna basstöd, stöd för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och andra som arbetar i partigruppernas kanslier, stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor och stöd till kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning (1 kap. 2 § partigruppsstödlagen). Som partigrupp räknas varje grupp av riksdagsledamöter för ett parti som har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket vid ett riksdagsval (1 kap. 4 § partigruppsstödlagen).

Till en enskild ledamot som har blivit invald utan att tillhöra en partigrupp ska Riksdagsförvaltningen lämna begränsat stöd (1 kap. 3 § och 6 kap. 1 § partigruppsstödlagen).

Riksdagsstyrelsen har meddelat en föreskrift (RFS 2016:6) om tillämpningen av lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (tillämpningsföreskriften). Föreskriften kompletterar lagen.

10.4.2 Stöd enligt partigrupsstödlagen

Basstöd till partigrupper

Basstödet består av grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet är 2 400 000 kronor per år och tilläggsbeloppet är 79 000 kronor per år (2 kap. 1 § partigrupsstödlagen). En partigrupp som företräder ett regeringsparti har rätt till ett grundbelopp. Var och en av övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp (2 kap. 3 § partigrupsstödlagen). Därutöver har en partigrupp rätt till ett tilläggsbelopp för varje mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet (2 kap. 4 § partigrupsstödlagen).

Stöd till partigrupper för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier

Med politisk sekreterare till riksdagsledamot avses en person som arbetar i en partigrups kansli och som finansieras enligt 3 kap. 2–5 §§ partigrupsstödlagen (3 kap. 1 § partigrupsstödlagen). Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till kostnader för politiska sekreterare med ett belopp som förvaltningen bestämmer. Stödet ska motsvara kostnaden för en sekreterare per riksdagsledamot (3 kap. 2 § partigrupsstödlagen).

Stödet till kostnader för politiska sekreterare är avsett att bekosta handläggarghjälp åt riksdagens ledamöter (2 kap. 2 § tillämpningsföreskriften). När stödets storlek bestäms ska ett belopp om 73 400 kronor per politisk sekreterare och månad ligga till grund för beräkningen (2 kap. 3 § tillämpningsföreskriften). Partigrupperna beslutar om hur stödet för politiska sekreterare ska användas (2 kap. 4 § tillämpningsföreskriften).

Varje partigrupp har rätt att inrätta ett kansli i riksdagens lokaler och har rätt till arbetsplatser i lokalerna för de politiska sekreterare som har sitt tjänsteställe i riksdagen, dock högst så många arbetsplatser som motsvarar det antal mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet, och för partigruppens kansliledning med tio arbetsplatser (3 kap. 6 och 7 §§ partigrupsstödlagen och 2 kap. 5 § tillämpningsföreskriften). De arbetsplatser som har anvisats åt partigrupperna får endast användas av personer som stöder riksdagsledamöter och partigrupper i det löpande riksdagsarbetet (2 kap. 6 § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska se till att det på arbetsplatserna finns kontorsmöbler, belysning och textilier. Förvaltningen ska även se till att de övriga lokaler som respektive partigrupp disponerar är inredda på ett sätt som är förenligt med arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2 kap. 7 § tillämpningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen står för kostnader för lokalerna såsom kostnader för reparationer, underhåll, avskrivningar, el, värme, lokalvård, samordning och administration (2 kap. 8 b § tillämpningsföreskriften).

För varje arbetsplats som anvisats åt partigrupperna ska Riksdagsförvaltningen tillhandahålla en dator som är ansluten till riksdagens nätverk och en mobiltelefon som är ansluten till riksdagens växel. Om det finns särskilda skäl,

får både en fast telefon och en mobiltelefon tillhandahållas. Partigrupperna får i den utsträckning som Riksdagsförvaltningen bestämmer till självkostnad tillgång till sådan ytterligare teknisk och elektronisk utrustning som förvaltningen tillhandahåller (2 kap. 9 § tillämpningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka varor och tjänster, inklusive programvaror och licenser för dessa, som den tekniska och elektroniska utrustningen ska bestå av och vilka leverantörer som ska anlitas (2 kap. 10 § tillämpningsföreskriften).

Politiska sekreterare som har sitt tjänsteställe i riksdagen och andra som arbetar i en partigrups kansliledning har rätt att få tillträde till riksdagens lokaler och ta emot besök i lokalerna, disponera en arbetsplats i en partigrups kansli, ha ett it-konto i Riksdagsförvaltningens it-miljö, och anlita den resebyrå som Riksdagsförvaltningen anlitar (3 kap. 8 § partigrupsstödlagen).

Varje partigrupp står för de kostnader som arbetstagare på partikansliet har för abonnemang och trafikavgifter för den tekniska och elektroniska utrustning som tilldelats av Riksdagsförvaltningen (2 kap. 15 § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller kontorsmaterial och står även för kostnader för posthantering och annan allmän kontorsservice. Förvaltningen står dock inte för portokostnader (2 kap. 15 a § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ansvarar för att den fysiska arbetsmiljön vid arbetsplatserna och i partigruppernas gemensamma utrymmen uppfyller kraven i arbetsmiljölagen. Varje partigrups kansli ansvarar för att arbetsmiljöförhållandena i övrigt uppfyller kraven i arbetsmiljölagen (2 kap. 16 § tillämpningsföreskriften).

Stöd till partigrupper för kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor

Riksdagsförvaltningen ska till varje partigrupp lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor på uppdrag av partigruppen till länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, länder som har ansökt om medlemskap i EU och potentiella kandidatländer med 2 500 kronor per år för varje ledamot som tillhör partigruppen (4 kap. 1 § partigrupsstödlagen och 3 kap. 2 § tillämpningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen ska vidare till varje partigrupp lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters resor på uppdrag av partigruppen för deltagande i internationella konferenser utomlands och andra utrikes resor med 5 000 kronor per år för de första 20 mandatena som har tillfallit partiet i det senaste valet till riksdagen och med 2 500 kronor per år för varje ytterligare mandat som tillfallit partiet i valet (4 kap. 2 § partigrupsstödlagen och 3 kap. 3 § tillämpningsföreskriften).

En partigrupp får inte bevilja en ledamot stöd till andra kostnader för en utrikes resa än sådana kostnader som Riksdagsförvaltningen skulle ha svarat för när en anställd i förvaltningen hade deltagit i en motsvarande resa (4 kap. 3 § partigrupsstödlagen).

Stöd till partigrupper för kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning

Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas språkutbildning med 2 000 kronor per år under de två första åren efter ett ordinarie val för varje ledamot som tillhör partigruppen. Efter ett extra val ska Riksdagsförvaltningen lämna stöd för kostnader för riksdagsledamöternas språkutbildning till varje partigrupp för varje ledamot som tillhör partigruppen med ett belopp som svarar mot den tidsperiod som återstår till nästa ordinarie val. Utgångspunkten vid beräkningen av beloppet ska vara att bidrag lämnas med 1 000 kronor per år (5 kap. 1 § partigruppstödlagen och 4 kap. 2 § tillämpningsföreskriften).

Redovisning och återbetalning av stöden

Var och en av partigrupperna ska för varje räkenskapsår lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av hur partigruppen har använt det stöd som den har tagit emot enligt bestämmelser i partigruppstödlagen. Detsamma gäller en ledamot som fått stöd enligt 6 kap. Redovisningen ska lämnas senast den 1 juli året efter räkenskapsårets slut (7 kap. 1 § partigruppstödlagen).

Medel som en partigrupp mottagit under en valperiod enligt 4 kap. 1 och 2 §§ (stöd för kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor på uppdrag av en partigrupp) och 5 kap. 1 § (stöd för kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning) som inte har förbrukats under valperioden, ska betalas tillbaka till Riksdagsförvaltningen (8 kap. 1 § partigruppstödlagen).

En gång per valperiod ska Riksdagsförvaltningen göra en mer omfattande uppföljning av hur stöden har använts och hur ledamöterna har uppfattat stöden (5 kap. 2 § tillämpningsföreskriften).

10.4.3 Närmare om stödet till ledamöterna från de politiska sekreterarna

Fram till 1965 finansierades gruppkanslierna helt eller till avsevärd del med obligatoriska avgifter från de ledamöter som ingick i de olika grupperna. År 1965 beslutade riksdagen att införa ett kanslistöd, dvs. ett bidrag till gruppkanslier för riksdagspartierna (BaU 1965:54). För att förbättra kontorsservicen till riksdagens ledamöter infördes 1971 även en kontorshjälp (förs. 1971:14 och bet. KU 1971:38). På grund av att riksdagsarbetet hade blivit mer komplext övergick kontorshjälp, genom en reform som trädde i kraft den 1 januari 2000, till att inriktas på att bekosta handläggarghjälp, politiska sekreterare, åt ledamöterna i stället för den administrativa avlastning som stödet syftat till tidigare. Stödet skulle kanaliseras via partigrupperna och borde innefatta att svara för kvalificerade allmänna sekreteraruppgifter, bereda underlag och olika typer av politiska initiativ, skriva artiklar, tal och brev, att besvara elektronisk post från väljare m.fl. (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1 s. 18).

Partigrupperna beslutar om hur stödet för politiska sekreterare ska användas (2 kap. 4 § tillämpningsföreskriften). Samtliga partigrupper organiserar i dag handläggargstödet som en gemensam resurs för ledamöterna. De flesta politiska sekreterare arbetar i tematiskt indelade grupper med frågor inom utskottens ämnesområden.

I februari 2008 redovisades en uppföljning av hur stödet använts och hur de enskilda ledamöterna uppfattat stödet (2007/08:URF1). I utredningen rangordnades de uppgifter som ledamöterna uppgett att de fått hjälp med av de politiska sekreterarna i enlighet med vad som framgår av följande tabell.

Tabell 5 Arbetsuppgifter (rangordnade) som ledamöterna fått hjälp med av de politiska sekreterarna (procent)

| Arbetsuppgifter | Andel ledamöter |
|---|-----------------|
| Samla information | 80 |
| Skriva debattartiklar | 79 |
| Kontakter med medier | 68 |
| Skriva motioner | 63 |
| Fungera som ”bollplank” eller diskussionspartner i politiska frågor | 62 |
| Skriva interpellationer och frågor | 56 |
| Administrativa uppgifter (t.ex. boka resor, kopiera, skriva anteckningar) | 33 |
| Förbereda arbete i utskott | 33 |
| Kontakter med medlemmar, väljare och allmänhet | 32 |
| Kontakter med partiorganisationen | 29 |
| Förbereda arbete i kammaren | 26 |
| Skriva brev | 25 |
| Redogöra för tidigare ärenden (före tiden som ledamot) | 25 |
| Redogöra för aktuella ärenden | 24 |
| Skriva tal | 17 |
| Internationellt arbete | 8 |
| Annat | 7 |
| Jag har inte fått någon hjälp | 1 |
| Jag har inte begärt någon hjälp | 1 |

Källa: 2007/08:URF1 s. 55.

Ledamöterna rangordnade också arbetsuppgifter som de ansåg var viktigast att få hjälp med av de politiska sekreterarna i enlighet med vad som framgår av följande tabell.

Tabell 6 Arbetsuppgifter (rangordnade) som ledamöterna anser vara viktigast att få hjälp med av de politiska sekreterarna (procent)

| Arbetsuppgifter | Andel ledamöter |
|---|-----------------|
| Samla information | 69 |
| Skriva debattartiklar | 48 |
| Fungera som ”bollplank” eller diskussionspartner i politiska frågor | 44 |
| Kontakter med medier | 42 |
| Förbereda arbete i utskott | 29 |
| Skriva motioner | 27 |
| Redogöra för aktuella ärenden | 25 |
| Skriva interpellationer och frågor | 22 |
| Förbereda arbete i kammaren | 21 |
| Kontakter med medlemmar, väljare och allmänhet | 18 |
| Administrativa uppgifter (t.ex. boka resor, kopiera, skriva anteckningar) | 17 |
| Redogöra för tidigare ärenden (före tiden som ledamot) | 14 |
| Kontakter med partiorganisationen | 13 |
| Skriva tal | 10 |
| Skriva brev | 10 |
| Internationellt arbete, internationella kontakter | 6 |
| Annat | 6 |

Källa: 2007/08:URF1 s. 57.

11 Pågående arbeten i Riksdagsförvaltningen

11.1 Inledning

Riksdagsförvaltningen arbetar kontinuerligt med att utveckla verksamheten. Som exempel kan nämnas att det i Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan beskrivs olika mål som ytterst syftar till att stärka stödet till riksdagen och den parlamentariska processen samt till att underlätta ledamöternas vardag. I verksamhetsplanen beskrivs också de konkreta aktiviteter som har prioriterats för ett visst år och som ska bidra till att målen nås. Utvecklingsarbetet begränsas dock inte till verksamhetsplanens innehåll. Medarbetare i förvaltningen arbetar dagligen med förbättringar inom alla verksamhetsområden.

I det följande redovisas ett antal aktiviteter som exempel på det utvecklingsarbete som pågår inom Riksdagsförvaltningen. Redovisningen är inte avsedd att vara uttömmande.

11.2 Ledamotsundersökningen 2023

Riksdagsförvaltningen genomför återkommande undersökningar för att hämta in ledamöternas synpunkter och behov. Sommaren 2023 genomfördes en enkät bland riksdagens ledamöter i syfte att hämta in ledamöternas synpunkter på det stöd och den service som förvaltningen tillhandahåller. Det var 66 procent av ledamöterna, dvs. 229 personer, som besvarade enkäten. Undersökningen utformades i samarbete med ledamotsrådet. Frågorna i enkäten berörde ett antal centrala områden för ledamotsuppdraget, t.ex. kunskapsstödet, arbetsformerna i utskottsarbetet, arbetsrummen, teknikstödet och säkerheten. I anslutning till frågorna inom respektive område fanns det möjlighet för ledamöterna att lämna öppna fritextsvar.

Resultatet av undersökningen visade att de allra flesta ledamöterna trivs med sitt uppdrag och att majoriteten är nöjd med Riksdagsförvaltningen som helhet. Resultatet visade dock också att många ledamöter upplever att stödet från förvaltningen, och även från partigruppskanslierna, försämrats över tid. Ett ökat ledamotsfokus från förvaltningen efterlystes, där prioriteringar tydligare ska göras med ledamöternas och riksdagens bästa för ögonen. I undersökningen framkom vidare att ledamöterna upplever att den administrativa belastningen har ökat.

Resultatet av undersökningen har analyserats och omhändertagits, och Riksdagsförvaltningen har arbetat vidare med det som behöver förbättras och med att förstärka det som fungerar bra. Arbetet sker i dialog med bl.a. ledamotsrådet.

För verksamhetsplanen för 2024 har enkätens resultat varit en viktig grund och enligt verksamhetsplanen för 2025 ska förvaltningen följa upp hur ledamotsundersökningen har omhändertagits samt ta fram förslag till struktur för

kommande undersökningar. Ambitionshöjande insatser finns inplanerade även i den löpande verksamheten.

Flera uppdrag och aktiviteter har initierats som en följd av 2023 års ledamotsundersökning.

11.3 Närmare om vissa aktiviteter inom Riksdagsförvaltningen

I ledamöternas svar på 2023 års ledamotsundersökning efterlystes ett ökat ledamotsfokus från Riksdagsförvaltningen där prioriteringar ska göras med ledamöternas och riksdagens bästa för ögonen. Inom Riksdagsförvaltningen har därför ett långsiktigt arbete påbörjats som går ut på att få in ledamotsperspektivet i de dagliga arbetsprocesserna inom förvaltningen. Som ett led i det arbetet genomfördes Riksdagsförvaltningens årliga chefskonferens 2024 med ledamotsperspektivet som tema för konferensen. Ett annat arbete som pågår inom Riksdagsförvaltningen är att se över olika arbetssätt och processer för att underlätta arbetet för ledamöterna så mycket som möjligt.

I mars 2024 gav riksdagsdirektören fastighets- och serviceavdelningen i uppdrag att, med ledamotsperspektivet i fokus, inventera behov och kartlägga det nuvarande serviceuppdraget. I uppdraget ingick också att utifrån kartläggningen lämna förslag till förbättringar inom serviceområdet, för att underlätta för ledamöterna i deras uppdrag. Inom ramen för behovsinventeringen genomfördes intervjuer med ett antal ledamöter. Serviceuppdraget delredovisades för riksdagsdirektören i maj 2024 i form av en nulägesanalys och slutredovisades i september 2024 i form av en behovsanalys och förslag till förbättringar inom serviceområdet. Förbättringsområden i fokus för det fortsatta arbetet är bl.a. stöd i samband med möten och konferenser, administrativt stöd och service när det gäller arbetsrum och övernattningsbostäder. Riksdagsförvaltningen har t.ex. sett över hanteringen av besök och besöksgrupper och bl.a. förbättrat stödet på Intranätet genom att införa nya checklistor som ska göra det enklare för ledamöterna att följa rutinerna vid besökshanteringen. Vissa tekniska förbättringar har också genomförts så att det ska vara möjligt för ledamöterna att se sina anmälda besök i mobiltelefonen. Riksdagsförvaltningen har också genomfört utbildningsinsatser och erbjudit informationsträffar för partigruppskanslierna. Förvaltningen ser även över behovet av ytterligare resurser för att kunna utöka servicenivån.

Enheten ledamotsersättningar arbetar kontinuerligt med att förbättra servicen för ledamöterna, bl.a. genom olika kommunikationsinsatser. Som en del av det arbetet har medarbetare från enheten under våren 2024 erbjudit sig att träffa samtliga partigruppskanslier samt varit på plats i Bankhallen i Riksdagshuset en dag i månaden för att svara på frågor. Enheten har också haft flera informationstillfällen för ledamöter. En annan förändring i syfte att göra det snabbare och enklare för ledamöterna att redovisa sina reseräkningar är att underlag och kvitton, fr.o.m. årsskiftet 2024/2025, kan bifogas digitalt i det reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen har upphandlat. Riksdags-

förvaltningen har även infört digitala blanketter för att redovisa anhörigas övernattningsbostäder.

Ett initiativ efter 2023 års ledamotsundersökning är det s.k. trygghetsuppdraget som har inneburit att Riksdagsförvaltningen under 2024 har utrett de rättsliga förutsättningarna för förvaltningen att ytterligare stärka ledamöternas trygghet i uppdraget. Trygghetsuppdraget tog bl.a. sikte på att utreda de juridiska förutsättningarna för Riksdagsförvaltningen att öka ledamöternas trygghet i övernattningsbostäderna och i bostäderna på hemorten. Förvaltningen har också haft i uppdrag att fortsätta utveckla förvaltningens metoder och samordningsansvar för ledamöternas personsäkerhet i samarbete med partigruppskanslier och relevanta myndigheter. Trygghetsuppdraget redovisades i december 2024 och enligt verksamhetsplanen för 2025 ska Riksdagsförvaltningen omhänderta resultatet av uppdraget. När det gäller ledamöternas trygghet och säkerhet har också tillsynen av de övernattningsbostäder som ledamöterna disponerar utökats.

Som en följd av de synpunkter som lyftes fram i 2023 års ledamotsundersökning har Riksdagsförvaltningen även vidtagit åtgärder för att förbättra it-stödet. Som exempel kan nämnas att förvaltningen har arbetat för att ge ledamöterna bättre möjligheter till internetuppkoppling. En förstudie om att införa Microsoft 365, där bl.a. den digitala mötestjänsten Teams ingår, genomfördes också under 2024. Förstudien rekommenderar att Microsoft 365 införs som en hybridlösning.

Dessutom genomfördes det ett utvecklingsprojekt under 2024 om riksdagens intranät för att skapa enklare åtkomster till tjänster och innehåll som målgrupperna ofta använder sig av. Förändringarna planeras att införas under 2025. Ledamöterna har varit i särskilt fokus under projektets gång.

Därutöver arbetar Riksdagsförvaltningen bl.a. med att se över formerna för samordningen med partigruppernas riksdagskanslier.

12 Ändrade förutsättningar för riksdagen och dess ledamöter

12.1 Inledning

Det svenska statsskicket bygger på folkstyrelse och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick. All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Det innebär att det ytterst är folket som bestämmer hur det svenska samhället ska vara beskaffat och vilket innehåll den offentliga makten ska ha. Att statsskicket är representativt innebär att medborgarna deltar indirekt i beslutsfattandet genom sina representanter i riksdagen och de kommunala församlingarna. Representanterna till de beslutande församlingarna väljs vid regelbundet återkommande val.

Riksdagen är det främsta statsorganet och folkets främsta företrädare. Till riksdagens huvudfunktioner räknas lagstiftning, beslut om statens budget samt kontroll av regeringen. Riksdagen, som består av en kammare med 349 ledamöter, fattar således centrala och viktiga beslut för medborgarna. Det svenska valsystemet bygger på partival med vissa inslag av personval. Riksdagens ledamöter representerar därmed partier, och riksdagens mandat fördelas mellan de partier som har fått tillräckligt många röster. Varje ledamots mandat är dock personligt. Riksdagsledamöterna har därför en central roll som det svenska folkets representanter och ledamotsuppdraget är ett mycket viktigt samhällsuppdrag som är unikt till sin karaktär.

Att riksdagens ledamöter ska ha förutsättningar att fullt ut utföra sitt uppdrag och representera väljarna är ytterst en fråga om att värna demokratin. En riksdagsledamot har fått sitt uppdrag av väljarna och är ansvarig inför dem. Med det följer att ledamöterna måste ges faktiska möjligheter att förvalta väljarnas förtroende och utföra det uppdrag som de är valda till och som de åtagit sig. Ett adekvat stöd främjar också rekryteringen till riksdagsuppdraget och skapar garantier för att ledamöternas oberoende i riksdagsarbetet inte ifrågasätts.¹

Huvuduppdraget för Riksdagsförvaltningen är att ge stöd till den parlamentariska processen i kammaren och utskotten samt till riksdagens ledamöter så att de ges bästa möjliga förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Som framgår av kommitténs direktiv har dock utvecklingen under senare tid inneburit förändringar både för riksdagen och för samhället i övrigt. Internationaliseringen, digitaliseringen och det förändrade säkerhetsläget i världen är exempel på förhållanden som för riksdagsledamöternas del ställer nya krav på arbetssätt och medför nya behov av kunskapsunderlag och administrativa rutiner. Det parlamentariska läget under de senare valperioderna med otydligare majoritetsförhållanden har härutöver inneburit att riksdagen har fått en mer betydelsefull

¹ Jfr prop. 1973:90 s. 587.

roll i det politiska beslutsfattandet. Kraven på utskotten har ökat och ledamöter måste i ökande utsträckning sätta sig in i omfattande och komplicerade riksdagsärenden och hämta in kunskap genom omvärldsbevakning, samtidigt som kontakten med väljare och det övriga civilsamhället ska upprätthållas, vilket också inkluderar en ökad närvaro i sociala medier. Till detta kommer den utveckling i hela samhället som bl.a. innebär ett krav på ökad digitalisering och administration samt en förväntan på att människor ska utföra många tjänster på egen hand. Denna utveckling återspeglas också i riksdagen och Riksdagsförvaltningen.

12.2 Förändringar i riksdagsarbetet

Det parlamentariska arbetet beskrivs närmare i avsnitt 5. Utifrån den beskrivningen kan kommittén konstatera att riksdagsarbetet under de senaste decennierna har förändrats i olika avseenden. Sammanfattningsvis kan man konstatera att aktiviteten i riksdagen har ökat, både som en följd av exempelvis det svenska EU-medlemskapet som inneburit nya uppgifter och som en följd av att riksdagen har fått en mer betydelsefull roll på grund av det parlamentariska läget.

Riksdagsarbetet präglas till stor del av behandlingen av regeringens propositioner, som utgör grunden för de flesta budgetbeslut och beslut om lagar och som därmed utgör en stor del av riksdagens arbetsmaterial. En förhållandevis stor del av riksdagens och riksdagsledamöternas arbete ägnas också åt motionsyrkanden. Antalet motionsyrkanden har ökat påtagligt under de senaste valperioderna. Fram till 2022 fick fler motionsyrkanden också stöd i riksdagen, och antalet tillkännagivanden till regeringen ökade som en följd av detta under samma period.

En annan förändring som påverkar omfattningen av riksdagsarbetet är att antalet utskottsinitiativ har ökat. En uppföljning och utvärdering av tillämpningen av initiativrätten genomfördes våren 2022 på uppdrag av konstitutionsutskottet (bet. 2021/22:KU35 s. 46 f.). Uppföljningen visar att ökningen av antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ var markant under riksmötena 2019/20 och 2020/21. Uppföljningen visar också att det har blivit vanligare att förslag väcks om att ett utskott ska ta ett initiativ utan att förslaget vinner stöd av utskottsmajoriteten samt att fler utskottsinitiativ beslutas av oeniga utskott. Den tid och de resurser som utskotten lägger ned på utskottsinitiativ har också ökat; utskotten har kommit att både bereda föreslagna initiativ vid fler sammanträdestillfällen och besluta om alltmer omfattande beredningsåtgärder. Det parlamentariska läget kan, enligt uppföljningen, vara en förklaring till att utskottens initiativrätt utnyttjas i ökad omfattning, men torde inte vara den enda förklaringen.

Under senare valperioder har det förekommit att storleksförhållandena mellan olika partikonstellationer i kammaren och i utskotten har skiljt sig åt. I vissa fall har partier som tillsammans har haft majoritet i utskotten inte haft

det i kammaren. Detta, som ibland kallas för falska majoriteter, har t.ex. inneburit att reservationer vunnit i ökad utsträckning vid kammarens beslut.

Andra exempel på att riksdagsarbetet har förändrats i viktiga avseenden under de senaste valperioderna är att ett alternativ till regeringens budgetproposition har vunnit i kammaren tre gånger. Det har också generellt skett en ökning av antalet brådskande riksdagsärenden. Som exempel kan nämnas att mängden brådskande lagstiftningsärenden och extra ändringsbudgetar ökade under covid-19-pandemin. Även kriget i Ukraina har medfört ett ökat antal brådskande ärenden.

I kammaren har sammanträdestiderna generellt sett ökat. Antalet timmar som ägnas åt arbetsplenium är stort och ligger över motsvarande antal under tidigare jämförbara år. Dessutom har både antalet interpellationer och frågor för skriftliga svar har ökat över tid. Enstaka år kan omfattningen av aktiviteten i kammaren variera, men sett över ett till två decennier har aktiviteten ökat.

Till riksdagens huvudfunktioner räknas lagstiftning, finansmakt och kontrollmakt men riksdagsarbetet präglas också av nya uppgifter som måste utföras parallellt med dessa. Under de senaste decennierna har riksdagen fått flera nya arbetsuppgifter i form av bl.a. EU-frågor, uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor. Sedan den 1 januari 2023 anges i riksdagsordningen att finansutskottet ska följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet. Vidare väntas Sveriges Natomedlemskap få konsekvenser för riksdagen. Genom medlemskapet i Nato påverkas utrikes- och försvarspolitiken och säkerhetspolitiken. Nya frågor kommer att behandlas i riksdagen med anledning av detta. Regeringen kommer exempelvis att informera riksdagen om sitt agerande i Nato genom skrivelser och information till utskotten. De nya arbetsuppgifterna innebär en ökad arbetsbelastning för riksdagen och dess ledamöter och skapar en ökad intensitet i riksdagsarbetet. Alla uppgifter som riksdagen är skyldig att utföra är centrala, och det är av stor vikt att både riksdagens huvudfunktioner och de andra inslag i riksdagsarbetet som tillkommit får det utrymme som krävs.

Det förtjänar också att påpekas att samarbetsmönstren mellan partierna varierar och att nya majoritetskonstellationer har skapats. En viktig del i denna utveckling är att regeringen under flera valperioder har haft en förhållandevis svag ställning i riksdagen och därför varit beroende av förhandlingar med riksdagens partier för att förankra sina förslag. Samtidigt gäller fortfarande att regeringen styr riket. Det kan dock ibland finnas anledning att ifrågasätta om gränsdragningen mellan riksdagens och regeringens arbetsfördelning alltid upprätthålls. Därför är det angeläget att framhålla att en del av regeringens styrande makt innebär att det är regeringen som lägger fram propositioner med förslag till lag och budget och att en av regeringens viktigaste uppgifter är att utarbeta förslag som prövas av riksdagen. Det innebär i sin tur att varje utredning om hur riksdagsarbetet ska utvecklas i syfte att förändra och stärka riksdagens ställning har att förhålla sig till relationen mellan riksdagen och regeringen. I kommitténs direktiv anges också att översynen ska ha som utgångspunkt att Riksdagsförvaltningens stöd ska anpassas efter kammarens,

utskottens och ledamöternas behov inom ramen för den arbetsfördelning som gäller mellan riksdagen och regeringen.

12.3 Ett förändrat säkerhetsläge

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa och i Sveriges närområde har försämrats över tid, vilket medfört att Sverige har återupptagit och höjt ambitionsnivån för totalförsvarsplaneringen. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, situationen i Mellanöstern samt Kinas ökade territoriella anspråk visar att konflikter om territorier med militära medel återigen är en realitet. Situationen är enligt Försvarsberedningen den allvarligaste sedan andra världskrigets slut, och uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret brådskar. Det spända säkerhetsläget kan bli långvarigt och risken ökar för att Sverige och svenska beslutsfattare utsätts för påtryckningar i syfte att påverka beslutsfattandet. Det moderna, digitaliserade och sammankopplade samhället medför en ökad sårbarhet. Främmande makt använder cyberområdet för underrättelseinhämtning, påverkanskampanjer och förstörande angrepp.

Utöver den säkerhetspolitiska situationen finns det en rad andra antagoniska hot som behöver beaktas, inte minst terrorrelaterade hot och underrättelsehot. Under 2023 höjde säkerhetspolischefen terrorhotnivån i Sverige till nivå fyra på den femgradiga skalan. Det innebär ett högt hot och att sannolikheten att aktörer har avsikt och förmåga att genomföra attentat är hög. Hotnivå fyra kräver att det ska finnas ett konkret hot mot Sverige. Till denna hot- och riskbild kan läggas risken för kriser som exempelvis nya pandemier som kan komma att påverka verksamheten framöver.

12.4 Ett förändrat ledamotsuppdrag

I takt med att samhället utvecklas förändras också uppdraget som ledamot och de förutsättningar som ledamöterna har att verka inom. Ledamotsuppdraget, som beskrivs närmare i avsnitt 6.1, är och har alltid varit unikt och föränderligt. Stödet till ledamöterna har också utvecklats över tid. Under tvåkammartiden hade ledamöterna t.ex. inte tillgång till något eget arbetsrum, utan de hade i stället en egen numrerad klädhängare, galoschställ och ett litet skåp. Det här kan sättas i relation till det relativt omfattande stöd som Riksdagsförvaltningen ger i dag.

Riksdagsledamöterna har mycket betydelsefulla uppgifter i vårt samhälle och uppdraget ställer höga krav på de förtroendevalda. När lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter infördes framhölls bl.a. att riksdagsarbetet är krävande och att ledamöterna normalt arbetar längre tid än vad som motsvarar ett arbete på heltid samt att arbetet inte bara utförs under sedvanlig kontorstid, utan att kvällar och helger ofta tas i anspråk för riksdagsuppdraget (2013/14:URF1 s. 121). Även tidigare tidsbudgetstudier visar på att ledamöternas arbetstid är omfattande (2005/06:RS3, bilaga 5).

Den ökade aktiviteten i riksdagsarbetet innebär en ökad arbetsbelastning för riksdagens ledamöter. Bara den omständigheten att kammaren och utskotten sammanträder mer än tidigare gör att en större del av ledamöternas tid tas i anspråk. Den ökade aktiviteten och det parlamentariska läget ställer också andra krav på riksdagsarbetet än tidigare eftersom riksdagens roll i det politiska beslutsfattandet ökat. Riksdagsarbetet har blivit mer komplicerat, och ledamöterna måste i en annan utsträckning än tidigare, och under snävare tidsramar, sätta sig in i omfattande och komplicerade riksdagsärenden. De redan högt ställda kraven på riksdagens ledamöter har således blivit ännu högre.

Det är inte bara den ökade aktiviteten i riksdagsarbetet som ställer högre krav på ledamöterna. En annan omständighet som bör nämnas som exempel är den ökade internationaliseringen. Förutsättningarna för den nationella politiken har förändrats till följd av Sveriges inträde i EU och andra internationella förhållanden. Internationaliseringen innebär bl.a. att nationella ekonomier integreras och att delar av det politiska beslutsfattandet flyttas till en mellan- eller överstatlig nivå. Som ett led i detta deltar riksdagens ledamöter i olika interparlamentariska samarbeten och drygt hundra ledamöter ingår i riksdagens delegationer till olika parlamentariska församlingar. Nyhetsförmedlingen går också snabbare i dag än tidigare, och det krävs att ledamöterna är uppdaterade och snabbt kan agera på sådant som händer i omvärlden. Det innebär att det ställs helt andra förväntningar på ledamöternas omvärldsbevakning. Internationella förhållanden påverkar också nationella förhållanden på ett annat sätt i dag än tidigare. Fler frågor har en internationell karaktär och de internationella kontakterna ökar. Riksdagen tar t.ex. emot många internationella besök varje år för att diskutera frågor av gemensamt intresse. Ledamöterna åker också själva på resor för att studera hur andra länder löser olika frågor. Resorna är fler i dag än tidigare, och besök tas emot i större utsträckning. Det leder i sin tur till att ledamöternas behov av kunskapsinhämtning ökar. Det allvarliga säkerhetspolitiska läget återspeglas också i riksdagens internationella verksamhet och är en bidragande orsak till att antalet inkommande och utgående besök ökat.

Den ökade digitaliseringen i samhället är också något som påverkar ledamöternas vardag. Digitalisering är ett verktyg för verksamhetsutveckling som rätt använt kan göra arbetssätt och processer mer effektiva. En övergripande prioritering inom Riksdagsförvaltningen är att ta till vara nyttan av digitaliseringen för att skapa största möjliga nytta i stödet för riksdagens och ledamöternas arbete och vardag.² Det här innebär att verksamheter och processer digitaliseras alltmer inom både riksdagsarbetet och administrationen, vilket inverkar på arbetsverktyg, arbetssätt och rutiner. För ledamöternas del handlar det om tjänster som är utformade för att underlätta riksdagsarbetet och om administrativa tjänster som är tänkta att förenkla vardagen. Den ökade digitaliseringen och tillgången till modern teknik innebär självfallet många fördelar

² Se den strategiska planen för Riksdagsförvaltningen 2023–2027.

för riksdagens ledamöter. Att kunna utföra olika uppgifter när helst det passar ledamoten underlättar givetvis många ledamöters arbete.

Digitaliseringen innebär dock många gånger också att ledamöterna förväntas utföra uppgifter på egen hand och att de mänskliga kontakterna blir färre. Personlig guidning och vägledning har bytts ut mot instruktioner och manualer som ska följas. Även om digitalisering många gånger innebär att tidsåtgången för en enskild uppgift minskar totalt sett på grund av att färre personer är involverade, behöver det inte innebära att arbetet för den enskilde ledamoten förenklas. Uppgifter där ledamöterna tidigare erbjudits personlig service behöver nu oftare lösas på egen hand med en ökad tidsåtgång för ledamoten som följd. Digitaliseringen innebär således inte alltid ett förenklat arbetssätt, och det ställer högre krav på ledamöternas tekniska kunskaper.

Den ökade digitaliseringen kan vara en bidragande orsak till att ledamöterna upplever sig ha fått en ökad administrativ börda. Som exempel kan nämnas att ledamöterna måste göra sina reseräkningar själva i ett reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen har upphandlat. Eftersom ledamöterna normalt sett gör ett mycket stort antal resor behöver de lägga en inte obetydlig del av sin tid på just reseräkningar. Även mötesbokningar och arrangemang i samband med möten och seminarier är sådan administration som tar mycket av ledamöternas tid i anspråk. En konsekvens av den ökade administrativa bördan är att den tid som riksdagsledamöterna kan lägga på det egentliga riksdagsarbetet och det uppdrag som de har fått från väljarna minskar. Det i sin tur är något som riskerar att påverka förtroendet för riksdagen och ledamöterna negativt.

En annan sida av den ökade digitaliseringen i samhället är att ett nytt medielandskap har vuxit fram och verkar i andra tekniska former än tidigare. De tidigare etablerade medierna som radio, tv och tidningar är självfallet fortfarande viktiga, men vid sidan av dessa finns nu även en annan arena som inkluderar bl.a. sociala medier och podcaster. Ledamöterna förväntas delta i allt fler medierelaterade aktiviteter, och det ställs högre krav på tempo och tillgänglighet. Många ledamöter har t.ex. egna konton på plattformar som exempelvis Instagram och X som uppdateras löpande. Därutöver finns det ledamöter som engagerar sig i att göra egna poddinspelningar.

Utvecklingen innebär att ledamöterna förutsätts verka på många plan och i fler forum än tidigare. Det innebär dock inte att ledamöternas kontaktverksamhet i andra mer traditionella sammanhang har minskat. En viktig del i ledamotsuppdraget är fortfarande att träffa enskilda och grupper av olika slag genom t.ex. möten och besök i Riksdagshuset. Därutöver uppträder ledamöterna i andra externa sammanhang, håller föredrag och arbetar i sina egna valkretsar.

Något som också bör nämnas i detta sammanhang är att enskilda riksdagsledamöter påverkas av ett hårdare klimat i samhällsdebatten. Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerar regelbundet Politikernas trygghetsundersökning (PTU) som avser förtroendevalda i kommun- och landstingsfullmäktige samt i riksdagen. Rapporten för 2023 beskriver förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld i deras egenskap av förtroendevalda under valåret

2022 (Rapport 2023:14). Sammantaget uppgav 29,5 procent av de förtroendevalda att de blev utsatta för någon form av hot och trakasserier eller våld, skadegörelse och stöld under 2022. Utsattheten tenderar att vara större under valår, och kvinnor är mest utsatta. Den vanligaste händelsen under 2022 var, i likhet med tidigare år, hot och påhopp via sociala medier.

Som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet kan kommittén sammanfattningsvis konstatera att förutsättningarna för att utöva uppdraget som riksdagsledamot har förändrats på ett flertal sätt på grund av olika faktorer inom och utom riksdagen. Kraven på ledamöterna som redan tidigare var höga är nu ännu högre, arbetsbelastningen har ökat och ledamotsuppdraget är mer komplext och intensivt än tidigare. Detta bör också ställas i relation till att stressen och ohälsan bland riksdagens ledamöter upplevs ha ökat.

12.5 Ändrade förutsättningar för Riksdagsförvaltningen

Huvuduppdraget för Riksdagsförvaltningen är att ge stöd till den parlamentariska processen i kammaren och utskotten samt till riksdagens ledamöter så att de har de bästa möjliga förutsättningarna att utföra sitt uppdrag. Riksdagsförvaltningens arbete är inte statiskt utan det behöver ständigt anpassas och utvecklas för att möta förändringarna i riksdagsarbetet och ledamotsuppdraget. De områden som berörs av förändringar är dock många gånger sådana som redan ingår i Riksdagsförvaltningens uppdrag. Det är t.ex. inga nya uppgifter för Riksdagsförvaltningen att ansvara för säkerheten i riksdagen eller att bistå i riksdagens internationella verksamhet. Däremot ställer det försämrade säkerhetsläget och internationaliseringen helt andra krav på Riksdagsförvaltningen nu jämfört med tidigare. Riksdagsförvaltningen behöver noggrant följa händelseutvecklingen och analysera hur den kan påverka riksdagen och dess ledamöter. Inom ramen för detta arbetar förvaltningen för att säkerställa ett väl avvägt stöd för att upprätthålla den parlamentariska processen vid incidenter och i kris, samt i krig och krigsfara. Säkerheten i riksdagen är dimensionerad utifrån terrorhotet, underrättelsehotet och även totalförsvarets krav men behöver kontinuerligt ses över, utvecklas och justeras utifrån omvärldsläget och hotbilden. Det förutsätter i sin tur att säkerhetsarbetet är brett förankrat både hos riksdagens ledamöter och inom Riksdagsförvaltningen. Utifrån lägesbilden har en rad åtgärder vidtagits för att förstärka riksdagens och förvaltningens säkerhet och beredskap. Efter terrorhotnivåhöjningen har förvaltningen sett över rutiner och instruktioner i det operativa säkerhetsarbetet. Det har bl.a. lett till en noggrannare kontroll av tillträdet till riksdagens lokaler när det gäller personer, varor och fordon. Även förvaltningens informations- och it-säkerhet har utvecklats. Utvecklingen på säkerhetsområdet påverkar också förvaltningens behov av att samverka med andra myndigheter, bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, i syfte att förebygga och hantera en allvarlig händelse.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget återspeglas även i riksdagens internationella verksamhet och påverkar såväl inkommande som utgående besök

samt verksamheten i de interparlamentariska församlingarna. Intensiteten i den internationella verksamheten är högre än tidigare och innebär utmaningar för Riksdagsförvaltningen sett till både mängden aktiviteter och till komplexiteten i frågorna. Den internationella verksamheten är omfattande, och besök av andra talmän, stats- och regeringschefer, ministrar, parlamentariker och representanter för internationella organisationer är en stor del av den. Även riksdagens utskott tar ofta emot besök från andra länder. Till detta kommer att ledamöternas deltagande i internationella parlamentariska församlingar och uppdrag som valobservatörer i andra länder är omfattande.

Det säkerhetspolitiska läget påverkar dessutom kammarens och utskottens arbete. Som exempel kan nämnas att kammaren och utskotten vid flera tillfällen under 2023 behövde hantera ärenden under stark tidspress med anledning av händelser i omvärlden.³ Det ställer särskilt höga krav på kompetensen och flexibiliteten inom Riksdagsförvaltningen. Tillgängligheten måste vara högre, och förvaltningens tjänstemän måste kunna sätta sig in i komplicerade frågeställningar på kort tid. Det är också något som krävs för att kunna möta den ökade aktiviteten i riksdagsarbetet som kommittén har kunnat konstatera. Det parlamentariska läget innebär därutöver generell utmaningar inom beredningsprocessen som Riksdagsförvaltningen måste ha en beredskap för, samtidigt som man måste komma ihåg att riksdagen inte har en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art.⁴ Att antalet utskottsinitiativ har ökat ställer dock förstas ökade krav på Riksdagsförvaltningen och inverkar t.ex. på förvaltningens planering och resursfördelning. Otydliga majoritetsförhållanden kräver också ofta flera beredningstillfällen med en ökad arbetsbelastning för Riksdagsförvaltningens tjänstemän som följd. Förekomsten av falska majoriteter är något som därutöver ställt ökade krav på kammarkansliet och utskottskanslierna.

Den ökade digitaliseringen i samhället är också något som har betydelse för Riksdagsförvaltningens arbete med att ge stöd till den parlamentariska processen och ledamotskapet och det pågår ett omfattande digitaliseringsarbete inom Riksdagsförvaltningen för att ta till vara nyttan av digitaliseringen. En målsättning för Riksdagsförvaltningen är att den parlamentariska processen och ledamöternas arbete ska underlättas genom effektiva digitala tjänster som är enkla att nå och använda. Tanken är bl.a. att det ska finnas en mer digitaliserad dokumenthantering i den parlamentariska processen, och förvaltningen arbetar med att utveckla lösningar där propositioner, skrivelser, framställningar och redogörelser ska kunna finnas tillgängliga digitalt. Riksdagsförvaltningen arbetar även med att ta fram tillgängliga, enhetliga och digitaliserade blanketter för ledamöterna samt att utveckla Intranätets teknik så att åtkomsten till digitala tjänster är effektiv från både datorer, pekplattor och mobiltelefoner. Möjligheterna att dra nytta av digitaliseringen påverkas dock negativt av att olika verksamheter använder sig av olika it-system som är beroende av varandra och

³ Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2023.

⁴ Jfr 2012/13:URF3 s. 179.

att det finns risker med vissa egenutvecklade system. Takten i digitaliseringsarbetet påverkas även av tillgången på kompetens på it-området. Svårigheter att rekrytera, utveckla och behålla kompetens samt behovet av att använda konsulter kan t.ex. begränsa utvecklingstakten. Det allvarliga säkerhetsläget innebär också vissa utmaningar när det gäller arbetet med digitalisering. De digitala lösningar som Riksdagsförvaltningen väljer måste leva upp till högt ställda säkerhetskrav på grund av riksdagens viktiga uppdrag och det intresse som kan finnas av olika former av påverkan på det.

Ett annat område som förändrats är nyhetsförmedlingen som har ett annat tempo än tidigare och involverar fler kanaler. Det har betydelse för Riksdagsförvaltningens externa kommunikationsverksamhet och information om riksdagens arbete, men det ställer även ökade krav på förvaltningen att ta till sig information genom t.ex. omvärldsbevakning.

Den strategiska planen för Riksdagsförvaltningen 2023–2027 utgör grunden för förvaltningens långsiktiga och strategiska utvecklingsarbete. I den strategiska planen nämns ett par av de områden som kommitténs direktiv framhåller som exempel på den utveckling som innebär förändringar för riksdagen och riksdagens ledamöter. Som övergripande prioriteringar nämns t.ex. att Riksdagsförvaltningen ska bedriva ett uthålligt systematiskt säkerhetsarbete och ta till vara nyttan av digitaliseringen. De övergripande prioriteringarna ligger till grund för Riksdagsförvaltningens utvecklingsarbete som kommer till uttryck i förvaltningens verksamhetsplan i form av mål som förvaltningen strävar mot och som ska vara styrande för utvecklingsarbetet.

12.6 Ändrade förutsättningar för partigruppskanslierna

Viktigt att framhålla är att den utveckling som har beskrivits förstås även påverkar partigruppernas kanslier i arbetet med att ge stöd till riksdagens ledamöter. Ett högre tempo i riksdagsarbetet med mer komplexa frågor ställer t.ex. krav på särskilda kompetenser hos tjänstemännen vid kanslierna. Samtidigt kräver andra områden ökade resurser, vilket i sin tur kan innebära att resurser omprioriteras på grund av att de inte räcker till.

Som ett exempel på ett område som kräver ökade resurser kan det förändrade säkerhetsläget särskilt nämnas. Partigruppskanslierna behöver, liksom Riksdagsförvaltningen, t.ex. noggrant följa händelseutvecklingen och analysera hur den kan påverka riksdagen och dess ledamöter. Vid varje partigruppskansli finns det en särskilt utsedd säkerhetsansvarig person. Den personen har fått en viktig roll i den samverkan och dialog som sker mellan de myndigheter som arbetar med ledamöternas personsäkerhet, och den säkerhetsansvariga personen fungerar i dag som en länk mellan ledamöterna och Riksdagsförvaltningen.

Även om det inte är någon ny företeelse att det finns en säkerhetsansvarig person vid partigruppernas kanslier innebär det förändrade säkerhetsläget att mer av partigruppskansliernas arbetstid måste avsättas till säkerhetsfrågor. Det

kan t.ex. handla om planering i samband med resor och arrangemang där en dialog med Riksdagsförvaltningen, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten krävs i ökad utsträckning. Ledamöterna upplever också generellt en stor utsatthet, och den ökade användningen av sociala medier genererar mycket hat och hot som måste uppmärksammas och hanteras. Det ställer höga krav på de säkerhetsansvariga personerna som ibland behöver ta hjälp av annan kansli-personal för att kunna ta hand om alla frågor som uppkommer. Flera av de som är säkerhetsansvariga vid partigruppkanslierna har också säkerhetsansvaret som en del av sin vanliga tjänst som t.ex. politiskt sakkunnig, även om det förekommer att några av dem arbetar med säkerhetsfrågor mer eller mindre på heltid. En sammantagen bild förefaller dock vara att det är svårt att få tiden att räcka till i den utsträckning som säkerhetsfrågorna egentligen kräver. Kommittén återkommer till frågan om de säkerhetsansvarigas roll i avsnitt 17.6.3.

Kommittén vill vidare framhålla att ledamöternas ökade aktivitet på sociala medier inte bara ställer högre krav på partigruppkansliernas säkerhetsarbete, utan även på den tekniska och elektroniska utrustning som ledamöterna behöver. Många partigruppkanslier berättar att de måste kompensera för det mer begränsade utbud av teknisk och elektronisk utrustning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller genom att köpa in egen utrustning som ledamöterna kan använda i arbetet med sociala medier. Det finns också partigruppkanslier som har byggt egna studior som kan användas vid inspelning av t.ex. podcaster. Flera av partigruppernas kanslier känner vidare ett behov av att köpa in även annan teknisk och elektronisk utrustning som ledamöterna kan använda i sitt arbete, t.ex. utrustning som kan användas i Riksdagsförvaltningens möteslokaler i samband med möten och seminarier. Vid partigruppkanslierna har det därför också uppkommit ett behov av personer som kan sköta den inköpta utrustningen. Ökade kostnader för teknisk och elektronisk utrustning samt kostnader förknippade med en sådan utrustning är således ytterligare en omständighet som kan innebära att andra uppgifter behöver prioriteras ned på grund av att resurserna inte räcker till.

När det gäller kommunikationen generellt kan det avslutningsvis nämnas att den ökade användningen av sociala medier och det allt snabbare nyhets- och informationsflödet också inverkar på hur partigruppkansliernas resurser används.

Sammantaget kan kommittén konstatera att partigruppernas kanslier har behövt anpassa det stöd som ges till ledamöterna på grund av olika förändringar i och utanför riksdagen.

13 Grundläggande utgångspunkter för stödet till den parlamentariska processen och ledamotskapet

13.1 Utformningen av stödet

Det är av yttersta vikt i ett demokratiskt samhälle att den parlamentariska processen fungerar och kan upprätthållas. Att arbetet i kammaren och utskotten kan utföras är förutsättning för att riksdagen ska kunna stifta lagar och fullgöra sina uppgifter i övrigt. För att riksdagen ska fungera behövs stöd till den parlamentariska processen, dvs. stöd till arbetet i kammaren och utskotten. Stödet ges i första hand av Riksdagsförvaltningen och olika delar av Riksdagsförvaltningen stöder den parlamentariska processen på olika sätt. Stödet kan ges genom ett direkt stöd till kammaren, utskotten och ledamöterna eller genom ett indirekt stöd till de direkt stödjande delarna. Det direkta stödet består av kanslistöd som ges av kammarkansliet och utskottskanslierna, medan det indirekta stödet består av t.ex. kunskapsstöd från riksdagens utredningstjänst, tryckeritjänster, lokalservice och it-stöd.

Riksdagens roll som det främsta statsorganet och folkets främsta företrädare innebär att det måste ställas höga krav på det stöd som ges till den parlamentariska processen. Stödet måste kunna möta den intensitet och komplexitet som finns inom processen, och det gäller oavsett om stödet ges direkt till kammaren, utskotten eller ledamöterna i det parlamentariska arbetet, eller om stödet är av indirekt karaktär. Det ställer i sin tur särskilda krav på kompetens och engagemang hos dem som ger stödet, och det måste genomsyra hela den stödjande verksamheten. När förutsättningarna för riksdagens arbete ändras, på grund av t.ex. ett förändrat parlamentariskt läge, förändringar i omvärlden eller ett försämrat säkerhetsläge, måste stödet också kunna möta de ändrade förutsättningarna. Det innebär att det ställs stora krav på flexibilitet i det stöd som ges för att den parlamentariska processen ska kunna fungera över tid. Som ett exempel på detta kan nämnas att den senaste tidens omvärldsförändringar har ställt krav på att ärenden snabbt måste kunna beredas i utskott för att sedan kunna behandlas i kammaren under stark tidspress.¹ För sådana händelser måste det således finnas en beredskap. Stödet måste också kunna möta den ökade aktivitet i riksdagsarbetet som kommittén har kunnat konstatera.

Utöver stödet till den parlamentariska processen ger Riksdagsförvaltningen stöd till ledamotskapet. Stödet har i dessa delar till uppgift att skapa bästa möjliga förutsättningar för ledamöternas arbete. Stödet till ledamotskapet tar sikte på ekonomiska och praktiska villkor för att ledamöterna ska kunna utföra sitt uppdrag. De ekonomiska villkoren avser bl.a. rätt till arvode, resekostnadsersättning och traktamente, medan de praktiska villkoren t.ex. inbegriper rätten

¹ Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2023.

till övernattningsbostad, arbetsrum, teknisk och elektronisk utrustning och tillgång till barnverksamhet. I grund och botten handlar ersättningssystemet om att ersätta dels det inkomstbortfall som riksdagsuppdraget leder till, dels de merkostnader som vistelsen i Stockholm och uppdraget i övrigt för med sig (jfr försl. 1973:18 s. 8 f., bet. KU 1973:50).

Att ledamöterna ska ha förutsättningar att fullt ut utföra sitt uppdrag att representera väljarna är ytterst en fråga om att värna demokratin. En riksdagsledamot har fått sitt uppdrag av väljarna och är ansvarig inför dem. Med det följer att ledamöterna måste ges faktiska möjligheter att förvalta väljarnas förtroende och utföra det uppdrag som de är valda till och som de åtagit sig. Engagerade förtroendevalda är dessutom avgörande för att vårt demokratiska och representativa statsskick ska fungera i praktiken, och det är därför av central och avgörande betydelse att de praktiska förutsättningarna för att fullgöra uppdraget som riksdagsledamot anses tillgodosedda i sådan utsträckning att folk är beredda att ställa upp som kandidater till ett sådant uppdrag. Ett fullgott ersättnings- och stödssystem utgör också en garanti för att ledamöterna inte blir beroende av andra inkomstkällor medan de fullgör sitt uppdrag. Ett adekvat stöd kan därmed också sägas både främja rekryteringen till riksdagsuppdraget och skapa garantier för att ledamöternas oberoende i riksdagsarbetet inte ifrågasätts.²

Ledamotsuppdraget är ett förtroendeuppdrag som är unikt till sin karaktär och som utövas under mycket speciella förutsättningar. Uppdraget skiljer sig i flera avseenden från vad som i allmänhet gäller på arbetsmarknaden. Det svenska styrelseskicket förutsätter t.ex. att ledamöterna representerar alla delar av landet i riksdagsarbetet samtidigt som ledamöterna förutsätts bo kvar på hemorten och sitt riksdagsuppdrag i valkretsen. Det innebär att många ledamöter regelbundet pendlar mellan riksdagen och hemorten. Resorna är således en central del av ledamöternas uppdrag men innebär också påfrestningar för många ledamöter som lever en stor del av veckan borta från hem och familj. Ledamöterna är vidare inte anställda av riksdagen utan har ett förtroendeuppdrag som kontinuerligt omprövas av väljarna. De omfattas därför inte av de författningar som reglerar arbetsmarknaden i fråga om exempelvis anställningsskydd, semester och arbetstid. Arbetsrättsligt kan uppdraget inte heller jämföras med vanligt förekommande uppdragsavtal, och i många fall har ledamöterna fått lämna en anställning eller avsluta en näringsverksamhet för att kunna utföra sitt uppdrag. Det finns inte heller några tydligt angivna ramar som avgränsar uppdraget som ledamot. Ledamöterna är i tjänst varje dag, året om, och en viktig princip att slå fast är därför att allt som en ledamot gör ligger inom ramen för ledamotsuppdraget, med undantag för uppdrag som utförs för en annan uppdragsgivare, såsom uppdrag i förvaltningsmyndigheters insynsråd och styrelser och aktiviteter av rent privat karaktär. Ledamotsuppdraget utförs också ofta på kvällar och helger och innefattar många resor även utöver de resor som görs mellan hemorten och riksdagen. Att ledamöterna kan resa

² Jfr prop. 1973:90 s. 587.

runt i landet och vara en aktiv och tillgänglig del av det svenska samhället är centralt och viktigt ur ett demokratiskt perspektiv.

Med ledamotsuppdraget följer således särskilda behov som måste tillgodoses för att uppdraget överhuvudtaget ska kunna utföras. Ledamöterna måste också ges möjlighet att mot bakgrund av de särskilda krav som uppdraget ställer verka under rimliga villkor. Ledamöterna måste enkelt uttryckt få sin vardag att fungera. Det är vidare angeläget att villkoren är utformade på ett sådant sätt att alla oavsett bakgrund och levnadsförhållanden kan utöva uppdraget som riksdagsledamot och samtidigt t.ex. ha ett normalt familjeliv.

Ledamotsuppdraget är unikt till sin karaktär och utövas under mycket speciella förutsättningar. Därför är det angeläget att understryka att uppdraget inte kan jämföras eller liknas med en statlig anställning och det är något som måste kunna få komma till uttryck genom det stöd som ges till ledamöterna för uppdraget. Även om ledamöternas ekonomiska och praktiska villkor, i likhet med vad som förts fram i tidigare utredningar (2020/21/URF2 s. 140), kan ses i ljuset av vad som gäller för statligt anställda måste en självklar utgångspunkt vara att det är ledamotskapets unika särdrag som ska vara avgörande för vilket stöd som ledamöterna behöver. Det är också ledamöternas behov som måste sätta den yttersta ramen för stödets utformning. Ledamotsuppdragets särskilda karaktär och demokratiska betydelse utgör just sådana omständigheter som gör att skillnader mot vad som gäller för statliga anställningar kan motiveras sakligt (2020/21:URF2 s. 140). I det här sammanhanget får man inte heller glömma bort att ledamöterna som folkvalda representanter har ett mycket viktigt uppdrag och måste ges förutsättningar att leva upp till högt ställda förväntningar. Stödsystemet bör enligt kommittén vila på grunden att det är uppdraget som folkets främsta företrädare som är unikt och speciellt, inte de enskilda ledamöterna.

Att ledamöternas behov tillgodoses och att ledamöternas vardag fungerar är således en grundläggande förutsättning för att uppdraget ska kunna utföras. Även om villkoren för statligt anställda kan tjäna som vägledning vid utformningen av stödet är det ändå kommitténs uppfattning att det är ledamöternas behov för att kunna utföra uppdraget som ytterst måste tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av vilket stöd som ska finnas för ledamotskapet. Enligt kommittén måste det vara en självklarhet att ledamöterna ska få det stöd som de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Något annat kan inte accepteras i ett demokratiskt samhälle.

Riksdagsledamöternas ekonomiska och praktiska villkor präglas dock samtidigt av kravet på en balans mellan olika intressen (se t.ex. (2020/21:URF2 s.140). Ledamöterna måste ges möjlighet att mot bakgrund av de särskilda krav som uppdraget ställer verka under rimliga villkor. Som nämns ovan är det angeläget att villkoren är utformade på ett sådant sätt att alla oavsett bakgrund och levnadsförhållanden kan utöva uppdraget som riksdagsledamot och samtidigt t.ex. ha ett normalt familjeliv. För att upprätthålla förtroendet i förhållande till väljarna och allmänheten har det dock ansetts viktigt att det stöd som ges inte uppfattas som överdrivet förmånligt eller omotiverat gynnsamt.

Om stödet inte upplevs som rimligt riskerar det att påverka förtroendet för ledamöterna negativt och även för riksdagens arbete i stort. Kommittén har ingen annan uppfattning i det här avseendet. Hur stödet uppfattas eller upplevs bör dock, enligt kommitténs mening, inte vara ensamt avgörande för vilket stöd som ges till ledamöterna, utan för att ledamöterna ska ha rätt förutsättningar för att utföra sitt uppdrag måste det ytterst vara ledamöternas behov som sätter ramarna. Det går förstås inte att bortse från hur väljarna och allmänheten uppfattar det stöd som ges, men sådana uppfattningar får inte innebära att ledamöterna hamnar i ett läge där de saknar stöd som de egentligen behöver. I stället bör man sträva efter att skapa en bredare förståelse för hur ledamöternas situation ser ut och vilket stöd som de faktiskt behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Hur stödet uppfattas beror till stor del på kommunikationen om ledamotsuppdraget och stödet, och här har både riksdagen, ledamöterna och Riksdagsförvaltningen ett ansvar att förklara vad uppdraget innebär och vilket stöd som behövs för att det ska kunna utföras. Allmänhetens förtroende ska därmed inte behöva påverkas om ledamöterna får det stöd som de behöver. Det här förutsätter givetvis också en transparent och tydlig lagstiftning och tillämpning.

13.2 Riksdagsförvaltningens arbete med att ge stöd

Riksdagsförvaltningen har till uppgift att skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete. Riksdagsförvaltningens uppdrag styrs ytterst av regleringen i riksdagsordningen (RO) och lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen (instruktionslagen). Enligt 14 kap. 2 § RO ska Riksdagsförvaltningen ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet. I 1 § instruktionslagen föreskrivs att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna.

Hur stödet ska tillhandahållas regleras inte närmare, bortsett från att det i tillägsbestämmelse 14.2.1 RO anges att utskotten och EU-nämnden ska biträdas av kanslier som ingår i Riksdagsförvaltningen. När det gäller det parlamentariska arbetet måste Riksdagsförvaltningen dock ge ett sådant stöd som gör att den parlamentariska processen fungerar. Vidare regleras i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter vilka ekonomiska och praktiska villkor ledamöterna har rätt till. Flera bestämmelser i lagen var tidigare utformade som skyldigheter för Riksdagsförvaltningen att tillhandahålla stöd, men bestämmelserna är, sedan 2022, utformade som uttryckliga rättigheter för ledamöterna. Lagen ger ändå en tydlig anvisning om vilket stöd Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla, och den kompletteras av riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Kommittén har kunnat konstatera att riksdagens och ledamöternas arbete har förändrats på grund av olika omständigheter inom och utom riksdagen. Arbetsbelastningen har ökat, och arbetet har blivit mer intensivt och komplext. Som kommittén också har kunnat konstatera innebär det förstås också ändrade förutsättningar för Riksdagsförvaltningen i arbetet med att ge stöd till riksdagen och ledamöterna. En viktig utgångspunkt måste således vara att det stöd som Riksdagsförvaltningen ger hela tiden måste kunna möta de förutsättningar som gäller för riksdagen och dess ledamöter. När förutsättningarna ändras måste stödet anpassas för att möta de nya behov som uppkommer.

Det ställs således stora krav på service och flexibilitet inom Riksdagsförvaltningen. I kraven ligger också att ledamöterna är individer och att det kan finnas olika behov hos olika ledamöter som måste tillgodoses och som Riksdagsförvaltningen måste möta. Även om stödsystemet vilar på grundsynen att det är uppdraget som folkets främsta företrädare som är unikt och speciellt, inte de enskilda ledamöterna måste Riksdagsförvaltningen tillhandahålla stöd som kan anpassas efter olika förutsättningar hos ledamöterna. Den individuella utformningen av stödet måste dock förstås ligga inom rimliga gränser, men stödet får inte bli så standardiserat att individuella behov inte kan tillgodoses över huvud taget. Det måste således finnas möjligheter för den enskilda ledamöten att påverka stödets utformning genom att t.ex. göra vissa val eller framföra vissa önskemål. Genom ett sådant förhållningssätt kommer också ledamotsperspektivet, som måste genomsyra hela Riksdagsförvaltningens verksamhet, till uttryck.

Att ledamotsperspektivet ska beaktas i hela verksamheten innebär att Riksdagsförvaltningen måste vara införstådd med ledamöternas vardag och vara uppmärksam på om behoven förändras eller om nya behov uppkommer. Som exempel kan nämnas att det finns flera ledamöter som har uttryckt ett behov av att ha tillgång till en studio som de kan använda för att göra egna poddinspelningar i. Att följa upp ett sådant behov visar att Riksdagsförvaltningen lyssnar in ledamöterna och har en förståelse för deras situation och för vad de kan behöva. Kommittén återkommer till frågan om teknisk utrustning för ledamöternas arbete med sociala medier m.m. i avsnitt 15.7.

13.3 Utgångspunkter för organiseringen av stödet

Uppdraget som riksdagsledamot är mångfasetterat. Kärnan i uppdraget utgörs av arbetet i kammaren och utskotten där ärendena bereds och besluten fattas. I uppdraget som riksdagsledamot ingår därutöver bl.a. arbete i olika riksdagsorgan, internationellt arbete, arbete i partigruppen och i valkretsen samt arbete med politikutveckling.

Att arbetet i kammaren och utskotten fungerar och kan upprätthållas är av yttersta vikt i ett demokratiskt samhälle. Det är en förutsättning för att riksdagen ska kunna stifta lagar och fullgöra sina uppgifter i övrigt. Stöd till kammaren och utskotten ges i första hand av Riksdagsförvaltningen. Det gäller både i fråga om det direkta stödet till kammaren och utskotten och det stöd

som är av mer indirekt karaktär. Riksdagsförvaltningen ska inte bara ge stöd till kammaren och utskotten utan har även till uppgift att stödja och skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens ledamöter.

Utöver stödet från Riksdagsförvaltningen ger partigruppernas kanslier stöd till ledamöterna enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (partigruppsstödlagen). Lagen syftar till att riksdagsledamöterna och partigrupperna ska få det stöd de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 kap. 1 § partigruppsstödlagen). Partigruppskansliernas stöd grundar sig på ekonomiska bidrag som betalas ut till partigrupperna i form av basstöd, stöd till kostnader för politiska sekreterare till riksdagsledamöter, stöd till ledamöternas utrikesresor och stöd till ledamöternas språkutbildning. Det varierar dock vilket stöd partigruppskanslierna faktiskt ger till ledamöterna, men stödet kan t.ex. inkludera förberedelser av arbetet i kammaren och utskotten, informationsinhämtning, skrivarbete och mediekontakter. Därutöver fyller partigruppskanslierna en viktig funktion i arbetet med ledamöternas trygghet och säkerhet. Många partigruppskanslier bistår också med teknisk och elektronisk utrustning utöver den utrustning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller. Däremot bistår partigruppernas kanslier normalt sett inte med administrativt stöd till ledamöterna.

Den reglering som finns i fråga om Riksdagsförvaltningens och partigruppskansliernas arbete med att ge stöd till ledamöterna är långt ifrån uttömmande, och det gäller både vilket stöd som ska tillhandahållas och vem som ska tillhandahålla stödet. Det ställer förstås höga krav på Riksdagsförvaltningen och partigruppskanslierna när stödet ska utformas. För att ledamöterna ska få det stöd som de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag fullt ut och på bästa sätt vill kommittén därför särskilt framhålla vikten av dialog.

Det är en självklar utgångspunkt att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett sådant stöd och en sådan service till ledamöterna som det uttryckligen framgår av lag att förvaltningen ska svara för. Därutöver måste utgångspunkten, enligt kommittén, vara den att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla sådant stöd och sådan service som ledamöterna behöver för att kunna utföra sitt uppdrag i alla delar på ett fullgott sätt. Det stöd som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ska vidare vara partipolitiskt neutralt, och det måste vara tillgängligt för alla ledamöter som har behov av det. För att möjliggöra detta arbetar opolitiska tjänstemän inom Riksdagsförvaltningen. Vidare styrs förvaltningens uppdrag ytterst av reglering i lag, och förvaltningen har också en grundlagsstadgad skyldighet att agera sakligt och opartiskt i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen, se även 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Det finns således förutsättningar som utgör en grund för att alla ledamöter, oavsett partitillhörighet, ska få det stöd som de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. För att det här fullt ut ska få genomslag i praktiken, och för att säkerställa att ledamöterna får ett likvärdigt stöd, är det dock viktigt att inte glömma bort betydelsen av en flexibel tillämpning som kan anpassas utifrån ledamöternas individuella behov.

Även stödet från partigruppkanslierna har en stor betydelse för det demokratiska systemet. Stödet grundar sig på de ekonomiska bidrag som partigrupperna får för ledamöternas arbete i riksdagen. Partigrupperna beslutar hur stödet ska användas, och partigrupperna har, även om det finns en redovisningskyldighet, en möjlighet att organisera stödet så som det bäst lämpar sig för partigruppen och dess ledamöter. Samtliga partigrupper organiserar i dag handläggarsstödet som en gemensam resurs för ledamöterna. Alla ledamöter har dock inte lika stor tillgång till denna resurs, och alla ledamöter har inte heller tillgång till resurser som motsvarar en politisk sekreterare. Basstödet kan användas för både personalkostnader och andra verksamhetskostnader, såsom kostnader för it och telefoni samt resekostnader.

Det stöd som partigruppkanslierna ger till ledamöterna kan till viss del överlappa stödet från Riksdagsförvaltningen. De politiska sekreterarna kan t.ex. också ge stöd till ledamöternas arbete i kammaren och utskotten i form av sekreterarstöd, handläggarsstöd och kunskapsstöd. Till skillnad från det partipolitiskt obundna stöd som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ger de politiska sekreterarna dock stöd även i partipolitiska frågor, och stödet syftar många gånger i dessa delar till att ledamöterna ska kunna driva och genomföra partiets politik inom ramen för riksdagsarbetet.

Även om ledamöterna bör ha ett stort inflytande i fråga om hur stödet i form av de politiska sekreterarna utformas finns det en risk att vissa ledamöter inte anser sig få det stöd som de behöver från partigruppernas kanslier.³ Såvitt kommittén uppfattat det förekommer i samtliga partigrupper uppfattningen att det av antingen rekryteringsproblem eller bristande resurser inte går att anställa tillräckligt många politiska sekreterare och att de resurser som finns i hög grad koncentreras till ledningen inom respektive partigrupp och därmed inte kommer alla partigrupsmedlemmar till del. Demokratiutredningen som la fram sitt betänkande 2016, pekade också på att de olika partistöd som finns ibland används på ett sätt som inte är förenligt med deras syfte (SOU 2016:5 s. 197). Stödet från Riksdagsförvaltningen kan under sådana förutsättningar således bli än mer betydelsefullt för vissa ledamöter. Riksdagsförvaltningen kan dock, enligt kommittén, inte kompensera för det stöd som partigruppkanslierna ska tillhandahålla och ge stöd i t.ex. partipolitiska frågor eller det partipolitiska arbetet. Däremot är det viktigt att det stöd som ges av Riksdagsförvaltningen skapar utrymme för partigruppkanslierna att hjälpa till med sådant som förvaltningen inte ska tillgodose.

³ I samband med reformen 1999, när det administrativa stöd som partigruppkanslierna tillhandahöll övergick till ett mer kvalificerat handläggarsstöd av de politiska sekreterarna till ledamöterna, uttalade den beredningsgrupp som förvaltningsstyrelsen hade tillsatt för att utreda frågan att ledamöterna bör ha ett stort inflytande i personfrågor och i fråga om stödets utformning (dnr 10-707-99).

13.4 Kommunikation och information om stödets omfattning och utformning m.m.

För en fungerande organisation är det av grundläggande betydelse att det finns en väl utvecklad intern kommunikation, och det gäller förstås även inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen. En viktig del i att få den interna kommunikationen att fungera så bra som möjligt är, enligt kommittén, att formella och etablerade strukturer för kommunikation och information används. Med det följer också att mer informella kontaktvägar som går vid sidan av de formella och etablerade strukturerna bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt eftersom det, enligt kommittén, kan medföra risker för att information av väsentlig betydelse går förlorad och inte kommer berörda personer till del.

Som exempel på formella och etablerade strukturer för kommunikation och information kan nämnas de olika lednings- och samordningsorgan som finns inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Som framgår av avsnitt 4.3.4 och 7.3 finns det flera olika lednings- och samordningsorgan inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen med olika syften och funktioner. Riksdagsstyrelsen är ett exempel på ett beslutsfattande organ, och som myndighetsstyrelse beslutar riksdagsstyrelsen bl.a. om Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för Riksdagsförvaltningen, Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan samt vissa föreskrifter. För varje valperiod utser riksdagsstyrelsen ett råd för beredning av ledamotsnära frågor (ledamotsrådet), där en representant för varje partigrupp ingår. Ledamotsrådet sammanträder på kallelse av riksdagsdirektören och behandlar administrativa frågor som berör ledamöterna, t.ex. frågor om ledamöternas bostäder, resebestämmelser och teknisk utrustning. Ledamotsrådet är ett forum för samråd, inget beslutsfattande organ. Ett annat viktigt organ är gruppledarkretsen som är ett organ som samråder med talmannen om arbetet i kammaren enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Gruppledarna har inte någon formell beslutande- eller vetorätt, men i praktiken förankras många förslag och beslut i denna krets först, för att sedan beslutas av talmannen eller riksdagsstyrelsen. I det här sammanhanget bör även ordförandekonferensen nämnas. Ordförandekonferensen är inte heller något beslutsfattande organ utan ett forum för samråd i frågor som t.ex. rör vissa inlag i utskottsarbetet.

Värt att nämna är att frågor många gånger i olika syften är uppe för behandling i flera organ samtidigt. En fråga kan t.ex. vara uppe för samråd i ett organ och för beslut eller information i ett annat. I det här sammanhanget vill kommittén därför framhålla vikten av att det är tydligt vad de olika organen har för syfte och funktion och varför en viss fråga är uppe för behandling i ett visst organ, dvs. om en fråga behandlas för samråd, beslut eller information. Kommittén vill också framhålla vikten av att information som kommer de olika organen till del verkligen också förmedlas vidare till dem som är berörda av den. Om ledamotsrådet t.ex. får information om en fråga som berör ledamöterna är det viktigt att det finns en ordning för hur informationen förs vidare till övriga ledamöter. Att informationsöverföringen fungerar är nödvändigt

inte bara ur ett informationsperspektiv utan även för att inte riskera att skada tilliten mellan ledamöterna och Riksdagsförvaltningen. Kommittén återkommer bl.a. till frågan om information och återkoppling i avsnitt 19.2.5.

En annan viktig formell och etablerad struktur för kommunikation och information är riksdagens interna nätverk, Intranätet, som nås genom dator, pekplatta och mobil. Intranätet tillhandahåller tjänster, nyheter och innehåll som anpassas för olika målgrupper (ledamöter, anställda vid Riksdagsförvaltningen, chefer i förvaltningen och anställda vid partikanslier). Intranätet är givetvis ett viktigt och effektivt verktyg för att tillhandahålla information; det är enkelt för Riksdagsförvaltningen att via Intranätet snabbt förmedla sådan information som berör många.

Det har under 2024 genomförts ett utvecklingsprojekt i fråga om Intranätet för att skapa enklare åtkomster till tjänster och innehåll som målgrupperna ofta använder sig av. Förändringarna planeras att införas i början av 2025. Ledamöterna har varit i särskilt fokus under projektets gång. Kommittén ser positivt på det arbete som har genomförts och vill särskilt framhålla vikten av att Intranätet är så enkelt som möjligt att använda. Eftersom ledamöterna har olika individuella behov och utövar sitt uppdrag under olika förutsättningar är det också viktigt att det finns möjligheter till vissa individuella anpassningar vid användningen av Intranätet. Vidare vill kommittén framhålla att det är viktigt att beakta ledamöternas arbetssituation när man utformar Intranätet och dess funktioner. Ledamöterna sitter t.ex. inte särskilt ofta vid sina datorer utan är i stället många gånger hänvisade till att använda Intranätet genom en mobiltelefon eller pekplatta. Det är således viktigt att Intranätet är användarvänligt även vid en sådan användning. Om det uppstår situationer där ledamöterna omedelbart behöver få del av information kan andra kommunikationsvägar ibland också vara lämpligare att använda.

Inom Riksdagsförvaltningen finns det många olika föreskrifter och andra styrdokument som ligger till grund för många av de rutiner som tillämpas inom förvaltningen och som har betydelse både för bl.a. ledamöterna. Hur Riksdagsförvaltningens riktlinjer och rutiner påverkar ledamöterna måste alltid övervägas när nya riktlinjer och rutiner utarbetas; ledamotsperspektivet måste således beaktas. Det måste också på ett klart och tydligt sätt framgå för ledamöterna vilka riktlinjer och rutiner de har att förhålla sig till och det måste vara lätt att följa dessa. Riktlinjer och rutiner som påverkar ledamöterna måste också vara väl förankrade hos ledamöterna. Det måste vara tydligt om och när en riktlinje eller rutin ändras samt vem som beslutat om ändringen och varför. Kommunikation och information är således av särskild betydelse för att skapa legitimitet för de riktlinjer och rutiner som gäller. Det måste överlag finnas en transparens när Riksdagsförvaltningen tillhandahåller stöd till ledamöterna, och det är särskilt viktigt att förvaltningen, om ett visst behov inte kan tillgodoses i ett enskilt fall, informerar om det.

En annan viktig del när det gäller kommunikation och information är de nätverk och bilaterala kontakter som finns mellan Riksdagsförvaltningen och partigruppkanslierna. Här kan t.ex. nämnas de regelbundna möten som hålls

mellan riksdagsdirektören och partigruppernas kanslichefer för att underlätta och främja samarbetet och servicen från Riksdagsförvaltningen till partigruppskanslierna. Vid mötena tas aktuella frågor kring bl.a. kammaren, it-stöd, säkerhet och lokaler upp. Mötena ger Riksdagsförvaltningen en möjlighet att samlat få information från partigruppskanslierna och kunskap om kanslichefernas uppfattning i olika frågor som förvaltningen har att hantera. Ett annat viktigt forum som kan nämnas är det nätverk för säkerhetsfrågor som finns för att underlätta samverkan mellan Riksdagsförvaltningens säkerhetsavdelning och partigruppskanslierna i de frågorna. Enligt kommittén kan det inte uteslutas att det, för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ledamöterna att utföra sitt uppdrag, finns behov av att ha olika kontaktpersoner inom Riksdagsförvaltningen och partigruppskanslierna även utanför säkerhetsområdet.

Bild 2 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023



14 Stödet till den parlamentariska processen

Kommitténs bedömning i korthet

För att riksdagsarbetet ska fungera och riksdagen fullt ut ska kunna fullgöra sina funktioner i statskicket krävs det ett väl fungerande stöd till den parlamentariska processen. Detta stöd är Riksdagsförvaltningens kärnuppgift, både genom biträde till kammaren, utskotten och EU-nämnden och genom att kringverksamheterna är utformade med kärnuppgiften i fokus.

De omvärldsfaktorer som påverkar riksdagens arbete får återverknningar också för förvaltningens förutsättningar att erbjuda ett ändamålsenligt stöd. Alla anpassningar och allt utvecklingsarbete måste slutligt syfta till att öka förutsättningarna för riksdagen som statsorgan att fungera. Det är viktigt att bevaka att kammarens och utskottens kanslier, som bäst känner till kammarens och utskottens förutsättningar och behov, har resurser och kompetens för att såväl biträda kammaren och utskotten på bästa sätt som involveras i utvecklingsarbetet också inom övriga delar av förvaltningen.

Kommittén vill också understryka vikten av att planerings- och samordningsarbetet inom förvaltningen organiseras och genomförs så att den parlamentariska processen prioriteras och är i främsta fokus.

14.1 Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen

Riksdagens centrala statsrättsliga funktioner är reglerade i regeringsformen och riksdagsordningen och består i huvudsak i att stifta lag, besluta om statens budget, kontrollera regeringen och granska vissa dokument från EU. Rent faktiskt utförs dessa uppgifter i kammaren, utskotten och EU-nämnden genom debatter, voteringar, beredning av riksdagsärenden samt information och samråd i frågor som gäller samarbetet inom EU.¹ Det är dessa funktioner som i detta avsnitt avses med den parlamentariska processen. Ett av Riksdagsförvaltningens huvudsakliga uppdrag är enligt riksdagsordningen att biträda arbetet i kammaren och utskotten – det som i förarbetena till regeringsformen kallas ”det egentliga riksdagsarbetet” (prop. 1973:90 s. 583). En annan del av Riksdagsförvaltningens uppdrag är att ge stöd och service åt riksdagens ledamöter och partikanslier i administrativa och praktiska frågor för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ledamöterna att fullgöra sitt uppdrag som folkets främsta företrädare.

Verksamheten inom Riksdagsförvaltningens samtliga enheter syftar på olika sätt ytterst till att skapa förutsättningar för att riksdagen ska kunna

¹ Vad som i avsnittet fortsättningsvis sägs om utskottens kanslier gäller också EU-nämndens kansli.

fullgöra sina uppgifter som landets centrala statsorgan. Olika delar av förvaltningen bidrar på olika sätt: det kan göras direkt genom det stöd till det parlamentariska arbetet som ges av kammarens och utskottens kanslier eller indirekt genom den övriga förvaltningens stöd till de direkt stödjande delarna. Arbetet i både kammaren och utskotten förutsätter givetvis att också andra delar av förvaltningen än kammarkansliet och utskottskanslierna bidrar, såsom funktioner för teknik och tv-sändningar, lokalvård, säkerhet samt tryckeri och distribution. I detta sammanhang avses med Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen emellertid det biträde som ges av kammarens och utskottens kanslier. Som framgår av avsnittet om Riksdagsförvaltningens historiska utveckling (avsnitt 7.1) var dessa kanslier förut inte en del av myndigheten Riksdagsförvaltningens tidigare motsvarighet utan sorterade direkt under kamrarna och utskotten, och personalen anställdes av respektive kammare eller utskott. Sedan 2000 samlas alla stödjande enheter i myndigheten Riksdagsförvaltningen.

Kammarkansliets uppgifter består i att biträda talmannen och verksamheten i övrigt i kammaren, genom att exempelvis tillhandahålla underlag för kammarens sammanträden och att under sammanträdena biträda talmannen i procedurfrågor, att biträda arbetet i krigsdelegationen och att på talmannens uppdrag utföra en konstitutionell granskning av motioner, interpellationer och skriftliga frågor. På kammarkansliet, som är en del av kammaravdelningen, arbetar bl.a. kammarsekreterare och kammarhandläggare.

Den svenska riksdagens utskottsorganisation har en i internationell jämförelse ovanligt lång historia. Systemet med ständiga utskott går tillbaka till de arbetsformer som utvecklades redan under ständsriksdagen. Den utskottsorganisation som sedan infördes genom 1810 års riksdagsordning kom att vara i huvudsak densamma fram till den partiella författningsreformen 1971. Ärendena fördelades mellan utskotten efter riksdagens olika statsrättsliga funktioner lagstiftning, beskattning och utgiftsreglering. I dag gäller i stället fackutskottsprincipen, vilken innebär att utskotten ansvarar för både anslags- och lagstiftningsfrågor inom sina respektive ämnesområden. Den svenska riksdagens utskott har dessutom traditionellt haft en mycket stark ställning jämfört med utskotten i andra parlament. Att utskotten biträdades av egna kanslier har bidragit till deras särskilda ställning, eftersom de därigenom kunde skapa sig ett självständigt kunskapsunderlag.

Utskotten biträds i sitt arbete av kanslier av varierande storlek, som består av tjänstemän med juridisk, statsvetenskaplig, ekonomisk eller annan relevant utbildning. Kanslierna tar fram underlag till utskottens beredning av ärenden och bistår utskottet med övrigt utskottsarbete, såsom uppföljning och utvärdering, forsknings- och framtidsfrågor samt resor och studiebesök.

14.2 Överväganden

All offentlig makt i Sverige utgår från folket, och riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagens uppgifter i statskicket är att stifta lag, besluta om

statens budget och kontrollera regeringen. Dessutom innebär bl.a. utrikespolitiken och EU-medlemskapet ytterligare uppgifter för riksdagen. För att riksdagen ska fungera och fullt ut kunna fullgöra sina uppgifter i statsskicket krävs det ett väl fungerande stöd till de parlamentariska processerna i kammaren och utskotten. Detta är ytterst en fråga om att skapa de bästa förutsättningarna för den svenska demokratin.

En stor del av riksdagens huvuduppgifter äger slutligt rum i kammaren: lagar stiftas och statens budget beslutas där. Också andra beslut som riksdagen har i uppgift att fatta tas av kammaren, såsom att utse landets statsminister och att välja riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Dessutom är ärendedebatterna, som är offentliga och lättillgängliga för allmänheten, en viktig del av en fullt fungerande demokrati. Frågeinstitutet har vidare en central betydelse i det parlamentariska statsskicket, och både interpellationer och muntliga frågor besvaras i kammaren och kan ge upphov till debatter. Också konstitutionsutskottets granskning av regeringen anmäls och debatteras i kammaren. Mot bakgrund av kammarens centrala roll som hjärtat i det parlamentariska arbetet är behovet av ett väl fungerande och anpassat stöd till kammarens arbete, som säkerställer att kammarens samtliga funktioner kan fullgöras på bästa sätt, enligt kommittén uppenbart.

Utskottens uppgift att bereda de ärenden som ska beslutas av kammaren innebär enligt kommittén vidare att det är av central betydelse för riksdagen att också utskottens verksamhet fungerar ändamålsenligt. Utskotten har också andra uppgifter, såsom arbetet med EU-frågor, uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut och, för konstitutionsutskottets del, granskning av regeringen. En förutsättning för utskottens arbete är ett fullt fungerande och väl anpassat biträde av utskottens kanslier.

I kommitténs arbete har det inte framkommit annat än att det stöd som ges av Riksdagsförvaltningen både till kammarens och utskottens arbete fungerar mycket bra. Kammarens och utskottens egna kanslier är här centrala. Kommitténs bedömning är att det biträde som dessa kanslier ger till de parlamentariska processerna är uppskattat och fungerar väl. Mot den bakgrunden lämnar kommittén inga förslag i denna del.

Det finns emellertid enligt kommittén anledning att lyfta vissa andra mer principiella aspekter som gäller kammarkansliets och utskottskansliernas förutsättningar att biträda och stödja kammaren och utskotten, i dag och i framtiden.

Som konstateras både av konstitutionsutskottet och i kommitténs direktiv, och som kommittén själv har utvecklat i avsnitt 12, innebär förändringar både i och utanför riksdagen att riksdagsarbetet har förändrats under de senaste decennierna. Detta gäller både faktorer som är mer eller mindre unikt kopplade till riksdagen – såsom en ökad och mer komplex arbetsmängd, en förändrad roll för riksdagen i osäkra parlamentariska lägen och fler ärenden som kräver en särskilt skyndsam hantering i riksdagen – och sådant som följer av förändringar i omvärlden och som får konsekvenser för riksdagen och Riksdagsförvaltningen på samma sätt som för andra delar av samhället. Som exempel på

det senare pekar både direktiven och kommittén på en ökad digitalisering, ett förändrat säkerhetsläge och en ökad internationalisering. Till detta kommer ett förändrat medielandskap, som både ställer högre krav på aktivitet och tillgänglighet och ökar riskerna för både förtroendevalda och andra att utsättas för exempelvis hot.

Att de förändringar i och utanför riksdagen som har ägt rum under de senare decennierna påverkar också Riksdagsförvaltningens möjligheter att tillhandahålla stöd för riksdagen, ledamöterna och partigruppskanslierna har också konstaterats och utvecklats tidigare. Det saknas dessutom anledning att förvänta sig att sådana förändringar kommer att minska i omfattning framöver. Kommittén ser ett behov av att i detta sammanhang göra vissa uttalanden som särskilt gäller stödet till de parlamentariska processerna i kammaren och utskotten. Kommitténs grundläggande utgångspunkter är här dels att det centrala i Riksdagsförvaltningens uppdrag är att ge stöd till arbetet i kammaren och utskotten, dels att eftersom de förändrade förutsättningarna för riksdagsarbetet får återverkningar också för Riksdagsförvaltningen är det av mycket stor vikt att förvaltningen, i de anpassningar och det utvecklingsarbete som behöver göras för att möta de nya kraven, alltid har arbetet i kammaren och utskotten i främsta fokus.

De omvärldsfaktorer som har beskrivits innebär ett ökat krav på kompetens inom förvaltningen och på en utveckling av verksamheten, både i de delar av myndigheten som är direkt kopplade till arbetet i kammaren och utskotten och de delar som tillhandahåller ett indirekt stöd i form av administrativa och praktiska stödfunktioner. Av naturliga skäl har mycket av utvecklingsarbetet varit inriktat på de mer praktiska och administrativa funktionerna; i takt med att exempelvis utvecklingen på it-området ställer högre krav görs anpassningar när det gäller mobiltelefoner och datorer, digitaliseringen i samhället leder till behov av exempelvis ett nytt system för redovisningen av reseräkningar, och ett förändrat säkerhetsläge påverkar hur Riksdagsförvaltningen arbetar med säkerhetshöjande insatser. Ett utvecklingsarbete av detta slag är enligt kommittén nödvändigt och naturligtvis välkommet.

Det finns enligt kommittén emellertid anledning att i sammanhanget peka på att ett för stort fokus på utvecklingen av de indirekt stödjande funktionerna riskerar att inte fullt ut ha riksdagens och ledamöternas behov i främsta fokus. I stället för att behoven hos de funktioner som är kärnan i riksdagens roll som det främsta statsrättsliga organet – riksdagens kärnverksamhet, om man så vill – får styra utvecklingsbehoven medan övriga funktioner anpassar sig därefter, finns en risk för att övriga stödfunktioner leder utvecklingsarbetet och driver egna utvecklingsprojekt, vilka sedan kräver delaktighet och anpassningar av ledamöterna, kammaren och utskotten. Alla anpassningar och allt utvecklingsarbete måste enligt kommittén slutligt syfta till att öka förutsättningarna för riksdagen som statsorgan att fungera. Ett sådant synsätt innebär enligt kommittén att det är viktigt att bevaka att kammarens och utskottens kanslier, som bäst känner till kammarens och utskottens förutsättningar och behov, har

resurser och kompetens att involveras i utvecklingsarbetet också inom övriga delar av förvaltningen.

När det särskilt gäller utskottens arbete och utskottskansliernas förutsättningar att tillhandahålla ett fullt ändamålsenligt stöd finns det enligt kommittén ett behov av att på nytt lyfta den ökade ärendemängden i riksdagen, den allt vanligare förekomsten av brådskande ärenden och den ökade komplexiteten i beredningsprocessen. Det senare kan till stor del förklaras av de parlamentariska förutsättningarna under flertalet av de senaste decenniernas valperioder. De nämnda förändringarna innebär, tillsammans med bl.a. EU-medlemskapet och den övriga internationaliseringen av riksdagsarbetet, att kraven på utskotten har ökat. Dessa ökade krav har givetvis en direkt påverkan också på utskottskanslierna, som i motsvarande mån måste tillhandahålla ett utökat stöd. Utskottens kanslier måste i dag ha både en ökad sakkunskap i de frågor som omfattas av utskottens respektive ämnesområden och en större beredskap och flexibilitet för att hantera ärenden som kräver en skyndsam beredning eller som på annat sätt med kort varsel påverkar utskottens planering. Det är, mot bakgrund av utskottens ställning som den bärande delen i riksdagsarbetet, därför enligt kommittén av central betydelse att utskottens kanslier ges goda förutsättningar att biträda utskottens arbete på bästa sätt. I detta ligger också att det är nödvändigt att löpande bevaka kansliernas resursbehov i takt med att ärendemängden och ärendenas komplexitet ökar.

Det finns emellertid här samtidigt skäl att påminna om arbetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Utskottens kanslier kan och bör inte ges i uppdrag att utföra omfattande utrednings- och beredningsarbeten i frågor där det enligt den gällande rollfördelningen normalt är en uppgift för regeringen att lämna förslag hos riksdagen. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att särskilt hänvisa till att konstitutionsutskottet har erinrat om den varsamhet med vilken möjligheten till utskottsinitiativ var avsedd att utnyttjas; en tillämpning utan denna varsamhet riskerar enligt utskottet att negativt påverka både fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen samt arbets- och planeringsförutsättningarna i riksdagen (bet. 2021/22:KU35).

Kommittén vill i sammanhanget också lyfta fram processerna för ledning och samordning av Riksdagsförvaltningens verksamhet. Ett sådant samordningsarbete äger till stor del rum i riksdagsdirektörens ledningsgrupp, som består av riksdagsdirektören samt cheferna för förvaltningens avdelningar och för staben för talmannen och riksdagsdirektören, men det är också föremål för diskussioner i bl.a. talmansberedningen och vid gruppleadmöten. Kommittén vill understryka vikten av att planerings- och samordningsarbetet i Riksdagsförvaltningen organiseras och genomförs så att den parlamentariska processen prioriteras och är i främsta fokus.

Slutligen vill kommittén hänvisa till att den i ett senare sammanhang (avsnitt 19.2.1) understryker att styrningen av kammarkansliets arbete med att biträda arbetet i kammaren utövas av talmannen och att utskotten styr sina respektive kanslier i utskottsarbetet, samt betonar vikten av en tydlig gränsdragning i riksdagsstyrelsens styrningsarbete så att inte Riksdagsförvaltningens

samtliga delar i detta avseende behandlas på samma sätt. Det finns också anledning att i detta sammanhang hänvisa till ordförandekonferensen som ett forum för diskussioner av utskotts- och kammargemensamma frågor.

15 Stödet till riksdagsledamöternas administrativa och praktiska uppgifter

15.1 Inledning

Många ledamöter upplever att det med ledamotsuppdraget följer en administrativ börda som har ökat betydligt under senare år – detta i en tid när de krav som ställs på ledamöterna i själva riksdagsuppdraget är högre än tidigare. Samtidigt upplever flera ledamöter att det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen erbjuder har försämrats och att det inte längre finns samma möjlighet till personlig service som tidigare. Partigruppernas kanslier bistår normalt sett inte heller med administrativt stöd till ledamöterna.

Många ledamöter har sin hemort utanför huvudstaden men vistas regelbundet i Stockholm, eftersom det är där riksdagen sammanträder. Det svenska styrelseskicket förutsätter också att riksdagens ledamöter representerar alla delar av landet, och det är viktigt att man kan väljas till riksdagsledamot oavsett var i landet man bor. Resorna till och från Stockholm är således ofrånkomliga för ledamöterna. Utöver resorna mellan hemorten och riksdagen gör ledamöterna även andra resor, både inrikes och utrikes sådana, för att t.ex. göra studiebesök och delta i olika typer av arrangemang. Det innebär att många ledamöter i sin vardag gör ett stort antal tjänsteresor och måste hantera den relativt omfattande administration som följer av det.

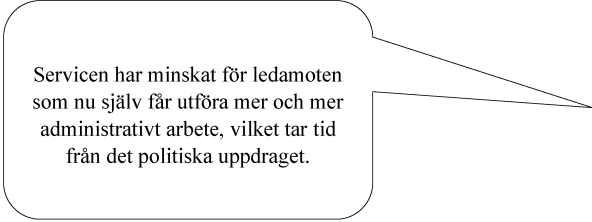
Ledamöterna bokar sina enskilda inrikes och utrikes tjänsteresor själva och gör själva sina reseräkningar. Till sin hjälp har ledamöterna tillgång till en resebyrå och ett reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen har upphandlat. Många ledamöter upplever dock att det har blivit svårare att utnyttja resebyråns tjänster. Enligt flera ledamöter försvåras resebokningarna bl.a. av långa väntetider hos resebyrån och av att man själv måste ta fram olika konkreta förslag på resor. Resebyrån har, till skillnad från hur det var tidigare, inte längre någon representant tillgänglig på plats i Riksdagshuset och möjligheten till personlig service har således minskat när resebyrån nu endast finns tillgänglig per telefon och mejl. Ledamöterna har också ofta behov av att leta efter alternativ till de förslag som resebyrån erbjuder med en ökad tidsåtgång som följd. Det som upplevs som mest betungande av ledamöterna är dock den administration som följer när tjänsteresorna ska redovisas. Ledamöterna lägger en inte obetydlig del av sin tid på att göra reseräkningar, och ibland undviker de t.o.m. att begära ersättning för kostnader som de egentligen har rätt till.

En annan betydelsefull del av ledamotsuppdraget är att bjuda in externa personer till möten och seminarier i riksdagens lokaler. Det är ett viktigt led i ledamöternas kunskapsinhämtning och en förutsättning för att ledamöterna ska kunna följa utvecklingen inom olika områden och skapa och behålla kontakter med olika aktörer. För att besök och seminarier ska kunna genomföras

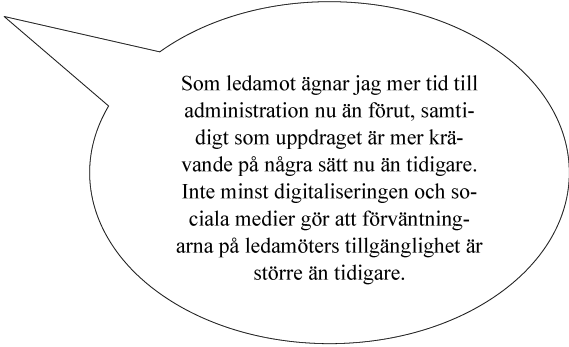
på ett säkert och smidigt sätt finns olika regelverk och rutiner som måste följas. Det handlar bl.a. om de regelverk som rör säkerheten i riksdagens lokaler och som innebär att besökare t.ex. måste genomgå en säkerhetskontroll vid inpassering och ledsagas i lokalerna, samt andra mer praktiska rutiner för besöket som gäller för bokning av lokal och besöksanmälan. Mötesbokningar och arrangemang i samband med möten och seminarier är mot denna bakgrund sådan administration som tar mycket av ledamöternas tid i anspråk och den medför bl.a. att ledamöterna inte fullt ut kan fokusera på det arrangemang som de är värdar för. En bidragande orsak till att tidsåtgången för detta upplevs öka kan vara att kraven på säkerhet i riksdagens lokaler har höjts de senaste åren till följd av förändringar av säkerhetsläget i Sverige och i omvärlden. Det påverkar förstås även besökshandlingen i riksdagen.

En konsekvens av den ökade administrativa bördan är att den tid som riksdagsledamöterna kan lägga på det egentliga riksdagsarbetet och det uppdrag som de har fått från väljarna minskar. Det i sin tur är något som riskerar att påverka förtroendet för riksdagen och ledamöterna negativt. De administrativa uppgifterna kan dock inte på något sätt anses oviktiga. Inom ramen för ett förtroendeuppdrag är det särskilt viktigt att t.ex. ersättningar för kostnader vid tjänsteresor redovisas korrekt. Bristande eller felaktig redovisning är något som riskerar att inverka negativt på förtroendet för ledamöterna och ytterst riksdagen.

Enligt kommittén är det angeläget att riksdagens ledamöter ges de bästa förutsättningarna, när det gäller både att utföra det uppdrag de är valda till och den administration som de är skyldiga att utföra. Därför har kommittén sett över om det är möjligt att underlätta för ledamöterna när de utför vissa administrativa uppgifter. En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete i det här sammanhanget har varit att den administrativa bördan för ledamöterna ska minska.

Bild 3 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023

Service har minskat för ledamoten som nu själv får utföra mer och mer administrativt arbete, vilket tar tid från det politiska uppdraget.



Som ledamot ägnar jag mer tid till administration nu än förut, samtidigt som uppdraget är mer krävande på några sätt nu än tidigare. Inte minst digitaliseringen och sociala medier gör att förväntningarna på ledamöters tillgänglighet är större än tidigare.

15.2 Bokning och redovisning av tjänsteresor

15.2.1 Allmänt om tjänsteresor

I lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) avses med tjänsteresa en resa som en ledamot gör som ett led i utövningen av sitt uppdrag som riksdagsledamot och som påbörjas på tjänstestället, under en pågående tjänsteresa eller på en förrättningsort samt avslutas på tjänstestället eller på en förrättningsort (1 kap. 2 § 7 ersättningslagen). En riksdagsledamot har sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten. Om bostaden inte uppfyller dessa krav utgör riksdagen ledamotens tjänsteställe (1 kap. 3 a § ersättningslagen, se även 12 kap. 8 § fjärde stycket inkomstskattelagen [1999:1229]).

I riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningsföreskriften) anges att följande resor bör anses som sådana resor som en ledamot gör som ett led i utövningen av riksdagsuppdraget:

- resor till och från riksdagen för att delta i riksdagsarbetet
- resor till, från och i den valkrets för vilken ledamoten är vald
- resor som föranleds av sammanträde med riksdagsgruppen, partikonferens och annat partiarrangemang, utskottsresa samt deltagande i arbetet i nämnder, delegationer, kommittéer eller liknande inom riksdagen
- sådana enskilda utrikes tjänsteresor som avses i 4 kap. 4 § ersättningslagen
- resor som föranleds av att en ledamot medverkar i ett arrangemang som syftar till att informera om riksdagen eller riksdagsuppdraget.

En enskild utrikes tjänsteresa ska vara av värde för fullgörandet av riksdagsuppdraget. Riksdagsförvaltningen fastställer för varje valperiod ett belopp som en ledamot får använda för sådana resor (4 kap. 4 § ersättningslagen). Riksdagsstyrelsen har för den innevarande valperioden bestämt beloppet för enskilda utrikes tjänsteresor till 60 000 kronor (3 kap. 8 § ersättningsföreskriften). Beloppet gäller per mandat och inte per person. En ersättare får under vissa förutsättningar använda medlen för enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 4 § ersättningslagen). En ledamot beslutar om sina inrikes tjänsteresor, enskilda utrikes tjänsteresor till länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, kandidatländer och potentiella kandidatländer för medlemskap i EU, samt enskilda utrikes tjänsteresor till andra länder och områden som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Riksdagsförvaltningen, eller den som förvaltningen bestämmer, beslutar efter ansökan om andra enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 5 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen har bestämt att en ledamot själv beslutar om enskilda utrikes tjänsteresor till Storbritannien (3 kap. 3 § ersättningsföreskriften). I fråga om övriga länder beslutar en vice talman om resan (3 kap. 2 § ersättningsföreskriften).

En ansökan om att få genomföra en enskild utrikes tjänsteresa ska avslås om resan inte är av värde för fullgörandet av riksdagsuppdraget, eller om samråd som Riksdagsförvaltningen bestämmer inte har skett. En ansökan ska vidare avslås om Utrikesdepartementet avråder från alla resor till landet eller området, om det inte finns särskilda skäl som motiverar att resan ändå genomförs (4 kap. 5 a § ersättningslagen).

Utöver de enskilda utrikes tjänsteresorna kan ledamöterna åka på andra utrikes resor inom ramen för sitt uppdrag, t.ex. om ledamoten ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling eller om utskotten gör studieresor.

15.2.2 Bokning av tjänsteresor

Ledamöterna ska i första hand boka sina tjänsteresor genom den resebyrå som Riksdagsförvaltningen har anlitat (3 kap. 21 och 37 §§ ersättningsföreskriften). Genom resebyrån bokas färdmedel och boende för både inrikes och utrikes tjänsteresor. Om resenären har en uppdaterad reseprofil kan inrikes resor bokas när som helst genom resebyråns självbokning. En resa kan också bokas genom att resenären ringer eller mejlar resebyrån. Vid bokningar som görs en fredag eller dag före helgdag med avresa samma dag, under helgen eller den närmaste vardagen därefter, ska telefon dock användas.

Resebyrån är öppen under kontorstid (vardagar kl. 8–17). Efter kontorstid finns det en 24-timmarsservice och en onlinesupport. Riksdagsförvaltningens nuvarande avtal om resebyråttjänster löper ut den 31 december 2025. Förvaltningen ser över hur tillgången till resebyråservice sedan ska tillgodoses.

En tjänsteresa kan undantagsvis också bokas av ledamoten själv utan resebyrån som mellanhand. Detta gäller dock endast sådana tjänsteresor som riksdagsledamoten själv beslutar om. Vid en sådan bokning kan ledamoten inte få stöd av resebyrån i händelse av t.ex. inställda avgångar, ombokningar eller andra oväntade problem.

Färdmedel ska väljas med hänsyn till kostnads-, tids-, miljö- och säkerhetsaspekter (4 kap. 8 § ersättningslagen). Kostnaderna ska särskilt beaktas vid val av färdmedel, och ledamöterna ska kunna motivera val av ett annat färdmedel än det billigaste (3 kap. 17 § ersättningsföreskriften). En ledamot bör planera sina tjänsteresor noggrant så att kostnaderna ska bli så låga som möjligt. Biljetter bör köpas på ett sådant sätt att Riksdagsförvaltningen endast behöver betala enligt de resevillkor och för den service som resan kräver. En ledamot bör beakta möjligheten att köpa rabatterade biljetter och att samordna flera tjänsteresor. Dessutom bör en ledamot anpassa färd sättet till uppdragets karaktär. Vid gruppresor utomlands bör samtliga resenärer resa på likartat sätt för att undvika merkostnader. En ledamot bör planera resor i tjänsten så att största möjliga hänsyn tas till miljön (de allmänna råden i ersättningsföreskriften).

En ledamot får boka tågresa i första klass och en egen sovvagnskupé (3 kap. 24 § ersättningsföreskriften). I fråga om flygresor bör en ledamot välja den billigaste flygresan så länge det inte hindrar att uppdraget genomförs på ett

effektivt sätt eller om inte Riksdagsförvaltningen av säkerhetsskäl rekommenderar något annat. Vid interkontinentala resor kan businessklass väljas om det behövs för uppdraget. Vid kortare färdsträckor bör i första hand ekonomiklass väljas (de allmänna råden i ersättningsföreskriften).

På Intranätet finns instruktionsfilmer som informerar om vad som gäller för inrikes och utrikes tjänsteresor.

Utskottsresorna planeras och bokas av Riksdagsförvaltningen genom utskottens kanslier, och resorna omfattas av de regler och föreskrifter som gäller för Riksdagsförvaltningen. Resor för ledamöter som ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling bokas av riksdagens internationella kansli.

15.2.3 Redovisning av tjänsteresor

En ledamot har rätt till ersättning för sina kostnader för en tjänsteresa (4 kap. 1 § ersättningslagen). Resekostnader ersätts med den faktiska kostnaden för resan. Tjänsteresa med eget fordon ersätts dock i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. Kostnader för övernattning ersätts inte vid tjänsteresa inom 50 kilometer från tjänstestället, om inte övernattningen sker vid konferens med utskott, delegation, kommitté eller liknande inom riksdagen eller konferens inom en partigrupp i riksdagen (4 kap. 6 § ersättningslagen). Om ledamoten inte kan visa vilka utgifter han eller hon har haft för övernattning, betalas ersättning med halva maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen. Sådan ersättning lämnas dock inte om ledamoten har övernattnat på tåg, fartyg eller flygplan eller om annan myndighet, trafikföretag eller motsvarande har tillhandahållit ledamoten fri övernattning (4 kap. 6 a § ersättningslagen).

Tjänsteresan redovisas i en reseräkning i ett webbaserat reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen har upphandlat. En begäran om ersättning för resekostnader ska ges in skriftligen till Riksdagsförvaltningen snarast efter det att resan avslutats, dock senast inom sex månader. Därefter upphör rätten till ersättning (4 kap. 9 § ersättningslagen). Man kommer åt reseräkningssystemet genom att gå in på Intranätet via riksdagsdatorn. Systemet nås inte per telefon eller pekplatta.

Av reseräkningen ska resans ändamål, tidpunkt för resan och färdväg framgå. Eventuella särskilda skäl eller andra överväganden som påverkat kostnaden, samt eventuell medföljande som inte har rätt till ersättning från Riksdagsförvaltningen, ska anges. Uppgifter i reseräkningen ska lämnas på heder och samvete (3 kap. 48 § ersättningsföreskriften). Resenären är själv ansvarig för att reseräkningen är korrekt ifylld. Genom att skicka in reseräkningen för handläggning intygar resenären att uppgifterna är korrekta och avser en tjänsteresa. Till reseräkningen ska bifogas kvitton och annat underlag som visar att ledamoten har haft det utlägg som han eller hon begär ersättning för. Om en ledamot inte kan uppvisa underlag får Riksdagsförvaltningen ändå ersätta utlägg om ledamoten kan visa upp någon annan utredning till stöd för att han

eller hon haft utlägget (3 kap. 49 § ersättningsföreskriften). Reseräkningssystemet beräknar traktamentet utifrån de uppgifter som ledamoten lämnat.

Inom Riksdagsförvaltningen handlägger enheten ledamotsersättningar ärenden om resekostnadsersättningar och traktamenten till riksdagens ledamöter. När en reseräkning har lämnats in kontrollerar enheten att den uppfyller vissa formella krav, t.ex. att resan uppfyller kraven på en tjänsteresa, att nödvändiga underlag finns med och att färdvägen har redovisats. Om reseräkningen behöver kompletteras kontaktas resenären.

Vid frågor kan ledamöterna när som helst under kontorstid kontakta enheten ledamotsersättningar per telefon och många gånger få omedelbar återkoppling. Ibland kan handläggaren behöva återkomma med svar och gör det då per telefon eller mejl beroende på vad ledamoten föredrar. Vid behov kan ledamöterna också få guidning och vägledning via Skype om frågan t.ex. handlar om hur något ska utföras i reseräkningssystemet. Det finns även möjlighet för ledamöterna att personligen besöka enheten ledamotsersättningar för att träffa en handläggare och få hjälp. Ledamöterna kan vidare mejla antingen en enskild medarbetare på enheten eller enhetens funktionsbrevlåda och få återkoppling så snart som möjligt under kontorstid. Det finns dessutom möjlighet att göra en tidsbokning. Enheten arbetar därtöver kontinuerligt med att informera ledamöterna om regelverket kring resor genom olika former av kommunikationsinsatser. Som en del av det arbetet har medarbetare från enheten under våren 2024 erbjudit sig att träffa samtliga partigruppskanslier samt varit på plats i Bankhallen i Riksdagshuset en dag i månaden för att svara på frågor. Enheten har också haft flera informationstillfällen för ledamöter.

På Intranätet finns instruktionsfilmer och manualer för reseräkningssystemet som informerar om systemet och instruerar om de huvudsakliga funktionerna.

15.2.4 Årskort på tåg m.m.

För att underlätta vid regelbundna tjänsteresor med tåg har ledamöterna rätt att beställa ett årskort på tåg som innefattar obegränsat resande i första klass på dag- och nattåg, exklusive måltid (3 kap. 25 § ersättningsföreskriften). Detta motsvarar SJ Årskort Silver Plus. Om en ledamot oftare än vid enstaka tillfällen reser i sovvagnskupé, har ledamoten i stället rätt till ett årskort på tåg som innefattar resande i en sådan kupé, vilket motsvarar SJ Årskort Guld (3 kap. 25 § ersättningsföreskriften). Ledamoten avgör själv vilket årskort han eller hon är i behov av, men om ledamoten inte reser regelbundet med tåg är det mer ekonomiskt att köpa enskilda biljetter i resebyrån.

Årskortet kan kompletteras med Resplus-tillägg. Utöver SJ kan man då också resa med de flesta länstrafikbolag, vilket är ett alternativ om man regelbundet reser med länstrafiken i hemlandet och i Stockholm (3 kap. 26 § ersättningsföreskriften). För ledamöter som reser kollektivt i Stockholm kan ett periodkort på SL också vara ett alternativ.

Riksdagsledamöter som har långa resvägar till riksdagen eller som har andra särskilda behov med hänsyn till resmönster kan få destinationskort, årskort eller liknande färdbevis för flyg (3 kap. 27 § ersättningsföreskriften).

Ledamöter som har årskort bokar sina resor som vanligt, dvs. antingen genom resebyrå eller vanligare själv genom respektive leverantörs applikation, t.ex. SJ-appen. Om inte några andra kostnader är förknippade med resan behöver ledamöten inte göra någon reseräkning.

15.2.5 Överväganden

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd vid bokning av tjänsteresor

Kommitténs förslag i korthet

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd till ledamöterna när de bokar sådana inrikes och utrikes tjänsteresor som de kan få resekostnadsersättning för enligt 4 kap. 1 § ersättningslagen. Inriktningen ska vara att möjliggöra tillgång till personlig service som är lätt tillgänglig för ledamöterna genom personliga möten men också per telefon eller mejl. Stödet ska innefatta hjälp med att ta fram förslag på olika resor så att ledamöterna kan jämföra t.ex. resvägar, färdmedel och prisklasser. Resebokningen ska dock fortfarande utföras av ledamöten själv.

Det finns behov av en ökad flexibilitet och en möjlighet att i viss utsträckning tillgodose individuella behov vid bokning av utskottsresor och andra resor som bokas av Riksdagsförvaltningen, t.ex. när en ledamot ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling.

Tjänsteresor är en central del av ledamöternas uppdrag. Ledamöterna reser regelbundet mellan Stockholm och sina respektive hemorter, och därutöver reser de både inrikes och utrikes för att t.ex. delta i studiebesök och i olika typer av arrangemang. Resorna har blivit ett allt viktigare inslag i ledamöternas arbete och utgör en möjlighet till kunskapsinhämtning och till att skapa och behålla kontakter.

Det svenska styrelseskicket förutsätter att riksdagens ledamöter representerar alla delar av landet. Resorna till och från Stockholm är således ofrånkomliga för ledamöterna. Vidare är det, enligt kommittén, av central betydelse för fullgörandet av riksdagsuppdraget att en ledamot kan delta i studiebesök och andra former av arrangemang för att få nödvändig kunskap och utgöra en aktiv och tillgänglig del av det svenska samhället. Det är således ur ett demokratiskt perspektiv, av betydelse att ledamöterna kan göra resor runt om i landet. För att ledamöterna ska kunna fortsätta resa i samma utsträckning som de gör är det angeläget att den administration som följer med resorna fungerar så enkelt och smidigt som möjligt. Det finns annars en risk för att ledamöternas resande kommer att minska på ett sätt som inte kan anses gynnsamt i ett demokratiskt samhälle.

Att kunna utföra olika typer av ärenden i digitala system alla tider på dygnet är i dag mycket vanligt förekommande i samhället. Utvecklingen ses också av många som positiv eftersom det medför en stor flexibilitet när det gäller var och när ett ärende kan utföras. Det torde också vara uppfattningen bland många av riksdagens ledamöter. Att ledamöterna själva kan boka sina tjänsteresor digitalt genom resebyråns självbokning, ett mejl till resebyrå eller på internet innebär förstås stora fördelar för ledamöterna eftersom de t.ex. inte behöver förhålla sig till vissa särskilda öppettider. Bokningarna kan i stället göras när helst det passar ledamoten, vilket också torde vara särskilt fördelaktigt när det t.ex. gäller sådana återkommande resor som ledamöterna gör mellan hemmet och riksdagen.

I vissa situationer uppkommer dock behov av en mer personlig service vid bokning av tjänsteresor. Inte sällan behöver ledamöterna ha tillgång till olika förslag på resor för att kunna jämföra olika alternativ när det gäller t.ex. resväg, färdmedel och priser. För att hitta den resa som bäst svarar mot ledamotens behov kan ett flertal olika sökningar och jämförelser behöva göras. Det här tar mycket av ledamöternas tid i anspråk, och en mer personlig service i samband med bokningen skulle därför underlätta för ledamöterna. Även vid enklare bokningar och vid bokning av resor mellan hemmet och riksdagen finns det ibland behov av en mer personlig service. En utgångspunkt bör vara att ledamoten måste kunna välja det bokningssätt som ger det stöd som han eller hon behöver i den aktuella situationen.

Tidigare kunde ledamöterna, när de behövde hjälp med sina resebokningar, vända sig till en representant för resebyrå som fanns tillgänglig i Riksdagshuset. Någon sådan representant finns inte längre kvar, och den personliga servicen har till stor del ersatts av digitala lösningar med mer arbete för ledamöterna som följd. Resebyrå är visserligen tillgänglig per telefon men ledamöterna upplever i kontakterna med resebyrå att de själva kan behöva ta fram alternativa förslag. Dessutom förekommer det att väntetiden hos resebyrå är lång.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ett behov hos ledamöterna av ett förbättrat stöd vid bokning av sådana tjänsteresor som ledamöterna kan få resekostnadsersättning för enligt 4 kap. 1 § ersättningslagen. Stödet ska inriktas på att möjliggöra tillgång till personlig service som är lätt tillgänglig för ledamöterna genom personliga möten men också per telefon eller mejl. Stödet ska innefatta hjälp med att ta fram förslag på olika resor så att ledamöterna kan jämföra t.ex. resvägar, färdmedel och prisklasser. Resebokningen ska dock fortfarande utföras av ledamoten själv.

Kommittén anser att det är viktigt att alla ledamöter kan få ta del av stödet och att ledamöterna inte i det här avseendet ska vara beroende av hur partigrupperna har organiserat sina kanslier. Stödet är tänkt som en administrativ funktion utan partipolitiska kopplingar. Kommittén föreslår därför att stödet ska tillhandahållas av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningen kan tillhandahålla stöd till ledamöterna antingen genom egna resurser eller genom upphandlade tjänster. Oavsett hur stödet

tillhandahålls måste ledamöternas behov tillgodoses. Det går t.ex. inte att bortse från ledamotsperspektivet bara för att stödet tillhandahålls genom en upphandlad tjänst, utan ledamöternas behov måste alltid beaktas vid de upphandlingar Riksdagsförvaltningen gör. På samma sätt som Riksdagsförvaltningen löpande måste se över om det stöd som förvaltningen lämnar motsvarar ledamöternas behov är det viktigt att förvaltningen är uppmärksam på om de upphandlade tjänsterna levererar ett stöd som svarar mot det som ledamöterna behöver. Om ledamöternas behov inte tillgodoses genom en upphandlad tjänst kan förvaltningen behöva överväga olika sätt att kompensera för det.

Kommitténs förslag, som innebär att ett förbättrat stöd vid bokning av inrikes och utrikes tjänster ska tillhandahållas, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att närmare se över formerna för hur ett förbättrat stöd ska tillhandahållas.

Resor som görs inom ramen för utskottens arbete eller när en ledamot ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling bokas redan i dag av Riksdagsförvaltningen. Därför behövs det inte något förbättrat stöd vid bokning av de resorna. Inom Riksdagsförvaltningen har det dock förekommit att ledamöter på samma resa har varit hänvisade till olika resklasser eftersom olika delar av Riksdagsförvaltningen bokat resan för olika ledamöter.

De regelverk som Riksdagsförvaltningen måste förhålla sig till ger inte möjlighet till någon större flexibilitet vid bokningen. Resorna planeras också många gånger inom snäva ekonomiska ramar där enbart det billigaste alternativet kan komma i fråga för att resan överhuvudtaget ska kunna genomföras. Enligt kommitténs uppfattning finns det behov av en ökad flexibilitet och en möjlighet att i viss utsträckning kunna tillgodose individuella behov vid bokning av utskottsresor och andra resor som bokas av Riksdagsförvaltningen, t.ex. när en ledamot ingår i en svensk delegation till en parlamentarisk församling. För att öka flexibiliteten och möjligheten att tillgodose individuella behov och för att säkerställa att ledamöterna sinsemellan erbjuds likvärdiga alternativ ska Riksdagsförvaltningen närmare se över formerna för bokning av utskottsresor och andra resor som bokas av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd vid redovisning av tjänsteresor

Kommitténs förslag i korthet

Den administrativa börda som åligger ledamöterna och som föranleds av redovisningen av tjänsteresor måste minska i betydande utsträckning. Riksdagsförvaltningen måste därför kontinuerligt arbeta för att förenkla ledamöternas redovisning. Ett långtgående stöd från Riksdagsförvaltningens sida är också nödvändigt, och alla ledamöter måste vara garanterade att få den hjälp som de behöver i samband med att de upprättar sina reseräkningar. Utöver det stöd som redan lämnas måste Riksdagsförvaltningen vid behov i än större utsträckning än i dag kunna erbjuda handgriplig och praktisk hjälp när det gäller att fylla i reseräkningarna. Hjälpen ska lämnas till alla ledamöter som oavsett anledning inte kan fylla i sin reseräkning själv. Detta är en tydlig ambitionshöjning som innebär att den administrativa bördan för ledamöterna minskar. Ledamöterna ska dock även fortsättningsvis själva kontrollera och ansvara för att uppgifterna i reseräkningen är korrekta.

Det stöd som lämnas måste vara flexibelt och anpassas efter ledamöternas individuella behov, vara lätt tillgängligt för ledamöterna som snabbt och enkelt måste kunna få svar på sina frågor, och ledamöterna måste kunna få hjälp genom personliga möten. Riksdagsförvaltningen ska utvärdera stödet årligen och redovisa det för riksdagsstyrelsen.

Riksdagens ledamöter upprättar själva sina reseräkningar i det webbaserade reseräkningssystemet efter avslutad resa. Många ledamöter upplever dock redovisningen som mycket tidskrävande. Uppgifter som ska lämnas i reseräkningen är bl.a. resans ändamål, tidpunkt för resan och färdväg. Till reseräkningen ska kvitton och andra underlag som visar ledamotens utlägg bifogas.

Ledamotsuppdraget är unikt och speciellt till sin karaktär. Som framgår av avsnitt 12.4 är riksdagsarbetet krävande, och ledamöterna arbetar normalt sett långa dagar samt tar kvällar och helger i anspråk för uppdraget. Med det följer att ledamöterna tidsmässigt har ett mycket begränsat utrymme för att utföra administrativa uppgifter. Därtill är ledamotsuppdraget ett förtroendeuppdrag, och det måste finnas goda förutsättningar för ledamöterna att fullgöra uppdraget på ett sådant sätt att de kan upprätthålla väljarnas förtroende. Detta gäller både de delar av uppdraget som är direkt kopplade till den politiska verksamheten och de mer administrativa delarna av uppdraget, vilka i sin tur ofta innebär en hantering av allmänna medel. Ärenden om resekostnadsersättningar är exempel på sådana ärenden som ofta granskas av allmänhet och medier. Bristande eller felaktig redovisning påverkar förtroendet för ledamöterna och i förlängningen även riksdagen. Det är således av stor vikt att redovisningen görs korrekt.

Mot den bakgrunden anser kommittén att det är mycket angeläget att den administrativa börda som åligger ledamöterna och som föranleds av

redovisningen av tjänsteresor minskar i betydande utsträckning. För att kunna åstadkomma det måste en tydlig och uttalad ambition från Riksdagsförvaltningens sida vara att kontinuerligt arbeta för att förenkla redovisningen för ledamöterna, bl.a. genom att sträva efter att de system som ledamöterna är hänvisade till är så enkla och smidiga som möjligt att använda. I den utsträckning som redovisningen kan förenklas genom t.ex. olika applikationer bör sådana lösningar också med fördel kunna användas i en ökad utsträckning. Andra sätt att förenkla administrationen för ledamöter som reser ofta är användandet av årskort på tåg respektive flyg samt ett komplement till årskortet på tåg som ger som ger möjlighet att resa även med de flesta länstrafikbolag. Om några andra kostnader inte är förknippade med resan behöver det inte göras någon reseräkning när en ledamot reser på ett årskort, bortsett från själva inköpet av årskortet. Kommittén vill därför framhålla vikten av att ledamöterna är informerade om vilka olika årskort som finns att tillgå och att de får vägledning kring vilken lösning som skulle passa bäst i det enskilda fallet. Det är också viktigt att ledamöterna själva låter sig informeras och tar till sig av den information som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller.

Även om en viktig del i en minskad administrativ börda är att så långt det är möjligt förenkla administrationen går det inte att komma ifrån att viss redovisning ändå alltid kommer att vara nödvändig för ledamöterna att göra. För att den administrativa bördan för ledamöterna ska minska är ett långtgående stöd från Riksdagsförvaltningens sida därför också nödvändigt. Om det system som ledamöterna är hänvisade till dessutom upplevs som komplicerat att använda behöver Riksdagsförvaltningen kompensera för det så att ledamöterna kan känna en trygghet i att redovisningen är korrekt och uppfyller de krav som ställs.

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller redan i dag stöd och hjälp åt ledamöterna på många olika sätt i syfte att underlätta för dem att upprätta sina reseräkningar. Riksdagsförvaltningen kan t.ex. lämna information om de regelverk som gäller och förklara hur de tillämpas. Därutöver lämnar Riksdagsförvaltningen handledning vid användningen av reseräkningssystemet. Ledamöterna kan få hjälp av en handläggare under kontorstid, och hjälpen kan lämnas antingen per telefon, mejl eller Skype. Många gånger kan frågor besvaras omedelbart, men ibland kan handläggaren behöva återkomma och gör då det på det sätt som bäst passar ledamoten. Det finns också möjlighet för ledamöterna att träffa en handläggare personligen genom ett fysiskt besök.

Den hjälp som lämnas av Riksdagsförvaltningen är i sig mycket uppskattad av ledamöterna. Hjälpen lämnas dock normalt sett i form av guidning och vägledning som syftar till att ledamoten själv ska kunna fylla i sin reseräkning. Vissa ledamöter behöver dock mer handgriplig och praktisk hjälp och får också det. Det stora flertalet ledamöter klarar däremot av att själva upprätta sina reseräkningar med den guidning och vägledning som Riksdagsförvaltningen normalt sett lämnar. Inte sällan behöver dock mycket tid tas i anspråk för att göra en reseräkning, och det även med beaktande av det stöd som lämnas av Riksdagsförvaltningen.

Enligt kommitténs uppfattning måste alla ledamöter vara garanterade att få den hjälp som de behöver i samband med att de upprättar sina reseräkningar. Det innebär att Riksdagsförvaltningen, utöver det stöd som redan lämnas, vid behov måste kunna erbjuda ledamöterna handgriplig och praktisk hjälp när det gäller att fylla i reseräkningarna. Den här hjälpen ska lämnas i än större utsträckning än vad som görs i dag och till alla ledamöter som oavsett anledning inte kan fylla i sin reseräkning själv. Detta är en tydlig ambitionshöjning som innebär att den administrativa bördan för ledamöterna minskar. Ledamöterna ska dock även fortsättningsvis själva kontrollera och ansvara för att uppgifterna i reseräkningen är korrekta.

Kommittén vill vidare framhålla vikten av att det stöd som lämnas är flexibelt och anpassas efter ledamöternas individuella behov, att stödet är lätt tillgängligt för ledamöterna som snabbt och enkelt måste kunna få svar på sina frågor samt att ledamöterna kan få hjälp genom personliga möten. Den ansvariga enheten inom Riksdagsförvaltningen arbetar kontinuerligt med olika typer av kommunikationsinsatser och finns ibland tillgänglig i Riksdagshuset. Inom ramen för det arbetet är det viktigt att förvaltningen är lyhörd inför ledamöternas behov av stöd och service eftersom behov kan förändras över tid. Under vissa perioder kan det finnas ett ökat behov av stöd och service genom personliga möten, och förvaltningen måste då kunna tillgodose det behovet genom olika anpassningar. Kommittén anser vidare att det är viktigt att det stöd som lämnas för att ledamöterna ska kunna upprätta sina reseräkningar följs upp och att Riksdagsförvaltningen ska utvärdera stödet årligen och redovisa det för riksdagsstyrelsen.

Kommitténs förslag, som innebär att Riksdagsförvaltningen ska arbeta för en förenklad administration och i större utsträckning erbjuda ledamöterna praktisk och handgriplig hjälp med att fylla i reseräkningar, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att närmare se över formerna för kommitténs förslag.

I sammanhanget vill kommittén avslutningsvis framhålla att riksdagens ledamöter själva beslutar om sina inrikes tjänsteresor och vissa enskilda utrikes tjänsteresor. När ledamöterna gör det är de skyldiga att på eget ansvar beakta bestämmelserna i ersättningslagen och ersättningsföreskriften när det t.ex. gäller val av färdmedel och färdväg. Krav på ersättning för resekostnader och traktamente framställs genom att ledamoten lämnar in en reseräkning i det reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen upphandlat. Ledamoten ska då ange resans ändamål, tidpunkt och färdväg i reseräkningen samt bifoga kvitton och liknande underlag.

I samband med en tidigare utredning om ändringar i ersättningslagen framhölls att regelverket bygger på dels att det är ledamoten som har bäst förutsättningar att besluta om resan och dess genomförande, dels att ledamoten lämnar korrekta uppgifter när han eller hon framställer krav på ersättning och fullgör sin skyldighet att attestera de uppkomna kostnaderna. Systemet bygger på förtroende. Från ledamotens beslut att genomföra en tjänsteresa ska dock skiljas Riksdagsförvaltningens beslut att betala ut ersättning. Riksdagsförvaltningen

kontrollerar att reseräkningarna innehåller de uppgifter och underlag som föreskrivs. Finns det frågetecken kring ett ersättningskrav rätas dessa ut så långt det är möjligt genom frågor och påpekanden från Riksdagsförvaltningens sida i enlighet med den service- och utredningsskyldighet som följer av förvaltningslagen (2017:900). Står det klart att ledamoten inte har rätt till den ersättning som han eller hon har begärt kan Riksdagsförvaltningen som yttersta åtgärd neka att betala ut ersättning, vilket är ett beslut som kan överklagas. Det är dock viktigt att ha i minnet att Riksdagsförvaltningen inte har i uppgift att överpröva ledamotens resebeslut i efterhand. Ledamoten ansvarar således fullt ut för sina resebeslut, ytterst inför väljarna (2020/21:URF2 s. 315 och 330 f.). Kommittén anser att de här uttalandena bör gälla även fortsättningsvis.

Stöd till ledamöterna i övriga ekonomiadministrativa frågor

Kommitténs bedömning i korthet

Det har inte framkommit något behov hos ledamöterna av en utökad stödfunktion, i form av t.ex. en särskild enhet eller på något annat sätt, så att ledamöterna kan leva upp till regelverkets krav på ekonomiadministration i övrigt.

Riksdagsledamöters ekonomiska villkor är föremål för ett omfattande regelverk där det bl.a. ställs krav på redovisning av ett stort antal uppgifter. Det gäller inte bara för redovisning av tjänsteresor, utan även omständigheter kopplade till t.ex. dubbel bosättning och traktamenten behöver beaktas. Viss redovisning med anledning av att ledamöterna nyttjar de övernattningsbostäder som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller är således nödvändig. Så är fallet om t.ex. en anhörig övernattat i övernattningsbostaden.

Som framgår ovan finns inom Riksdagsförvaltningen enheten ledamotersättning som erbjuder stöd till riksdagens ledamöter i ekonomiadministrativa frågor. Många ledamöter är nöjda med det stöd och den service som enheten lämnar. Bortsett från behovet av ett ökat stöd vid redovisning av tjänsteresor har det, enligt kommittén, inte framkommit något behov hos ledamöterna av en utökad stödfunktion, i form av t.ex. en särskild enhet eller på något annat sätt, så att ledamöterna kan leva upp till regelverkets krav på ekonomiadministration i övrigt.

Bild 4 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023

Det är givetvis bra om så många uppgifter som möjligt går att lösa digitalt, men jag vill också påstå att den personliga kontakten med förvaltningen ibland eller ofta är mer effektiv än de digitala systemen. Att göra reseräkningar är ett sådant exempel. När resebyrån var i Bankhallen upplevde jag att det var enkelt och smidigt att hantera resor.

Att ledamoten ska stå i centrum. Det finns en känsla av att regelverk och service ska göras så svårtillgängliga som möjligt för oss ledamöter. Här skulle jag vilja se ett annat tankesätt och att servicen är mer inriktad på att underlätta för ledamöter.

Det är mycket tid för ledamöterna som går åt att redovisa olika typer av tjänsteresor, att skriva ut och skicka in kvitton. Det är egentligen en ineffektiv resursanvändning. Kan man effektivisera processen så hade det varit bra.

Vill ha tillbaka fysiska personer i huset som hjälper oss med resor. Tar alldeles för lång tid att sitta med själv. Tid till att sitta i kammaren, att svara på mejl, att träffa väljare/skolklasser/organisationer med mera går till att sitta och försöka boka sina resor.

15.3 Vissa utrikes tjänsteresor

15.3.1 Enskilda utrikes tjänsteresor

En beskrivning av vad som gäller för inrikes och utrikes tjänsteresor finns i avsnitt 15.2. Som framgår av beskrivningen beslutar en ledamot bl.a. om sina enskilda utrikes tjänsteresor till länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, kandidatländer och potentiella kandidatländer för medlemskap i EU samt enskilda utrikes tjänsteresor till andra länder och områden som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Riksdagsförvaltningen, eller den som förvaltningen bestämmer, beslutar efter ansökan om andra enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 5 § ersättningslagen). Riksdagsförvaltningen har bestämt att en ledamot själv beslutar om enskilda utrikes tjänsteresor till Storbritannien (3 kap. 3 § ersättningsföreskriften). I fråga om övriga länder beslutar en vice talman om resan (3 kap. 2 § ersättningsföreskriften).

Före den 1 januari 2017 beslutade en vice talman om alla enskilda utrikes tjänsteresor, oavsett resmål. Som skäl för att införa möjligheten för en ledamot att själv besluta om resor till länder inom EES och till EU:s kandidatländer och potentiella kandidatländer anfördes att riksdagsuppdraget i stor utsträckning påverkas av arbetet inom EU och EES och att det därför var motiverat att förenkla för ledamöterna att resa dit genom att låta dem besluta själva om resorna (2013/14:URF1 s. 203, framst. 2015/16:RS7 s. 77 f.).

Bestämmelsen att en ledamot själv beslutar om enskilda utrikes tjänsteresor till länder inom EES-området samt till kandidatländer och s.k. potentiella kandidatländer trädde i kraft den 1 januari 2017 (4 kap. 5 § ersättningslagen).

Efter det att en ledamot har genomfört en enskild utrikes tjänsteresa som han eller hon får besluta om själv ska ledamoten snarast och senast inom sex månader efter att resan avslutades ge in en skriftlig redovisning för resan till Riksdagsförvaltningen (3 kap. 14 § ersättningsföreskriften).

Redovisningen ska innehålla uppgifter om a) resmål, b) tidpunkt för resan, c) kostnad och d) de möten och besök som ledamoten har genomfört. Om det finns särskilda skäl behöver ledamoten inte lämna namn och andra uppgifter om vem som deltagit i möten och besök (3 kap. 15 § ersättningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska en gång per valperiod följa upp de enskilda utrikes tjänsteresor som ledamöter själva har beslutat om under valperioden (3 kap. 16 § ersättningsföreskriften). Uppföljningen avser inte ledamöternas resmål, program eller liknande. Det handlar i stället om att göra en bedömning av hur väl beslutsprocessen fungerar.

15.3.2 Ekonomiska medel för enskilda utrikes tjänsteresor

Riksdagsförvaltningen fastställer för varje valperiod ett belopp som en ledamot får använda för enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 4 § ersättningslagen). Riksdagsstyrelsen har för den innevarande valperioden bestämt beloppet till 60 000 kronor (3 kap. 8 § ersättningsföreskriften). Beloppet gäller per mandat

och inte per person. En ersättare får under vissa förutsättningar använda medlen för enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 4 § ersättningslagen).

Före 2010 kunde en ledamot få bidrag till enskilda utrikes studieresor respektive s.k. EU-tjänsteresor. Enligt riksdagsordningen kunde en ledamot få bidrag från riksdagen till kostnaden för en enskild studieresa. Kompletterande regler om detta fanns i olika föreskrifter utfärdade av talmanskonferensen och riksdagens förvaltningskontor. Av föreskrifterna framgick att studieresorna skulle vara av värde för att fullgöra uppdraget som riksdagsledamot. Beslut om bidrag till en studieresa fattades av en vice talman. Valperioderna 2002–2006 och 2006–2010 uppgick beloppet till 25 000 kronor per valperiod.

EU-tjänsteresorna infördes 2006 och syftade till att ge ledamöterna bättre möjligheter att sätta sig in i och påverka frågor som bereddes inom EU. Det kunde ske genom kontakter med EU:s institutioner eller med partier och parlamentariker i andra länder. Det kunde också ske genom att ledamoten på andra sätt studerade förhållanden i andra länder. Stödet skulle avse resor till länder inom unionen och till ansökarländer samt till stater som omfattas av EES-samarbetet. I första hand skulle resorna göras individuellt. Om det fanns särskilda skäl kunde bidrag lämnas till flera resande. Beslut om EU-tjänsteresor fattades av tredje vice talmannen. Varje ledamot fick under en valperiod disponera 25 000 kronor för att på eget initiativ göra resor inom EU, till ansökarländer och till länder som deltar i EES-samarbetet i syfte att främja det politiska arbetet (framst. 2005/06:RS4 s. 60 f., bet. 2005/06:KU33).

År 2010 ändrades reglerna, och de båda systemen med bidrag till enskilda studieresor och EU-tjänsteresor slogs ihop till ett system. Den nya ordningen med enskilda utrikes tjänsteresor motiverades på följande sätt (framst. 2008/09:RS1 s. 25 f., bet. 2008/09:KU14):

Riksdagsarbetet har fått en mer internationell karaktär, och internationella aspekter gör sig alltmer gällande inom olika politikområden. Detta innebär för riksdagsledamöterna bl.a. ett större behov av att kunna skaffa sig kunskap om utvecklingen utomlands och att ha internationella kontakter för att fullgöra sitt riksdagsuppdrag på ett effektivt och professionellt sätt. Att resa utomlands är en del i detta arbete. Det är därför angeläget att resereglerna är utformade på ett sådant sätt att de motsvarar de behov ledamöterna har i detta hänseende.

För att därför bättre tillmötesgå ledamöternas behov föreslås att dagens båda system med bidrag till enskilda studieresor och EU-tjänsteresor slopas och att i stället ett enhetligt och mer lättadministrerat regelverk skapas för enskilda tjänsteresor till utlandet anpassat till det mer internationaliserade riksdagsarbetet.

Förslaget innebär att bestämmelserna om studieresor i riksdagsordningen upphävs (9 kap. 7 § 2 st. och 9.7.1 RO) och att reglerna om EU-tjänsteresor i 4 kap. 3 § andra stycket ersättningslagen ändras till att avse enskilda utrikes tjänsteresor. Den närmare utformningen av reglerna för de enskilda utrikes tjänsteresorna kommer sedan enligt 1 kap. 5 § ersättningslagen att ske i av riksdagsstyrelsen beslutade tillämpningsföreskrifter till lagen.

De tidigare separata beloppen om 25 000 kronor vardera slogs ihop till ett gemensamt belopp om 50 000 kronor. För den innevarande valperioden är beloppet som nämnts 60 000 kronor.

Få ledamöter använder alla medel som finns tillgängliga för enskilda utrikes resor. Nedan finns en sammanställning av förbrukade medel per valperiod 2010–2022, totalt och per ledamot. Dessutom redovisas det budgeterade beloppet (50 000 kronor per ledamot, dvs. totalt 17,45 miljoner kronor) och hur mycket som inte har utnyttjats totalt, samt hur många ledamöter som har utnyttjat hela beloppet.

Tabell 7 Enskilda utrikes tjänsteresor

Kronor

| Valperiod | Utfall | Utfall per ledamot | Budget | Ej utnyttjat | Antal ledamöter som utnyttjat hela beloppet |
|-----------|-----------|-----------------------|------------|--------------|---|
| 2010–2014 | 9 112 700 | 26 000 | 17 450 000 | 8 337 000 | 38 |
| 2014–2018 | 7 059 000 | 22 000 | 17 450 000 | 10 391 000 | 27 |
| 2018–2022 | 3 828 000 | 11 000 | 17 450 000 | 13 622 000 | 9 |

Källa: Riksdagsförvaltningen. Beloppen är avrundade till tusental kronor.

Av tabellen framgår att långt ifrån alla avsatta medel används. För valperioderna 2010–2014 och 2014–2018 användes omkring hälften av medlen. Under valperioden 2018–2022, då pandemin medförde restriktioner för resandet under delar av valperioden, var utnyttjandet ännu lägre.

Närmare hälften av ledamöterna använde under valperioden 2018–2022 över huvud taget inte de medel som avsatts för enskilda utrikes tjänsteresor. Det var endast drygt 20 ledamöter som förbrukade hela eller nästan hela potten om 50 000 kronor. Cirka 130 ledamöter spenderade mellan 5 000 och 45 000 kronor.

Den parlamentariska EU-kommittén redovisade hur mycket medel som använts för resor i mitten av september 2017. Då hade 15 ledamöter inga pengar kvar att resa för, tre ledamöter hade några hundralappar kvar, 22 ledamöter hade mellan 1 000 och 10 000 kronor kvar, 176 ledamöter hade mer än 10 000 kronor kvar och 133 ledamöter hade inte förbrukat något alls (2017/18:URF1 s. 260).

15.3.3 Stöd till partigrupperna för kostnader för ledamöternas utrikes resor

Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor på uppdrag av partigruppen till länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, länder som har ansökt om medlemskap i EU och potentiella kandidatländer. Stödet ska betalas till partigrupperna med det belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer (4 kap. 1 § lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen partigruppssstödlagen). Stödet lämnas med 2 500 kronor per år för varje

ledamot som tillhör partigruppen (3 kap. 2 § riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2016:6] om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen tillämpningsföreskriften).

Dessutom ska Riksdagsförvaltningen lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters resor på uppdrag av partigruppen för att delta i internationella konferenser utomlands och andra utrikes resor. Stödet ska betalas till partigrupperna med det belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer (4 kap. 2 § partigruppsstödlagen). Stödet lämnas till varje partigrupp med 5 000 kronor per år för de första 20 mandatet som har tillfallit partiet i det senaste valet till riksdagen och med 2 500 kronor per år för varje ytterligare mandat som tillfallit partiet i valet (3 kap. 3 § tillämpningsföreskriften).

15.3.4 Medel för utskottens och EU-nämndens utrikes resor

Det finns medel för utskottens och EU-nämndens utrikes resor. I december 2022 fastställde riksdagsstyrelsen de ekonomiska ramarna för utskottens och EU-nämndens utrikes resor för valperioden 2022–2026 till totalt 22 470 000 kronor med följande fördelning: utrikesutskottet 2 170 000 kronor, övriga utskott och EU-nämnden vardera 1 220 000 kronor, utskotten och EU-nämnden för resor till strategiskt prioriterade länder vardera 125 000 kronor.

I april 2024 ändrade riksdagsstyrelsen sitt beslut från den 14 december 2022 och ökade beloppet till 22 699 000 kronor. I december 2022 fastställde riksdagsstyrelsen vidare de ekonomiska ramarna för utskottens och EU-nämndens deltagande i internationella konferenser m.m. för valperioden 2022–2026 till totalt 5 700 000 kronor.

I följande tabell visas utfallet för utskottens och EU-nämndens resor för de senaste valperioderna.

Tabell 8 Utskottens och EU- nämndens resor

Kronor

| Valperiod | Utfall | Budget | Ej utnyttjat |
|------------------|---------------|---------------|---------------------|
| 2006–2010 | 18 423 000 | 20 470 000 | 2 047 000 |
| 2010–2014 | 16 892 000 | 20 470 000 | 3 578 000 |
| 2014–2018 | 16 411 000 | 20 470 000 | 4 059 000 |
| 2018–2022 | 6 367 000 | 20 470 000 | 14 103 000 |

Källa: Riksdagsförvaltningen. Beloppen är avrundade till tusental kronor.

Som framgår av tabellen har inte utskotten och EU-nämnden fullt ut använt medlen.

15.3.5 Överväganden

Kommitténs förslag i korthet

Kommittén gör vissa uttalanden om några frågor om utrikes resor. Lösningar bör utformas med beaktande av att ökad administration ska undvikas.

Den ökade internationaliseringen innebär att det är viktigt att ledamöterna har goda förutsättningar för att knyta internationella kontakter, inte minst inom EU-samarbetet. Som den parlamentariska EU-kommittén påpekade måste ledamöterna ges goda förutsättningar att företa utrikes resor med anknytning till EU-samarbetet (2017/18:URF1 s. 264).

Även om en stor del av de medel som finns tillgängliga för utrikes resor inte förbrukas förekommer det att ledamöter inte kan genomföra resor som hade varit önskvärda. Det förefaller särskilt gälla EU-resor. Ledamöter kan exempelvis avstå från resor med koppling till EU-arbetet för att inte riskera att förbruka för mycket av sina medel för utrikes resor på bekostnad av andra utrikes resor. Detta riskerar i sin tur att påverka ledamöters deltagande i och kunskaper om EU-arbetet på ett negativt sätt, vilket enligt kommittén är olyckligt.

Det är viktigt att ledamöter med uppdrag med EU-anknytning har möjlighet till fördjupad institutionell kompetens när det gäller EU-systemet och riksdagens roll i samspelet med detta. Det är därför enligt kommittén angeläget att ledamöter kan genomföra enskilda resor till EU:s institutioner och att utskotten kan sända ledamöter till möten inom EU-samarbetet. Systemen bör således vara utformade så att det finns goda incitament för aktivt delta i EU-samarbetet. Ordningen ska vara utformad så att resor till EU:s institutioner inte av ekonomiska skäl begränsar annat resande. En möjlighet kan vara att det inrättas en särskild pott för resor till EU:s institutioner.

När det gäller resor inom Norden, och särskilt i gränsområdena, kan de ofta vara förhållandevis korta och t.o.m. göras i vad som kan betecknas som en ledamots närområde. Riksdagsförvaltningen bör ta fram förslag på hur resor inom Norden ska kunna behandlas som inrikes resor. Syftet är att underlätta ledamöters kontakter inom Norden, men också att minska och underlätta administrationen av dessa resor. En särskild aspekt är om det bör göras någon skillnad mellan resor i gränsområdena och längre studieresor till t.ex. ett nordiskt lands parlament.

I arbetet med att ta fram förslag om resor inom Norden ska också frågan om resor till EU:s institutioner ska behandlas som inrikes resor ingå.

Som framgått är ramen för utrikesutskottets utrikes resor större än övriga utskotts ramar. Det finns dock skäl för att ledamöter med uppdrag med särskild anknytning till internationella frågor ges ytterligare ekonomiskt stöd för utrikes resor. Också förslag på en sådan ordning bör således tas fram inom Riksdagsförvaltningen.

Samtliga lösningar på ovanstående frågor bör utformas med beaktande av att ökad administration ska undvikas.

15.4 Besök, möten och seminarier i riksdagens lokaler

15.4.1 Allmänt om säkerheten

Riksdagens ledamöter kan, liksom anställda inom Riksdagsförvaltningen och vid partigruppskanslierna, ta emot besökare, visa Riksdagshuset för en grupp eller anordna seminarier i riksdagens lokaler. Möjligheten att ta emot besökare för olika arrangemang påverkas dock av att det i riksdagens lokaler ställs höga krav på säkerhet. Flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar är t.ex. skyddsobjekt, vilket bl.a. innebär att obehöriga inte har rätt till tillträde till lokalerna. I riksdagens och Riksdagsförvaltningens lokaler bedrivs vidare säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet, och det medför att olika säkerhetsskyddsåtgärder, som bl.a. inbegriper den fysiska säkerheten, behöver vidtas (2, 3 och 7 §§ lagen [2019:109] om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter).

Säkerhetskontroller vid inpassering får äga rum i syfte att förebygga att det i riksdagens lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (1 § lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Den som utan att vara riksdagsledamot uppehåller sig i riksdagens lokaler får, efter beslut av talmannen, omfattas av säkerhetskontroll (2 och 3 §§ lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Talmannen har, med stöd av 2 § i den angivna lagen, beslutat att säkerhetskontroll får utföras på besökare till riksdagens lokaler. Vid säkerhetskontrollen ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom eftersökas, och för detta ändamål får kroppsvisitation äga rum. Vidare får väskor och andra föremål som medförs till riksdagens lokaler undersökas (4 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Säkerhetskontrollen innebär normalt sett att en person passerar genom en säkerhetsbåge för att man tekniskt ska kontrollera om personen medför farliga föremål samt att väskor och annan utrustning genomlysas i röntgenutrustning.¹ Efter förordnande av Polismyndigheten kan säkerhetskontrollerna utföras av vaktpersonal vid riksdagen (5 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler).

15.4.2 Besöksmottagning

För besök i riksdagens lokaler ska det finnas en besöksmottagare, med undantag för när allmänheten besöker riksdagens kammare eller ett offentligt sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden eller riksdagsbiblioteket (6 kap. 16 §

¹ Riksdagsförvaltningens riktlinjer (2007:6) angående säkerhetskontroll i riksdagen (dnr 230-254-07/08).

riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2019:1] om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, i fortsättningen säkerhetsföreskriften). Rätt att vara besöksmottagare har bl.a. talmannen, riksdagsledamöter och dess ersättare samt anställda vid Riksdagsförvaltningen eller partikanslierna (6 kap. 17 § säkerhetsföreskriften). Besöksmottagaren ansvarar för besökarna under hela besöket. Ansvaret inbegriper att se till att besökarna tas emot i entrén och ledsagas under besöket samt att besökarna lämnar riksdagens lokaler (6 kap. 18 § säkerhetsföreskriften). Besökarna får endast uppehålla sig i eller i anslutning till de lokaler som behövs för att tillgodose syftet med besöket (6 kap. 19 § säkerhetsföreskriften).

De som tar emot besök i riksdagens lokaler bör anmäla besöket i förväg hos ansvariga för tillträdeskontrollen. Om det kan antas att ett stort antal personer kommer att besöka riksdagens lokaler ska de som anordnar besöket anmäla detta i förväg till ansvariga för tillträdeskontrollen. Anordnaren ska bistå vid mottagandet av besökarna och se till att det finns ett tillräckligt antal besöksmottagare under hela besöket (6 kap. 20 § säkerhetsföreskriften). Riksdagsförvaltningen bestämmer hur många besökare som får släppas in i riksdagens lokaler. Besöksgrupper får delas upp i en från ordnings- och säkerhetssynpunkt lämplig storlek (6 kap. 21 § säkerhetsföreskriften).

Besökare ska i riksdagens lokaler synligt bära en besöksbricka som innehåller uppgifter om besökarens identitet. Besökare till en riksdagsledamot får dock bära en handling som i stället för uppgift om besökarens identitet anger ”Besökare” eller besöksmottagarens namn. Riksdagsförvaltningen får medge att deltagare i besöksgrupper i stället förses med ett bevis om att de är besökare (6 kap. 22 § säkerhetsföreskriften).

15.4.3 Möten och seminarier

I riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler finns bestämmelser om upplåtelse av riksdagens sammanträdeslokaler och matsalar för sammankomster samt om utställningar i riksdagens lokaler (1 §).² Riksdagens lokaler ska användas för riksdagens arbete i kammaren och utskotten om inte annat anges i föreskriften (3 §).

Alla sammanträdeslokaler och matsalar får upplåtas för sammankomster som sker på inbjudan av talmannen (4 §). Sammanträdeslokaler och matsalar får upplåtas åt partiernas riksdagsgrupper för sammankomster inom ramen för det parlamentariska arbetet, åt riksdagsledamöter för sammankomster inom ramen för ledamotsuppdraget och åt Riksdagsförvaltningen för sammankomster inom ramen för förvaltningens uppdrag enligt instruktion och föreskrifter. De mindre sammanträdeslokalerna och utskottens sessionssalar får även

² Föreskriften gäller inte för arbetsrum, möteslokaler som partikanslierna disponerar för sin verksamhet, lokalen Talmanskonferensen eller lokaler där verksamhet av betydelse för säkerhetsskyddet bedrivs (1 § riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler).

upplåtas åt riksdagsledamöter för sammankomster inom ramen för andra statliga uppdrag som ledamoten utses till i egenskap av riksdagsledamot (5 §).³

En sammankomst i riksdagens sammanträdeslokaler och matsalar får bara arrangeras av talmannen eller vissa arrangörer som anges i en bilaga till riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler (6 §). I bilagan anges för varje lokal eller för varje grupp av lokaler vem som får vara arrangör och om det finns särskilda villkor för upplåtelsen utöver de som anges i 3–5 §§. Med särskilda villkor avses om det krävs en särskild eller förenklad ansökan eller om det finns andra begränsningar i användningen av en viss lokal.

Bokning av en lokal för en sammankomst görs hos lokalbokningen vid serviceenheten. Vissa mindre sammanträdeslokaler bokas i den elektroniska kalendarium i Riksdagsförvaltningens e-postprogram (Outlook).⁴ Riksdagens matsalar bokas hos Riksdagsförvaltningens upphandlade restaurang för sammankomster under restaurangens öppettid (7 §). Templum och mötesrummen i Klubbrummet bokas genom att kontakta servicecenter.

Vid bokning av sammankomster i vissa lokaler ska en särskild ansökningsblankett lämnas till lokalbokningen vid serviceenheten.⁵ En ansökan om att använda kammarsalarna för ett partis riksdagsgrupps räkning ska göras av gruppledaren. Till ansökan ska ett förslag till inbjudan bifogas (8 §).

Talmannen beslutar om upplåtelse av plenisalen, kammarsalarna för sammankomster som sker på inbjudan av talmannen och när ansökan görs av en gruppledare och Sammanbindningsbanan (11 §). Riksdagsförvaltningens upphandlade restaurang beslutar om upplåtelse av riksdagens matsalar i samråd med lokalbokningen (12 §). Chefen för serviceenheten beslutar om övriga upplåtelser (13 §). Talmannen beslutar också om olika sammankomster som exempelvis minnesceremonier i Bankhallen i Riksdagshuset.

En arrangör av en sammankomst i riksdagens lokaler är ansvarig för att sammankomsten genomförs i enlighet med Riksdagsförvaltningens säkerhetsföreskrifter. Arrangören ska samråda med säkerhetsavdelningen i god tid före sammankomsten, om det inte är onödigt från säkerhetssynpunkt (14 §).

Den som är arrangör ska anges som avsändare av en inbjudan till en sammankomst. Anmälningar om deltagande i en sammankomst ska göras till arrangören (17 och 19 §§).

³ Med mindre sammanträdeslokaler avses alla sammanträdeslokaler med undantag av plenisalen, kammarsalarna, Sammanbindningsbanan, L4-17, Skandiasalen, Bankhallen, Nubiska rummet, RÖ2-Mittpoolen, Bååtska rummet, Templum, Bancofullmäktiges sessionssal, L5-17, Bibliotekssalen, utskottens sessionssalar och riksdagens matsalar (2 § riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler).

⁴ Mötesrummen på Jakobsgratan och i Öxenstiernska palatset bokas i Outlook.

⁵ Av bilagan till riksdagsstyrelsens föreskrift (2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler framgår för vilka lokaler en särskild ansökningsblankett ska lämnas. Av bilagan framgår även för vilka lokaler arrangören ska lämna en beskrivning av sammankomstens innehåll samt ange antalet deltagare, och, i förekommande fall, hur många av dem som har sin arbetsplats i riksdagen.

15.4.4 Servicecenter

Inom Riksdagsförvaltningen finns ett servicecenter dit ledamöterna kan vända sig med frågor per telefon, mejl eller genom ett personligt besök till servicecenters disk i Bankhallen. Sedan 2018 finns även ett digitalt servicecenter där ledamöterna, via Intranätet, kan registrera, uppdatera och få återkoppling på sina ärenden. Servicecenter bistår med alla former av förfrågningar samt lotsar till rätt funktion inom Riksdagsförvaltningen. Som exempel kan nämnas att servicecenter hanterar bokningsförfrågningar om vissa lokaler samt teknik och möbleringar i samband med frukost- och lunchmöten i matsalar samt evenemang i Bankhallen.

15.4.5 Besök och möten i lokaler som disponeras av partigruppskanslierna

Varje partigrupp har rätt att inrätta ett kansli i riksdagens lokaler (3 kap. 6 § partigruppsstödlagen). Riksdagens ledamöter kan ta emot besök och boka möten i de lokaler som partigruppskanslierna disponerar. De mötesrum som exklusivt nyttjas av partigrupperna på respektive partikansli bokas i Outlook.

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller inte någon mötes- eller konferensservice med anledning av möten som hålls i partigruppskansliernas lokaler. Där emot måste även en besökare som ska tas emot i ett partigruppskanslis lokaler genomgå en säkerhetskontroll och ledsagas under hela besöket på samma sätt som om besöket hade ägt rum i riksdagens lokaler.

15.4.6 Pågående arbeten i Riksdagsförvaltningen

Av avsnitt 11.3 framgår att riksdagsdirektören i mars 2024 gav fastighets- och serviceavdelningen i uppdrag att, med ledamotsperspektivet i fokus, inventera behov och kartlägga det nuvarande serviceuppdraget. I uppdraget ingick också att utifrån kartläggningen lämna förslag till förbättringar inom serviceområdet, för att underlätta för ledamöterna i deras uppdrag. Förbättringsområden i fokus för det fortsatta arbetet är bl.a. stöd i samband med möten och konferenser. Riksdagsförvaltningen har t.ex. sett över hanteringen av besök och besöksgrupper och bl.a. förbättrat stödet på Intranätet genom att införa nya checklistor som ska göra det enklare för ledamöterna att följa rutinerna vid besökshanteringen. Vissa tekniska förbättringar har också genomförts så att det ska vara möjligt för ledamöterna att se sina anmälda besök i mobiltelefonen. Riksdagsförvaltningen har också genomfört utbildningsinsatser och erbjudit informationsträffar för partigruppskanslierna. Förvaltningen ser även över behovet av ytterligare resurser för att kunna utöka servicenivån.

Ett annat projekt som pågår har till syfte att införa nya arbetsverktyg för lokalbokning, besöksanmälan samt eventuellt andra deljänster som kan beställas i samband med lokalbokningen. Nyutvecklade applikationer infördes i juni 2024. Det nya verktyget ska underlätta för en arrangör att hitta en lämplig lokal och även öka effektiviteten i förvaltningens arbete. Det ska också bli

lättare att få överblick över vad som är på gång i olika lokaler och vilka personer som deltar vid möten.

15.4.7 Överväganden

Kommitténs förslag i korthet

Den administrativa bördan för ledamöterna måste minska och det är angeläget att ledamöterna får det stöd som de behöver i samband med planering och genomförande av möten och seminarier i riksdagens lokaler. Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd i samband med att riksdagsledamöterna tar emot besöksgrupper. Stödet ska inriktas på mottagandet av besöksgruppen i entrén och en möjlighet till hjälp vid inpasseringen i lokalerna. Det kan t.ex. handla om att pricka av deltagarna mot en deltagarlista, dela ut besöksbrickor och visa var besökarna kan hänga av sig ytterkläder. Därutöver ska stödet kunna omfatta ledsagning av besöksgruppen till och från besökslokalen. Stödet ska kunna lämnas i sådana situationer där omständigheterna kräver att mer än en besöksmottagare är behjälplig för att kunna ta emot besöksgruppen. Stödet ska lämnas i dialog med ledamöten och begränsas till att avse hjälp vid sådana möten och seminarier som äger rum helgfria vardagar.

Kommittén framhåller i sammanhanget också partigruppkansliernas roll i samband med att möten och seminarier genomförs i riksdagens lokaler.

Riksdagens ledamöter får inom ramen för sitt ledamotsuppdrag använda riksdagens sammanträdeslokaler och matsalar för att ta emot externa besök och bjuda in till olika typer av möten och seminarier (5 § riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler). Ledamöterna upplever dock stora administrativa och praktiska utmaningar i det här sammanhanget.

En utmaning som ledamöterna beskriver rör besöksmottagningen som ställer särskilda krav eftersom besökarna inte får lämnas utan uppsikt utan måste ledsagas i lokalerna under hela besöket. Ledamöterna måste också bistå vid mottagandet i entrén. I det ingår att ledamöterna måste komma till den valda entrén minst 15 minuter innan seminariet ska börja, hämta ut besöksbrickor hos skyddsvakten (personliga besöksbrickor hämtas ut på tryckeriet om man inte kommit överens om annat), pricka av deltagarna mot en deltagarlista, dela ut besöksbrickorna och se till att deltagarna bär dem synligt, vänta medan deltagarna går igenom säkerhetskontrollen samt visa var deltagarna kan hänga av sig och eventuellt låsa in ytterkläder. Ibland krävs det mer än en besöksmottagare för att kunna hantera detta samtidigt som besökarna ledsagas till möteslokalen. Hur många besöksmottagare som behövs beror på hur stor besöksgruppen är, vilken entré som ska användas vid inpasseringen och var i riksdagens lokaler mötet eller seminariet ska äga rum.

För ledamöterna är det mycket betydelsefullt att kunna skapa och behålla kontakter med olika aktörer genom personliga möten. Det är en förutsättning

för att ledamöterna ska kunna utföra sitt uppdrag, och det måste därför finnas goda möjligheter för ledamöterna att planera och genomföra möten och seminarier i riksdagens lokaler. Av säkerhetsskäl ställs dock höga krav på ledamöterna när de uppträder som besöksmottagare. Samtidigt är det viktigt att ledamöterna i praktiken kan vara värdar för de möten och seminarier som de anordnar.

Den administrativa bördan för ledamöterna måste, enligt kommitténs uppfattning, minska, och det är angeläget att ledamöterna får det stöd som de behöver i samband med att de planerar och genomför möten och seminarier i riksdagens lokaler. Administration och praktiska uppgifter får t.ex. inte hindra eller försvåra för ledamöterna att förbereda ett föredrag eller på annat sätt delta aktivt i ett möte eller seminarium. Därför finns det ett behov hos ledamöterna av ett förbättrat stöd i samband med att de tar emot besöksgrupper. Stödet ska inriktas på mottagandet av besöksgruppen i entrén och en möjlighet till hjälp vid inpasseringen i lokalerna. Det kan t.ex. handla om att pricka av deltagarna mot en deltagarlista, dela ut besöksbrickor och visa var besökarna kan hänga av sig ytterkläder. Därutöver ska stödet kunna omfatta ledsagning av besöksgruppen till och från besökslokalen. Stödet ska ta sikte på besöksmottagning i samband med sådana upplåtelse som är tillåtna enligt riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler. Vidare ska stödet kunna lämnas i sådana situationer där omständigheterna kräver att mer än en besöksmottagare är behjälplig för att ta emot besöksgruppen.

Riksdagsförvaltningen ansvarar för säkerheten i riksdagen (3 § lagen [2011:75] med instruktion för Riksdagsförvaltningen). Förvaltningen upprätthåller tillträdesskyddet, och vaktpersonal vid riksdagen utför säkerhetskontrollen. Det framstår därför som rimligt att det ökade stödet i samband med besöksmottagningen som kommittén föreslår lämnas av Riksdagsförvaltningen. Det är också fråga om ett administrativt stöd utan partipolitiska kopplingar som alla ledamöter ska kunna få ta del av. Stödet bör vidare begränsas till de möten och seminarier som anordnas av enskilda riksdagsledamöter, inte sådana arrangemang som partigrupperna står bakom. Vid sådana arrangemang bör ansvaret för att vid behov tillhandahålla stöd i stället lämpligen ligga på partigruppskanslierna. Däremot ska det inte spela någon roll om en riksdagsledamot anordnar ett möte eller seminarium inom de lokaler som partigrupperna disponerar, utan det ökade stöd som kommittén föreslår i samband med besöksmottagningen ska kunna erbjudas även för sådana arrangemang. Det ska gälla i fråga om hjälp både vid inpassering och ledsagning i riksdagens lokaler. Besökarna bör dock inte ledsagas av den personal som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller inom partigruppskansliernas lokaler utan endast fram till dessa lokaler.

Även om det ytterst är Riksdagsförvaltningen som ska tillhandahålla det förbättrade stödet vill kommittén i sammanhanget också framhålla partigruppskansliernas roll i samband med att möten och seminarier genomförs i riksdagens lokaler. För att riksdagens ledamöter ska kunna få ett så bra och anpassat stöd som möjligt är samarbetet mellan Riksdagsförvaltningen och

partigruppkanslierna av stor betydelse, och det gäller både i fråga om besöksmottagningen och övriga praktiska moment som är nödvändiga för att ett möte eller seminarium ska kunna genomföras. En möjlighet vore t.ex. att det vid varje partigruppkansli finns en särskild utsedd person som Riksdagsförvaltningen kan ha en dialog med inför och under möten och seminarier.

Kommitténs förslag om ett förbättrat stöd är tänkt att öppna upp för en möjlighet till hjälp för ledamöterna vid besöksgruppers inpassering i riksdagens lokaler och vid ledsagning av besöksgrupper till och från möteslokalen. Hur stödet mer i detalj ska utformas vid varje enskilt tillfälle måste dock bestämmas i dialog mellan ledamoten och Riksdagsförvaltningen. Vilken hjälp Riksdagsförvaltningen kan bistå med i samband med att besöksgrupper tas emot i lokalerna är förstået beroende av t.ex. hur många besöksgrupper som är inplanerade vid en och samma tidpunkt. Därför är det viktigt att ledamöterna så tidigt som möjligt inför ett besök kontaktar förvaltningen för en diskussion om vilken hjälp som man är i behov av. Då har förvaltningen en möjlighet att bedöma och lämna besked i fråga om vilken hjälp som kan lämnas vid det aktuella tillfället. Om förvaltningen inte kan lämna den hjälp som en ledamot behöver i samband med ett besök, på grund av att det t.ex. är många besök inplanerade vid den aktuella tidpunkten, kan ledamoten välja på att flytta mötet eller seminariet till en annan tidpunkt eller själv ordna med inpasseringen och ledsagningen. Stödet ska vidare som utgångspunkt ta sikte på hjälp vid sådana möten och seminarier som äger rum helgfria vardagar.

Kommitténs förslag, som innebär att Riksdagsförvaltningen ska lämna ett förbättrat stöd i samband med besöksmottagning i riksdagens lokaler, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över hur ett förbättrat stöd vid möten och seminarier i riksdagens lokaler ska tillhandahållas.

Ledamöterna har även beskrivit andra utmaningar som rör planeringen av ett möte eller seminarium och genomförandet av det. Utmaningarna beror bl.a. på att regelverket som rör upplåtelse av riksdagens lokaler är krångligt och innebär att olika lokaler bokas på olika sätt samt att det finns olika ansökningsblanketter som ska användas. För vissa lokaler gäller också särskilda villkor i fråga om lokalernas användning. Vidare ansvarar man som arrangör för att skicka ut inbjudningar och ta emot anmälningar till arrangemanget. Man kan även själv behöva se till att möteslokalen är iordningsställd och att det t.ex. finns vatten i lokalen. Den som har bokat en lokal har också ansvaret att återställa den i ursprungligt skick efter avslutat möte. En annan utmaning är att man i samband med att ett möte eller seminarium planeras ofta behöver ta kontakt med flera olika delar av Riksdagsförvaltningen, även om den lokalbokningsfunktion som finns inom förvaltningen kan vara en ingång som kan hjälpa ledamoten vidare.

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ett visst stöd när ledamöterna bokar in möten och anordnar seminarier. Ledamöterna kan av lokalbokningsfunktionen vid Riksdagsförvaltningen få svar på frågor om vilka lokaler som är lämpliga för just det arrangemang som planeras och när olika lokaler finns

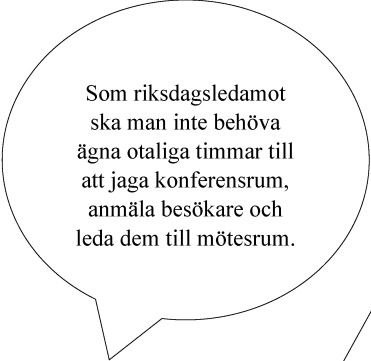
tillgängliga. Det gäller oavsett om lokalen bokas genom lokalbokningen eller i Outlook. Ledamöterna kan även få viss vägledning när det gäller utformning av ansökan och inbjudan samt när det gäller det praktiska genomförandet av arrangemanget. Lokalbokningen kan också hjälpa till med att förmedla kontakter inom Riksdagsförvaltningen, ibland genom att skapa ett ärende till en annan organisatorisk del av förvaltningen och ibland genom att hänvisa ledamöterna till rätt organisatorisk del. Dessutom kan ledamöterna få viss praktisk hjälp i möteslokalen och få olika tekniska funktioner visade för sig. I det ingår hjälp med att starta upp en dator, ta ned projektorduk och se till att eventuella mikrofoner fungerar. Därutöver kan Riksdagsförvaltningen tillhandahålla viss teknisk utrustning utöver den utrustning som finns tillgänglig i möteslokalen, och förvaltningen möblerar vissa lokaler i olika sammanhang (t.ex. vid arrangemang som innefattar förtäring i Sammanbindningsbanan).⁶ Block och pennor finns normalt sett tillgängliga i de mindre mötesrummen men kan vid behov tillhandahållas även i t.ex. kammarsalarna. Ledamöterna kan dessutom beställa catering och olika trycksaker, t.ex. program. Genom servicecenter kan ledamöterna få hjälp att boka Templum och mötesrummen i Klubbrummet. Anledningen till att servicecenter har hand om dessa bokningar är att servicecenter är lätt tillgängligt för ledamöterna genom sin placering i förhållande till de två möteslokalerna, vilka i sin tur finns i nära anslutning till kammaren, dvs. i de delar av riksdagens lokaler där ledamöterna ändå ofta befinner sig. Det ger en möjlighet till en snabb och personlig service. Utanför Templum skyltar också servicecenter med vilka bokningar som finns för dagen så att ledamöterna lätt kan se om lokalen är ledig om man snabbt behöver ett mötesrum.

Som nämns ovan måste ledamöterna få det stöd som de behöver i samband med att de planerar och genomför möten och seminarier i riksdagens lokaler. Det regelverk som gäller för upplåtelse av riksdagens lokaler är dessutom komplext, vilket innebär att Riksdagsförvaltningen kan behöva kompensera genom att lämna ett än mer långtgående stöd. I sammanhanget vill kommittén framhålla vikten av att det på ett klart och tydligt sätt, t.ex. på Intranätet, framgår hur ledamöterna ska göra och vart de ska vända sig för att boka en viss lokal i och med att olika lokaler bokas på olika sätt. Det är vidare viktigt att det, i samband med bokning av en lokal, tydligt framgår för ledamöterna vilket stöd och vilken service de kan få i samband med det arrangemang som de planerar. Eftersom olika delar av Riksdagsförvaltningen ofta är involverade i samband med att ett möte eller seminarium anordnas är det också, för att minska den administrativa bördan för ledamöterna, angeläget att de kontakter som ledamöterna behöver ha med olika personer inom förvaltningen är så få som möjligt. Det är t.ex. önskvärt att stödet är organiserat på ett sådant sätt att det finns en funktion som kan hålla samman ledamötens bokning och sköta de huvudsakliga kontakterna med de berörda delarna av förvaltningen.

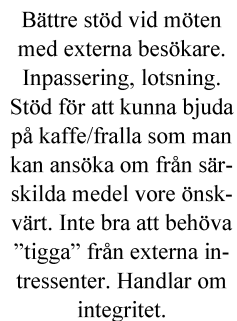
⁶ Av riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler följer att Sammanbindningsbanan inte får upplåtas till enskilda riksdagsledamöter, utan det måste vara fråga om ett arrangemang med riksdagsgruppen.

Förvaltningen har tagit fram nya checklistor på Intranätet som ska göra det enklare att följa rutinerna för besökshanteringen och underlätta vid planeringen av möten och seminarier. Kommittén ser positivt på förvaltningens arbete men vill särskilt framhålla vikten av att checklistorna löpande ses över så att informationen är uppdaterad och motsvarar ledamöternas behov som kan variera över tid. Det är också viktigt att all information som är väsentlig för ledamöterna när de planerar och genomför möten och seminarier i riksdagens lokaler går att finna i checklistorna, antingen direkt eller genom tydliga hänvisningar i form av t.ex. länkar, så att ledamöterna inte behöver söka efter information på olika ställen.

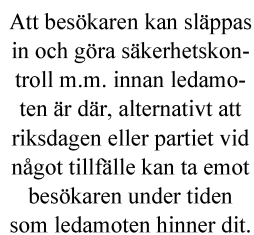
Kommittén anser vidare att det är viktigt med flexibilitet och behovsanpassning i det stöd och den service som tillhandahålls ledamöterna. Det måste också finnas en möjlighet till dialog om vilket stöd som kan lämnas eftersom behoven kan se olika ut. Riksdagsförvaltningen måste vara uppmärksam på om behoven förändras och kunna möta nya behov som uppkommer. Kommittén välkomnar det arbete som för närvarande pågår inom förvaltningen som en del av det s.k. serviceuppdraget och noterar att förvaltningen ser över behovet av ytterligare resurser för att kunna utöka servicenivån. Kommittén förutsätter att förvaltningen beaktar kommitténs uttalanden i det fortsatta arbetet.

Bild 5 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023

Som riksdagsledamot ska man inte behöva ägna otaliga timmar till att jaga konferensrum, anmäla besökare och leda dem till mötesrum.



Bättre stöd vid möten med externa besökare. Inpassering, lotsning. Stöd för att kunna bjuda på kaffe/fralla som man kan ansöka om från särskilda medel vore önskvärt. Inte bra att behöva "tigga" från externa intressenter. Handlar om integritet.



Att besökaren kan släppas in och göra säkerhetskontroll m.m. innan ledamoten är där, alternativt att riksdagen eller partiet vid något tillfälle kan ta emot besökaren under tiden som ledamoten hinner dit.

15.5 Extern representation i samband med vissa möten och seminarier i riksdagens lokaler

15.5.1 Föreningar och nätverk

Alla ledamöter och anställda i Riksdagsförvaltningen har med stöd av den grundlagsstadgade föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen) rätt att bilda föreningar och skapa nätverk för vilka frågor de vill. I riksdagen finns det ett stort antal nätverk och föreningar som är öppna för både ledamöter och anställda. Som exempel kan nämnas Barngruppen i riksdagen, FN-nätverket i riksdagen, Gruppen i riksdagen för mänskliga rättigheter, Hbtqi-nätverket i riksdagen, Nätverket i riksdagen för funktionsrättsfrågor och Riksdagens idrottsklubb. Utöver de här typerna av föreningar och nätverk engagerar sig många riksdagsledamöter i olika vänskapsgrupper. Med vänskapsgrupper avses de föreningar och nätverk som drivs av riksdagsledamöter, som fokuserar på frågor om och kontakter med ett land, en region, ett självstyrande område eller en liknande geografiskt avgränsad del av världen och som har, eller syftar till, parlamentariskt utbyte när de anser det möjligt ur demokratisynpunkt. Det finns en gemensam budgetpost för vänskapsgrupperna som administreras av riksdagens internationella kansli. Medel från budgetposten kan användas till mindre omkostnader i samband med möten, seminarier, t.ex. fika, och i vissa fall måltid vid extern representation.⁷

Den 16 december 2020 kom talmannen och gruppledarna överens om vissa principer för föreningar och nätverk. Överenskommelsen bekräftades av talmannen och gruppledarna den 28 september 2022. Föreningar och nätverk som inte följer principerna kommer inte att inkluderas i den lista över föreningar och nätverk som finns på riksdagens intranät och kommer inte heller att tillåtas informera om aktiviteter på affischtavlorna som sitter i hissarna samt på vissa andra platser.

Av överenskommelsen framgår att talmannen kan ha synpunkter i vissa avseenden, om föreningen eller nätverket har ett namn som är avsett att associeras med riksdagen, i första hand genom att ordet riksdagen ingår i namnet. Riksdagen utgörs av samtliga 349 ledamöter gemensamt, och dess främste företrädare är talmannen. Namnet bör därför utformas och användas så att det framgår att det inte är riksdagen som institution som skapat eller står bakom nätverket eller föreningen, utan att det är en sammanslutning av enskilda riksdagsledamöter (och, i förekommande fall, medarbetare vid Riksdagsförvaltningen och/eller partigruppkanslierna). Föreningar och nätverk med namn som associeras med riksdagen bör vara öppna för riksdagens samtliga ledamöter och bör inte bildas eller användas för att främja enskilda partiers eller ledamöters partipolitiska intressen. Nätverken har i huvudsak vuxit fram som plattformar för möten och diskussioner om sakfrågor eller ämnesområden där intresset varit gemensamt för ledamöter från olika partier.

⁷ Se Instruktion för arbetet med vänskapsgrupper i riksdagen, beslutad 2024-11-14 och som ersätter instruktionen från 2021 med samma diarienummer (dnr 850-2020/21).

De principer som, enligt överenskommelsen gäller, är följande:

1. Föreningens eller nätverkets namn bör inte innehålla uttryck av typen ”Riksdagens X-nätverk” eller ”Riksdagens nätverk för/mot X...”. I stället bör föreningar eller nätverk använda benämningar av typen ”X-nätverket i riksdagen” eller ”Nätverket i riksdagen för/mot X”.
2. Följande föreningar eller nätverk, som inte arbetar med politiska frågor, har sedan länge etablerade namn och behöver inte byta namn: Riksdagens idrottsklubb, Riksdagens konstklubb, Riksdagens kristna grupp, Riksdagens pensionärsklubb, Riksdagens personalklubb och Riksdagskören. Inte heller Riksdagsnätverket Minnet av Förintelsen och Riksdagens interparlamentariska grupp behöver byta namn.
3. Parlamentariska vänskapsföreningar och internationella parlamentariska nätverk med länder eller regioner omfattas inte av punkt 1 i överenskommelsen.
4. Riksdagen som institution och dess kommunikationsplattformar ska vara partipolitiskt neutrala. Namnet på föreningen eller nätverket ska kunna återges i sådana officiella kommunikationskanaler, t.ex. på Intranätet, och bör därför, i likhet med t.ex. rubriker på riksdagsmotioner, vara neutralt utformat och inte innehålla ett språkbruk som är politiskt laddat eller på annat sätt polemiskt.
5. Föreningen eller nätverket bör välkomna alla ledamöter som deltagare.
6. Riksdagens logotyp bör inte användas av en förening eller ett nätverk, oavsett vilket namn föreningen eller nätverket har.

15.5.2 Extern representation

Representation kan vara extern eller intern. Det är syftet som styr om en händelse eller aktivitet är att betrakta som representation. För anställda i Riksdagsförvaltningen samt för representation som bekostas av medel ur de anslag som förvaltningen disponerar gäller föreskriften (RFS 2011:6) om representation.⁸

All representation ska enligt föreskriften ske med omdöme och återhållsamhet. Den ska alltid ha ett syfte och omedelbart samband med riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamheter, både vad gäller tidpunkt och plats samt deltagande personer (1 §). Dessutom ska all representation stå i proportion till syftet med representationen. Kostnader ska hållas inom rimliga och försvarbara gränser. Representationen får inte vara lyxbetonad, och får inte bedrivas på ett sådant sätt att skattskyldighet uppstår. Representation får inte annat än undantagsvis återkommande riktas mot en och samma person eller grupp av personer. Den får inte utövas i syfte att täcka kostnader för sällskapsliv av privat natur, personlig gästfrihet eller liknande (2 §).

⁸ I ledamotsanslaget ingår t.ex. kostnader för talmannens representation (se t.ex. prop. 2023/24:1 utg.omr. 1 s. 44).

Extern representation avser representation som riktar sig mot fysiska eller juridiska personer utanför riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Den externa representationen ska syfta till att främja verksamheten genom att skapa, utveckla och upprätthålla kontakter med företrädare för myndigheter, organisationer, företag och enskilda personer utanför riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Den externa representationen får inte gå utöver vad som får anses följa av normal gästfrihet. Vid extern representation får antalet interna deltagare normalt inte överstiga antalet externa (5 §).

Talmanen beslutar själv om sin representation. I representationen ingår även de gåvor som talmannen överlämnar. Vice talmän representerar inom anvisade budgetmedel (8 §).

I det här sammanhanget kan det också finnas skäl att nämna den uppförandekod som sedan den 1 januari 2017 gäller för ledamöterna i Sveriges riksdag. Talmanspresidiet och partigruppernas ledare bekräftade uppförandekoden den 12 oktober 2022. Uppförandekoden sammanfattar de regelverk och värden som är centrala i ledamotsuppdraget. Den utgör på så sätt en gemensam etisk grund för uppdraget som ledamot. Som en allmän utgångspunkt anges i uppförandekoden bl.a. att riksdagens ledamöter i sitt uppdrag ska agera för att främja allmänintresset och inte utnyttja sin ställning för personlig vinning. Uppdraget ställer höga krav på integritet, och situationer som kan skada folkets förtroende för riksdagen bör undvikas.⁹

15.5.3 Överväganden

Kommitténs förslag i korthet

Föreningar och nätverk i riksdagen som omfattas av talmannens överenskommelse med gruppledarna den 16 december 2020 som bekräftades den 28 september 2022, och som finns upptagna i listan på riksdagens intranät, ska i vissa fall kunna få ersättning för kostnader för enklare förtäring i samband med ett arrangemang. Med enklare förtäring avses läskande alkoholfri dryck, kaffe, te respektive kakor, bullar, frukt eller en enklare smörgås som inte ersätter en måltid. Förslaget ska gälla för föreningar och nätverk där ledamöter från tre eller flera partier ingår. Det ska också vara fråga om ett möte eller seminarium som, efter ansökan av en partigrupp, anordnas i en kammarsal. Det ska ankomma på talmannen, när han eller hon beslutar om upplåtelse av en kammarsal, att även besluta om föreningen eller nätverket ska få ersättning för kostnader för enklare förtäring efter en ansökan om detta. Vänskapsgrupperna omfattas inte av förslaget.

I riksdagen finns ett flertal olika föreningar och nätverk som är aktiva inom olika områden. I föreningarna och nätverken ingår ofta ledamöter från flera olika partier. Även tjänstemän kan ingå. De föreningar och nätverk som omfattas av talmannens överenskommelse med gruppledarna den

⁹ En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag, s. 5.

16 december 2020 som bekräftades den 28 september 2022 upptas i en lista på riksdagens intranät.

De olika föreningarna och nätverken arrangerar inte sällan möten och seminarier i riksdagens lokaler inom ramen för sin verksamhet. Ibland anordnar en förening eller ett nätverk ett större arrangemang som äger rum i en kammarsal. Som exempel kan nämnas den s.k. funktionsrättsriksdagen. Enligt riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler kan en förening eller ett nätverk dock inte boka en kammarsal, utan arrangörsansvaret måste ligga hos en partigrupp.¹⁰ En förening eller ett nätverk kan däremot vara samarrangör av ett seminarium eller liknande i en kammarsal och får också, enligt utarbetad praxis, bjuda in till en sammankomst så länge det framgår av inbjudan att sammankomsten arrangeras av en viss partigrupp.

De föreningar och nätverk som omfattas av talmannens överenskommelse med gruppledarna, och som inkluderas i den lista som finns på riksdagens intranät, har inte tilldelats några ekonomiska medel i budgeten som kan användas för omkostnader i samband med ett arrangemang, t.ex. för att bjuda på någon form av förtäring. Inte heller de ledamöter som ingår i en sådan förening eller ett sådant nätverk har tillgång till ekonomiska medel som kan användas för extern representation.

En betydelsefull del av ledamotsuppdraget är att bjuda in externa aktörer till möten och seminarier i riksdagens lokaler. Det är ett viktigt led i ledamöternas kunskapsinhämtning och en förutsättning för att ledamöterna ska kunna följa utvecklingen inom olika områden, vilket är nödvändigt för att ledamöterna i slutändan ska kunna fatta välgrundade beslut. De föreningar och nätverk som ledamöterna engagerar sig i knyter ofta an till olika frågor som behandlas i riksdagen. Kommittén anser därför att det är rimligt att föreningar och nätverk som omfattas av talmannens överenskommelse med gruppledarna, som finns upptagna i listan på riksdagens intranät och således kan få vara "ansiktet utåt" på t.ex. en seminarieinbjudan, i vissa fall ska kunna få kostnaden ersatt för att bjuda på enklare förtäring i samband med ett arrangemang. Med enklare förtäring avses läskande alkoholfri dryck, kaffe, te respektive kakor, bullar, frukt eller en enklare smörgås som inte ersätter en måltid. Vänskapsgrupperna har medel avsatta för motsvarande ändamål och ska inte omfattas av kommitténs förslag.

Enligt kommittén ska möjligheten att få ersättning för kostnader för enklare förtäring gälla för föreningar och nätverk där ledamöter från tre eller fler partier ingår. Det ska också vara fråga om ett möte eller seminarium som, efter ansökan av en partigrupp, anordnas i en kammarsal. Hur många partigrupper som har det formella arrangörsansvaret saknar dock betydelse, utan det avgörande är om ledamöter från tre eller fler partier ingår i det nätverk eller den förening som bjuder in till sammankomsten. Det ska således vara möjligt att i samband med en ansökan om att boka en kammarsal även ansöka om att få

¹⁰ Se 8 § riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2017:4) om upplåtelse av riksdagens lokaler och bilagan till föreskriften.

ersättning för att bjuda på enklare förtäring vid arrangemanget. Det ska därefter ankomma på talmannen att, när att han eller hon beslutar om upplåtelse av en kammarsal, även besluta om föreningen eller nätverket ska få kostnaden ersatt för att bjuda på enklare förtäring. Av 8 § föreskriften om representation följer att talmannen själv beslutar om sin representation, och enligt kommittén ska den nu föreslagna möjligheten för föreningar och nätverk att i vissa sammanhang få ersättning för att bjuda på enklare förtäring ingå som ett led i talmannens representation. Föreskriften om representation ska tillämpas i sammanhanget.

Kommittén bedömer att förslaget förutsätter att vissa ändringar görs i riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler. Kommittén lämnar förslag på sådana ändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att vidta de åtgärder som förslaget föranleder.

15.6 Teknikfria möten

15.6.1 Informationssäkerhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Informationssäkerhet innebär att information skyddas utifrån informationens värde. Informationens värde baseras på hur betydelsefull informationen är. Information ska hanteras så att den kan nyttjas i förväntad utsträckning inom önskad tid, inte kan förändras av obehöriga, av misstag eller på grund av funktionsstörning, inte kan göras tillgänglig eller avslöjas för obehöriga och härleda aktiviteter till en identifierad användare. Informationssäkerhet innefattar såväl it-säkerhet som säkerhet för information som hanteras på andra sätt än med informationsteknik. För att avgöra hur information ska hanteras används ett system med informationsklassning. Inom Riksdagsförvaltningen tillämpas fyra informationsklasser: publik, intern, känslig och ytterst känslig.

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (2 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Det finns fyra säkerhetsskyddsklasser: kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell och begränsat hemlig (10 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]).

Inom ramen för det parlamentariska arbetet förekommer det att riksdagens ledamöter behöver hantera olika typer av skyddsvärd information. Till stöd för hanteringen finns bl.a. inom riksdagens och Riksdagsförvaltningens lokaler särskilda mötesrum som är godkända för samtal som behandlar säkerhets-

skyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell och högre. Dessa mötesrum har särskild teknik och särskilda hanteringsregler. Därutöver finns i anslutning till utskottens sammanträdesrum och inom partigruppskansliernas lokaler s.k. teknikskåp som kan användas för att låsa in mobiltelefoner och annan teknisk utrustning under ett möte om sådan utrustning inte bör förvaras i möteslokalen under mötet. Sådana teknikskåp finns också utplacerade i anslutning till vissa andra mötesrum i riksdagens och Riksdagsförvaltningens lokaler. Inom Riksdagsförvaltningen finns även tillgång till ett antal s.k. bruslådor. En bruslåda är en portabel låda i vilken teknisk utrustning kan placeras för att förhindra avlyssning under t.ex. ett möte. Bruslådan kan förvaras i mötesrummet under mötet. Varje partigruppskansli har tillgång till en bruslåda.

15.6.2 Överväganden

Kommitténs förslag i korthet

Riksdagsförvaltningen ska skapa bättre förutsättningar för ledamöterna att kunna genomföra teknikfria möten genom t.ex. en ökad tillgång till teknikskåp eller bruslådor.

Riksdagens ledamöter måste ges goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. I det ligger att ledamöterna måste ha faktiska möjligheter att på ett korrekt sätt hantera skyddsvärd information. Det måste t.ex. finnas goda förutsättningar för dem att kunna genomföra teknikfria möten. Behov av att kunna genomföra sådana möten uppkommer dock inte uteslutande inom ramen för utskottens sammanträden och ledamöternas möten med partigrupperna, utan ett sådant behov kan uppkomma även i andra sammanhang.

Ledamöterna upplever att det finns begränsade möjligheter att förvara teknisk utrustning under teknikfria möten som inte sker inom ramen för utskottssammanträden eller möten med den egna partigruppen. Mot den bakgrunden, och eftersom ledamöternas behov av att kunna hantera skyddsvärd information sannolikt inte kommer att minska, anser kommittén att Riksdagsförvaltningen måste skapa bättre förutsättningar för ledamöterna att kunna genomföra teknikfria möten genom t.ex. en ökad tillgång till teknikskåp eller bruslådor. Kommitténs förslag, som innebär att Riksdagsförvaltningen ska skapa bättre förutsättningar för ledamöterna att kunna genomföra teknikfria möten, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över de närmare formerna för hur kommitténs förslag ska genomföras, bl.a. genom att närmare se över hur tillgången till teknikskåp eller bruslådor kan utökas och hur information om teknikskåpens placering i förhållande till olika möteslokaler lämpligen kan tillhandahållas. Önskvärt vore t.ex. att den informationen framgår när en möteslokal ska bokas.

15.7 Teknisk utrustning för ledamöters arbete med sociala medier m.m.

Kommitténs förslag i korthet

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla teknisk utrustning, t.ex. i form av en studio, som kan användas av ledamöterna i deras arbete med sociala medier och vid inspelningar av bl.a. podcaster.

För riksdagens ledamöter är det viktigt att synas och vara tillgängliga för allmänhet och väljare. Ledamöterna förväntas också delta i allt fler medierelaterade aktiviteter, och det ställs högre krav på tempo och tillgänglighet. Tidigare etablerade medier som radio, tv och tidningar är självfallet fortfarande viktiga, men vid sidan av dessa finns nu även en annan arena som inkluderar bl.a. sociala medier och podcaster. Sociala medier är i dag ett snabbt och enkelt sätt att kommunicera på och används av många ledamöter som har egna konton på plattformar som t.ex. Instagram och X. Därutöver finns det ledamöter som engagerar sig i att göra egna podd-inspelningar.

Att vara synlig och tillgänglig i olika sammanhang är en viktig del av ledamotsuppdraget som ledamöterna måste ha möjlighet att fullgöra fullt ut och på bästa sätt. Ledamöterna måste också ha likvärdiga förutsättningar att göra detta. För att säkerställa att alla ledamöter har möjlighet att fullgöra sitt uppdrag och verka under likvärdiga förutsättningar anser kommittén att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla teknisk utrustning, t.ex. i form av en studio, som kan användas av ledamöterna i deras arbete med sociala medier och vid inspelningar av bl.a. podcastser Kommitténs förslag föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över de närmare formerna för hur kommitténs förslag ska genomföras samt vilken teknisk utrustning som ska tillhandahållas.

16 Arbetsrum och arbetsplatser i riksdagens lokaler

Kommitténs förslag i korthet

Ledamöternas arbetsrum och de arbetsplatser som ställs till partigruppernas förfogande ska inredas med utgångspunkt i ett standardmöblemang utan koppling till någon specifik befattning. Ledamöterna ska därutöver ges möjlighet att göra vissa tillval till sina arbetsrum utifrån några olika alternativ som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Det måste också vara möjligt för en ledamot att i vissa fall göra ett eller flera frånval, dvs. välja bort befintlig inredning från sitt arbetsrum.

Inom de lokaler som partigrupperna och deras kanslier disponerar måste det som utgångspunkt vara respektive partigrupp med kansli som ytterst bestämmer om användningen, när det gäller både rumsfördelning och övrig användning. Samtidigt är Riksdagsförvaltningen ansvarig för den fysiska arbetsmiljön och även andra aspekter måste beaktas. Riksdagsförvaltningen måste i praktiken kunna leva upp till det rättsliga ansvar som åligger förvaltningen i olika avseenden. En viktig förutsättning är också att lokalerna återställs i ursprungligt skick när partigruppen med kansli lämnar lokalerna. Hur lokalerna får disponeras skulle kunna komma till uttryck genom t.ex. ett avtal eller en överenskommelse mellan Riksdagsförvaltningen och partigrupperna med kanslier där förutsättningarna för lokalernas användning tydligt framgår.

16.1 Riksdagens lokaler

Riksdagsförvaltningen äger och förvaltar 14 fastigheter, däribland äldre byggnader och byggnader med stora kulturhistoriska värden som är unika till sin karaktär och funktion. I fastighetsbeståndet ingår de två riksbyggnaderna på Helgeandsholmen, fyra kontorsfastigheter i Gamla stan, fastigheter med övernattningsbostäder som disponeras av riksdagens ledamöter och Villa Bonnier i Diplomatstaden, som bl.a. används för talmannens representation. Riksdagsförvaltningen hyr också vissa kontorslokaler och lägenheter.

I flera av riksdagens lokaler finns arbetsplatser där ledamöter, partigruppkanslier, anställda inom Riksdagsförvaltningen och externa konsulter arbetar. Det finns också möteslokaler och lokaler för service- och supportfunktioner, t.ex. datahallar, teknikrum, arkiv, förråd och andra lokaler som krävs för en fungerande verksamhet.

Målet för förvaltningens arbete med lokalförsörjning är att med stöd i Lokal- och fastighetsstrategi för Sveriges riksdag (dnr 1363-2012/13) tillhandahålla ändamålsenliga, effektiva och flexibla verksamhetslokaler med moderna och flexibla arbetsplatser samtidigt som kulturhistoriskt värdefulla byggnader

och miljöer bevaras på bästa sätt. Det anges i Lokalförsörjningsplan för riksdagen och Riksdagsförvaltningen (dnr 1063-2023/24).

16.2 Tillgången till arbetsrum och arbetsplatser

16.2.1 Ledamöternas tillgång till arbetsrum

Alla ledamöter har rätt till ett arbetsrum i riksdagens lokaler (7 kap. 1 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter, i fortsättningen ersättningslagen). En ledamot har sitt arbetsrum i den del av lokalerna som hans eller hennes partigrupp disponerar och där partigruppens kansliledning och politiska sekreterare har sina arbetsplatser.¹ Riksdagsförvaltningen beslutar vilka arbetsrum som ska ställas till respektive partigrupps förfogande, och partigruppen fördelar tilldelade arbetsrum mellan ledamöterna i gruppen (7 kap. 3 § ersättningslagen). De ledamöter som är ordförande eller vice ordförande i ett utskott har möjlighet att ha sina arbetsrum i anslutning till utskottens kanslier.

Riksdagsförvaltningen ska se till att det i ledamöternas arbetsrum finns kontorsmöbler, belysning, textilier och konst. En ledamot får ta med sig konst till arbetsrummet. Den konst som ledamoten tar med sig ska hängas upp av Riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen ansvarar inte för skador på eller stöld av sådan konst (8 kap. 1 § riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd [RFS 2022:1] till lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter, i fortsättningen ersättningsföreskriften).

Ledamoten är skyldig att byta arbetsrum om det behövs för underhållsarbeten eller liknande (8 kap. 4 § ersättningsföreskriften). Partiernas gruppkanslier ska i god tid kontakta Riksdagsförvaltningen för samråd om planerade förändringar av lokalanvändningen och om byten av rum så att förvaltningen får möjlighet att planera och vidta nödvändiga åtgärder (8 kap. 7 § ersättningsföreskriften).

Arbetsplatserna utrustas med en standardmöblering för respektive befattning², och Riksdagsförvaltningen har tagit fram ett dokument som rör möbleringen. Möbleringen ska anpassas till varje rums förutsättningar, och det ska tas hänsyn till ergonomi, tillgänglighet, brandsäkerhet och arbetssätt. Det ska också säkerställas att det går lätt att komma åt att städa och att underhåll kan utföras på ett smidigt sätt.

Ledamöternas arbetsplatser utrustas med följande utrustning:

- ett höj- och sänkbart skrivbord med ljudabsorberande skrivbordsskärm
- en ergonomisk arbetsstol
- en skrivbordslampa

¹ Enligt 3 kap. 6 och 7 §§ lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen har alla partigrupper rätt att inrätta ett kansli i riksdagens lokaler med arbetsplatser för politiska sekreterare och partigruppens kansliledning.

² Det anges i Lokalförsörjningsplan för riksdagen och Riksdagsförvaltningen (dnr 1063-2023/24).

- låsbar personlig förvaring
- en besöksstol
- upphängningsmöjligheter för ytterkläder
- en whiteboard
- en spegel.

I mån av plats kan arbetsplatsen kompletteras med en mötesbordsgrupp, en soffgrupp eller en fätöljgrupp.

16.2.2 Arbetsplatser för politiska sekreterare och partigruppernas kansliledning

Varje partigrupp har rätt att inrätta ett kansli i riksdagens lokaler (3 kap. 6 § lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen partigruppsstödlagen). Varje partigrupp har rätt till arbetsplatser i riksdagens lokaler för de politiska sekreterare som har sitt tjänsteställe i riksdagen, dock högst så många arbetsplatser som motsvarar det antal mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet, och partigruppens kansliledning med det antal rum som Riksdagsförvaltningen bestämmer (3 kap. 7 § partigruppsstödlagen). Varje partigrupp har rätt att disponera tio arbetsplatser för partigruppens kansliledning (2 kap. 5 § riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2016:6] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska se till att det på arbetsplatserna finns kontorsmöbler, belysning och textilier. Förvaltningen ska även se till att de övriga lokaler som respektive partigrupp disponerar är inredda på ett sätt som är förenligt med arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Riksdagsförvaltningen beslutar när inredningen ska bytas ut. Partigrupperna ska samråda med förvaltningen innan inredningen flyttas mellan arbetsplatser eller rum för att säkerställa att arbetsmiljölagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Riksdagsförvaltningen tillhandahåller inte växter till de lokaler som respektive partigrupp disponerar (2 kap 7 § tillämpningsföreskriften).

Partigrupperna eller arbetstagare hos partigrupperna får ta med sig konst till det egna arbetsrummet, arbetsplatsen eller övriga lokaler som respektive partigrupp disponerar. Riksdagsförvaltningen ansvarar inte för skador på eller stöld av sådan konst. Den konst som partigrupperna tar med sig ska hängas upp av Riksdagsförvaltningen (2 kap. 8 § tillämpningsföreskriften).

Partigruppernas arbetsplatser, mötes- och pausrum får inte användas för andra ändamål eller av fler personer än vad som är förenligt med arbetsmiljölagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Endast Riksdagsförvaltningen får förändra lokalerna (2 kap. 8 a § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen tillhandahåller standardiserade ergonomiska arbetsplatser. Partigrupperna ansvarar för de personliga inställningarna och anpassningarna av den ergonomiska utrustningen på de arbetsplatser som de disponerar (2 kap. 8 c § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ansvarar för att den fysiska arbetsmiljön vid arbetsplatserna och i partigruppernas gemensamma utrymmen uppfyller kraven i arbetsmiljölagen. Varje partigrups kansli ansvarar för att arbetsmiljöförhållandena i övrigt uppfyller kraven i arbetsmiljölagen (2 kap. 16 § tillämpningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen ska vidta skäligen åtgärder för att arbetsmiljön vid arbetsplatserna och i partigruppernas gemensamma utrymmen ska vara anpassad så att arbetstagare hos partigrupperna med funktionsnedsättning ska kunna arbeta i riksdagens lokaler på samma villkor som andra arbetstagare hos partigrupperna (2 kap. 16 a § tillämpningsföreskriften).

Enligt det dokument om standardmöblering som Riksdagsförvaltningen har tagit fram ska partigruppskanslichefernas arbetsplatser utrustas med följande utrustning:

- ett höj- och sänkbart skrivbord med ljudabsorberande skrivbordsskärm
- en ergonomisk arbetsstol
- en skrivbordslampa
- låsbar personlig förvaring
- en besöksstol
- upphängningsmöjligheter för ytterkläder
- en whiteboard.

I mån av plats kan arbetsplatsen kompletteras med en mötesbordsgrupp, en soffgrupp eller en fätöljgrupp.

Övriga arbetsplatser vid partigruppskanslierna utrustas med följande utrustning:

- ett höj- och sänkbart skrivbord med ljudabsorberande skrivbordsskärm
- en ergonomisk arbetsstol
- en skrivbordslampa
- låsbar personlig förvaring
- en besöksstol i mån av plats
- upphängningsmöjligheter för ytterkläder.

16.3 Överväganden

Som framgår ovan utgörs de byggnader som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar till stor del av äldre byggnader och byggnader med stora kulturhistoriska värden som är unika till sin karaktär och funktion. De arbetsrum som finns i lokalerna varierar därför stort i storlek och form. Olikskheterna och egenskaperna medför att förutsättningarna blir olika från arbetsrum till arbetsrum, vilket påverkar både ledamöter och tjänstemän som har sina arbetsplatser i riksdagens lokaler. Samma sak gäller för de övriga kontorsutrymmen som partigrupperna och deras kanslier disponerar. Det här innebär förstås särskilda utmaningar för Riksdagsförvaltningen. Arbetsrum och kontorsutrymmen måste inredas för att utnyttjas så effektivt som möjligt samtidigt som lokalerna i sig kan begränsa användandet av dem. Därutöver måste Riksdags-

förvaltningen förhålla sig bl.a. till de krav som enligt arbetsmiljölagstiftningen gäller för den fysiska arbetsmiljön. Även säkerhetsaspekter och andra praktiska förhållanden spelar in.

Det är samtidigt angeläget att ledamöterna ges bästa möjliga förutsättningar att utföra sitt uppdrag. I det ligger att ledamöterna måste ha tillgång till ergonomiska och funktionella arbetsplatser som motsvarar deras individuella behov och som skapar förutsättningar för dem att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Riksdagsarbetet är krävande, och ledamöterna arbetar normalt längre tid än vad som motsvarar arbete på heltid. Det innebär att arbetet inte bara utförs under sedvanlig kontorstid, utan att kvällar och helger ofta tas i anspråk för riksdagsuppdraget (2013/14:URF1 s. 121). Ledamöterna tillbringar således inte sällan långa dagar i riksdagen, och det är därför viktigt att ledamöternas arbetsrum skapar goda förutsättningar för både arbete och återhämtning. Det är också av stor vikt, även om man beaktar de utmaningar som Riksdagsförvaltningen ställs inför, att arbetsrum och övriga kontorslokaler som partigrupperna med kanslier disponerar ger likvärdiga förutsättningar för ledamöterna att utföra sitt uppdrag och för partigruppskanslierna att ge stöd till ledamöterna.

Riksdagens ledamöter har rätt till arbetsrum i riksdagens lokaler, och Riksdagsförvaltningen tillhandahåller inredning som utgår från ett standardmöblemang för befattningen. Inredningen anpassas utifrån varje rums förutsättningar, och hänsyn tas till bl.a. ergonomi, tillgänglighet, brandsäkerhet och arbetssätt. Många ledamöter upplever dock att ledamötersperspektivet saknas vid Riksdagsförvaltningens utformning av arbetsrummen och att rumsinredningen har blivit för standardiserad för att möta deras behov. Ledamöterna upplever också att det är svårt att få gehör från Riksdagsförvaltningen om de har behov av att göra förändringar i inredningen, t.ex. om de behöver viss kompletterande inredning eller bli av med sådan inredning som de inte har användning för och som hindrar en önskad användning av utrymmet. Många ledamöter upplever således en bristande flexibilitet från Riksdagsförvaltningens sida när det gäller utformningen och inredningen av arbetsrummen. Det här gäller också i fråga om partigruppskansliernas användning av lokalerna. Ett önskemål som ofta förs fram i det här sammanhanget är att partigrupperna och deras kanslier måste ha större möjligheter att själva bestämma över sina lokaler så att de kan användas på ett sätt som passar ledamöternas och kansliernas arbete så bra som möjligt.

En ledamot utövar sitt uppdrag fyra år i taget, och efter varje val beslutar Riksdagsförvaltningen vilka arbetsrum som ska ställas till respektive partigrups förfogande. Fördelningen görs på grundval av valresultatet; varje partigrups behov av och rätt till arbetsrum styrs av hur många mandat partiet fått i det senaste riksdagsvalet. Partigrupperna fördelar sedan de arbetsrum de tilldelats mellan ledamöterna i gruppen.

Efter ett val inleder Riksdagsförvaltningen ett omfattande arbete med att ställa i ordning arbetsrum och lokaler till ledamöter och partigruppskanslier. Även om en ledamot återväljs för en ny valperiod är det inte alls säkert att han

eller hon behåller samma arbetsrum, eller ens har sitt arbetsrum i samma byggnad, som tidigare. Kommittén anser därför att det är rimligt att Riksdagsförvaltningen inreder arbetsrummen med utgångspunkt i ett standardmöblemang.

Alla ledamöter har dock olika individuella behov. Det är också den enskilde ledamoten som bäst vet vad han eller hon behöver och det är viktigt att ledamöterna får identifiera sina egna behov. Vidare måste Riksdagsförvaltningen vara lyhörd och ha en flexibel inställning till de behov som ledamöterna normalt sett har.

Enligt kommitténs uppfattning måste det finnas verkliga möjligheter för ledamöterna att göra vissa anpassningar av standardinredningen i arbetsrummen utifrån deras individuella behov. Sådana anpassningar måste dock självklart göras inom ramen för vad som kan anses rimligt, och de individuella behoven måste ha sin grund i förutsättningarna att utföra uppdraget som riksdagsledamot. För att öka möjligheterna till flexibilitet och individuell anpassning förespråkar kommittén en ordning som innebär att de arbetsrum och arbetsplatser som ställs till partigruppernas förfogande för fördelning mellan ledamöterna och partigruppskansliernas medarbetare inreds utan koppling till någon specifik befattning. Därutöver ska ledamöterna ges möjlighet att göra vissa tillval till sina arbetsrum utifrån några olika alternativ som Riksdagsförvaltningen bestämmer. I sammanhanget vill kommittén också framhålla vikten av att det finns en tydlig möjlighet till valfrihet, att de tillval som erbjuds motsvarar sådana behov som en ledamot normalt sett har och att tillvalen faktiskt kan tillhandahållas så länge det inte finns något särskilt hinder mot det. Ett sådant särskilt hinder skulle t.ex. kunna vara att förutsättningarna i ett enskilt rum begränsar de tillval som är möjliga att göra eller att det arbetsmiljörättsliga regelverket medför begränsningar.

Kommittén anser även att det också måste vara möjligt för en ledamot att i vissa fall kunna välja bort befintlig inredning från sitt arbetsrum. Kommittén är dock medveten om de problem som Riksdagsförvaltningen kan ställas inför, t.ex. när det gäller förvaring av möbler. En möjlighet skulle därför kunna vara att Riksdagsförvaltningen listar vilka möjliga frånval ledamöterna kan göra. Det skulle, enligt kommitténs uppfattning, kunna öka förutsebarheten för förvaltningen och också innebära en ökad tydlighet för ledamöterna i fråga om vilka möjligheter till förändring som finns. Enligt kommittén är det redovisade en lämplig ordning.

För att värna det demokratiska systemet och principen att alla ska kunna utöva uppdraget som riksdagsledamot måste man i det här sammanhanget komma ihåg att t.ex. personer med olika funktionsnedsättningar också måste ges faktiska möjligheter att utföra ett uppdrag som ledamot fullt ut och på bästa sätt. Det kan kräva anpassningar utöver de tillval och frånval som kommittén föreslår ska vara möjliga att göra. Kommitténs förslag innebär förstås inte några begränsningar i det sammanhanget.

Kommitténs förslag föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att, i syfte att öka möjligheterna till flexibilitet och individuell anpassning, se över vilken inredning som ska ingå i

förvaltningens standardmöblemang för ledamöternas arbetsrum och för de arbetsplatser som disponeras av partigruppkanslierna, samt vilka tillval respektive frånval som ska vara möjliga för ledamöterna att göra. Riksdagsförvaltningen bör även överväga behovet för anställda vid partigruppkanslierna att kunna göra tillval.

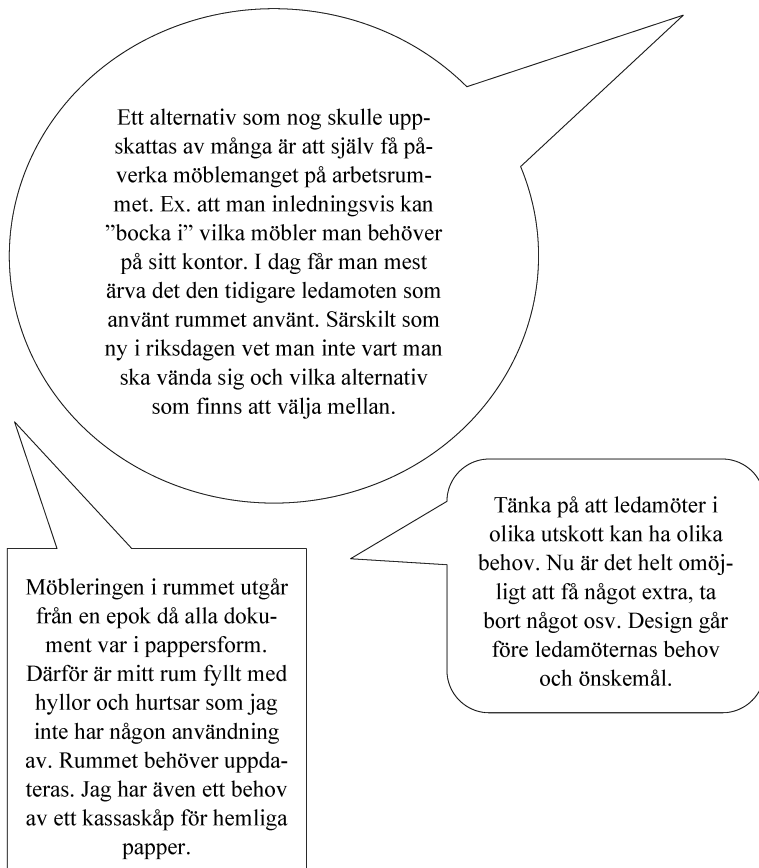
Utöver arbetsrum och arbetsplatser för ledamöter och tjänstemän vid partigruppkanslierna har partigrupperna med kanslier tillgång till bl.a. mötes- och pausrum samt utrymmen för kontorsservice. För närvarande finns det åtta partigrupper med kanslier i riksdagen. Partigruppkanslierna organiserar arbetet på olika sätt för att kunna lämna stöd till ledamöterna i partigruppen. Med det följer att de olika partigruppkanslierna också har behov av att kunna använda lokalerna på olika sätt.

Kommittén anser att det, inom de lokaler som partigrupperna och deras kanslier disponerar, som utgångspunkt måste vara respektive partigrupp med kansli som ytterst bestämmer om användningen av lokalerna, när det gäller både fördelning av arbetsrum (7 kap. 3 § ersättningslagen) och övrig användning. Det är, enligt kommitténs uppfattning, också viktigt att detta kommer till uttryck i praktiken. Användningen får således inte begränsas av hur Riksdagsförvaltningen t.ex. har inrett lokalerna. Förslaget att arbetsrum och arbetsplatser ska inredas utan koppling till någon specifik befattning bedömer kommittén dock kunna bidra till en mer flexibel användning av lokalerna i stort.

För att säkerställa att arbetsmiljölagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs ska partigrupperna samråda med Riksdagsförvaltningen innan möbler och annan inredning flyttas mellan arbetsplatser eller rum (2 kap. 7 § tillämpningsföreskriften, se även 8 kap. 7 § ersättningsföreskriften). Ledamöter och medarbetare på partigruppkanslierna upplever dock att Riksdagsförvaltningen av olika skäl ofta säger nej till att inredning flyttas inom de lokaler som partigrupperna och deras kanslier disponerar. Kommittén anser därför att partigrupperna och deras kanslier ska ges ökade möjligheter att göra de omflyttningar som är nödvändiga så att lokalerna kan fungera på ett så bra sätt som möjligt för ledamöternas och partigruppkansliernas verksamhet. Det här förutsätter en mer flexibel inställning från Riksdagsförvaltningens sida. Samtidigt måste man komma ihåg att Riksdagsförvaltningen är ansvarig för den fysiska arbetsmiljön, och det regelverk som gäller i arbetsmiljöhänsenande måste givetvis efterlevas (2 kap. 16 § tillämpningsföreskriften). Det finns även andra aspekter som måste beaktas i sammanhanget. Hit hör bl.a. brandskydd och annan säkerhet, lokalernas fysiska förutsättningar i sig och skyddet av kulturhistoriska värden. Det är viktigt att Riksdagsförvaltningen i praktiken kan leva upp till det rättsliga ansvar som åligger förvaltningen i olika avseenden.

En viktig förutsättning för att partigrupperna och deras kanslier ska kunna ges ökade möjligheter att disponera över de lokaler som de har tilldelats är att lokalerna återställs i ursprungligt skick när partigruppen med kansli lämnar lokalerna. Inredning som har flyttats måste t.ex. ställas tillbaka på sin ursprungliga plats och i lokalerna ska det bara finnas sådan inredning och

utrustning som hör till lokalerna. I det här sammanhanget vill kommittén också lyfta fram vikten av att det redan från början av en valperiod är tydligt från Riksdagsförvaltningens sida vilka regler och rutiner som gäller så att parti-grupperna och deras kanslier vet hur lokalerna får disponeras. Det här skulle kunna komma till uttryck genom t.ex. ett avtal eller en överenskommelse mellan Riksdagsförvaltningen och partigrupperna med kanslier där förutsättning-arna för lokalernas användning tydligt framgår.

Bild 6 Citat från de öppna svaren i ledamotsundersökningen från 2023

17 Vissa frågor om riksdagsledamöternas trygghet och säkerhet

Kommitténs förslag i korthet

Skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter måste stärkas och förebyggande trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder prioriteras. Riksdagsförvaltningen ska därför, minst en gång per valperiod samt vid behov, erbjuda ledamöterna individuella och personliga trygghetssamtal. Om en ledamot upplevt eller utsatts för hot ska Riksdagsförvaltningen också ta ett ansvar för att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorten. Det är angeläget att även öka tryggheten och säkerheten i de övernattningslägenheter som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller.

Det är viktigt att Riksdagsförvaltningen, genom kunskaps- och informationsöverföring, skapar så goda förutsättningar som möjligt för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att skydda ledamöterna. Dessutom måste det finnas en möjlighet för ledamöterna att vid behov ta en direkt kontakt med Riksdagsförvaltningen i ärenden som rör deras trygghet och säkerhet. Det innebär att de säkerhetsansvariga vid partigruppernas kanslier inte, i den roll de har i dag, ska fungera som en obligatorisk första ingång för ledamöterna.

Frågan om ett stärkt skydd för riksdagens ledamöter och den parlamentariska processen, samt vissa andra närliggande frågor, måste utöver detta ses över i ett annat sammanhang, lämpligen av en utredning under regeringen.

17.1 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen [1984:387]). Med uttrycket upprätthålla allmän ordning och säkerhet inbegrips all den egentliga polisverksamheten.

I Säkerhetspolisens uppgifter ligger bl.a. att ansvara för personskyddet av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer (3 § 3 polislagen). Med den centrala statsledningen avses statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinetssekreteraren. Säkerhetspolisen får också i ett enskilt fall besluta om personskydd (5 § förordningen [2022:1719] med

instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen ansvarar också för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse. Säkerhetspolisen får i ett enskilt fall även utreda brott som riktas mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller någon närstående till honom eller henne (3 § första stycket 5 och tredje stycket förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen).

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § 1–3 polislagen).

I personskyddsarbetet har Säkerhetspolisen en nära samverkan med framför allt Polismyndigheten. Därutöver samverkar Säkerhetspolisen med regeringens, riksdagens och hovets säkerhetsorganisationer, utländska ambassader i Sverige och säkerhetstjänster i andra länder (6 § polislagen, 23 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten och 11 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen).¹ Polismyndigheten ska fortlöpande upplysa Säkerhetspolisen om förhållanden som kan ha betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet. Polismyndigheten ska omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om den upptäcker brott eller brottslig verksamhet som anges i 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, dvs. brott som riktar sig mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne (24 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten). Polismyndigheten ska bistå vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen om Säkerhetspolisen i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, eller Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer överens om det (25 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten). En motsvarande skyldighet att bistå vid polisverksamhet som leds av Polismyndigheten finns för Säkerhetspolisen (13 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen).

17.2 Personskyddet

Säkerhetspolisen ansvarar för säkerheten kring den centrala statsledningen där bl.a. riksdagens ledamöter ingår. Personskyddet består av många olika delar för att höja säkerheten, där den yttersta skyddsåtgärden är livvaktsskydd.

Personskydd handlar till stor del om förebyggande arbete för att skyddspersonerna ska kunna genomföra sitt uppdrag tryggt och säkert, samtidigt som de ska kunna röra sig fritt och ha nära kontakt med allmänheten. Säkerhetspolisen

¹ Se även 19 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 10 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

ansvarar för den övergripande utformningen av personskyddet och för skyddet närmast skyddspersonen. Polismyndigheten ansvarar för distansskyddet.

Skyddet kring en skyddsperson utformas efter behov. Säkerhetspolisen gör löpande bedömningar som ligger till grund för vilka skyddsåtgärder som sedan vidtas. Säkerhetspolisens personskyddsarbete bygger på bedömningar av skyddsvärde, hotbild och sårbarheter. Skyddsvärdet beskriver hur allvarliga konsekvenserna skulle bli för Sverige om funktionen inte skulle kunna utföra sitt uppdrag. Det kan t.ex. handla om hur viktig funktionen är för det demokratiska systemets förmåga att fungera, men också om funktionens symbolvärde. Hotbilden är en samlad bedömning av de konkreta och potentiella hoten mot en skyddsperson. Ett hot utgörs i det här sammanhanget av en aktörs avsikt och förmåga att utföra ett fysiskt angrepp mot skyddspersonen. Sårbarheter är egenskaper hos eller aspekter kring en skyddsperson som kan utnyttjas av en aktör med avsikt och förmåga att realisera ett hot mot skyddspersonen.

Vid Säkerhetspolisen arbetar livvakter, säkerhetschaufförer, administratörer, analytiker, handläggare, psykologer och utredare nära varandra i frågor som rör skyddspersonernas säkerhet. Stora mängder information samlas in, bearbetas och analyseras för att sedan ligga till grund för de löpande bedömningarna. Utifrån dem planeras sedan lämpliga åtgärder. Skyddsåtgärderna ska förebygga, förhindra och försvåra ett angrepp. En skyddsåtgärd är information och rådgivning, t.ex. att Säkerhetspolisen ger skyddspersonen råd om försiktighetsåtgärder att vidta i vardagen eller informerar Polismyndigheten om att en aktivitet ska genomföras på en viss plats. Andra exempel på skyddsåtgärder kan vara säkra transporter i form av en säkerhetschaufför, tekniska skyddsåtgärder som lås och larm i bostaden eller livvaktsskydd.

I samband med att skyddsåtgärder planeras bedömer Säkerhetspolisen vilken förmåga en angräpare har. Dessa förmågor, t.ex. att utöva hot eller använda fysiskt våld, kan förändras eller utvecklas. Många gånger är dessa förändringar inte kända eller kan inte bedömas. För särskilt skyddsvärda personer tillämpar Säkerhetspolisen därför en dimensionerande hotbeskrivning som beskriver en viss antagen förmåga som skyddet ska motstå och som ska kunna stå sig över tid.²

17.3 Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna (1 § andra stycket 1 lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen, i fortsättningen instruktionslagen). I sin verksamhet ska Riksdagsförvaltningen beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen (3 § instruktionslagen). Säkerhetsavdelningen arbetar systematiskt och långsiktigt med förvaltningens

² Uppgifterna är hämtade från Säkerhetspolisens webbplats.

säkerhets- och beredskapsarbete. Målet är att säkerställa det stöd som krävs för att skydda och upprätthålla den parlamentariska processen oavsett situation, dvs. i vardagen, vid incidenter, vid kriser och vid krigsfara och krig. En central del i detta handlar om riksdagsledamöternas säkerhet och möjligheter att delta i det parlamentariska arbetet.

Inom säkerhetsavdelningen finns det en beredskapsenhet med en personsäkerhetsfunktion som svarar för förvaltningens arbete med personsäkerhet. Funktionen ska samordna, stödja och följa upp Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet (bilagan till riksdagsdirektörens föreskrift [RFS 2025:1] om Riksdagsförvaltningens organisation). I samverkan med Säkerhetspolisen bedömer och vidtar personsäkerhetsfunktionen åtgärder vid personsäkerhetsincidenter. Vidare ger funktionen råd och stöd till ledamöter, partigruppkanslier och förvaltning, samverkar med partigruppkanslier och myndigheter samt utbildar och informerar i förebyggande syfte. Rådgivning och stöd till ledamöter och partikanslier är en viktig del i funktionen, bl.a. i form av säkerhets- eller trygghetsskapande samtal.

Vid varje partigruppkansli i riksdagen finns en särskilt utsedd säkerhetsansvarig person. Samverkan med Säkerhetspolisen och säkerhetsansvariga vid riksdagspartiernas kanslier utgör en central del i personsäkerhetsfunktionen. Funktionen ansvarar även för de löpande kontakterna mellan Riksdagsförvaltningen och partigruppkanslierna. Ibland träffar Riksdagsförvaltningen parti-grupperna och partigruppkanslierna enskilt för dialog. Inför större evenemang, t.ex. Almedalsveckan, erbjuder Riksdagsförvaltningen också mer riktade insatser till samtliga partigrupper med kanslier. Då kan även Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bjudas in för att informera. Samma sak gäller inför t.ex. val till riksdagen och till Europaparlamentet. Riksdagsförvaltningen bistår även med resebedömningar, stöd och rådgivning inför resor som ledamöterna gör och viss teknisk utrustning i samband med sådana resor.

I ärenden som rör ledamöternas personliga säkerhet och trygghet ska ledamöterna i första hand vända sig till den person som är säkerhetsansvarig vid partigruppkansliet. Vid behov tar denna person sedan kontakt med Riksdagsförvaltningens personsäkerhetsfunktion som bedömer vad som bör vidarebefordras till Säkerhetspolisen. Bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas görs ofta i samverkan med Säkerhetspolisen. Därefter återrapporerar Säkerhetspolisen till Riksdagsförvaltningen som vidarebefordrar informationen till den säkerhetsansvariga personen vid ledamotens partigruppkansli. Den säkerhetsansvariga återrapporerar sedan till ledamoten. Vid behov kan ledamoten ha direktkontakt med Riksdagsförvaltningen och Säkerhetspolisen när ett ärende har initierats av Riksdagsförvaltningen.

För mindre brådskande ärenden kontaktas Riksdagsförvaltningens personsäkerhetsfunktion via mejl, men inom Riksdagsförvaltningen finns det även en larmcentral som kan kontaktas via telefon dygnet runt. Det finns också en beredskapsfunktion som kallas för tjänsteman i beredskap (TIB) som utanför kontorstid ansvarar för att samordna och hantera händelser som kan leda till allvarliga konsekvenser för riksdagen eller Riksdagsförvaltningens verk-

samhet (6 § riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation). En annan beredskapsfunktion som finns är säkerhet i beredskap (SIB). SIB har till uppgift att stödja TIB inom verksamhetsområdet säkerhet och beredskap samt bidra med samordnings- och metodstöd vid hantering av incidenter och kriser.³ Tanken är att det ska finnas motsvarande kompetens utanför kontorstid som under kontorstid.

Alla ledamöter erbjuds av Riksdagsförvaltningen en introduktionsutbildning i trygghet och säkerhet. Vid utbildningen får ledamöterna information om grundläggande personsäkerhet, informationssäkerhet, brandsäkerhet samt viktiga lagar, föreskrifter och rutiner på skyddsområdet.

I Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan finns olika mål för förvaltningens utvecklingsarbete som konkretiserar vad förvaltningen strävar mot och som ska vara styrande för utvecklingsarbetet. Av verksamhetsplanerna för 2024 och 2025 framgår att ett mål är att stärka förmågan att skydda en öppen riksdag och öka tryggheten för riksdagens ledamöter samt säkerställa ett väl avvägt stöd för att upprätthålla den parlamentariska processen vid incidenter, i kris samt i krig och krigsfara.⁴ För att nå målet att stärka tryggheten och säkerheten för riksdagens ledamöter planerade Riksdagsförvaltningen enligt verksamhetsplanen för vissa aktiviteter under 2024. Riksdagsförvaltningen utredde bl.a. de rättsliga förutsättningarna för förvaltningen att ytterligare stärka ledamöternas trygghet i uppdraget (trygghetsuppdraget). Uppdraget är ett initiativ med anledning av resultatet av 2023 års ledamotsundersökning, och avsikten är bl.a. att utreda de juridiska förutsättningar som finns för Riksdagsförvaltningen att öka ledamöternas trygghet i övernattningsbostäder och i bostäder på hemorten.⁵ Vidare ska förvaltningen fortsätta utveckla förvaltningens metoder och samordningsansvar för ledamöternas personsäkerhet i samarbete med partigruppkanslier och relevanta myndigheter. Ansvaret för aktiviteterna ligger på säkerhetsavdelningen. Trygghetsuppdraget redovisades i december 2024. Enligt verksamhetsplanen för 2025 ska Riksdagsförvaltningen omhänderta resultatet av trygghetsuppdraget.

Riksdagsförvaltningens säkerhetsavdelning ansvarar också för bevakning och upprätthållande av tillträdesskydd vid riksdagens lokaler, inklusive övernattningslägenheter (bilagan till riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation). En åtgärd som Riksdagsförvaltningen vidtagit under 2024 är att utöka tillsynen av förvaltningens övernattningsbostäder.

17.4 Partigruppernas kanslier

Som nämnts ovan finns vid varje partigruppkansli en särskilt utsedd säkerhetsansvarig person som fungerar som en länk mellan ledamöterna och

³ Se instruktionen Riksdagsförvaltningens beredskap (dnr 1877-2021/22).

⁴ Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2024 och 2025 (dnr 2697-2022/23 och 1737-2023/24). Målen i verksamhetsplanen grundar sig på den strategiska planens prioriteringar (Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2023–2027, dnr 663-2022/23).

⁵ Se även riksdagsdirektörens beslut om uppdrag till säkerhetsavdelningen (dnr 1531-2023/24).

Riksdagsförvaltningen. Kommitténs sekretariat har träffat samtliga partigruppskansliers säkerhetsansvariga som har berättat om sitt arbete.

Vid samtalen med de säkerhetsansvariga personerna har det framkommit att uppdraget som säkerhetsansvarig varierar mellan de olika partigruppskanslierna. Vid vissa partigruppskanslier arbetar den säkerhetsansvariga personen mer eller mindre uteslutande med säkerhetsfrågor, medan andra har uppdraget som en mindre del av sin ordinarie tjänst som t.ex. politiskt sakkunnig. Vissa har ansvar för säkerhetsfrågor generellt inom partiet och andra har bara ansvar för riksdagens ledamöter. Vilken erfarenhet de säkerhetsansvariga personerna har av säkerhetsfrågor sedan tidigare varierar också.

Flera av de säkerhetsansvariga anser att kontakterna med Riksdagsförvaltningen har blivit bättre under senare tid men att arbetet med trygghet och säkerhet kan stärkas ytterligare. Återkopplingen från Riksdagsförvaltningen efter att en händelse rapporterats fungerar enligt de säkerhetsansvariga ofta bra, men ibland tycker de att återkopplingen drar ut på tiden. Vissa säkerhetsansvariga uppgav också att de är väldigt beroende av det arbete som Riksdagsförvaltningen gör och efterfrågade mer stöd från förvaltningens sida i form av handfasta råd och tips. Enligt de säkerhetsansvariga känner sig många ledamöter trygga i riksdagen men otrygga när de befinner sig på andra platser, framför allt när de är i bostaden på hemorten. Några av de säkerhetsansvariga uppgav också att vid kontakter med den lokala polisen saknas ofta en förståelse för vad det innebär att vara riksdagsledamot.

17.5 Politikernas trygghetsundersökning (PTU)

Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerar regelbundet Politikernas trygghetsundersökning (PTU) som avser förtroendevalda i kommun- och landstingsfullmäktige samt i riksdagen. Rapporten för 2023 beskriver förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld i deras egenskap av förtroendevalda under valåret 2022 (Rapport 2023:14).

Sammantaget uppgav 29,5 procent av de förtroendevalda att de blev utsatta för någon form av hot och trakasserier eller våld, skadegörelse och stöld under 2022. Det är en större andel förtroendevalda som uppger att de utsatts under valår (2022, 2018 och 2014) än övriga år (2020, 2016 och 2012). Utsattheten under valåret 2022 var mindre än föregående valår, 2018, men på ungefär samma nivå som valåret 2014. Kvinnor tenderar att vara mer utsatta än män. Utsattheten är större bland förtroendevalda i riksdagen än i kommun- och regionfullmäktige. Bland de riksdagsledamöter som deltog i undersökningen uppgav 61,9 procent att de under 2022 hade utsatts i sin egenskap av förtroendevald.

Av samtliga förtroendevalda uppgav 28,2 procent att de under 2022 känt oro för att antingen själv utsätts eller för att någon anhörig ska utsättas för brott eller liknande obehagliga händelser. Sett över tid ökade andelen förtroendevalda som upplevt oro mellan åren 2014 och 2016 (från 25,8 till 29,7 procent), för att därefter minska något till 28,2 procent valåret 2022.

Utsattheten är större ju mer exponerade de förtroendevalda är. Den vanligaste händelsen under 2022, i likhet med tidigare år, var hot och påhopp via sociala medier. Politiker ska synas och finnas tillgängliga för medborgarna, och sociala medier är ett snabbt och enkelt sätt för både politiker och väljare att kommunicera. Därför är det också en arena där utsatthet förekommer, och det finns ett samband mellan i vilken utsträckning förtroendevalda är aktiva på sociala medier och deras utsatthet via dessa medier.

Av samtliga förtroendevalda uppgav 25,0 procent att de under 2022 påverkades i sitt förtroendeuppdrag, antingen till överväganden eller till faktiska handlingar, på grund av utsatthet eller oro för att utsättas. Enligt rapporten är den vanligaste typen av konsekvens att de förtroendevalda begränsar sin aktivitet på sociala medier. Den näst vanligaste typen av konsekvens är att man undviker att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga. Det är också relativt vanligt att de förtroendevalda tvekar inför en åtgärd eller ett beslut eller att man överväger att lämna ett specifikt uppdrag (8,7 respektive 8,9 procent) eller alla sina uppdrag (8,3 procent). Resultaten visar också att 2,0 procent av de förtroendevalda faktiskt har fattat ett annat beslut eller vidtagit en annan åtgärd än vad som var tänkt, medan 2,7 procent uppger att de lämnat ett specifikt uppdrag och 1,6 procent uppger att de lämnat alla sina uppdrag.

Svarsfrekvensen är högre bland ledamöter som sitter i kommun- och regionfullmäktige, än bland ledamöter som enbart sitter i riksdagen. Låg svarsfrekvens kan vara ett problem när undergrupper studeras.

17.6 Överväganden

17.6.1 Stärkt skydd för riksdagens ledamöter

Kommittén vill inledningsvis betona att hot och våld mot förtroendevalda representanter är mycket allvarligt. Det gäller inte bara i förhållande till den enskilda individ som är utsatt för någon form av hot eller våld, utan även i förhållande till det svenska demokratiska styrelseskicket. Effekterna av att det förekommer hot och våld mot förtroendevalda kan på sikt få allvarliga konsekvenser för demokratin. Det är t.ex. ett demokratiproblem om förtroendevalda av rädsla för att utsättas för hot eller våld förhåller sig passiva i en fråga eller agerar eller beslutar annorlunda än vad de egentligen tänkt. Särskilt allvarligt är det om det går så långt att förtroendevalda väljer att lämna sina uppdrag. Det är något som i förlängningen också kan försvåra rekryteringen av nya förtroendevalda, vilket i sin tur kan påverka hur väl politiska församlingar representerar samhället. Man får inte heller glömma bort att det inte bara är den förtroendevalda själv som kan utsättas för hot och våld. Vanligt förekommande är också att förtroendevalda känner oro över att hot och våld ska riktas mot familj och andra anhöriga på grund av uppdraget som förtroendevald.

Många riksdagsledamöter känner i varierande grad en otrygghet när de utövar uppdraget. Otryggheten kan bero på ett flertal olika faktorer. Att vara en förtroendevald representant som fattar beslut som påverkar samhället och dess

medborgare kan i sig såklart inverka på känslan av trygghet och säkerhet i vardagen. En del ledamöter är också aktiva i frågor som ofta skapar debatt och missnöje bland allmänhet och väljare. Dessutom är många ledamöter aktiva på sociala medier, vilket kan ha samband med förekomsten av hat och hot.

Ledamöternas känsla av trygghet och säkerhet är också till viss del beroende av var de rent fysiskt befinner sig. Många ledamöter känner sig trygga i riksdagens lokaler där de upplever att säkerheten är hög. I sammanhanget kan nämnas att många av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar är skyddsobjekt, och med det följer bl.a. att obehöriga inte har rätt till tillträde till lokalerna. Det finns också en tydlig reglering när det gäller vilka kategorier av personer som har rätt till tillträde till lokalerna och när säkerhetskontroller ska utföras vid inpassering. I riksdagen finns även rutiner som tillämpas i händelse av en incident. Det finns t.ex. ett särskilt larmnummer som kan användas av både ledamöter och tjänstemän dygnet runt, och det finns en bemanning som kan hantera incidenter inom både sjukvård, brandskydd och säkerhet.

Många ledamöter upplever dock att otryggheten ökar när de lämnar riksdagens lokaler, och ledamöterna tillbringar också en inte obetydlig del av sin tid utanför lokalerna. En betydelsefull del av ledamotsuppdraget är t.ex. att resa runt i landet för att träffa allmänhet och väljare, både vid allmänna sammankomster och i mer slutna sammanhang. En annan ofrånkomlig del av uppdraget är de resor som många ledamöter gör mellan riksdagen och hemorten där en betydande del av riksdagsuppdraget ska fullgöras och där de har sitt tjänsteställe i den egna bostaden. Den otrygghet och osäkerhet många ledamöter känner förefaller också många gånger vara särskilt förknippad med just vistelsen på hemorten och de egna bostäderna som de ofta också bor i tillsammans med sin familj. Samtidigt förekommer det att ledamöterna upplever en viss otrygghet när de befinner sig i de övernattningslägenheter som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller och som ledamöterna disponerar för att kunna utöva sitt uppdrag i Stockholm. Utöver resor inom landet genomför ledamöterna ett stort antal utrikes resor. Det handlar t.ex. om enskilda utrikes tjänsteresor, resor med riksdagens delegationer till de interparlamentariska församlingarna, utskottsresor samt resor för att delta i valobservationer.

Sverige är av tradition ett öppet samhälle och riksdagen ska vara ett öppet och tillgängligt parlament. Denna öppenhet har, tillsammans med bl.a. den grundlagsstadgade yttrandefriheten, ansetts vara ett grundläggande element i det svenska demokratiska systemet. Det är dock mycket allvarligt att det finns riksdagsledamöter som känner sig otrygga i samband med att de utövar väsentliga delar av sitt uppdrag, och det är ett allvarligt hot mot demokratin om ledamöter t.ex. avstår från aktiviteter där de behöver röra sig ute i samhället och i stället utövar större delen av sitt uppdrag i riksdagens lokaler. Ledamöterna ska inte heller behöva känna sig begränsade på så sätt att de avstår från att engagera sig i vissa frågor eller från att vara aktiva på sociala medier för att kunna känna sig trygga. Det är också mycket angeläget att utrikes resor kan

genomföras på ett så säkert sätt som möjligt. I sammanhanget måste särskilt beaktas att det allmänna säkerhetsläget i Sverige och världen har förändrats.

En viktig del i det svenska demokratiska samhället är att riksdagens ledamöter ges förutsättningar att kunna fullgöra sitt uppdrag under trygga former. I en tid där hot- och riskbilden mot demokratin, den parlamentariska processen och de enskilda riksdagsledamöterna är bred och komplex ställs därför särskilda krav på säkerheten. Den allmänna samhällsutvecklingen tyder inte heller på att säkerhetsfrågorna kommer att minska i betydelse. Kommittén anser därför att skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter måste stärkas.

17.6.2 Vissa trygghets- och säkerhetskypande åtgärder

Förebyggande trygghets- och säkerhetskypande åtgärder måste prioriteras

För att minska risken för att en ledamot utsätts för hot eller våld är det av stor vikt att det finns en organisation som är väl förberedd, och en viktig del i ett långsiktigt säkerhetsarbete är det förebyggande arbetet. Det handlar om att genom olika åtgärder och insatser så långt det är möjligt öka säkerheten och undvika att incidenter inträffar. För riksdagens och Riksdagsförvaltningens del kan det t.ex. handla om att säkerställa en hög säkerhet i riksdagens lokaler genom att låta besökare till lokalerna gå igenom en säkerhetskontroll.

Kommittén vill dock även lyfta fram det förebyggande arbetet med ledamöternas personsäkerhet som särskilt viktigt. Att på ett tidigt stadium kunna identifiera vilka risker och sårbarheter som följer med ett uppdrag som ledamot är t.ex. av stor betydelse. Det här gäller förstås både de risker och sårbarheter som finns i ledamotsuppdraget i sig och riskerna och sårbarheterna på individnivå som varierar mellan olika ledamöter. Särskilt viktigt är också att det finns goda möjligheter att överblicka sådana förhållanden som kan vara av betydelse för ledamöternas trygghet och säkerhet och sätta dem i ett större sammanhang. En omständighet eller händelse sedd isolerad i ett enskilt fall behöver kanske inte bedömas som särskilt allvarlig men sedd i ett större sammanhang kan en annan bedömning behöva göras.

Man måste dock komma ihåg att det förebyggande arbetet inte bara går ut på att identifiera eventuella risker och sårbarheter utan även, vilket måste bedömas som viktigare, att genom olika trygghets- och säkerhetskypande åtgärder minimera dem. Sådana förebyggande trygghets- och säkerhetskypande åtgärder är något som kommittén anser måste få en ökad prioritet i Riksdagsförvaltningens löpande arbete med ledamöternas personsäkerhet.

Om en incident ändå inträffar är det förstås också viktigt att det finns tydliga rutiner och handlingsplaner för hur det inträffade ska hanteras och följas upp så att skador som kan uppkomma mildras. I det ligger också att tillhandahålla stöd och hjälp för den som utsätts, t.ex. i form av kris- och samtalsstöd. I sammanhanget kan nämnas att det finns möjlighet till krisstöd för ledamöterna vid oväntade och allvarliga händelser som t.ex. hot och våld, genom den företagshälsovård som Riksdagsförvaltningen upphandlat. I den krisjour som är öppen

dygnet runt alla dagar kan företagshälsovårdens krisspecialister kontaktas och ge stöd i krishantering. Vid kontakt gör krisspecialisten en situationsbedömning som syftar till att bl.a. ge omedelbart stöd och klargöra det akuta behovet. Utifrån den akuta situationsbedömningen ger krisspecialisten en rekommendation om fortsatta åtgärder. En del av krishantering är individstöd per telefon, akut krisinsats på plats eller gruppsamtal efter krishändelsen. Utöver krisstöd har ledamöterna rätt till två anonyma besök hos Riksdagsförvaltningens företagshälsovård som kan användas för t.ex. kontakt med psykolog. Efter den kontakten är ledamöterna hänvisade till den företagshälsovård som partigruppskanslierna tillhandahåller. Kommittén vill lyfta fram vikten av att det finns tydlig information om vilken hjälp som finns att tillgå för ledamöterna och vart ledamöterna ska vända sig för att få den hjälpen.

Andra viktiga delar i ett långsiktigt säkerhetsarbete är utbildning och information för både ledamöter och förvaltningens anställda i frågor om hot mot riksdagens och ledamöternas säkerhet och om tillgängliga säkerhetskänsliga insatser.

Individuella och personliga trygghetssamtal ska erbjudas av Riksdagsförvaltningen

Riksdagens ledamöter utövar sitt uppdrag under olika förutsättningar och har olika individuella behov. Detta kommer inte minst till uttryck när det gäller frågor som rör ledamöternas personsäkerhet. Ledamöterna har t.ex. olika funktioner och uppdrag och exponeras på olika sätt för allmänhetens uppmärksamhet beroende på vilka frågor de är engagerade i. De är också bosatta på olika platser och har olika familjesituationer. Det här förutsätter individuella bedömningar i frågor som rör de respektive ledamöternas trygghet och säkerhet.

Inom Riksdagsförvaltningen finns, som framgår ovan, en personsäkerhetsfunktion som svarar för förvaltningens arbete med ledamöternas personsäkerhet. Funktionen har till uppgift att samordna, stödja och följa upp Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet och i samverkan med Säkerhetspolisen bedöma och vidta åtgärder vid personsäkerhetsincidenter.

En viktig del av personsäkerhetsfunktionens arbete är också rådgivning och stöd till bl.a. ledamöter och partigruppskanslier samt arbete med utbildning och information. Alla ledamöter får t.ex. i början av sitt uppdrag möjlighet att genomgå en introduktionsutbildning med inriktning på säkerhetsfrågor. Mot bakgrund av ledamöternas olika förutsättningar och individuella behov, och som ett led i att stärka skyddet för riksdagens ledamöter, anser kommittén dock att ledamöterna även har behov av individuella och personliga trygghetssamtal, som bl.a. kan inkludera rådgivning kring rutiner och säkerhetskänsliga åtgärder som ledamöterna själva kan ta ansvar för. Att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ledamöterna att själva göra aktiva och medvetna val i frågor som rör deras trygghet och säkerhet är ett sätt att arbeta förebyggande för att motverka incidenter.

Kommittén föreslår därför att en ordning med sådana trygghetssamtal införs. Samtalen ska erbjudas av Riksdagsförvaltningen minst en gång per valperiod, med fördel i anslutning till att en ledamot tillträder sitt uppdrag. Samtalen ska vara individuellt anpassade och fokusera på den enskilda ledamotens individuella behov och förutsättningar samt vad han eller hon kan göra för att stärka sin egen trygghet och säkerhet. Vid behov ska Riksdagsförvaltningen också erbjuda uppföljande trygghetssamtal. Ett sådant behov kan uppkomma om det av någon särskild anledning finns en stark oro hos en ledamot i fråga om hans eller hennes trygghet och säkerhet eller om det har skett betydande förändringar hos ledamoten, t.ex. om ledamoten i sitt uppdrag har fått en annan funktion än tidigare. Kommitténs förslag, som innebär att Riksdagsförvaltningen ska erbjuda riksdagens ledamöter individuella och personliga trygghetssamtal, bedöms inte föranleda några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över de närmare formerna för hur de trygghetssamtal som kommittén föreslår ska genomföras.

Trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder och övernattningsbostäder

Som framgår ovan känner många ledamöter en otrygghet när de befinner sig i sina bostäder på hemorten där de många gånger bor tillsammans med sin familj. Säkerhetspolisen är den myndighet som är ytterst ansvarig för ledamöternas personskydd och som kan vidta olika åtgärder efter en bedömning av hot och sårbarheter. I mer akuta situationer är ledamöterna däremot hänvisade till att kontakta Polismyndigheten.

Enligt kommittén utesluter det sagda inte att även Riksdagsförvaltningen skulle kunna vidta vissa trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder för ledamöterna i deras privatbostäder på hemorterna. En förutsättning är dock att det finns en individuell, reell och allvarlig hotbild mot ledamoten i fråga. Om det inte finns någon sådan hotbild kan, enligt ett ställningstagande från Skatteverket, förmånsbeskattning utlösas om åtgärderna ändå skulle vidtas.⁶ Utgångspunkten har i tidigare sammanhang varit att Riksdagsförvaltningen inte ska tillhandahålla riksdagens ledamöter sådana förmåner som kan utlösa förmånsbeskattning (se exempelvis 2020/21:URF2 s. 126 och 207 f. och framst. 2021/22:RS2 s. 52).

Kommittén anser ovan att tryggheten och säkerheten för ledamöterna och deras närstående i bostäderna på hemorten till en viss nivå kan höjas med rådgivning kring rutiner och säkerhetshöjande åtgärder som ledamöterna själva kan ta ansvar för. Om en ledamot upplevt eller utsatts för hot måste Riksdagsförvaltningen dock, enligt kommitténs uppfattning, därutöver ta ett ansvar för att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorten. Sådana åtgärder ska, enligt kommittén, kunna vidtas oberoende av Säkerhetspolisens bedömning av hot och sårbarheter, och de ska ta sikte på sådana situationer där en ledamot upplevt eller utsatts för hot men

⁶ Se Skatteverkets ställningstagande med dnr 131 484465-08/111.

där Säkerhetspolisen gjort bedömningen att inte vidta några fysiska säkerhets-höjande åtgärder.

En individuell bedömning måste göras av om hotbilden mot en ledamot är sådan att det finns skäl för Riksdagsförvaltningen att vidta trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamotens privatbostad och vilken eller vilka åtgärder som i så fall ska vidtas. Med en ledamots privatbostad på hemorten avses den bostad som utgör ledamotens tjänsteställe enligt 1 kap. 3 a § första stycket lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Kommitténs förslag, som innebär att Riksdagsförvaltningen i vissa fall ska ta ett ansvar för att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorten, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över de närmare formerna för hur kommitténs förslag ska genomföras, bl.a. genom att närmare se över i vilka situationer Riksdagsförvaltningens ansvar att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorterna skulle kunna aktualiseras, vilka trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder som skulle kunna komma i fråga och hur förvaltningens bedömningar ska dokumenteras. Kommittén återkommer vidare i avsnitt 17.6.4 till frågan om trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på ett mer generellt plan och utan att det finns någon individuell hotbild, t.ex. i form av erbjudande av baspaket eller trygghetspaket till alla ledamöter.

Som framgår ovan har Riksdagsförvaltningen haft i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för förvaltningen att ytterligare stärka ledamöternas trygghet i uppdraget, bl.a. när det gäller de juridiska förutsättningarna att öka ledamöternas trygghet i övernattningsbostäderna (det s.k. trygghetsuppdraget). Kommittén har fått resultatet av trygghetsuppdraget presenterat för sig. Det är enligt kommittén angeläget att även öka tryggheten och säkerheten i de övernattningslägenheter som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller. Kommittén anser att det ska ankomma på Riksdagsförvaltningen att, med utgångspunkt i de möjliga förslag som presenterats inom ramen för trygghetsuppdraget, se över vilka konkreta åtgärder som bör vidtas för att öka tryggheten och säkerheten i ledamöternas övernattningsbostäder.

Riksdagsförvaltningens samordnande funktion

För att ytterligare stärka skyddet för riksdagens ledamöter, och för att stärka det förebyggande arbetet samt möjligheterna till samverkan mellan ansvariga myndigheter, vill kommittén särskilt framhålla vikten av att Riksdagsförvaltningen i sin samordnande funktion skapar så goda förutsättningar som möjligt för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att skydda riksdagens ledamöter inom ramen för sina respektive uppdrag. Ledamöternas skyddsbehov kan t.ex. se olika ut beroende på vad de har för funktion inom ramen för sitt uppdrag, och det är viktigt att Riksdagsförvaltningen förser Säkerhetspolisen med relevant information så att Säkerhetspolisen kan göra så välgrundade hot- och sårbarhetsbedömningar som möjligt. I det här sammanhanget kan också i vissa

fall sådan information vara av betydelse som kommer fram vid de trygghets-samtal som kommittén anser ska erbjudas ledamöterna. Vidare är det viktigt att Riksdagsförvaltningen har rutiner som säkerställer att både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har tillgång till uppdaterade uppgifter om ledamöternas bostadsadresser på hemorterna. Detta är särskilt viktigt med tanke på att ledamöterna ofta är hänvisade till Polismyndigheten när de befinner sig hemma; det kan vara av central betydelse vid en potentiellt trygghets- och säkerhetshotande incident att polisen på ledamotens hemort har kännedom om att incidenten rör just en riksdagsledamot och att den kan ha koppling till ledamotens uppdrag och politiska engagemang.

Kommittén anser att det ska ankomma på Riksdagsförvaltningen att se över rutinerna för förmedling av information till Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Kommittén återkommer också till frågan i avsnitt 17.6.4.

17.6.3 En kortare kedja i ärenden som rör ledamöternas trygghet och säkerhet

Som beskrivs ovan arbetar flera olika aktörer med frågor som rör ledamöternas trygghet och säkerhet. Det finns förstås fördelar med en sådan ordning eftersom frågorna är breda och komplexa. Olika aktörer har också olika uppdrag och besitter olika kompetenser och resurser. Att olika aktörer är inblandade ställer dock särskilda krav på kommunikation och information aktörerna emellan så att frågor t.ex. inte faller mellan stolarna, vilket skulle kunna få allvarliga konsekvenser.

Säkerhetspolisen är den myndighet som ytterst ansvarar för personskyddet för ledamöterna och som gör bedömningar av hot och sårbarheter samt fattar beslut om eventuella skyddsåtgärder. Ledamöterna har dock sällan en dialog direkt med Säkerhetspolisen utan är i stället, i händelse av t.ex. en incident som ska rapporteras, hänvisade till att i första hand ta kontakt med den person vid partigruppskansliet som är säkerhetsansvarig och att denna person i sin tur, vid behov, för ärendet vidare till Riksdagsförvaltningens personsäkerhetsfunktion. Riksdagsförvaltningen gör i sin tur en bedömning av om det finns skäl att koppla in Säkerhetspolisen.

Den information som ledamöterna lämnar passerar således normalt sett två mellanhänder innan den når Säkerhetspolisen som ansvarig myndighet. Det innebär att det kan uppstå en viss fördröjning innan Säkerhetspolisen får del av information som kan vara av betydelse för ledamöternas trygghet och säkerhet. Förfarandet medför också att det finns en osäkerhet hos ledamöterna när det gäller vilken information som faktiskt kommer Säkerhetspolisen till del. Även om samtliga partigruppskanslier och Riksdagsförvaltningen uppger sig hellre vidarebefordra för mycket information än för lite finns en känsla hos vissa ledamöter att informationen filtreras. Detaljer och nyanser kan då gå förlorade.

Enligt kommittén finns det anledning att överväga om antalet mellanhänder bör minskas, och framför allt bör rollen som de säkerhetsansvariga vid parti-

gruppskanslierna har i det här sammanhanget särskilt ses över. De säkerhetsansvariga fyller såklart en viktig funktion i och med att de har en god känedom om ledamöterna och deras uppdrag och engagemang i olika frågor. De har också förutsättningar att t.ex. överblicka olika mönster som rör ledamöterna i partigruppen och som bör sättas i ett större sammanhang och ägnas särskild uppmärksamhet. Flera av de säkerhetsansvariga vid partigruppskanslierna har dock uppdraget endast som en mindre del av en ordinarie tjänst som t.ex. politisk sakkunnig, och normalt sett har de inte heller någon särskild erfarenhet av säkerhetsfrågor sedan tidigare. Inom Riksdagsförvaltningen finns det en personsäkerhetsfunktion och en beredskapsfunktion. Kompetens att hantera frågor som rör ledamöternas trygghet och säkerhet finns att tillgå dygnet runt.

Övervägande skäl talar enligt kommitténs uppfattning för att det måste finnas en möjlighet för ledamöterna att vid behov ta en direkt kontakt med Riksdagsförvaltningen i ärenden som rör deras trygghet och säkerhet. Det innebär att de säkerhetsansvariga vid partigruppernas kanslier inte, i den roll de har i dag, ska fungera som en obligatorisk första ingång för ledamöterna. Däremot ska det självklart inte finnas något som hindrar att en ledamot går via partigruppskansliet om han eller hon själv så önskar. Kommittén vill också i sammanhanget framhålla att de säkerhetsansvariga vid partigruppskanslierna givetvis fortfarande är en viktig aktör när frågor om ledamöters trygghet och säkerhet aktualiseras.

Kommitténs förslag, som innebär att de säkerhetsansvariga vid partigruppernas kanslier inte ska fungera som en obligatorisk första ingång för ledamöterna i frågor som rör deras trygghet och säkerhet, föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att, i dialog med de säkerhetsansvariga vid partigruppskanslierna, se över hur kommunikationen och dialogen ska se ut i syfte att minska antalet mellanhänder när frågor om ledamöternas trygghet och säkerhet aktualiseras. Kommittén vill också framhålla vikten av att kontaktvägarna är tydliga så att det inte råder någon osäkerhet kring vart en ledamot ska vända sig vid behov.

17.6.4 Frågor som måste ses över i ett annat sammanhang

I kommitténs uppdrag ingår att se över stödet till riksdagsarbetet i fråga om både den politiska processen och själva ledamotskapet. Inom ramen för uppdraget gör kommittén vissa överväganden i frågor som rör ledamöternas trygghet och säkerhet och föreslår att vissa trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder vidtas av Riksdagsförvaltningen. De frågor som är kopplade till ledamöternas trygghet och säkerhet är dock breda och komplexa. Frågorna är inte heller förknippade uteslutande med Riksdagsförvaltningens verksamhet utan involverar i högsta grad också flera andra aktörer, framför allt Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Kommittén har därför, inom ramen för sitt arbete, inte haft förutsättningar för att göra annat än överväganden och uttalanden i begränsade delar.

Som framgår av avsnitt 12.3 har det allmänna säkerhetsläget både i Sverige och världen försämrats. Av redovisningen ovan framgår också att riksdagsledamöter får ta emot hot i sin vardag och känner en otrygghet när de utövar uppdraget som ledamot. Det är mycket allvarligt och innebär ett potentiellt hot inte bara mot enskilda individers säkerhet utan också mot den svenska demokratin. Mot den bakgrunden anser kommittén att frågan om ett ytterligare stärkt skydd för riksdagens ledamöter, samt vissa andra närliggande frågor, måste ses över genom en särskild utredning i ett annat sammanhang. Detta ligger också i linje med utredningar som genomförts på andra områden. Som exempel kan nämnas att frågan om stärkt skydd för förtroendevalda i kommuner och regioner nyligen har setts över och resulterat i förslag som innebär en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att vissa förtroendevalda, bl.a. kommunal- och regionråd, utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot eller våld (prop. 2024/25:80). Utredningen rör dock inte riksdagens ledamöter. Vidare kan nämnas att riksdagen i februari 2025 beslutade om ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en utredning om offentlighet och säkerhet i kammaren.

En översyn bör lämpligen göras av en utredning under regeringen eftersom den bl.a. rör Säkerhetspolisens och Polismyndighetens uppdrag och arbete samt övergripande frågor om vilket skydd riksdagsledamöterna, som en del av den centrala statsledningen, bör ges. Kommittén förutsätter att frågan om en sådan utredning och det närmare innehållet i utredningens uppdrag omhändertas i den fortsatta beredningen av kommitténs förslag genom ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen. Den föreslagna utredningen ska enligt kommittén bedrivas med parlamentarisk medverkan. Kommittén förutsätter också att riksdagens samtliga partier involveras i regeringens arbete med att ta fram utredningsdirektiv. I det följande redovisas några utgångspunkter som enligt kommittén är centrala för ett kommande utredningsuppdrag.

Utöver Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet för den centrala statsledningen har Polismyndigheten ett ansvar för medborgarnas säkerhet (prop. 2005/06:138 s. 35). Polismyndigheten är också den myndighet som ledamöterna ofta är hänvisade till när de befinner sig på hemmaplan, och det är Polismyndigheten som ska kunna ingripa på plats i mer akuta situationer. Ledamöterna upplever dock att det många gånger finns svårigheter i kontakterna med Polismyndigheten. Det handlar bl.a. om att tjänstemän inom Polismyndigheten ofta saknar en bredare förståelse för sammanhanget och vad det innebär att vara riksdagsledamot; det är kunskaper som är av grundläggande karaktär och som självklart måste finnas inom Polismyndigheten så att det demokratiska och systemhotande perspektivet kan beaktas om och när en riksdagsledamot utsätts för någon form av säkerhetshotande incidenter.

Som framgår ovan känner många ledamöter en oro när de utövar uppdraget, och då särskilt över att hot och våld ska riktas mot familj och andra anhöriga. Risken för att hot och våld riktas mot familjen torde för många ledamöter också kunna upplevas som ännu allvarligare än att det riktas mot ledamoten själv. Den oro som många ledamöter känner för sina familjer och anhöriga går

enligt kommittén inte att bortse från utan måste tas på största allvar. Den riskerar att påverka hur ledamoten fullgör uppdraget, och därmed demokratins funktionssätt, på samma sätt som om oron gällt den egna personens säkerhet. Säkerhetspolisens uppdrag är dock begränsat till att enbart avse den centrala statsledningen och inkluderar således inte ledamöternas familjemedlemmar. I stället är det Polismyndigheten som ansvarar för familjemedlemmarnas trygghet och säkerhet på samma sätt som myndigheten ansvarar för tryggheten och säkerheten för alla människor, oavsett kopplingar till politisk verksamhet. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har förvisso en skyldighet att samverka med varandra; de svårigheter som ledamöterna upplever i kontakterna med Polismyndigheten gör sig dock gällande även i det här sammanhanget. För vissa ledamöter är oron också kopplad till en boendesituation på landsbygden långt ifrån närmaste polisstation. I sammanhanget är det därför viktigt att komma ihåg den grundläggande och centrala utgångspunkten att alla oavsett bakgrund och levnadsförhållanden ska kunna utöva uppdraget som riksdagsledamot och samtidigt ha ett normalt familjeliv.

Med anledning av det försämrade säkerhetsläget och förekomsten av bl.a. hot och hat mot riksdagens ledamöter är det angeläget att det finns en lyhördhet kring den otrygghet som ledamöterna upplever och att det finns en god samverkan mellan de myndigheter som ansvarar för ledamöternas trygghet och säkerhet. Enligt kommitténs uppfattning måste samverkan mellan myndigheterna stärkas. Som ett led i detta pekar kommittén ovan på vikten av att Riksdagsförvaltningen i sin samordnande funktion, genom informations- och kunskapsöverföring, skapar så goda förutsättningar som möjligt för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att skydda ledamöterna, inom ramen för sina respektive uppdrag. Utöver information om ledamöternas individuella funktioner och uppdrag anser kommittén som nämnts att det är viktigt att Riksdagsförvaltningen t.ex. säkerställer att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har tillgång till uppdaterade uppgifter om ledamöternas bostadsadresser på hemorterna. För att en sådan ordning ska få någon effekt är det i förlängningen förstås också nödvändigt att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten tillgodosör sig uppgifterna inom ramen för sitt arbete med frågor kopplade till ledamöternas trygghet och säkerhet. Ledamöterna måste också på ett bättre sätt än i dag inkluderas i frågor som rör deras trygghet och säkerhet genom att det t.ex. skapas bättre former för direkt kommunikation och dialog mellan ledamöterna och Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten. En annan önskvärd ordning är att det skapas möjligheter för ledamöterna att ha tillgång till en kontaktperson inom Polismyndigheten, med uppdaterad information om ledamotens förhållanden och en insikt i de särskilda förhållanden som ledamotsuppdraget innebär.

Kommittén anser således att den översyn som måste göras bl.a. bör inkludera Säkerhetspolisens och Polismyndighetens respektive uppdrag och arbete när det gäller ledamöternas trygghet och säkerhet. Givetvis är det viktigt att frågor som rör tryggheten och säkerheten för ledamöternas familjer omfattas av översynen. Vidare finns det, enligt kommitténs uppfattning, skäl att i en

översyn inkludera också vissa andra frågor. Att Riksdagsförvaltningens verksamhet måste inkluderas faller sig naturligt, och i sammanhanget är bl.a. ansvarsfördelningen mellan Riksdagsförvaltningen, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten en viktig fråga. Som exempel kan nämnas att kommittén i avsnitt 17.6.2 föreslår att Riksdagsförvaltningen ska ta ett ansvar för att genomföra trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder i ledamöternas privatbostäder på hemorterna om det finns en individuell, reell och allvarlig hotbild. Det har dock kommit till kommitténs kännedom att det förekommer att förtroendevalda på kommunal nivå erbjuds trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder genom t.ex. baspaket eller trygghetspaket utan att detta förutsätter individuella riskbedömningar eller konkreta hot mot säkerheten. Kommittén anser att denna ordning är tilltalande och att det bör övervägas om riksdagsledamöterna har en sådan skyddsvärd funktion att de bör erbjudas sådana åtgärder på ett generellt plan. Det vore också ett sätt att stärka det förebyggande säkerhetsarbetet. Om det är Riksdagsförvaltningen eller Säkerhetspolisen som ska tillhandahålla ett sådant stöd behöver analyseras närmare, liksom vilka skattemässiga konsekvenser en sådan ordning medför och om det finns anledning att överväga behovet av ändringar i t.ex. inkomstskattelagen (1999:1229). De här frågorna måste, enligt kommitténs uppfattning, inkluderas i en kommande utredning.

När det gäller Riksdagsförvaltningens verksamhet har kommittén dessutom uppmärksammat på att den lagstiftning som finns på säkerhetsområdet, som t.ex. skyddslagen (2010:305) och lagen (2019:109) om säkerhetsknydd i riksdagen och dess myndigheter, ger ett starkt skydd när det gäller de fysiska lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar. Lagstiftningen tar däremot inte sikte på Riksdagsförvaltningens möjligheter att skydda och upprätthålla den parlamentariska processen eller de olika funktioner som är en del av den. Enligt kommitténs uppfattning finns det ett behov av att se över Riksdagsförvaltningens möjligheter att t.ex. med stöd av en särskild lag stärka skyddet av riksdagen och den parlamentariska processen, inklusive de olika funktioner som är en del av den parlamentariska processen. Därutöver är frågor som rör offentlighet och sekretess i Riksdagsförvaltningens säkerhetshöjande verksamhet viktiga att uppmärksamma. Det kan också finnas skäl att för helhetens skull inkludera ytterligare myndigheter i en kommande översyn, t.ex. Försvarsmakten.

Även frågan om behovet hos riksdagens ledamöter att kunna ha särskilt pass vid utrikes tjänsteresor har tagits upp inom ramen för kommitténs arbete. Särskilt pass kan utfärdas som bl.a. tjänstepass eller diplomatpass (3 § passlagen [1978:302]). Tjänstepass och diplomatpass utfärdas av Utrikesdepartementet (17 § passförordningen [1979:664]). Frågan om särskilt pass bör inkluderas i den kommande utredningen.

18 Finansieringen av partigruppskanslierna

Kommitténs förslag i korthet

Basstödet till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen ska stärkas genom att nivån för grundbeloppet höjs med 8 procent och nivån för tilläggsbeloppet med 12 procent.

Stödet ska räknas upp årligen med konsumentprisindex. Detta sker genom att det i partigruppsstödslagen anges att stödet utgörs av ett visst antal prisbasbelopp.

18.1 Inledning

I kommitténs direktiv konstateras att utöver det stöd som Riksdagsförvaltningen står för så har partigrupperna i riksdagen egna kanslier som syftar till att ge riksdagsledamöterna och partigrupperna det stöd de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl. Internationaliseringen, digitaliseringen och det förändrade säkerhetsläget i världen är exempel på förhållanden som för riksdagsledamöternas del ställer nya krav på arbetssätt, behov av kunskapsunderlag och administrativa rutiner.

Kommittén ska se över stödet i riksdagsarbetet, vad avser både den politiska beslutsprocessen och själva ledamotskapet. Dessa frågor hanteras på olika ställen i detta betänkande.

I anslutning till dessa frågor ska också partigruppskansliernas roll övervägas samt hur finansieringen av dem på sikt bör vara utformad. I detta sammanhang kan det konstateras dels att regeringen den 15 juni 2023 beslutade om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om insyn i finansieringen av politiska partier (dir. 2023:88), dels att riksdagsstyrelsen den 14 juni 2023 beslutade att i styrelsens underlag till budgetpropositionen inför 2024 föreslå en uppräknig av det basstöd som anges i 2 kap. 1 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (dnr 1738-2022/23).

18.2 Framväxten av ett basstöd till partigrupperna i riksdagen

18.2.1 Utvecklingen fram till 1994 års lag om statligt bidrag till partigrupperna i riksdagen

Fram till 1965 finansierades gruppkanslierna helt eller till avsevärd del med obligatoriska avgifter från de riksdagsledamöter som ingick i de olika grupperna. År 1965 beslutade riksdagen att införa ett kanslistöd, dvs. bidrag till gruppkanslier för riksdagspartierna (BaU 1965:54, rskr. 1965:492). För att

förbättra kontorsservicen till riksdagens ledamöter infördes 1971 en kontorshjälp (förs. 1971:14, KU 38, RD 101). Kanslistödet till riksdagskanslier och det statliga partistödet för partiernas allmänna verksamhet författningsreglerades i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

När Grundlagberedningen behandlade frågor om riksdagens sakinformation konstaterade beredningen att partigrupperna i riksdagen hade otillräckliga ekonomiska och personella resurser (SOU 1972:15 s. 241 f.). Utredningen om riksdagens informationsbehov, som tillsattes av talmanskonferensen, ansåg att en ökning av kanslistödsdelen i partistödet inte gav garantier för att medlen kom partigrupperna till del, vilket bl.a. ledde till att ett nytt specialdestinerat stöd till partigrupperna inrättades (förs. 1975/76:3).

Även arbetet i Utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer ledde till en förstärkning av gruppstödet för att bl.a. öka möjligheten att följa forskningsfrågor (förs. 1978/79:15). Efter att en särskild arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet tagit upp frågan om stöd till partigrupperna och kontorshjälpen höjdes kontorsstödet och partigruppstödet (1982/83 och 1984/85; se 1999 års betänkande från beredningsgruppen, dnr 10-707-99).

Så småningom infördes en särskild lag, lagen (1994:1066) om statligt bidrag till partigrupperna i riksdagen, som trädde i kraft den 1 juli 1994 (bet. 1993/94:KU43, rskr. 1993/94:428). Den numera upphävda lagen innehöll bl.a. bestämmelser om statligt bidrag till partigrupperna i riksdagen i form av gruppkanslibidrag, ledamotsbidrag och resebidrag. Gruppkanslibidraget bestod av grundbelopp och tilläggsbelopp. Beloppen bestämdes för ett budgetår i sänder av riksdagens förvaltningsstyrelse.

18.2.2 2000 års lag om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen

1994 års lag ersattes av lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen, som trädde i kraft den 1 januari 2000 (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:KU1, rskr. 1999/2000:58). 2000 års lag innehöll bestämmelser om s.k. basstöd till partigrupper. Basstödet bestod av grundbelopp och tilläggsbelopp. Till skillnad från 1994 års lag, enligt vilken beloppen bestämdes för ett budgetår i sänder av riksdagens förvaltningsstyrelse, reglerades beloppen för basstödet till partigrupperna uttryckligen i den nya lagen. Under det första året efter att den nya lagen börjat gälla, år 2000, var grundbeloppet 1 500 000 kronor per år och tilläggsbeloppet 50 000 kronor per år.

I samband med att 2000 års lag antogs framhöll förvaltningsstyrelsen i förarbetena till lagen bl.a. att riksdagens ställning och inflytande var mycket beroende av vilka egna resurser riksdagens ledamöter och partigrupperna hade för att granska regeringens förslag och verka på eget initiativ. Ett kvalificerat stöd till ledamöterna i riksdagsarbetet från riksdagens förvaltning och genom partigrupperna bedömdes utgöra en grundpelare i ett väl fungerande parlamentariskt system som bygger på de politiska partiernas verksamhet. Förslaget att

stärka basresurserna till partigrupperna var enligt förvaltningsstyrelsens mening välmotiverat eftersom det ökade partigruppernas verkliga möjligheter att granska och utarbeta egna förslag. Den beredningsgrupp som hade haft till uppgift att behandla frågan konstaterade bl.a. att basstödet till partigrupperna behövde förstärkas med hänsyn till de förändrade förutsättningarna och ökade kraven i riksdagsarbetet (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1 avsnitt 1 och 5.3; jfr dnr 10-707-99). Det konstaterades även att det allmänna stödet till partigrupperna inte hade förändrats under de senaste tio åren, med undantag för en höjning 1995 av det s.k. grundbeloppet till oppositionspartier (jfr prop. 1994/95:100 [bil. 16A I], bet. 1994/95:KU39, rskr. 1994/95:274).

Basstödet höjdes därefter den 1 januari 2001. Ändringen innebar att grundbeloppet höjdes till 1 700 000 kronor per år och att tilläggsbeloppet höjdes till 57 000 kronor per år (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:KU1, rskr. 2000/01:63).

18.3 Gällande ordning

Grundläggande bestämmelser om statligt stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen finns enligt den ordning som nu gäller i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, som trädde i kraft den 1 januari 2017 (i fortsättningen partigruppsstödlagen). Denna lag har ersatt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (framst. 2015/16:RS7, bet. 2016/17:KU3, rskr. 2016/17:35). I sak motsvarar bestämmelserna enligt partigruppsstödlagen i allt väsentligt vad som gällde enligt den upphävda lagen och riksdagsstyrelsens föreskrifter (bet. 2016/17:KU3 s. 12). Till partigruppsstödlagen finns en tillämpningsföreskrift som beslutats av riksdagsstyrelsen, nämligen riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2016:6) om tillämpningen av lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Stödet syftar enligt 1 kap. 1 § till att ledamöterna och partigrupperna ska få det stöd de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl. Stödet lämnas i form av basstöd, stöd för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier, stöd till kostnader för riksdagsledamöternas utrikes resor och stöd till kostnader för riksdagsledamöternas språkutbildning (1 kap. 2 §). Som partigrupp räknas varje grupp av riksdagsledamöter för ett parti som har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket vid ett riksdagsval (1 kap. 1 och 4 §§). Stöd ska även i vissa fall lämnas till en enskild riksdagsledamot som blivit invald utan att tillhöra en partigrupp (1 kap. 3 § och 6 kap. 1 §). Ekonomiskt stöd ska betalas ut förskottsvis per kvartal (1 kap. 5 §).

Det framgår av lagen att basstödet till partigrupper består av grundbelopp och tilläggsbelopp. I lagen anges att grundbeloppet är 2 400 000 kronor per år och att tilläggsbeloppet är 79 000 kronor per år (2 kap. 1 §). En partigrupp som företräder ett regeringsparti har rätt till ett grundbelopp. Var och en av övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp (2 kap. 3 §). En partigrupp har rätt

till ett tilläggsbelopp för varje mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet (2 kap. 4 §).

En partigrupp har rätt till basstöd från och med den månad då riksdagsval hålls till och med den månad då riksdagen samlas efter nästa riksdagsval. Har en partigrupp rätt till stöd med skilda belopp före och efter ett riksdagsval, lämnas stödet med det högre beloppet för den månad då riksdagsval hålls och för den månad då en nyvald riksdag samlas. För den månad då en partigrupp blir eller upphör att vara företräd i regeringen har gruppen rätt till det grundbelopp som gäller för en partigrupp som inte företräder ett regeringsparti (2 kap. 2 §).

Bakom det förslag som ledde fram till bl.a. 2017 års lag stod Utredningen om en översyn av ledamöternas ekonomiska villkor (2013/14:URF1). Enligt utredningen framstod det som något opraktiskt att i lagen uttryckligen ange de belopp som bl.a. basstödet består av, eftersom det borde vara möjligt att ändra beloppen allteftersom förhållandena motiverar det. Utredningen framhöll dock att bestämmelserna om basstöd var av så grundläggande betydelse för partigruppernas arbete i riksdagen att det beloppet alltså borde regleras i lag. Basstödet kunde enligt utredningens uppfattning dessutom sägas vara ett mer ungefärligt belopp som inte ändrades lika ofta som vissa andra stöd (2013/14:URF1 s. 138–139). Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom utredningens förslag (framst. 2015/16:RS7 s. 102–103).

Konstitutionsutskottet konstaterade att lagförslaget innebär att beslutanderätten i fråga om storleken på stödet till partigrupperna för kostnaderna för dels politiska sekreterare, dels riksdagsledamöternas utrikes resor och språkutbildning delegerats till Riksdagsförvaltningen. Detsamma gäller beslut om antalet arbetsplatser i riksdagens lokaler för partigruppernas kansliledningar. De här stöden skulle således inte längre anges i lag. Utskottet noterade att det hade riktats invändningar mot förslaget i denna del under remissbehandlingen. Utskottet anförde att som framhållits av riksdagsstyrelsen innebär lagförslaget att stödet och antalet arbetsplatser alltså kommer att framgå av författning, dvs. en tillämpningsföreskrift beslutad av riksdagsstyrelsen. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att den föreslagna ordningen kunde godtas (bet. 2016/17:KU3 s. 13).

18.3.1 Höjning av basstödet 2024

Fram till den 1 januari 2024 hade grundbeloppet och tilläggsbeloppet varit oförändrade sedan den 1 januari 2001. Riksdagsstyrelsen föreslog under 2023 att grundbeloppet skulle höjas från 1,7 miljoner kronor till 2,4 miljoner kronor per år och att tilläggsbeloppet skulle höjas från 57 000 kronor till 79 000 kronor per år (förs. 2023/24:RS2). Riksdagen biföll förslaget (bet. 2023/24:KU1, rskr. 2023/24:71).

Riksdagsstyrelsen konstaterade att riksdagens ställning och inflytande är mycket beroende av vilka egna resurser riksdagens ledamöter och partigrupperna har för att granska regeringens förslag och verka på eget initiativ. En

ordning som innebär att ett kvalificerat stöd till ledamöterna i riksdagsarbetet lämnas genom bl.a. de egna partigrupperna utgör alltjämt en grundpelare i ett väl fungerande parlamentariskt system som bygger på de politiska partiernas verksamhet, enligt styrelsen. Styrelsen hänvisade till att de förstärkningar av basstödet som riksdagen beslutade om 2000 och 2001 gjordes just för att öka partigruppernas verkliga möjligheter att granska och utarbeta egna förslag (jfr prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1 avsnitt 5.3 och bet. 1999/2000:KU1). Enligt riksdagsstyrelsens uppfattning väger de skäl som tidigare har framförts till stöd för att stärka basstödet lika tungt nu som då.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till höjningen av den allmänna prisnivån sedan 2001 föreslog riksdagsstyrelsen att basstödet till riksdagens partigrupper skulle räknas upp med konsumentprisindex (KPI) med utgångspunkt i årsmedeltal från 2001 fram till och med 2022. I budgetpropositionen för 2024 föreslog styrelsen medel för en sådan uppräknings (prop. 2023/24:1, utg.omr. 1 s. 45).

De lagändringar som krävdes för att genomföra ändringen trädde i kraft den 1 januari 2024 (framst. 2023/24:RS2, bet. 2023/24:KU1, rskr. 2023/24:67). Anslaget 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökade med anledning av höjningen med knappt 17 miljoner kronor fr.o.m. 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 1, bet. 2023/24:KU1, rskr. 2023/24:71).

Vid remissbehandlingen av Riksdagsförvaltningens promemoria Ändring av basstödet i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (dnr 2598-2022/23), som låg till grund för riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen (framst. 2023/24:RS2), ansåg majoriteten av riksdagens partigrupper att det kunde finnas skäl att ytterligare se över basstödet till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen och förespråkade bl.a. en regelbunden uppräknings av stödet som motsvarar den allmänna kostnadsutvecklingen.

18.3.2 Basstöd till partigrupper

Från den 1 januari 2024 är grundbeloppet 2,4 miljoner kronor per år och tilläggsbeloppet är 79 000 kronor per år. Som framgått beror den totala kostnaden för basstödet på antalet partigrupper i riksdagen och sammansättningen i regeringen. Ett valår gäller dessutom särskilda beräkningsregler, vilket innebär att stödet blir högre än ett normalår. För de fyra senaste valen har basstödet det första året i valperioden uppgått till totalt drygt 40 miljoner kronor per år för fördelning mellan partigrupperna. Efter höjningen den 1 januari 2024 beräknas stödet uppgå till drygt 58 miljoner kronor 2024.

Tabell 9 Basstöd till partigrupper*Belopp anges i tusental kronor*

| | 2011 | 2015 | 2019 | 2023 | 2024 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Grundbelopp | 20 400 | 23 800 | 23 800 | 21 251 | 31 200 |
| Tilläggsbelopp | 20 392 | 19 893 | 20 192 | 20 128 | 27 571 |
| Totalt | 40 792 | 43 693 | 43 992 | 41 379 | 58 771 |

Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåren 2011, 2015, 2019, 2023 och 2024.

18.3.3 Stöd för politiska sekreterare till ledamöter

Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till kostnader för politiska sekreterare. Stödet ska lämnas till partigrupperna med ett belopp som förvaltningen bestämmer. Stödet ska motsvara kostnaden för en sekreterare per riksdagsledamot (3 kap. 2 § partigruppsstödlagen). Stödet är avsett att bekosta handläggarghjälp åt riksdagens ledamöter. När stödets storlek bestäms ska ett belopp om för närvarande 71 100 kronor per politisk sekreterare och månad ligga till grund för beräkningen. Partigrupperna beslutar om hur stödet för politiska sekreterare ska användas (2 kap. 2–4 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2016:6] om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen tillämpningsföreskrifter.).

Uppräkning av stödet för politiska sekreterare

Beloppet per politisk sekreterare och månad som ligger till grund för beräkningen av stödets storlek regleras i tillämpningsföreskriften, som beslutas av riksdagsstyrelsen. Stödet antas i huvudsak finansiera kostnader för löner. Uppräkningen utgår därför från det s.k. märket i lönerörelsen.¹ Beräkningen av stödets storlek ingår i det underlag till nästa års budgetproposition som Riksdagsförvaltningen tar fram och riksdagsstyrelsen beslutar om.

I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1, utg.omr. 1 avsnitt 5.4.1) föreslog riksdagsstyrelsen att schablonbeloppet för stödet till politiska sekreterare skulle räknas upp med ca 4,1 procent från 68 300 kronor till 71 100 kronor fr.o.m. den 1 januari 2024. Den årliga uppräkningsbeloppet per politisk sekreterare och månad för åren 2020–2024 framgår av tabellen nedan.

¹ ”Märket” är nivån på löneökningarna i avtalet mellan fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer inom industrin (industriavtalet). Normen för löneökningarna för alla löntagare blir det som parterna kommer överens om.

Tabell 10 Årlig uppräknig av beloppet per politisk sekreterare och månad*Belopp anges i kronor*

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Belopp (kr) | 64 600 | 65 900 | 67 100 | 68 300 | 71 100 |
| Uppräknig (%) | 2,3 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 4,1 |
| Uppräknig (kr) | 1 500 | 1 300 | 1 200 | 1 200 | 2 800 |

Källa: Budgetpropositionen för 2020–2024.

Det totala årliga stödet till politiska sekreterare för åren 2019–2024 framgår i tabellen nedan.

Tabell 11 Det totala stödet till politiska sekreterare per år*Belopp anges i tusental kronor*

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 265 449 | 268 994 | 274 605 | 285 242 | 286 724 | 296 274 |

Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåren 2019–2023 samt Riksdagsförvaltningens ekonomienhet.

För 2024 uppgår stödet till nära 300 miljoner kronor.

18.3.4 Utbetalning, redovisning och uppföljning av stöden

De ekonomiska stöden ska betalas ut förskottsvis per kvartal (1 kap. 5 § partigruppsstödlagen).

För varje räkenskapsår ska partigrupperna lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av hur partigruppen har använt det stöd som den har tagit emot. Redovisningen ska lämnas senast den 1 juli efter räkenskapsårets slut (7 kap. 1 § partigruppsstödlagen). Under året efter ett valår ska en sådan redovisning även innehålla uppgifter om de medel som partigruppen mottagit under valperioden och som inte förbrukats (5 kap. 3 § tillämpningsföreskriften).

En gång per valperiod ska Riksdagsförvaltningen göra en mer omfattande uppföljning av hur stöden har använts och hur ledamöterna har uppfattat stöden (5 kap. 2 § tillämpningsföreskriften).

Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer (s.k. intäktsredovisning, se 3 § lagen [2018:90] om insyn i finansiering av partier). En intäktsredovisning för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av stöd enligt partigruppsstödlagen (11 § lagen [2018:90] om insyn i finansiering av partier).

Partigrupperna redovisar årligen till Riksdagsförvaltningen användningen av basstödet och stödet till politiska sekreterare. Ett eventuellt över- eller underskott ska förklaras. Redovisningen ger en bild av mottaget stöd fördelat på basstöd (grundbelopp respektive tilläggsbelopp) och stöd till politiska sekreterare. Redovisningen ger också en bild av kostnaderna, men det framgår inte av redovisningen vilket stöd som har finansierat vilka kostnader.

Kostnaderna fördelas på personalkostnader respektive verksamhetskostnader. I personalkostnader ingår löner och sociala avgifter samt kostnader för utbildning, rekrytering och personalvård. Av redovisningen framgår antal anställda (med respektive utan arbetsplats i riksdagens lokaler) och antal årsarbetskrafter som finansieras av stöden. Redovisningen ger en bild av verksamhetskostnaderna och vilka kostnadslag som verksamhetskostnaderna fördelar sig på. Partigrupperna ska redovisa sina största verksamhetskostnader fördelade på kostnadslag, t.ex. it, telefoni, resor, konsulter och information. Kostnadsfördelningen varierar över tid och mellan partierna.

Redovisningen ger emellertid inte en helt rättvisande bild av partigruppernas kostnader eftersom Riksdagsförvaltningen tillhandahåller bl.a. kontorslokaler och kontorsutrustning utan kostnad (se avsnitt 10.4 om partigruppernas riksdagskanslier). Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ergonomiskt utrustade arbetsplatser, datorer, mobiltelefoner, kontorsmaterial samt mötes- och pausrum till kansliledning och politiska sekreterare utan kostnad. Riksdagsförvaltningen står även för kostnader för lokalerna såsom kostnader för reparationer och underhåll, el och värme samt lokalvård. Varje partigrupp står dock för de kostnader som arbetstagare på partikansliet har för abonnemang och trafikavgifter för den tekniska och elektroniska utrustning som tilldelats av Riksdagsförvaltningen. Partigrupperna får också tillgång till sådan ytterligare teknisk och elektronisk utrustning som förvaltningen tillhandahåller till självkostnad. Riksdagsförvaltningen ska installera programvaror utöver de som den tekniska och elektroniska utrustningen ska bestå av. Sådana installationer ska bekostas av partigruppen. Arbetstagare hos partigrupperna har tillgång till Riksdagsbibliotekets material och informationskällor. Riksdagsförvaltningen står för kostnader för förvaltningens internutbildningar.

18.4 Överväganden

18.4.1 Inledning

Kommittén vill inledningsvis framhålla att ett kvalificerat stöd till ledamöterna i riksdagsarbetet från riksdagens förvaltning och genom partigrupperna är en grundpelare i ett väl fungerande parlamentariskt system som bygger på de politiska partiernas verksamhet. I detta avsnitt behandlar kommittén frågan om det ekonomiska stödet till partigruppskanslierna.

Väl fungerande partigruppskanslier fyller en viktig funktion i det parlamentariska arbetet och bidrar till ledamöternas förutsättningar att utöva sina uppdrag som folkvalda representanter. Det är av stor vikt att partigruppskanslierna får ett stöd som innebär att de kan fullgöra sina uppgifter under olika omständigheter.

Kommittén kan konstatera att kraven på partigruppskanslierna har ökat över tid. Till exempel innebär digitaliseringen och det förändrade säkerhetsläget att partigruppskanslierna måste arbeta på nya sätt. Nya uppgifter har tillkommit, och i takt med att förutsättningarna för riksdagsarbetet förändras och

kraven på riksdagens ledamöter ökar, vilket kommittén beskriver mer utförligt i avsnitt 12, ökar kraven också på kanslierna som förväntas stödja sina ledamöter på många olika sätt.

Att stärka basresurserna till partigrupperna är mot denna bakgrund nödvändigt och välmotiverat. Ett ökat stöd stärker partigruppernas verkliga möjligheter att granska och utarbeta egna förslag. Men utredningen vill alltså också betona att partigruppskanslierna över tid dessutom har fått ökade uppgifter. Det gäller inte minst inom säkerhetsområdet. Även inom it-området krävs insatser av partigruppskanslierna. Som beskrivits i avsnitt 12.6 är också ökade kostnader för teknisk och elektronisk utrustning, samt kostnader förknippade med en sådan utrustning, ytterligare en omständighet som kan innebära att andra uppgifter behöver prioriteras ned på grund av att resurserna inte räcker till.

Kommittén vill understryka vikten av att stödet till partigruppskanslierna i allmänhet och den föreslagna höjningen i synnerhet går till verksamhet som kommer alla ledamöter i respektive partigrupp till del.

18.4.2 Nivåhöjning av basstödet

Mot bakgrund av vad kommittén anført ovan finns det skäl för en nivåhöjning av basstödet, dvs. grundbeloppet och tilläggsbeloppet. Den senaste höjningen, fr.o.m. 2024, innebar endast en anpassning till kostnadsutvecklingen.

Kommittén har övervägt olika utformningar av höjningen. Det går att anlägga olika synsätt på hur höjningen bör fördelas mellan grundbeloppet och tilläggsbeloppet. Man kan hävda att ökade säkerhetskrav innebär t.ex. att varje parti bör ha en högre grundnivå för stödet men också att mer uppmärksamhet måste ägnas åt varje enskild ledamots särskilda situation.

Sammantaget anser kommittén att en höjning med 8 procent av grundbeloppet och 12 procent av tilläggsbeloppet jämfört med nivån för 2024 är en rimlig avvägning.

18.4.3 Indexuppräknings av grundbeloppet och tilläggsbeloppet

Till skillnad från stödet till politiska sekreterare har basstödet till partigrupperna inte räknats upp regelbundet. Basstödet till partigrupperna hade inte förändrats under mer än tjugo år när det gjordes en nivåhöjning 2024. De tidigare förstärkningar av basstödet som riksdagen beslutade om 2000 och 2001 gjordes för att öka partigruppernas verkliga möjligheter att granska och utarbeta egna förslag (jfr prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1 avsnitt 5.3 och bet. 1999/2000:KU1). De skäl som framfördes till stöd för att stärka basstödet då vägde lika tungt när den senaste nivåhöjningen 2024 föreslogs (framst. 2023/24:RS2, bet. 2023/24:KU1). Vid remissbehandlingen inför det riksdagsbeslutet framkom att de flesta partigruppskanslier förespråkade en regelbunden uppräknings av stödet.

Kommittén anser att det är angeläget att basstödet räknas upp löpande för att säkerställa att partigruppskanslierna även i fortsättningen har goda möjligheter att ge stöd till ledamöterna i riksdagsarbetet. Kommittén förordar att en ny ordning införs som innebär att basstödet räknas upp regelbundet med prisutvecklingen.

I likhet med tidigare ställningstaganden och den nuvarande ordningen anser kommittén att basstödet storlek ska regleras i lag (2013/14:URF1 s. 138–139, framst. 2015/16:RS7 s. 102–103, bet. 2016/17:KU3 s. 13).

Det kan noteras att beloppet som utgör stödet till kostnader för politiska sekreterare anges i en föreskrift som beslutas av riksdagsstyrelsen (3 kap. 2 § första stycket partigruppsstödlagen). I 3 kap. 2 § andra stycket partigruppsstödlagen anges att stödet ska motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per riksdagsledamot. Styrelsen är således bunden till att besluta ett belopp som motsvarar den kostnaden och fattar varje år ett beslut som innebär en uppräknings av kostnaden. Det finns alltså en annan ordning för hur stödet till politiska sekreterare bestäms än för basstödet.

Eftersom kommittén anser att storleken på basstödet bör regleras i lag samtidigt som det görs en indexering räcker det inte, att som i dag, ange ett belopp i kronor i lagen med mindre än att lagen ändras varje år för att anpassa beloppet till kostnadsutvecklingen. En ordning där lagen ändras varje år skulle vara omständlig och bör undvikas.

En möjlighet vore att ange ett belopp i lagen och samtidigt i lagen ge Riksdagsförvaltningen i uppdrag att i en tillämpningsföreskrift årligen räkna upp beloppet. En sådan uppräknings skulle då beslutas av riksdagsstyrelsen och framgå av tillämpningsföreskriften. En nackdel med en sådan ordning är att beloppet i lagen inte skulle motsvara det belopp som faktiskt avses. Efter ett antal år skulle skillnaden kunna bli förhållandevis stor.

Kommittén förordar i stället följande ordning. I partigruppsstödlagen koppelas nivån på basstödet till prisbasbeloppet, som i sin tur avspeglar förändringen i konsumentprisindex, KPI. Prisbasbeloppet regleras i 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Prisbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 36 396 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det innebär att prisbasbeloppet för t.ex. 2024 jämfört med prisbasbeloppet för 2023 inbegriper prisökningarna den 1 juli 2022 till den 30 juni 2023. Regeringen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utifrån dessa bestämmelser beräkna prisbasbeloppet. Beräkningarna ska göras med utgångspunkt i förändringen av KPI. Det framräknade prisbasbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor. Regeringen fastställer sedan prisbasbeloppet för det kommande året i september varje år genom en förordning som publiceras i Svensk författningssamling.²

² För 2024 är prisbasbeloppet 57 300 kronor enligt förordningen (2023:532) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2024, och för 2025 är det 58 800 kronor enligt förordningen (2024:663) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2025.

Prisbasbeloppet används bl.a. inom socialförsäkringsområdet och inom skattesystemet. Även studiemedel beräknas utifrån prisbasbeloppet. Vidare används prisbasbeloppet i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier bl.a. för att reglera vilka anonyma bidrag som inte får tas emot, nämligen till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (9 §). Även i 8 § lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen används prisbasbelopp. Sammantaget är prisbasbeloppet väl känt i lagstiftningssammanhang.

En nackdel är att prisbasbeloppet för det kommande året fastställs först i september, men en fördel är att prisbasbeloppet är ett väl etablerat sätt för att koppla belopp till prisutvecklingen. När Riksdagsförvaltningen under våren förbereder och riksdagsstyrelsen i juni beslutar om förslaget till budget finns uppgifter om KPI för huvuddelen av den tid som det ändrade prisbasbeloppet avser. Den osäkerhet som finns om prisutvecklingen de sista månaderna t.o.m. juni kommer inte att påverka utbetalningarna mer än i mycket marginellt hänseende.

En fördel med att ange ett visst antal prisbasbelopp är att det blir förhållandevis enkelt för den intresserade att räkna ut hur stort basstödet är även om beloppet i kronor inte anges i lagen. Om man i stället skulle ange ett belopp i kronor som sedan ska räknas upp med KPI skulle uppräkningsen bli mer komplicerad. Det finns andra index, som indexet för pris- och löneomräkning (PLO), men de är inte lagreglerade och är därmed mindre lämpliga att hänvisa till i lag.

I samband med att den nya ordningen införs ska de belopp som gäller för stödet från den 1 januari 2024 först omvandlas till det antal prisbasbelopp som de motsvarar enligt 2024 års prisbasbelopp. Vidare ska nivån höjas engångsvis med 8 procent av grundbeloppet och 12 procent av tilläggsbeloppet jämfört med nivån för 2024. Antalet prisbasbelopp bör i lagen anges med två decimaler. För att få rimliga belopp ska grundbeloppet vid uträkning avrundas till närmaste tusental kronor och tilläggsbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

2025 års prisbasbelopp i kronor avser prisutvecklingen den 1 juni 2023–30 juli 2024, och stödet kommer således att täcka prisutvecklingen för den perioden. När lagen ska tillämpas för första gången under 2027 kommer prisbasbeloppet för 2027 att användas, och således kommer prisutvecklingen också efter den 30 juli 2024 att täckas.

Förslaget medför ändringar i 2 kap. 1 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

19 Den parlamentariska ledningen av Riksdagsförvaltningen

Kommitténs förslag i korthet

Riksdagsstyrelsens uppgift att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet avskaffas. Riksdagsstyrelsen ska heller inte längre ha rätt att hos riksdagen göra framställningar som gäller riksdagsarbetets bedrivande, om inte framställningen grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på uppdrag av riksdagen.

En budgetberedning med representanter för samtliga partigrupper ska tillsättas av riksdagsstyrelsen för att delta i beredningen av arbetet med förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen, inklusive frågor om anslag och långsiktig planering.

Kommitténs bedömning i korthet

Riksdagsförvaltningen består av olika verksamheter som har delvis olika roller och förutsättningar i förvaltningens uppdrag att erbjuda ett stöd till riksdagen och dess ledamöter. Den parlamentariska styrningen av dessa olika funktioner ser inte likadan ut. När det gäller arbetet i kammaren biträds talmannen av kammarkansliet, och det är då talmannen som styr kammarkansliets arbete. På motsvarande sätt styrs utskottens och EU-nämndens kanslier när det gäller utskotts- och nämndarbetet av respektive utskott eller nämnd. Det är enligt kommittén angeläget att denna ordning upprätthålls och genomsyrar riksdagsstyrelsens ledning av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsdirektörens information till konstitutionsutskottet om Riksdagsförvaltningens årsredovisning bör äga rum under våren i stället för under hösten, så att det skapas reella förutsättningar för en politisk dialog i det pågående budgetarbetet.

Kommittén föreslår inte någon ändring av riksdagsstyrelsens sammansättning men hänvisar i detta sammanhang till den föreslagna nya ordningen för konstitutionsutskottets beredning av årsredovisningen och till den nya budgetberedningen.

Kommittén vill också framhålla ledamotsrådets viktiga roll och funktion och värdet av att detta återspeglas i hur återrapporteringen från rådets möten omhändertas i partigrupperna.

19.1 Inledning

Som beskrivs i avsnittet om Riksdagsförvaltningens historiska utveckling (avsnitt 7.1) fanns det tidigare länge en uppdelning mellan å ena sidan de delar av förvaltningen som var direkt kopplade till beslutsprocessen, dvs. kamrarnas och utskottens kanslier, och å andra sidan de delar som skötte de mer praktiska och administrativa uppgifterna. De senare funktionerna svarade länge myndigheten förvaltningskontoret för. Den parlamentariska ledningen av förvaltningskontoret utövades av förvaltningsstyrelsen.

Kammar- och utskottskanslierna sorterade å sin sida direkt under respektive kammare eller utskott och ingick därmed inte i förvaltningskontoret. Talmannen ledde arbetet i riksdagen och samrådde med talmanskonferensen bl.a. om kammarens planering och i procedurfrågor. Talmanskonferensen hade också viss rätt att meddela föreskrifter och att hos riksdagen väcka förslag i bl.a. frågor om riksdagen och hur riksdagsarbetet skulle bedrivas. Utskotten å sin sida bestämde själva om sitt arbete och stod således inte under ledning av något annat organ; deras kanslier styrdes i frågor som gällde utskottsarbetet direkt av respektive utskott.

När den sammanhållna myndigheten Riksdagsförvaltningen bildades 2000 inrättades ledningsorganet riksdagsstyrelsen, som övertog uppgifter från både talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. För att styrelsen skulle kunna arbeta effektivt fick den ett mer begränsat antal ledamöter än sina föregångare; styrelsen består av talmannen och tio valda ledamöter. Styrelsen väljs av kammaren och enligt samma metod för proportionell fördelning som t.ex. utskotten (8 kap. 12 § tredje stycket riksdagsordningen, i fortsättningen RO). Alla partigrupper är som ett resultat av antalet ledamöter emellertid inte garanterade representation i styrelsen. För att ge alla partigrupper möjlighet att följa styrelsens arbete har gruppledarna för de partigrupper som saknar en styrelseplats närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.¹ En sådan rätt har också de vice talmännen och riksdagsdirektören. Riksdagsstyrelsen och dess uppgifter regleras i 4 kap. 4 § RO med tilläggsbestämmelser. Frågan om riksdagsstyrelsens sammansättning behandlas mer utförligt i avsnittet om Riksdagsförvaltningens historiska utveckling och i avsnittet om ledningen av Riksdagsförvaltningens verksamhet (avsnitt 7.1 och 7.3.2).

Det ingår i kommitténs uppdrag att se över den parlamentariska ledningsorganisationen, inklusive riksdagsstyrelsens roll och sammansättning, och hur styrningen av Riksdagsförvaltningen är utformad. Det konstateras i direktiven att Riksdagsförvaltningen består av olika delar som delvis har olika roller och förutsättningar. I översynen ska kommittén överväga vilken eller vilka styrformer som ger Riksdagsförvaltningen de bästa förutsättningarna att, med den politiska beslutsprocessen i fokus, tillhandahålla det mest ändamålsenliga stödet till riksdagen och dess ledamöter. I detta sammanhang bör det också enligt

¹ Riksdagsstyrelsen består i dag av två representanter för Socialdemokraterna, tre representanter för Sverigedemokraterna, två representanter för Moderaterna och en representant vardera för Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet. Kristdemokraterna och Liberalerna saknar representanter i styrelsen.

direktiven övervägas hur processerna för politisk dialog och förankring i frågor om stödets omfattning och utformning bör se ut. Kommittén ska också överväga behovet av en viss ytterligare renodling av riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse.

19.2 Ledningen och samordningen av Riksdagsförvaltningens arbete

I avsnitt 7.3 beskrivs ledningen och planeringen av riksdagsarbetet och Riksdagsförvaltningens verksamhet, liksom olika organs beslutskompetens. Också i detta sammanhang kan konstateras att riksdagsstyrelsen styr och leder Riksdagsförvaltningen bl.a. genom olika styrdokument. I den strategiska planen slås de långsiktiga målen för förvaltningens stöd till riksdagen och ledamöterna fast. Den strategiska planen ligger sedan till grund för årliga verksamhetsplaner, där de aktiviteter som behövs för att förverkliga de långsiktiga målen identifieras. Genom verksamhetsplanens uppdragsbeskrivningar till berörda avdelningar fördelas ansvaret för dessa aktiviteter. Avdelningscheferna fördelar därefter ansvaret för att utföra uppdragen bland berörda enheter inom avdelningen. Uppdrag till förvaltningen kan också ges genom andra styrelsebeslut. Uppdragen följs årligen upp i tertialrapporter och i årsredovisningen. Den strategiska planen är också ett stöd för arbetet med att ta fram förslag till anslag och texter till budgetpropositionen.

Riksdagsstyrelsen överlägger om planeringen av riksdagsarbetet (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO). Styrelsen får vidare göra framställningar hos riksdagen i frågor som bl.a. rör riksdagsstyrelsens kompetens och organisation (9 kap. 17 § RO). Av tilläggsbestämmelse 9.17.2 RO framgår att riksdagsstyrelsen dessutom får göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande, som hör till styrelsens handläggning eller som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. 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.

Härutöver gäller att ett utskott enligt 9 kap. 16 § RO genom s.k. utskottsinitiativ får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde. Mot bakgrund av fördelningen av ansvarsområden mellan utskotten är det konstitutionsutskottet som har rätt att väcka utskottsinitiativ i frågor som rör riksdagen och dess arbetsformer och förvaltning.

Det är praxis sedan länge att regeringen avstår från att lämna förslag som gäller riksdagen och dess myndigheter (SOU 1972:15 s. 264 och prop. 1973:90 s. 258).²

² Denna begränsning gäller självfallet inte om riksdagen genom ett tillkännagivande till regeringen begärt en utredning och ett förslag i ett sådant ämne.

19.3 Överväganden

19.3.1 Riksdagsstyrelsens roll i förhållande till olika delar av förvaltningen

Riksdagsförvaltningen intar bland andra förvaltningsmyndigheter en särställning på grund av den nära kopplingen till både det parlamentariska arbetet i riksdagen och riksdagsledamöternas förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag som förtroendevalda och folkets främsta företrädare. I Riksdagsförvaltningens uppgifter ingår både att ge stöd till de parlamentariska processerna och ledamotskapet i riksdagen och att, på ett sätt som mer påminner om andra förvaltningsmyndigheter, utföra mer renodlade förvaltningsuppgifter av praktisk och administrativ natur. Att Riksdagsförvaltningen har denna speciella roll och karaktär innebär enligt kommittén att särskilda överväganden behöver göras när det gäller ledningen och styrningen av myndighetens olika delar och funktioner.

I Riksdagsförvaltningen ingår numera som framgått alla delar av tjänstemannaorganisationen, dvs. inte bara de praktiska och administrativa funktioner som också tidigare organiserats i en förvaltningsmyndighet under riksdagen, utan även de enheter som är direkt kopplade till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.³ Samtliga enheter inom myndigheten Riksdagsförvaltningen har till uppgift att biträda riksdagen genom att tillhandahålla resurser och service för talmannens, ledamöternas och de olika riksdagsorganens verksamhet samt för riksdagens ledamöter och partigruppernas kanslierna, vilket anges i 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Fördelarna med en sammanhållen myndighet för alla de funktioner som behövs för att stödja riksdagens beslutsprocess och riksdagsledamöternas arbete är så stora att det enligt kommittén inte finns någon anledning att överväga en återgång till den tidigare ordningen med uppdelade organisationer och ledningsorgan. Som också konstateras i kommitténs direktiv består emellertid Riksdagsförvaltningen av olika delar som har delvis olika roller och förutsättningar. Det finns därför anledning att i viss mån titta närmare på dessa delar och överväga om styrformerna ser – och även i fortsättningen bör se – olika ut för olika funktioner. I ett sådant sammanhang finns det enligt kommittén fördelar med att i vart fall erinra sig den tidigare uppdelningen mellan kammaren och utskotten med respektive kanslier å den ena sidan, och den övriga förvaltningen å den andra.

De delar av Riksdagsförvaltningen som inte är direkt kopplade till arbetet i kammaren och utskotten stöder de parlamentariska processerna på ett mer indirekt sätt, genom att ge stöd antingen till de direkt stödjande delarna eller till ledamotskapet i riksdagen. Dessa delar av förvaltningen motsvarar de som tidigare ingick i myndigheten förvaltningskontoret, och riksdagsstyrelsens ledning av dessa funktioner motsvarar den som då utövades av förvaltnings-

³ Vad som i detta avsnitt fortsättningsvis sägs om utskotten och deras kanslier gäller också för EU-nämnden och dess kansli.

styrelsen. I dessa uppgifter är förvaltningens uppgifter inte en direkt del av den parlamentariska processen utan har mer drag av andra förvaltningsmyndigheters arbete. Att ledningen av arbetet i dessa delar utövas av en myndighetsstyrelse är mot denna bakgrund enligt kommittén både naturligt och oproblematiskt. När det gäller de delar av förvaltningens uppdrag som är direkt kopplade till riksdagen som det högsta beslutande organet är det emellertid enligt kommittén nödvändigt med ett annat synsätt.

Talmannen leder riksdagsarbetet, i vissa fall efter samråd med gruppledarna och överläggningar med riksdagsstyrelsen. Talmannens och kammarens arbete stöds av kammarkansliet. Utskotten, som själva beslutar om sina arbetsformer, har alla egna kanslier som biträder respektive utskott i deras arbete. Härutöver har både kammarkansliet och utskottskanslierna uppgifter som inte är direkt kopplade till det parlamentariska arbetet utan som motsvarar andra enheters mer indirekta stödfunktioner. Som exempel på de senare uppgifterna kan nämnas personalfrågor, frågor om den tekniska utrustningen och arbetsmiljöfrågor.

Att styrande uppgifter från både talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen samlades i riksdagsstyrelsen har inneburit att de skillnader som tidigare var givna mellan den parlamentariska styrningen av verksamheter direkt kopplade till riksdagens beslutsprocess och övriga verksamheter har blivit mindre tydliga. Uppdelningen av styrningen i olika organ innebar dock både samordningsproblem och att styrkedjorna blev otydliga, och kommittén förordar som sagt inte någon återgång till en sådan modell. Även med dagens ordning är en viss åtskillnad mellan styrningen av olika funktioner i förvaltningen emellertid enligt kommittén av central betydelse. Det finns därför anledning att påminna om att den parlamentariska ledningen av den del av Riksdagsförvaltningens arbete som är direkt kopplad till arbetet i kammaren och utskotten utövas i särskild ordning. När det gäller arbetet i kammaren är det talmannen som styr kammarkansliet. På motsvarande sätt styrs utskottens kanslier när det gäller utskottsarbetet av respektive utskott. Det är enligt kommittén angeläget att denna ordning består och genomsyrar riksdagsstyrelsens ledning av Riksdagsförvaltningen. Kommittén vill understryka att det inte kan ankomma på riksdagsstyrelsen som myndighetsstyrelse att fatta beslut om hur arbetet ska bedrivas i kammaren och utskotten.

En tydlig gränsdragning bör därmed göras i styrelsens styrningsarbete så att inte Riksdagsförvaltningens alla delar behandlas på samma sätt. Det framstår emellertid för kommittén som om denna gränsdragning inte alltid uppmärksammas och fullt ut upprätthålls i riksdagsstyrelsens styrningsarbete. Det förekommer exempelvis att riksdagsstyrelsen i sina styrdokument uttalar sig om utskottens arbetsformer.⁴ Frågor om arbetsformerna i utskotten bör vid

⁴ I verksamhetsplanen för Riksdagsförvaltningen för 2024 slogs det fast att förvaltningen under året skulle underlätta arbetet i utskott bl.a. genom mallar och vägledningar, med det förväntade resultatet 2027 att det ska bli enklare för ledamöter att arbeta i olika utskott eftersom de där möter liknande arbetsformer. I verksamhetsplanen för 2025 slås det i motsvarande sammanhang fast att förvaltningen under året, med samma förväntade resultat 2027, bl.a. ska följa upp följsamheten till vägledningar och arbetsrutiner.

behov i stället diskuteras i ordförandekonferensen, som i sina slutsatser kan rekommendera utskotten att arbeta på ett visst gemensamt sätt. Även med sådana rekommendationer är det emellertid alltid utskotten som själva beslutar om sina arbetsformer.

Vad kommittén här har uttalat om ledningen av kammar- och utskottskansliernas arbete utgör givetvis inte något hinder mot att dessa kansliers övriga arbete, dvs. de delar av verksamheten som inte är direkt kopplade till arbetet i kammaren och utskotten, omfattas av riksdagsstyrelsens styrning av myndigheten Riksdagsförvaltningen. I dessa avseenden skiljer sig inte dessa kanslier från den övriga verksamheten i myndigheten.

19.3.2 En ytterligare renodling av riksdagsstyrelsens roll

Talmannen ska enligt riksdagsordningen leda riksdagsarbetet och i många av dessa frågor samråda med gruppledarna. Det gäller, utöver den allmänna bestämmelsen i 4 kap. 3 § RO, exempelvis talmannens förslag på vilken dag ett nytt riksmöte ska inledas (tilläggsbestämmelse 3.8.1 RO), planeringen av kammarens sammanträden (tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO) och uppläggningsen av kammarens debatter (6 kap. 20 § RO).

Gruppledarnas roll som samrådsorgan för talmannen har ökat i omfattning och betydelse under de senaste decennierna. Till detta kommer att gruppledarnas roll också som informellt samråds- och förankringsorgan har ökat (jfr 2012/13:URF2 s. 49 f.). Samtidigt har riksdagsstyrelsens roll i detta avseende varit mer begränsad. Detta har motiverats av bl.a. praktiska omständigheter; gruppledarna sammanträder oftare än riksdagsstyrelsen, och ett samråd vid gruppleadmötena kan hållas med kortare varsel än vid motsvarande beredning i riksdagsstyrelsen. Ett samråd med gruppledarna ger därför större möjligheter till flexibilitet inför talmannens beslut om arbetet i kammaren.

Ytterligare ett argument för en mer begränsad samrådsroll för riksdagsstyrelsen när det gäller kammararbetet är mer principiellt och, menar kommittén, angeläget. Riksdagsstyrelsen är en myndighetsstyrelse som leder myndigheten Riksdagsförvaltningen. Frågor om kammarens arbete och planering får visserligen återverkningar för förvaltningen, som ska svara för stödet till bl.a. kammarens arbete, men de avser i första hand det parlamentariska arbetet i kammaren. Besluten har därmed störst betydelse för riksdagens ledamöter, och de har politiska implikationer. Besluten tas ju också av talmannen och inte av Riksdagsförvaltningen. Besluten om kammarens arbete och planering kan mot denna bakgrund inte ses som beslut som i första hand gäller myndigheten Riksdagsförvaltningen och som därför av denna anledning bör hanteras av myndighetens styrelse. Ett sådant resonemang låg också bakom de senaste besluten, efter förslag av 2019 års riksdagsöversyn, om en renodling av riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse, vilka innebar dels att talmannen ska samråda med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen inför beslut om kammarens planering och om när kammaren ska sammanträda (tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO), dels att talmannen och inte riksdagsstyrelsen föreslår för

kammaren vilken dag i september ett nytt riksmöte ska inledas ett år när det inte har hållits ett ordinarie val till riksdagen (tilläggsbestämmelse 3.8.1 RO).⁵

Som konstaterades av 2019 års riksdagsöversyn var det tidigare talmanskonferensens uppgift att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet och att väcka förslag hos riksdagen om riksdagsarbetets bedrivande. Konferensen var inte en myndighetsstyrelse utan ett organ för samråd om planeringen av kammarens arbete, samordning av arbetet i kammaren och utskotten samt parlamentarisk ledning av kammar- och utskottskansliernas arbete.

Riksdagsstyrelsens uppgift att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO) och rätt att göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande (tilläggsbestämmelse 9.17.2 RO) är enligt kommittén båda av en sådan karaktär att de med det redovisade synsättet måste anses i första hand avse riksdagsarbetets planering och bedrivande, inte ledningen och styrningen av myndigheten Riksdagsförvaltningen. Resultatet av både överläggningar och framställningar som gäller riksdagsarbetet påverkar visserligen förvaltningen men avser i första hand riksdagen, dess ledamöter och det parlamentariska arbetet. Det bör enligt kommittén därmed inte vara en uppgift för riksdagsstyrelsen att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet eller att på eget initiativ göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande.

Det saknas emellertid anledning att ändra på den ordning som innebär att styrelsen får 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. Det är vidare i sammanhanget värt att påminna om att förslag i frågor om riksdagen och riksdagsarbetet får väckas också av konstitutionsutskottet genom utskottsinitiativ. Utskottet kan därmed ta initiativ till antingen att riksdagen beslutar om ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att låta utreda och lämna förslag i frågor som gäller riksdagen, inklusive dess arbetsformer, eller att själv föreslå riksdagen en sådan lagändring. Det senare är i första hand aktuellt för exempelvis rättelser av uppenbara felaktigheter i lagstiftningen (jfr bet. 2021/22:KU35).

Att begränsa riksdagsstyrelsens självständiga initiativrätt när det gäller riksdagsarbetets bedrivande skulle därmed få konsekvensen att riksdagsbeslut i dessa frågor förutsätter ett initiativ av konstitutionsutskottet. Detta innebär enligt kommittén inte bara en renodling av riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse utan också en förstärkning av det parlamentariska inflytandet över frågor om riksdagen och dess arbetsformer. Detta kan i sin tur också antas medföra att utredningar om dessa frågor blir mer förankrade i riksdagen som helhet.

Riksdagsordningen, som trädde i kraft 2014, har varit föremål för ändringar ett tjugotal gånger. Ändringarna har i ungefär hälften av fallen föreslagits av riksdagsstyrelsen, antingen efter ett tillkännagivande av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet eller på styrelsens eget initiativ. Mycket talar enligt

⁵ 2020/21:URF1 s. 205 f.

kommitténs bedömning för att en begränsad förslagsrätt för styrelsen i enlighet med vårt förslag hade inneburit att åtminstone fyra av de framställningar som gjordes på riksdagsstyrelsens eget initiativ i stället hade krävt ett tillkännagivande av riksdagen. Hela den nuvarande riksdagsordningen tillkom på riksdagsstyrelsens initiativ (Översyn av riksdagsordningen, framst. 2013/14:RS3). Detsamma gäller de ändringar som gjorts på förslag av styrelsen i framställningarna Några ändringar i riksdagsordningen (framst. 2017/18:RS5), EU-arbetet i riksdagen (framst. 2017/18:RS8) och 2019 års riksdagsöversyn (framst. 2020/21:RS5). Härutöver skulle det kunna diskuteras om några framställningar som gäller ekonomiska och liknande villkor för riksdagens ledamöter på motsvarande sätt hade krävt ett tillkännagivande från riksdagen. Det är här inte fråga om villkor i själva riksdagsuppdraget, som exempelvis rätten att väcka motioner. Kommittén lutar åt att riksdagsstyrelsens självständiga förslagsrätt även med den föreslagna begränsningen skulle omfatta dessa frågor. Bedömningen får göras i enskilda fall om det faller inom riksdagsstyrelsens kompetens att lägga fram ett förslag i sådana frågor utan ett tillkännagivande från riksdagen.

Förslaget medför ändringar i tilläggsbestämmelserna 4.4.1 RO och 9.17.2 RO.

19.3.3 Riksdagsstyrelsens uppgift att utse lekmannarevisorer

Riksdagsstyrelsen ska enligt en bestämmelse i Systembolagets bolagsordning utse lekmannarevisorer och suppleanter för dessa i Systembolaget. Frågan om detta är en lämplig ordning har väckts i kommittén under utredningsarbetets gång.

Det kan konstateras att riksdagsstyrelsen inte utser lekmannarevisorer i några andra sammanhang och att bakgrunden till att detta ska göras i just Systembolaget inte har gått att klarlägga fullt ut. Behovet och lämpligheten av en sådan ordning kan enligt kommittén dock ifrågasättas. Mycket talar för att det kan finnas anledning att närmare utreda huruvida det ska vara en uppgift för riksdagsstyrelsen att utse sådana lekmannarevisorer och suppleanter. I sammanhanget kan det emellertid också konstateras att denna uppgift för styrelsen har sin grund i en bolagsordning och inte i lagstiftning eller andra föreskrifter som kan ändras av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. Kommitténs möjligheter att föreslå ändringar är därför begränsade. Sammantaget menar kommittén att frågans svårutredda karaktär innebär att den inte låter sig lösas inom ramen för denna kommittés arbete och relativt begränsade utredningstid. Kommittén föreslår därför att frågan utreds vidare i ett annat sammanhang. I en sådan översyn kan det övervägas om det finns fler liknande uppgifter för styrelsen som skulle kunna vara föremål för vidare överväganden.

19.3.4 Riksdagsstyrelsens sammansättning

Riksdagsstyrelsen består som nämnts av talmannen och tio valda ledamöter. Som framgått har det ansetts vara angeläget dels att styrelsens sammansättning ”på ett rimligt sätt ska kunna återspegla styrkeförhållandena i riksdagen”, dels att antalet ledamöter inte ska vara så stort att styrelsens arbete försvåras. Begränsningen av antalet styrelseplatser innebär emellertid i praktiken att platserna inte räcker för att garantera alla partigrupper en plats i styrelsen. Att alla partigrupper utom två i dag är representerade i styrelsen beror vidare till viss del på en frivillig samverkan, där en partigrupp kan avstå en styrelseplats till förmån för en representant för en annan partigrupp.

Det kan å ena sidan göras gällande att alla riksdagens partier bör vara representerade i riksdagsstyrelsen med tanke på styrelsens roll som styrningsorgan för Riksdagsförvaltningen, den myndighet som har en central betydelse för stödet till riksdagen och dess ledamöter och därmed för att riksdagen kan fullgöra sina uppgifter. Mot detta kan anföras att riksdagsstyrelsens funktion som just myndighetsstyrelse för en förvaltningsmyndighet gör att den parlamentariska och partipolitiska kopplingen är svagare än när det gäller frågor om själva riksdagsarbetet. Frågor som gäller kammarens och utskottens arbete och som därför har uppenbara politiska implikationer – där synsätten kan skilja både mellan partigrupper av olika politisk färg och mellan partigrupper av olika storlek – ska i enlighet med vårt tidigare resonemang ändå inte beslutas av styrelsen, och de beslut som avser förvaltningsmyndigheten Riksdagsförvaltningen har typiskt sett inte dessa politiska kopplingar.

I detta sammanhang aktualiseras dessutom frågan om hur stor styrelsen kan vara utan att storleken kan antas påverka dess arbetsförutsättningar på ett negativt sätt. Avvägningen mellan intresset av en rimlig överensstämmelse med kammarens sammansättning å ena sidan och intresset av en inte alltför stor styrelse å den andra fick riksdagen att stanna för en styrelse med elva ledamöter inklusive talmannen när den nuvarande styrelsen bildades. Härutöver har gruppledarna för de partigrupper som inte representeras i styrelsen, de vice talmännen och riksdagsdirektören närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

Kommittén ansluter sig till de överväganden som har gjorts i tidigare sammanhang och har stannat för att Riksdagsförvaltningens centrala betydelse för att riksdagen ska kunna fullgöra sina uppgifter innebär att kopplingen mellan riksdagens partier och styrningen av Riksdagsförvaltningen är av stor vikt. Samtidigt måste en avvägning även fortsättningsvis göras mellan intressena av att styrelsens sammansättning å ena sidan på ett rimligt sätt återspeglar styrkeförhållandena i riksdagen och, å andra sidan, inte innebär att styrelsen blir så stor att den får svårt att arbeta effektivt. Att tillförsäkra ordinarie styrelseplatser till samtliga partigrupper – dvs. både partigrupper som i dag inte är representerade i styrelsen och partigrupper som har en plats i styrelsen enbart för att en annan partigrupp har avstått en plats – skulle med en bibehållen koppling till mandatfördelningen i kammaren innebära att styrelsen blir så stor att den enligt kommittén skulle ha svårt att arbeta effektivt. Detta skulle innebära

alltför stora nackdelar för styrelsens funktionsförutsättningar, särskilt i relation till styrelsens begränsade roll i frågor som gäller riksdagsarbetet och som därmed har politiska implikationer. Till detta kommer att en ordning som innebär att alla partigrupper ska vara representerade i styrelsen enligt denna modell med ett annat valresultat kan förutsätta ytterligare platser. Kommittén föreslår mot denna bakgrund inte någon förändring när det gäller styrelsens sammansättning.

För att utöka och tydliggöra förutsättningarna för parlamentariskt inflytande och förankring när det gäller utformningen och omfattningen av det stöd som lämnas av Riksdagsförvaltningen lämnar kommittén emellertid i nästa avsnitt några förslag som avser den politiska dialogen och förankringen i frågor om Riksdagsförvaltningens verksamhet, i första hand när det gäller arbetet med riksdagens och Riksdagsförvaltningens budget och därmed sammanhängande frågor.

19.3.5 Kanaler för politisk dialog och förankring i frågor om Riksdagsförvaltningens verksamhet

Inledning

Den formella styrningen av Riksdagsförvaltningen utövas av riksdagsstyrelsen. Talmannen styr arbetet i kammaren, och gruppleadmötena utgör ett samråds- och förankringsorgan för talmannen i främst dessa frågor. Det har i andra sammanhang konstaterats att gruppleadmötena dessutom alltmer kommit att få en roll som ett informellt beredningsorgan i frågor som ska beslutas av styrelsen (2012/13:URF2 s. 49). När det gäller frågor om stödet till utskottsarbetet kan också ordförandekonferensen fungera som ett organ för samråd, men här gäller som nämnts alltid att varje utskott själv bestämmer om sina arbetsformer. Ledamotsrådet å sin sida utgör ett samråds- och förankringsorgan för riksdagsdirektören i ledamotsnära frågor.

Styrelsens arbetsätt och sammansättning innebär enligt kommittén att dess sammanträden inte utgör ett verkningsfullt forum för dialog och förankring om Riksdagsförvaltningens verksamhet eller om utformningen och omfattningen av det stöd som lämnas. Detta gäller inte minst i frågor om riksdagens och Riksdagsförvaltningens budget och därmed sammanhängande frågor. Detta, i kombination med den begränsade insynen i vad som avhandlas vid gruppleadmötena, innebär att det enligt kommittén saknas tillräckliga kanaler och processer för ett reellt och i praktiken konstruktivt politiskt inflytande. Detta är enligt kommitténs uppfattning inte en tillfredsställande ordning i en verksamhet vars uppdrag är så starkt kopplad till förutsättningarna för riksdagen att fungera och för riksdagsledamöterna att fullgöra sitt uppdrag.

Dessutom har kommittén fått bilden av att ledamotsrådet inte har kommit att utnyttjas på bästa sätt för dialog och förankring mellan Riksdagsförvaltningen och ledamöterna i frågor om utformningen av det stöd som på många sätt påverkar ledamöternas praktiska förutsättningar att utöva sitt uppdrag.

Kommittén redovisar därför i detta avsnitt några överväganden som avser den politiska dialogen och förankringen i frågor om utformningen och omfattningen av det stöd som lämnas av Riksdagsförvaltningen.

Konstitutionsutskottets beredning av Riksdagsförvaltningens årsredovisning

Riksdagsstyrelsen beslutar i februari varje år om en årsredovisning för Riksdagsförvaltningen, som lämnas till riksdagen i form av en redogörelse och som innehåller en sammanfattande beskrivning av verksamheten under det gångna året och en resultatredovisning för olika uppdragsområden. Årsredovisningen ligger bl.a. till grund för överväganden om riksdagsstyrelsens förslag till budget för nästkommande år. Ett sådant förslag fattar riksdagsstyrelsen beslut om i juni, och sedan tas det in som en del av regeringens budgetproposition som lämnas till riksdagen under hösten. I samband med att konstitutionsutskottet under hösten behandlar budgetpropositionens förslag inom utgiftsområde 1, vilket redovisas i betänkandet KU1 (exempelvis senast bet. 2024/25:KU1), behandlas också årsredovisningen. Riksdagsdirektören besöker i samband med denna beredning utskottet för att informera om årsredovisningen och svara på frågor. På både budgetpropositionen och redogörelsen med Riksdagsförvaltningens årsredovisning följer vidare enligt 9 kap. 12 § RO en följdmotionsrätt som innebär en möjlighet för riksdagens samtliga ledamöter att lägga fram förslag som gäller riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Om det väcks följdmotioner på redogörelsen med årsredovisningen behandlas de av konstitutionsutskottet inom ramen för beredningen av ärendet, och förslag i motionerna kan också tas upp vid dialogen med riksdagsdirektören.

Vad som redovisas i en årsredovisning kan och bör fungera som en uppföljning av det gångna budgetåret, och de erfarenheter som kan dras av en årsredovisning bör tas till vara när kommande budgetförslag utformas. Det är i detta sammanhang enligt kommittén av central betydelse att det, när det gäller budgeten för Riksdagsförvaltningen, finns fungerande kanaler också för parlamentariska inspel till Riksdagsförvaltningen i myndighetens arbete med att ta fram underlag till ett budgetförslag. Riksdagsdirektörens besök i konstitutionsutskottet inom ramen för utskottets beredning av årsredovisningen kan vara ett sådant tillfälle för dialog. Med kunskap om hur budgeterade medel har använts tidigare år och hur utfallet av detta har blivit skulle riksdagens ledamöter kunna framföra synpunkter om exempelvis behovet av satsningar inom ett visst område eller en omprioritering av tillgängliga resurser vid utformningen av det stöd som lämnas. På grund av tidpunkten för detta informationstillfälle i förhållande till budgetprocessen i övrigt är ledamöternas faktiska möjligheter att framföra synpunkter som skulle kunna påverka budgetförslaget emellertid i det närmaste obefintliga. Riksdagsstyrelsen har redan i juni beslutat om förslaget till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen, och när riksdagsdirektören besöker utskottet har dessutom regeringens budgetproposition redan lämnats till riksdagen.

För att skapa reella förutsättningar för en politisk dialog med Riksdagsförvaltningen om den kommande budgeten bör därför riksdagsdirektörens besök i konstitutionsutskottet för att informera om årsredovisningen enligt kommittén äga rum betydligt tidigare än i dag och utan koppling till utskottets beredning av budgetpropositionen. Om det äger rum under våren, så snart som möjligt efter det att styrelsen har fattat beslut om årsredovisningen, kan det erbjuda ett tillfälle för utskottets ledamöter som saknas i dagens ordning att framföra synpunkter och önskemål till förvaltningens arbete med att ta fram förslaget för nästa års budgetunderlag. Synpunkterna kan både lämnas lite mer informellt, direkt till riksdagsdirektören, och genom att utskottet, om det så önskar, behandlar årsredovisningen i ett betänkande under våren. För att eventuella synpunkter och önskemål ska vara möjliga att beakta innan riksdagsstyrelsen beslutar om ett förslag till budget kan frågan om årsredovisningen och dialogen med riksdagsdirektören behöva prioriteras i konstitutionsutskottets ärendeplanering.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det skapas en ny möjlighet för politisk dialog mellan konstitutionsutskottet och Riksdagsförvaltningen genom att riksdagsdirektören så snart som möjligt efter det att riksdagsstyrelsen har fattat beslut om Riksdagsförvaltningens årsredovisning besöker utskottet för att informera om årsredovisningen. I samband med informationen ska utskottets ledamöter kunna ställa frågor och framföra synpunkter. Konstitutionsutskottet avgör om riksdagsdirektören ska bjudas in till ett eller flera sammanträden med utskottet och om årsredovisningen ska behandlas i ett eget betänkande under våren.

Vad kommittén anför om konstitutionsutskottets beredning av årsredovisningen bedöms inte innebära några författningsändringar.

En ny budgetberedning för samråd och förankring i budgetarbetet

Riksdagsförvaltningens arbete med att ta fram ett underlag för riksdagsstyrelsens förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen beskrivs i avsnitt 7.3.5. Av beskrivningen framgår att förvaltningens arbete påbörjas nästan ett år i förväg, med tyngdpunkt på perioden februari–juni, och att arbetet i första hand bedrivs av ekonomienheten i samråd med ledningsgruppen och riksdagsdirektören, som under våren informerar riksdagsstyrelsen om förslag till anslag och investeringar. Styrelsen beslutar i juni om Riksdagsförvaltningens förslag till anslag för nästkommande år samt om underlag till budgetpropositionen.

Kommittén kan konstatera att arbetet med att ta fram förslaget till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen till mycket stora delar utförs självständigt av förvaltningen och att det parlamentariska deltagandet i och inflytandet över denna process är begränsat till enstaka informationstillfällen i styrelsen. Att dessa tillfällen inträffar i slutskedet av ett omfattande arbete innebär dessutom att utrymmet för att påverka förslaget är begränsat. Till detta kommer att riksdagsstyrelsen sammanträder relativt sällan, att sammanträdenas

dagordningar ofta är omfattande och att styrelsens ledamöter normalt saknar det tidsmässiga utrymmet för att fördjupa sig i underlaget. Ledamöterna har därmed små möjligheter att sätta sig in i förslagets olika delar på ett sådant ingående sätt som skulle krävas för att de i realiteten skulle ha möjlighet att påverka innehållet i det. Till kommittén har också framförts synpunkten att styrelseledamöterna i styrelsearbetet inte i första hand har ett ledamotsperspektiv utan ett ”myndighetsperspektiv”. Att inte alla av riksdagens partigrupper är representerade i styrelsen förstärker vidare kommitténs bild av att styrelsen inte är ett forum som lämpar sig eller ens har förutsättningar för politisk dialog och förankring i budgetarbetet.

Att det parlamentariska inflytandet över budgetarbetet i Riksdagsförvaltningen är så begränsat är enligt kommittén inte tillfredsställande. Riksdagsförvaltningens uppdrag är att ge stöd åt riksdagen, ledamöterna och partigruppskanslierna. Budgeten för Riksdagsförvaltningen är tillsammans med beslutet om anslagsdirektiv och de långsiktiga planeringsbesluten i strategiska planer och verksamhetsplaner av central betydelse för styrningen av Riksdagsförvaltningen och för myndighetens förutsättningar att tillhandahålla ett väl anpassat och fungerande stöd. Det är enligt kommittén nödvändigt med ett ökat parlamentariskt deltagande i arbetet med att ta fram underlaget för dessa beslut, utöver vad som föreslagits ovan om konstitutionsutskottets beredning av Riksdagsförvaltningens årsredovisning. Det bör därför i högre utsträckning än i dag finnas möjligheter till förankring i budgetarbetet. Ett reellt inflytande förutsätter löpande information om och deltagande i arbetets olika faser. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att riksdagsstyrelsen ska utse en budgetberedning, som på styrelsens uppdrag deltar i beredningen av Riksdagsförvaltningens budgetarbete, inklusive frågor om anslagsdirektiv och långsiktig planering i den strategiska planen och verksamhetsplanen. Beredningsgruppen, som enligt kommitténs mening bör bestå av en ledamot per partigrupp, ska vara ett organ för Riksdagsförvaltningens samråd och förankring i frågor om Riksdagsförvaltningens budget.

Styrelsen har redan i dag möjlighet att tillsätta beredningsgrupper för beredningen av särskilda ärenden (6 § riksdagsstyrelsens föreskrift [2011:10] om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen). Sådana beredningsgrupper finns för fastighetsärenden och för revisionsfrågor. Beredningsgruppen för fastighetsärenden består av talmannen och samtliga gruppledare medan beredningsgruppen för revisionsfrågor består av talmannen och en styrelseledamot från var och en av riksdagens tre största partigrupper. Kommittén anser att mycket talar för att beredningsgruppen för budgetfrågor inte ska bestå av gruppledare eller andra ledamöter i styrelsen. För detta talar både praktiska och principiella skäl. Ledamöterna i beredningsgruppen behöver ha tidsmässigt utrymme för att i nödvändig grad sätta sig in i det underlag som samrådet och förankringsarbetet avser. Dessutom kan förankringen enligt kommittén breddas ytterligare om andra personer än de som sedan ska fatta det formella beslutet får lämna sina synpunkter under arbetets gång. Beredningsgruppens ledamöter får å sin sida

förväntas återkoppla till respektive partigrupp vad som behandlats under berednings- och förankringsarbetet.

Förslaget bedöms inte innebära några författningsändringar.

En stark roll för ledamotsrådet

Riksdagsdirektören samråder med ledamotsrådet i ledamotsnära frågor. Ett sådant samråd måste ha ägt rum innan riksdagsdirektören avgör ett ärende av större vikt eller principiell betydelse, och om två eller fler ledamöter i rådet motsätter sig det beslut som riksdagsdirektören föreslår ska ärendet hänskjutas till riksdagsstyrelsen. Samrådet har som exempel under det senaste året avsett bl.a. frågor om möbleringen av ledamöternas arbetsrum och övernattningsbostäder, resebyråns jourservice, rutinerna vid besök och besökshanteringen, säkerhetsåtgärder för övernattningsbostäderna, information om kommande renoveringsarbeten i riksdagens fastigheter, utvecklingen av intranätet, it- och telefonifrågor samt rutinerna vid lokalbokningar. Det rör sig med andra ord om frågor med stor praktisk betydelse för riksdagens ledamöter som i hög utsträckning engagerar ledamöterna, vilket både den senaste ledamotsundersökningen och kommitténs eget arbete har visat.

Kommittén har emellertid fått bilden av att information och återkoppling om vad som behandlas vid ledamotsrådets sammanträden inte alltid förs vidare till övriga ledamöter eller till partigruppskanslierna. Som ett resultat av bristen på information och återkoppling upplever många ledamöter, såvitt kommittén erfar, att frågor de lyft fram till rådet inte tagits om hand eller att beslut fattas av Riksdagsförvaltningen utan att ledamöternas har informerats i förväg. Detta kan orsaka irritation, vilket i sin tur riskerar att skada tilliten mellan ledamöter och förvaltningen. Riksdagsförvaltningen kan å sin sida i motsvarande situation uppfatta att en fråga är omhändertagen efter behandling i rådet, men kan därefter trots detta konstatera att samma fråga uppstår på nytt i andra sammanhang.

Den iakttagelse som kommittén har kunnat göra i detta sammanhang är att bristen på återkoppling till ledamöter och partigruppskanslier generellt inte är något som ledamotsrådets ledamöter kan klandras för. Det verkar snarare vara fråga om att ärenden som behandlats i rådet prioriteras lågt av partigrupperna och att det ofta saknas utrymme för relevant återkoppling vid partigruppernas möten. Enligt kommittén är det olyckligt att de samråd som äger rum i rådet i frågor som många gånger är av stor praktisk betydelse för riksdagens ledamöter inte förs vidare i tillräcklig utsträckning, med såväl irritation som onödigt merarbete som följd. Kommittén vill därför framhålla både ledamotsrådets viktiga roll och funktion när det gäller ledamotsnära frågor och värdet av att detta återspeglas i hur återrapporteringen från rådets möten omhändertas i partigrupperna.

20 Vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och ledamöternas villkor

20.1 Formerna för val av talman och vice talmän

Kommitténs förslag i korthet

Vid val av talman och vice talman ska man endast kunna rösta på de kandidater som har nominerats.

Bestämmelsen att det ska vara tre omgångar i valet av talman ska inte ändras. Däremot ska antalet omgångar vid val av vice talman ändras till två.

Den nuvarande bestämmelsen om att en valsedel som har försetts med en partibeteckning är ogiltig ska upphävas.

20.1.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven överväga behovet av en ändrad ordning när det gäller frågorna om antalet omgångar i valet av talman och vice talmän samt möjligheten att skriva kandidater som inte har nominerats på en blank valsedel. I detta sammanhang ska kommittén också överväga frågan om en valsedel som försetts med en partibeteckning ska vara ogiltig.

Förfarandet vid val av talman och vice talmän regleras i 3 kap. 4 § riksdagsordningen (RO). Om det bara finns en nominerad kandidat ska valet genomföras med acklamation. Om det finns fler än en nominerad kandidat och valet av talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap. är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om ingen heller då får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två kandidater som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får flest röster.

Enligt tillägsbestämmelse 12.8.5 andra stycket punkt 5 RO får en valsedel, vid val i kammaren av en person, inte innehålla en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter.

20.1.2 Bakgrund till gällande ordning

Den gällande ordningen att talmännen utses av riksdagen infördes 1920. Innan dess hade kungen utsett talmännen, utom under 1700-talets frihetstid och när det gällde prästeståndet, där ärkebiskopen var självskriven talman. Anledningen till att kungen utsåg talmän var talmännens rätt att vägra ställa proposition om ett förslag ansågs strida mot grundlag. Talmannen skulle ha en oberoende ställning i förhållande till åsikterna inom kammaren. Konstitutionsutskottet anförde dock redan 1891 att man inte kunde förutsätta att kamrarna skulle utse personer som inte skulle göra till sin högsta uppgift att iaktt

grundlagen. Om det fanns en sådan fara skulle den i alla fall inte vara större än den som kunde finnas om kungen utsåg talmännen. Efter Gustav III:s statsvälvning framträdde möjligheten att vägra proposition som ett viktigt medel för kungen att påverka ständernas beslut. Det fanns upprepade exempel på att talmännen vägrade proposition på befallning av kungen eller i enlighet med hans antydda vilja. I 1809 års regeringsform behölls visserligen kungens rätt att vägra proposition, men i 1810 års riksdagsordning fick konstitutionsutskottet befogenheten att avgöra en tvist mellan kammaren och talmännen då den senare vägrar proposition mot kammarens vilja (dvs. den ordning som finns kvar i dag).

Konstitutionsutskottet föreslog 1891 således att kamrarna skulle välja sina egna talmän, vilket andra kammaren ställde sig bakom medan första kammaren avvisade förslaget. Frågan var aktuell under flera riksdagar. I ett utlåtande 1913, som kom att ligga till grund för beslutet att kamrarna själva skulle utse talmän, diskuterade konstitutionsutskottet formen för val av talmän (konstitutionsutskottets utlåtande nr 27, 1913). Den ordning som förordades är den som fortfarande gäller.

Konstitutionsutskottet anförde, med hänvisning till talmansbefattningarnas betydelse för riksdagens arbete, att valet bör anordnas så att en omsorgsfull prövning garanteras. Utskottet konstaterade att det i andra länders parlament i allmänhet fanns särskilda regler för motsvarande val. Utskottet förordade ett förfaringssätt som i huvudsak liknade det som användes i parlamenten i Danmark, Belgien och Frankrike. I Danmark krävs absolut majoritet för att vinna i första omgången. Får ingen kandidat absolut majoritet sker ett nytt val, och får ingen absolut majoritet då sker en tredje omröstning mellan de två som vid det andra valet fått flest röster. Vid lika röstetal i den tredje omröstningen avgörs valet genom lotning. Liknande förfaringssätt användes i de belgiska och franska parlamenten med den skillnaden att i händelse av lika röstetal i den tredje omgången ansågs den äldste av kandidaterna vara vald. Valet av vicepresidenter i det franska parlamentets kamrar skedde enligt utlåtandet genom listval, och i den tredje omröstningen genomfördes omröstningen mellan dubbelt så många kandidater som de som skulle utses.

Konstitutionsutskottet anförde följande, som alltså avser den ordning som fortfarande används i riksdagen (konstitutionsutskottets utlåtande nr 27, 1913, s. 14 f.):

Den princip, som i flertalet av nu omnämnda valmetoder kommit till uttryck, att valen så vitt möjligt böra grundas på absolut majoritet, anser utskottet böra komma till tillämpning även vid val av talmän och vice talmän i vår riksdags båda kamrar. Genom uppställande av en sådan fordran markeras, att valen av talmän och vice talmän böra vara uttryck för ett allmänare förtroende inom vederbörande kammare, vilket för talmanskallets lyckliga utövning är en viktig förutsättning. Å andra sidan kan denna fordran på absolut majoritet svårligen uppställas utan tilläggsbestämmelser, som i händelse av splittring på ett praktiskt sätt och utan alltför stor tidsutdräkt bringa rösterna att samla sig om de huvudkandidater, vilka vid valet kunna komma i fråga.

Utskottet har för detta syfte funnit sig böra i huvudsak förorda det förfaringsätt, som användes i danska riksdagen och i de belgiska och franska parlamenten. För det fall, att absolut majoritet ej vinnes vid första omröstningen, föreslår utskottet en andra omröstning. Därigenom att denna andra omröstning ej bindes vid de namn, som i den första omröstningen förekommit, är en möjlighet given att uppställa en ny kandidat, vilkens namn måhända har lättare att samla erforderligt antal röster än något av de namn, som först varit ifrågasatta. Men kan ej heller vid den andra omröstningen något namn samla mer än hälften av de avgivna rösterna, torde valbarheten enligt i nämnda parlament tillämpade regler böra begränsas till de två, som i den andra omröstningen erhållit de flesta rösterna, och den tredje omröstningen måste då bli avgörande, så att den förklarar vald, som nu erhåller flertalet avgivna röster. För den händelse i andra omröstningen rösterna utfallit lika för två eller flera, erfordras särskild föreskrift om lottning dem emellan för att avgöra, vilka två som i tredje omröstningen kunna komma i fråga. Skulle åter i den slutliga, tredje omröstningen rösterna bli lika fördelade, gäller den allmänna regeln om lottning i riksdagsordningen § 75.

I den proposition som låg till grund för antagandet av de nya reglerna 1920 hänvisades till konstitutionsutskottets utlåtande från 1913 (proposition nr 322, 1920, s. 23 f.). I enlighet med propositionen fördes dock bestämmelserna om själva valförfarandet inte in i riksdagsordningen, som då var grundlag, utan det blev en särskild stadga om val av talmän och vice talmän, daterad den 29 januari 1921. Stadgan kunde ändras genom en vanlig lag, men genom den partiella författningsreformen 1969 kom bestämmelserna att föras in i riksdagsordningen, utan att det gjordes någon ändring i sak i omröstningsreglerna (proposition nr 27, 1968, s. 223). I 1920 års proposition anfördes att valförfarandet bör kunna avslutas under den första dag då riksdagen är samlad, och valsättet bör därför inte göras för invecklat eller så att det kan medföra uppskov.

Inför 1974 års regeringsform (RF) anförde Grundlagberedningen att det med hänsyn till de omfattande och stundom ömtåliga uppgifter som fullgörs av talmannen var angeläget att talmannens person bärs upp av ett brett förtroende i riksdagen och av en stark tilltro till talmannens oväld (SOU 1972:15 s. 132). För att ytterligare stärka talmannens ställning har det ansetts angeläget att han eller hon ska stå utanför ”det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet” (prop. 1973:90 s. 257). I förarbetena till 1974 års riksdagsordning konstaterades bara att reglerna om valmetod skulle vara desamma som tidigare (prop. 1973:90 s. 578).

Som framgått ovan hänvisade man till parlamenten i Danmark, Belgien och Frankrike när den nuvarande ordningen för val av talman i flera omgångar infördes 1920. Parlamenten i dessa tre länder har, i likhet med Sverige, kvar samma ordning för val av talman.

20.1.3 Talmannens uppgifter

Med 1974 års regeringsform fick talmannen en stärkt ställning och nya viktiga funktioner. Den stärkta ställningen markerades redan i och med att

enkammarssystemet infördes 1971, då talmannen ensam blev riksdagens främste företrädare; tidigare hade det funnits två kamrar och två jämställda talmän.

Under den tid som en riksdagsledamot är talman utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare (4 kap. 13 § RF).

Talmannen har enligt regeringsformen och riksdagsordningen följande uppgifter. Det är talmannen som vid regeringsskiftet leder förhandlingarna och lägger fram förslag till ny statsminister, och det är talmannen som entledigar statsministern och i vissa fall övriga statsråd (6 kap. 4–9 §§ RF). Talmannen tjänstgör vidare som statschef (tillfällig riksföreståndare), när det inte finns någon annan behörig att tillgå (5 kap. 7 § st. andra stycket RF). Talmannen leder riksdagens arbete (4 kap. 2 § RO) och kammarens sammanträden (6 kap. 3 § RO). I dessa båda uppgifter ingår en rad befogenheter och skyldigheter som regleras särskilt i riksdagsordningen. Talmannen är ordförande i riksdagsstyrelsen och ordförandekonferensen (tilläggsbestämmelserna 4.4.1 och 5.4.1 RO), ingår i Utrikesnämnden (10 kap. 12 § första stycket RF) och leder i ett visst fall förhandlingarna med nämndens ledamöter (13 kap. 12 § RO). Talmannen är också ordförande i krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO). Talmannen prövar ansökan om ledighet i vissa fall (5 kap. 4 § RO), inkallar ersättare till tjänstgöring (5 kap. 5 § RO), prövar förutsättningarna för att en ansökan om riksdagens tillstånd till talan mot en ledamot ska läggas fram för kammaren (5 kap. 7 § RO) samt fattar vissa beslut när ledamöter och suppleanter tillsätts i utskott och andra riksdagsorgan (tilläggsbestämmelse 3.5.1 och 12 kap. 14 § RO). Talmannen beslutar efter samråd med gruppledarna om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda (6 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO). Om regeringen har beslutat om extra val, får talmannen på begäran av regeringen besluta att kammaren inte ska sammanträda under återstoden av valperioden (6 kap. 11 § RO). Talmannen kan också besluta att kalla kammaren till sammanträde under en period när det inte pågår något arbete i kammaren. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 ledamöter begär det (6 kap. 12 § första stycket RO). Talmannen lämnar efter samråd med gruppledarna förslag till kammaren om vilken dag i september som ett nytt riksmöte ska inledas under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen (tilläggsbestämmelse 3.8.1 RO).

Talmannen föreslår riksdagen när propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas (9 kap. 3 § RO). Talmannen får besluta att ledamöterna ska ropas upp vid det första sammanträdet med kammaren under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen (tilläggsbestämmelse 3.8.2 RO). Talmannen kan bestämma att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm (4 kap. 1 § RF). Talmannen eller regeringen ska kalla riksdagen till sammanträde om riket kommer i krig eller krigsfara (15 kap. 1 § RF). Talmannen får om det finns synnerliga skäl besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges (tilläggsbestämmelse 7.16.1 RO). Talmannen får fatta vissa beslut om riksdagsledamöters deltagande i internationella parlamentariska samarbeten som

inte bygger på en internationell överenskommelse (13 kap. 18 § andra stycket RO). Av vikt är även talmannens representativa uppgifter. Talmannen företräder riksdagen såväl nationellt som internationellt.

20.1.4 De vice talmännens uppgifter

De vice talmännen övertar uppgiften att leda riksdagsarbetet när talmannen har förfall eller har överlåtit uppgiften på en vice talman (4 kap. 2 § RO). Vidare finns det föreskrifter om att en vice talman övertar talmannens uppgifter i följande fall.

- tillfällig riksföreståndare (RF 5:7)
- uppgifter vid regeringsbildning och entledigande av statsråd (RF 6:12)
- ordförande vid riksdagsstyrelsens sammanträden (RO 4.4.2)
- ordförande i ordförandekonferensen (RO 4.5.1)
- ledning av kammarens sammanträden (RO 6:4)
- medlemskap i Utrikesnämnden och ledningen av dess förhandlingar i visst fall (RO 13:12).

De vice talmännen kommer i fråga för tjänstgöring i den turordning som deras talmansbeteckning anger (SOU 1972:15 s. 132). Däremot träder inte en vice talman automatiskt i talmannens ställe som ordförande i krigsdelegationen.

En vice talman har inte någon ersättare i riksdagen utan deltar i t.ex. utskottens arbete och deltar i voteringarna.

En vice talman får inte yttra sig i sakfrågan när han eller hon leder ett sammanträde i kammaren (6 kap. 6 § RO), men om en vice talman leder en votering får han eller hon samtidigt delta i voteringen.

20.1.5 Bestämmelser om val av talman och vice talmän

Talmännen (talmannen och de tre vice talmännen) väljs var för sig. Valen förbereds inte av valberedningen (tilläggsbestämmelse 12.2.1 RO). Om det bara finns en nominerad kandidat ska valet genomföras med acklamation. Om mer än en nominerad kandidat finns och någon riksdagsledamot begär det ska valet förrättas med slutna sedlar. Om valet av talman sker med slutna sedlar är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om ingen får en sådan röstövertikt, ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna, ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna. Även ogiltiga röster räknas som avgivna (3 kap. 4 § RO och Törnell, 1996, Riksdagspraxis s. 91).

Efter en ändring 2018 väljs en talman med acklamation, om endast en kandidat har nominerats. Bakgrunden till ändringen var att det endast fanns en nominerad kandidat till valet av andre vice talman 2014. Trots detta krävdes det tre valomgångar med slutna sedlar innan den andre vice talmannen kunde väljas. Val med slutna sedlar hade nämligen begärts av en ledamot, och

kandidaten fick inte mer än hälften av rösterna vid vare sig den första eller den andra valomgången. Att ett val sker med slutna sedlar innebär att en riksdagsledamot kan rösta på vilken kandidat ledamoten vill utan att det blir känt vem han eller hon röstat på. Riksdagsstyrelsen anförde att ett val med slutna sedlar dock inte fyller någon sådan funktion om det bara finns en kandidat att rösta på (förs. 2017/18:RS5). Om det bara finns en nominerad kandidat får det också förutsättas att ingen parti-grupp har känt ett så lågt förtroende för denna kandidat att den funnit anledning att föra fram en eller flera ytterligare kandidater. Att rösta blankt vid ett val med slutna sedlar är vidare inte ett lika effektivt sätt att visa bristande förtroende för den enda nominerade kandidaten som det är att ge uttryck för denna uppfattning i ett anförande i kammaren. Riksdagsstyrelsen föreslog därför att valet av talman ska genomföras med acklamation om det bara finns en nominerad kandidat. Tidigare hade det i riksdagsordningen inte talats om nominerade kandidater (som framgått ovan förbereds inte valet av valberedningen). Riksdagen följde riksdagsstyrelsens förslag (bet. 2017/18:KU26).

Också vid några andra av riksdagens val tillämpas bestämmelsen om val i tre omgångar. Det gäller val av

- Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän (13 kap. 3 § RO)
- riksrevisor och riksrevisionsdirektör (13 kap. 6 § RO)
- ordförande och ersättare för ordföranden i Valprovsningsnämnden (13 kap. 13 § RO)
- ordförande och ersättare för ordföranden i överklagandenämnden (13 kap. 17 § RO)
- riksföreståndare, vice riksföreståndare eller en person som ska tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 5 och 7 §§ RF (13 kap. 20 § RO).

20.1.6 Val av talman och vice talman som förrättats med slutna sedlar

Under enkammartiden har val av talman eller vice talman förrättats med slutna sedlar vid tolv tillfällen, som redovisas nedan. I den första tabellen redovisas 1979–2006, då en talman eller vice talman valdes vid riksmötets början efter val med slutna sedlar.

Tabell 12 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 1979–2006

| År | Antal omgångar | Namn, partibeteckning och antal röster |
|-------------------------|----------------|---|
| 1979 Talman | 2 | <p><i>Första omgången</i></p> <p>Allan Hernelius (M): 165 Ingemund Bengtsson (S): 164 Torsten Bengtson (C): 1 Ogiltig: 1</p> <p><i>Andra omgången</i></p> <p>Ingemund Bengtsson (S): 168 Allan Hernelius (M): 166 Ogiltig: 1</p> |
| 1979 Tredje vice talman | 1 | <p>Karl Erik Eriksson (FP): 259 Eivor Marklund (VPK): 65 Ogiltiga: 13</p> |
| 1991 Talman | 1 | <p>Ingegerd Troedsson (M): 184 Thage G Peterson (S): 150 Ogiltig: 1</p> |
| 2006 Talman | 1 | <p>Per Westerberg (M): 177 Björn von Sydow (S): 169 Blank röst: 1</p> |

Av tabellen framgår att vid ett tillfälle, 1979, krävdes det två omgångar innan en av kandidaterna fick minst hälften av rösterna. (Valet kom att överklagas och ett nytt val förrättades den 13 november 1979, då Ingemund Bengtsson valdes till talman med acklamation.)

I följande tabell visas de fall under åren 2010–2018 då val av talman och vice talman genomfördes med slutna sedlar.

Tabell 13 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 2010–2018

| År | Antal omgångar | Namn, partibeteckning och antal röster |
|-------------------------|----------------|---|
| 2010 Talman | 1 | Per Westerberg (M): 194 Kent Härstedt (S): 153 |
| 2010 Andre vice talman | 1 | Ulf Holm (MP): 325 Mikael Jansson (SD): 20 Blanka röster: 2 |
| 2014 Andre vice talman | 3 | <i>Första omgången</i> Björn Söder (SD): 53 Blanka röster: 292 <i>Andra omgången</i> Björn Söder (SD): 51 Blanka röster: 294 <i>Tredje omgången</i> Björn Söder (SD): 52 Blanka röster: 292 |
| 2018 Talman | 1 | Andreas Norlén (M): 203 Åsa Lindestam (S): 145 |
| 2018 Andre vice talman | 3 | <i>Första omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 80 Blanka röster: 121 <i>Andra omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 82 Blanka röster: 116 <i>Tredje omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 82 Blanka röster: 117 |
| 2018 Tredje vice talman | 1 | Kerstin Lundgren (C): 272 Björn Söder (SD): 69 Blanka röster: 7 |

Vid två tillfällen, 2014 och 2018, har det krävts tre omgångar, båda tillfällena vid val av andre vice talman.

Vid valet av andre vice talman 2014 tog andra och tredje omgångarna av valet ca 45 minuter vardera. År 2018 tog andra och tredje omgångarna vid val av andre vice talman ca 47 respektive 41 minuter vardera. Det ska nämnas att det var ytterligare två val med slutna sedlar 2018, vid val av talman och tredje vice talman. Det innebär att det var fem val med slutna sedlar måndagen

den 24 september 2018. Kammarens sammanträde den dagen, inklusive upp-rop, pågick kl. 11.00–12.42 och 14.00–17.48, dvs sammanlagt fem och en halv timme.

Under talmansvalen 2022 genomfördes val med slutna sedlar både vid val av andre och tredje vice talman enligt följande.

Tabell 14 Val av andre och tredje vice talman 2022

| År | Antal omgångar | Namn, partibeteckning och antal röster | | |
|------------------------|-------------------------|--|---|---|
| 2022 Andre vice talman | 2 | <i>Första omgången</i> | | |
| | | Julia Kronlid (SD): 173 Janine Alm Ericson (MP): 49 Blanka röster: 126 | | |
| | | | <i>Andra omgången</i> | |
| | | | Julia Kronlid (SD): 174 Janine Alm Ericson (MP): 47 Blanka röster: 126 | |
| | 2022 Tredje vice talman | 3 | <i>Första omgången</i> | |
| | | | Lotta Johnsson Fornarve (V): 46 Kerstin Lundgren (C): 37 Martin Ådahl (C): 3 Blanka röster: 260 Ogiltig: 1 röst | |
| | | | | <i>Andra omgången</i> |
| | | | | Lotta Johnsson Fornarve (V): 46 Kerstin Lundgren (C): 39 Martin Ådahl (C): 10 Björn Söder (SD): 1 Ali Esbati (V): 1 Blanka röster: 247 Ogiltiga: 2 röster |
| | | | | <i>Tredje omgången</i> |
| | | | | Kerstin Lundgren (C): 57 Lotta Johnsson Fornarve (V): 52 Martin Ådahl (C): 4 Björn Söder (SD): 1 Blanka röster: 232 |

Av tabellen framgår att vid valet av andre vice talman behövdes det två röstomgångar. Det var inte några stora förändringar av antalet röster mellan de två omgångarna. Vid valet av tredje vice talman fick däremot den ledamot som fått näst flest röster i den första och andra omgången flest röster i tredje omgången.

Det var alltså fem omgångar med slutna sedlar 2022. Varje omgång tog omkring 50 minuter. Kammarens sammanträde den dagen då talmännen valdes började kl. 11.00 och avslutades kl. 18.53. Val av talman inleddes kl. 11.20. Kammaren var ajournerad 1 timme och 47 minuter den dagen.

20.1.7 Bestämmelser om när en valsedel är ogiltig

I tilläggbestämmelse 12.8.5 RO anges att vid val av en person ska det på valsedeln finnas ett kandidatnamn. Vidare anges att en valsedel är ogiltig om

1. den innehåller två eller flera kandidatnamn,
2. den innehåller namnet på en kandidat som inte är valbar,
3. namnet är överstruket,
4. det inte klart framgår vem som avses, eller
5. den innehåller en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter.

Enligt punkt 5 får alltså en valsedel inte innehålla en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter. I förarbetena anføres att om en valsedel i ett val som gäller en person försetts med partibeteckning är den att anse som avsiktligt märkt och som sådan ogiltig (prop. 1973:90 s. 571).

20.1.8 Överväganden i 2019 års riksdagsöversyn

2019 års riksdagsöversyn hade i uppdrag att se över proceduren för val av talman och vice talmän och vid behov föreslå förändringar. Utredningen föreslog inga ändringar och anförde följande i sitt ställningstagande (2020/21:URF1 s. 167):

Med 1974 års regeringsform fick talmannen en stärkt ställning, bl.a. genom uppgiften att föreslå statsminister. De skäl som anfördes 1913 om vikten av att talmannen har ett allmänt förtroende, samtidigt som en talman behöver väljas utan allt för stor tidsåtgång, är rimligen giltiga i än större utsträckning i och med 1974 års regeringsform. Mot bakgrund av talmansbefattningarnas betydelse för riksdagens arbete bör valen anordnas så att en omsorgsfull prövning garanteras.

En fråga är då om erfarenheterna motiverar att valförfarandet förändras. Under tvåkammartiden förekom inga omröstningar om talmän. Under enkammartiden har det blivit omröstning med slutna sedlar i tio fall. Vid de två senaste valen av andre vice talman, 2014 och 2018, krävdes tre omgångar. Det skedde inte några stora förändringar av röstetalen mellan de olika omgångarna.

I en oklarare parlamentarisk situation kan det finnas flera kandidater till en talmanspost. I ett sådant läge kan det vara en fördel med val i flera omgångar så att partierna kan göra förnyade överväganden mellan de olika valomgångarna. För att partierna ska kunna göra förnyade överväganden och diskutera nya förhållningssätt krävs det dock tid mellan de olika omgångarna. I sådana situationer får alltså kammaren förutsättas ajournera sammanträdet så att överläggningar kan ske. Det kan nämnas att när det blev val av utskott med slutna sedlar 1971 och 1979 ajournerades kammaren efter att ett utskott (1971) respektive två utskott (1979) hade valts. På liknande sätt kan kammaren ajourneras efter en eller två omgångar av valet

av talman så att partierna kan överlägga om nästa omröstning (6 kap. 14 § RO). Förslaget om ajournering kan föras fram av ålderspresidenten eller vilken annan ledamot som helst (jfr prop. 1973:90 s. 524).

Det kan konstateras att riksdagen vid samtliga tillfällen har hunnit välja talmän under riksmötets första dag. Det finns alltså inte skäl att ändra bestämmelserna för att riksdagen inte har hunnit välja talmän. Det finns sammantaget inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av bestämmelserna om förfarandet vid val av talman.

20.1.9 Överväganden

Antal omgångar vid val av talman och vice talman

Överväganden om antalet omgångar vid val av talman bör beakta att talmannens respektive de vice talmännens roller skiljer sig åt. Talmannen ägnar sig på heltid åt just uppgiften att vara talman och deltar inte i den politiska delen av riksdagsarbetet utan har en ersättare som utövar talmannens uppdrag som riksdagsledamot. Uppdraget som talman är centralt, och ordningen med tre omgångar vid val av talman för att få en kandidat som kan få så brett stöd som möjligt bör inte ändras.

De vice talmännen utövar däremot uppdraget som riksdagsledamot på samma sätt som övriga ledamöter, och deltar t.ex. i utskottsarbetet och voteringar. De vice talmännen leder förvisso kammarens sammanträden och kan ersätta talmannen i vissa fall, men sammantaget finns det skäl att ha färre omgångar vid val av vice talman än vid val av talman. Då kan också valproceduren vid riksmötets första sammanträde efter ett val förkortas jämfört med nuvarande ordning.

Således bör antalet omgångar vid val av vice talman begränsas till två. Därmed kan det bli en noggrann prövning av kandidaterna i två steg, vilket är en fördel om det finns flera kandidater. Till den första omgången bör de partier som önskar få nominera sina kandidater. I den andra omgången bör dock valet begränsas till de två kandidater som har fått flest röster i den första omgången (dvs. parallellt till valet av talman, där den tredje omgången – som hålls om ingen har fått mer än hälften av rösterna i den andra omgången – avser ett val mellan de två kandidater som har fått flest röster i den föregående omgången). Vid den andra omröstningen är då den vald som får de flesta rösterna.

Förslaget medför ändringar i 3 kap. 4 § RO och att två nya paragrafer, 3 kap. 4 a och 4 b §§, införs. Vidare medför förslaget ändringar av hänvisningar i 13 kap. 3, 6, 13, 17 och 20 §§ RO.

Möjligheten att skriva kandidater på en blank valsedel

Kommittén ska även överväga om möjligheten att skriva kandidater som inte har nominerats på en blank valsedel bör ändras.

Det kan noteras att bestämmelsen att val av talman ska ske med acklamation om det endast finns en nominerad kandidat infördes 2018. Det anges vidare i riksdagsordningen att om det finns fler än en nominerad kandidat, och

valet av talman sker med slutna sedlar, är den vald som får mer än hälften av rösterna (3 kap. 4 § tredje stycket RO).

Bestämmelsen kan tolkas som att endast röster på dem som är nominerade ska räknas i den första och andra omgången. Det finns dock ingen reglering av hur nomineringen ska gå till, och i tilläggsbestämmelse 12.8.5 RO sägs inte att en valsedel blir ogiltig om en icke nominerad kandidat anges. Förvisso sägs i tilläggsbestämmelse 12.8.5 andra stycket punkt 2 RO att en valsedel är ogiltig om den innehåller namnet på en kandidat som inte är valbar, men i första och andra omgången är samtliga riksdagsledamöter valbara.

Möjligheten för en ledamot att skriva vilken ledamots namn som helst vid valet användes vid valet av talman 1979 och vid valet av tredje vice talman 2022. Rösterna ansågs vara giltiga.

Proceduren vid val av talman och vice talman bör präglas av förutsägbarhet. Det är således rimligt att valet avser de kandidater som har nominerats. I praktiken nominerar partiernas företrädare redan i dag sina kandidater till talman och vice talman vid kammarens första sammanträde, när valet ska ske. Denna ordning bör kodifieras i riksdagsordningen. Det bör således anges i 3 kap. 4 § att kandidater nomineras vid det sammanträde där valet ska ske. När ålderspresidenten, som leder detta kammarsammanträde, har konstaterat vilka kandidater som nominerats är endast dessa ledamöter valbara. Därmed blir eventuella röster på andra ledamöter ogiltiga.

Nomineringarna görs inför den första omgången. Nya kandidater kan inte nomineras inför den andra omgången.

Förslaget medför en ändring i 3 kap. 4 § RO.

Valsedel som försetts med en partibeteckning

Kommittén ska dessutom överväga frågan om en valsedel som försetts med en partibeteckning ska vara ogiltig. Enligt tilläggsbestämmelse 12.8.5 andra stycket punkt 5 RO får en valsedel, vid val i kammaren av en person, inte innehålla en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter. Enligt förarbetena ses en valsedel som ogiltig om den har försetts med en partibeteckning. Detta innebär att om en kandidats namn följs av partibeteckningen är valsedeln ogiltig. Det är dock svårt att se att en korrekt partibeteckning på den ledamot som rösten avser skulle kunna förorsaka några problem. Eftersom partibeteckningen ofta används i riksdagssammanhang är det inte rimligt att en valsedel som innehåller både namnet och partibeteckningen på kandidaten är ogiltig. Det kan också vara så att två ledamöter har samma namn och partibeteckningen kan då användas för att särskilja rösterna på dem. Således ska bestämmelsen att en valsedel som försetts med en partibeteckning är ogiltig tas bort.

En annan sak är att det inte räcker att endast ange partibeteckningen vid val av talman. Eftersom det då inte klart framgår vem som avses är en sådan valsedel ogiltig (tilläggsbestämmelse 12.8.5 andra stycket punkt 4 RO).

Förslaget innebär ändringar i tilläggsbestämmelse 12.8.5 RO.

20.2 Fördelningen av ärenden mellan utskott

Kommitténs förslag i korthet

Ansvaret för beredningen av ärenden ska fördelas mellan utskotten på följande sätt:

- Ärenden om upphandling i allmänhet ska beredas av näringsutskottet i stället för av finansutskottet.
- Ärenden om immaterialrätt ska beredas av civilutskottet i stället för av näringsutskottet.
- Ärenden om det nationella genomförandet av Agenda 2030 ska beredas av miljö- och jordbruksutskottet i stället för av finansutskottet.
- Ärenden om trossamfund ska beredas av kulturutskottet i stället för av konstitutionsutskottet.

Kommitténs bedömning i korthet

Berörda utskottspresidier, i första hand presidier i utrikesutskottet och försvarsutskottet, bör diskutera hur ärenden om Nato ska hanteras.

20.2.1 Inledning

I kommitténs direktiv påminns det om att arbetsmängden i utskotten sammantaget har ökat under de senare valperioderna. Situationen ser emellertid inte likadan ut i alla utskott; ökningen av arbetsbördan märks tydligare i vissa utskott.

Därför ska 2023 års riksdagsutredning se över grunderna för fördelningen av ärenden mellan utskotten och överväga en överflyttning av ärenden mellan utskott i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av arbetsbördan utskotten emellan. Det ska inte vara fråga om en omfattande förändring av utskottens respektive ämnesområden, och det ingår inte i uppdraget att föreslå någon förändring i den nuvarande utskottsorganisationen.

20.2.2 Utskottens ämnesområden och arbetsbelastning

Utskottens arbetsbelastning kan beskrivas på olika sätt. I 2006 års riksdagsutredning användes tio indikationer på utskottens arbetsbelastning (framst. 2005/06:RS3). I avsnitt 5.5 i detta betänkande redovisas vissa statistiska uppgifter om riksdagsarbetet. Slutsatsen är att aktiviteten ökat i flera avseenden under de senaste valperioderna, samtidigt som nya uppgifter, t.ex. arbetet med EU-frågor och uppföljning och utvärdering, har tillkommit.

När det gäller motionsyrkanden har fem utskott under alla de fyra senaste valperioderna fått mer än en femtondel av yrkandena från allmänna motionstiden: socialutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, justitieutskottet, utbildningsutskottet och trafikutskottet (om yrkandena vore jämnt fördelade skulle varje utskott få en femtondel av yrkandena). Samtidigt har alltså antalet

yrkanden ökat. Försvarsutskottet, kulturutskottet och arbetsmarknadsutskottet har fått en mindre del av yrkandena.

Till utvecklingen av aktiviteten i riksdagen hör också att riksdagen sedan starten av pandemin i mars 2020 har beslutat om nära 50 ändringsbudgetar, utöver de ordinarie vår- och höständringsbudgetarna. Samtliga ändringsbudgetar har beretts av finansutskottet. Vidare har finansutskottet sedan den 1 januari 2023 den särskilda uppgiften att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet (7 kap. 9 § RO).

Den nuvarande ordningen med fackutskott infördes med enkammarriksdagen 1971, och utskottens områden regleras i riksdagsordningen (dessutom finns några bestämmelser i regeringsformen om konstitutionsutskottet och finansutskottet). Fackutskottsprincipen innebär att både lagstiftningsfrågor och budgetfrågor inom ett område bereds av samma utskott. Den rättsliga grunden för delar av civilutskottets område är att det dock får finnas ett utskott som bereder ärenden om lagar om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (7 kap. 5 § andra stycket RO, 8 kap. 2 § första stycket 1 RF).

Regleringen i riksdagsordningen är förhållandevis översiktlig, och i praxis har en mer detaljerad fördelning utarbetats.

Indelningen i utgiftsområden

Rambeslutsprocessen som infördes fr.o.m. budgetåret 1997 innebär att vart och ett av de 27 utgiftsområdena hör till *ett* utskott. Regleringen av vilka ändamål och verksamheter som hör till respektive utgiftsområde är mer detaljerad än vad riksdagsordningen är.

I 9 kap. 5 § andra stycket RO anges att i förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden, om inte riksdagen med stöd av 11 kap. 18 § har beslutat något annat. I tilläggsbestämmelse 9.5.3 första stycket RO anges vilka utgiftsområden statens utgifter ska hänföras till. Av tilläggsbestämmelse 9.5.3 andra stycket RO framgår att beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Under det första riksmötet i varje valperiod publicerar konstitutionsutskottet en förteckning över verksamheter och ändamål fördelade på utgiftsområden. Förteckningen bifogas ett betänkande och godkänns av riksdagen. Senast en fullständig ämnesförteckning över fördelningen av budgetens ändamål och verksamheter på utgiftsområden godkändes av riksdagen var våren 2023 (bet. 2022/23:KU33 Indelning i utgiftsområden bil. 3).

20.2.3 Ärenden för omfördelning mellan utskott

Kommittén har övervägt olika omfördelningar mellan utskotten i syfte att utjämna arbetsbördan. De fyra frågor som kommittén föreslår ska flyttas redovisas i följande tabell.

Tabell 15 Förteckning över frågor som kommittén föreslår ska flyttas

| Fråga | Nuvarande utskott | Nytt utskott |
|----------------|-------------------|--------------|
| Upphandling | FiU | NU |
| Immaterialrätt | NU | CU |
| Agenda 2030 | FiU | MJU |
| Trossamfund | KU, KrU | KrU |

Vidare föreslår kommittén att berörda utskottspresidier, i första hand presidier i utrikesutskottet och försvarsutskottet, bör diskutera hur ärenden om Nato bör hanteras.

I det följande redovisas uppgifter om de fem frågor som kommittén behandlar.

Upphandling

År 1971 lades frågor om upphandling i allmänhet på finansutskottet, och frågorna ligger kvar där. Näringsutskottet har haft frågor om upphandlingsstöd och hanterat frågor om Konkurrensverket som har tillsynsansvar i upphandlingsfrågor.

Historik

År 2016 flyttades ändamål och verksamheter som avser upphandlingsstöd och som finansieras från anslagen 1:15 Konkurrensverket och 1:23 Upphandlingsmyndigheten från utgiftsområde 24 Näringsliv (NU) till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (FiU). Bakgrunden var att en ny organisation för upphandlingsstöd skulle bildas under 2015 och att upphandlingsstödet vid Konkurrensverket skulle flyttas dit (bet. 2014/15:KU17).

Ärenden i riksdagen

Offentlig upphandling är ett av sex områden inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, som bereds av finansutskottet. Målet för den offentliga upphandlingen är följande:

Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.

Området offentlig upphandling omfattar flera lagar med bestämmelser som syftar till att upphandlande myndigheter och enheter ska göra effektiva offentliga inköp. Området omfattar Upphandlingsmyndigheten och den del av Konkurrensverkets verksamhet som avser tillsyn över den nämnda lagstiftningen.

Ett anslag om knappt 100 miljoner kronor anvisades 2024 inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (FiU), nämligen förvaltningsanslaget till Upphandlingsmyndigheten. Inom utgiftsområde 24 Näringsliv (NU) anvisas förvaltningsanslaget till Konkurrensverket. Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket ska verka för en effektiv

konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Ett årligt motionsbetänkande

Finansutskottet behandlar motioner från allmänna motionstiden om offentlig upphandling i ett motionsbetänkande varje vår. I betänkande 2021/22:FiU34 Offentlig upphandling behandlas ca 50 yrkanden från allmänna motionstiden om bl.a. hur regelverket för offentlig upphandling är utformat, sociala kriterier, djurskydd, livsmedelsproduktion, miljökrav samt innovations- och funktionsupphandling.

Regeringskansliet

Finansdepartementet har hand om lagstiftningsärenden om offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten lyder under Finansdepartementet.

Immaterialrätt

Frågor om immaterialrätt ligger på näringsutskottet, men bereddes tidigare av lagutskottet, en av civilutskottets föregångare.

Immaterialrätt, som är en del av civilrätten, reglerar den ekonomiska och ideella rätten till intellektuella prestationer i form av exempelvis design, litteratur, varumärken och uppfinningar. Det finns fyra immateriella rättigheter: upphovsrätt, patent, varumärkesskydd och designskydd.

Historik

År 1971 lades immaterialrätt på dåvarande lagutskottet. År 1990 fördes alla frågor om patent- och registreringsväsendet från näringsutskottet till lagutskottet (bet. 1989/90:KU24).

År 2006 inrättades civilutskottet. Huvudsakligen fördes frågor från bostadsutskottet och lagutskottet, som båda avskaffades när civilutskottet inrättades, till civilutskottet. Immaterialrätten flyttades dock från lagutskottet till näringsutskottet. I förarbetena anfördes att det finns starka skäl för att i möjligaste mån föra bort ärenden från det dåvarande lagutskottets område i syftet att ärendemängden i det nya utskottet inte skulle bli för stor (bet. 2005/06:KU21).

Ärenden i riksdagen

Näringsutskottet behandlar motioner från allmänna motionstiden om immaterialrätt i ett motionsbetänkande varje vår. I betänkande 2023/24:NU7 Immaterialrättsfrågor rör motionsyrkandena bl.a. en översyn av de immaterialrättsliga regelverken i ljuset av utvecklingen av artificiell intelligens (AI), olika typer av stöd vid patentintrång, kunskapsfrämjande insatser på immaterialrättens område och en ny strategi om innovation och immaterialrätt.

I betänkandet behandlas ca 40 yrkanden i motioner från allmänna motions-tiden 2023/24.

Dessutom behandlar näringsutskottet en till flera propositioner per riksmöte som rör olika immaterialrättsfrågor. Utskottet följer även nära arbetet med dessa frågor på EU-nivå där de vanligen hanteras i konkurrenskraftsrådet eller i utrikesrådet, i konstellationen för handelsfrågor.

Det kan vidare nämnas att frågor om design och konstnärers villkor kan uppmärksammas inom kulturutskottets område.

Regeringskansliet

Justitiedepartementet har hand om lagstiftningsfrågor om immaterialrätt.

Sveriges genomförande av Agenda 2030

Finansutskottet bereder enligt praxis ärenden om Sveriges genomförande av Agenda 2030.

Målet för Sveriges genomförande av Agenda 2030 är att Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. De 17 målen är följande:

1. Ingen fattigdom
2. Ingen hunger
3. God hälsa och välbefinnande
4. God utbildning för alla
5. Jämställdhet
6. Rent vatten och sanitet för alla
7. Hållbar energi för alla
8. Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt
9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur
10. Minskad ojämlikhet
11. Hållbara städer och samhällen
12. Hållbar konsumtion och produktion
13. Bekämpa klimatförändringarna
14. Hav och marina resurser
15. Ekosystem och biologisk mångfald
16. Fredliga och inkluderande samhällen
17. Genomförande och globalt partnerskap.

Alla mål har knappast en självklar utskottstillhörighet, men flera av målen rör frågor inom miljö- och jordbruksutskottets område.

Regeringen lämnar en samlad redovisning av genomförandet och måluppfyllelsen av arbetet med Agenda 2030 i en skrivelse till riksdagen vartannat år. Skrivelse 2021/22:247 och tolv yrkanden i två följd-motioner behandlades i betänkande 2022/23:FiU7. Samtliga utskott fick tillfälle att yttra sig till

finansutskottet i ärendet, och utrikesutskottet, miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet valde att göra det.

I december 2024 överlämnade regeringen skrivelse 2024/25:66 Sveriges genomförande av Agenda 2030 till riksdagen. Klimat- och näringslivsdepartementet är ansvarigt departement. Skrivelsen har hänvisats till finansutskottet som har berett övriga utskott tillfälle att yttra sig över skrivelsen och följdmotionerna. Tre följdmotioner med totalt 28 yrkanden har väckts. Samtliga utskott fick tillfälle att yttra sig till finansutskottet i ärendet, och skatteutskottet, utrikesutskottet, försvarsutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet valde att göra det.

Regeringskansliet och budgetpropositionen

Klimat- och näringslivsdepartementet har samordningsansvaret för det nationella genomförandet av Agenda 2030. I budgetpropositionen redovisas Sveriges genomförande av Agenda 2030 inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (FiU), som huvudsakligen består av verksamhet under Finansdepartementet.

I budgetpropositionens del om utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur (MJU) anføres att de tre målen inom miljöpolitiken som riksdagen beslutat om (generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen) utgör det nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål. Arbetet för att nå miljömålen bidrar även till att nå andra mål i Agenda 2030. Generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen kopplar enligt budgetpropositionen tydligt till flera av målen i Agenda 2030 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 20 s. 11).

Trossamfund

Både konstitutionsutskottet och kulturutskottet bereder frågor om trossamfund.

Historik

År 1971 lades kyrkofrågor på kulturutskottet, i den mån frågorna inte tillhör konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet skulle bereda frågor om religionsfrihet.

År 2003 ändrades uttrycket ”kyrkofrågor” till ”trossamfunden” (frågorna kom även i fortsättningen att höra till kulturutskottet i den mån frågorna inte tillhör konstitutionsutskottet) (bet. 2002/03:KU15).

Lagstiftning

Enligt 8 kap. 2 § 4 RF ska föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund meddelas genom lag. Föreskrifterna finns intagna i lagen (1998:1593) om trossamfund och lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

När de båda lagarna stiftades var de en del av ärendet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, vilket innehöll grundlagsändringar. Lagarna bereddes således av konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU20, bet. 1998/99:KU5). Proposition 2009/10:6 Ett förenklat trossamfundsregister med ändringar av de båda lagarna behandlades också av konstitutionsutskottet (bet. 2009/10:KU8).

Den enda större ändringen därefter föreslogs i proposition 2023/24:119 Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor, då lagen (1998:1593) om trossamfund ändrades. Propositionen bereddes av kulturutskottet (bet. 2023/24:KrU7).

Beslut om dessa lagar fattas på samma sätt som beslut om riksdagsordningen (8 kap. 17 § tredje stycket RF). Det innebär att det krävs antingen två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val eller ett beslut om vilket minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig. På detta sätt får såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund ett särskilt starkt konstitutionellt skydd eftersom beslutsordningen innebär en garanti för att bestämmelserna inte ska utsättas för återkommande ändringar.

Motioner

Kulturutskottet behandlar motioner från allmänna motionstiden om trossamfund. I betänkande 2022/23:KrU5 Civila samhället, inklusive trossamfund behandlas 45 yrkanden, varav 12 om trossamfund.

Konstitutionsutskottet behandlar motioner från allmänna motionstiden om trossamfund och begravningsfrågor. I betänkande 2021/22:KU31 Trossamfund och begravningsfrågor behandlas tio yrkanden som rör frågor om Svenska kyrkans ställning, samverkan mellan staten och Svenska kyrkan, friare församlingstillhörighet, statlig hjälp med kyrkoavgiften, begravningsavgiften samt gravsättning och spridning av avlidens aska.

Vidare kan nämnas att konstitutionsutskottet bereder frågor om religionsfrihet i ett motionsbetänkande om fri- och rättigheter (t.ex. bet. 2023/24:KU13).

Regeringskansliet

Socialdepartementet hanterar frågor om trossamfund och Myndigheten för stöd till trossamfund.

Natofrågor

I detta avsnitt redovisas hur frågor om Nato bereds i riksdagen, med fokus på utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Utrikesutskottet bereder ärenden om

- a) rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer
- b) internationellt utvecklingssamarbete

- c) utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning
- d) anslag inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd.

Försvarsutskottet bereder ärenden om

- a) totalförsvaret
- b) samhällets räddningstjänst
- c) åtgärder för att minska samhällets sårbarhet
- d) kärnteknisk säkerhet och strålskydd
- e) sjö- och kustövervakning, allt i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning
- f) anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Historik om ärenden

I det följande redovisas hur några ärenden har hanterats:

- Proposition 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato om godkännande av Sveriges anslutning till Nato bereddes av utrikesutskottet (bet. 2022/23:UU16).
- Proposition 2024/25:22 Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025 bereddes av det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (bet. 2024/25:UFöU2).
- Regeringens skrivelse 2023/24:163 Nationell säkerhetsstrategi bereddes av utrikesutskottet (bet. 2024/25:UU6).
- Proposition 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030 bereddes av försvarsutskottet med undantag för avsnitt 4 Säkerhetspolitik som bereddes det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (bet. 2024/25:FöU2, bet. 2024/25:UFöU1).

Kammaren hänvisar ärenden till de utskott som kammaren har valt, dvs. i nuläget de femton utskott som anges i riksdagsordningen. Två eller flera utskott får besluta att gemensamt bereda ett ärende i ett sammansatt utskott genom deputerade. Det vanligast förekommande utskottet av detta slag är sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, som skapades första gången under riksmötet 1998/99. Under de senaste riksmötena har följande ärenden beretts av ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott.

2024/25

- Proposition 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030 avsnitt 4 Säkerhetspolitik (bet. 2024/25:UFöU1).
- Proposition 2024/25:22 Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025 (bet. 2024/25:UFöU2).

2023/24

- Proposition 2023/24:141 Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater (bet. 2023/24:UFöU1).

2022/23

- Proposition 2022/23:3 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (bet. 2022/23:UFöU1).

2021/22

- Proposition 2021/22:22 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (bet. 2021/22:UFöU1).
- Proposition 2021/22:10 Fortsatt svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali (bet. 2021/22:UFöU2).

2020/21

- Proposition 2020/21:22 Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan (bet. 2020/21:UFöU1).
- Proposition 2020/21:21 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak (bet. 2020/21:UFöU2).
- Proposition 2020/21:32 Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali (bet. 2020/21:UFöU3).
- Proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 avsnitt 5 Säkerhetspolitik (bet. 2020/21:UFöU4).
- Skrivelse 2020/21:56 Internationella försvarssamarbeten (bet. 2020/21:UFöU5).

I proposition 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato anförde regeringen (s. 45) att ett Natomedlemskap skulle komma att innebära ökade utgifter för staten, främst inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse (KU), 5 Internationell samverkan (UU) och 6 Försvar och samhällets krisberedskap (FöU).

20.2.4 Överväganden

Kommitténs uppdrag i denna del är begränsat och syftar till att åstadkomma en jämnare fördelning av arbetsbördan utskotten emellan. Kommittén har övervägt olika alternativ och föreslår följande.

Offentlig upphandling

Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och utgör en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Regelverket har således en koppling till näringsutskottets beredningsområde i den del som handlar om pris- och konkurrensförhållandena i näringslivet, eftersom syftet med lagstiftningen är att upprätthålla konkurrensen på marknaden. En ytterligare koppling till näringsutskottet är att Konkurrensverket, som hör till utgiftsområde 24 (NU), är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling. Det

kan vidare nämnas att i budgetpropositionen för 2025 föreslår regeringen att anslaget för Bolagsverket inom utgiftsområde 24 (NU) ökas för Bolagsverkets arbete med att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer vid offentlig upphandling.

Även det övergripande ansvar som näringsutskottet har för statsstödsregelverket har en koppling till offentlig upphandling. Därtill kan nämnas reglerna om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet, de s.k. KOS-reglerna i 3 kap. konkurrenslagen som innebär att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen (förfarandeförbud). Enligt dessa bestämmelser kan kommuner och regioner också förbjudas att helt bedriva en viss säljverksamhet (verksamhetsförbud).

Man kan säga att upphandlingslagstiftningen syftar till att påverka företag och marknader genom offentliga aktörers agerande i upphandlingsfrågor, dvs. de faktiska effekterna förväntas uppstå i näringslivet.

En skillnad mot näringsutskottets nuvarande ansvarsområde är dock att upphandlingslagstiftningen riktar sig till offentliga aktörer i form av upphandlande myndigheter såsom statliga och kommunala myndigheter och offentligt styrda organ. Detta kan sägas vara en avvikelse mot näringsutskottets beredningsområde i övrigt där de ingående ämnesområdena har en tydligare koppling till näringslivsfrågor och företag.

Finansutskottets arbetsbörda har ökat till följd av bl.a. ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av Riksbankens verksamhet och det stora antalet extra ändringsbudgetar. Det finns således skäl för att lyfta bort frågor från finansutskottet. Upphandling är ett avgränsat område som har koppling till näringsutskottets område.

Sammantaget bör frågor om upphandling i allmänhet flyttas från finansutskottet till näringsutskottet. Detta medför en ändring i bilagan i riksdagsordningen. Vidare innebär det att upphandling flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 24 Näringsliv i förteckningen över hur ändamål och verksamheter fördelas på utgiftsområden (bet. 2022/23:KU33).

Immaterialrätt

Civilrätt, som gäller regler om privatpersoners och företags inbördes förhållanden, ligger i allt väsentligt hos civilutskottet. Immaterialrätten som politikområde består i huvudsak av lagstiftning och passar in väl i civilutskottets övriga områden. Om immaterialrätten flyttas till civilutskottet får civilutskottet ett mer samlat ansvar för civilrätten.

Immaterialrätten på global nivå bygger i grunden bl.a. på avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, det s.k. Tripsavtalet (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). En stor del av de nationella reglerna som rör immaterialrätt grundar sig i förordningar eller direktiv från EU. Genomförandet av sådana rättsakter hanteras av Justitiedepartementet.

Immaterialrätten låg tidigare hos en av civilutskottets företrädare, lagutskottet. Ett skäl till att immaterialrätten inte lades hos civilutskottet när civilutskottet skapades 2006 var att ärendemängden i det nya utskottet inte skulle bli för stor. Erfarenheten av civilutskottets arbetsbörda är dock att det finns utrymme för att tillföra utskottet frågor. Om upphandlingsfrågorna överförs från finansutskottet till näringsutskottet är det rimligt att någon fråga lyfts bort från näringsutskottet, och immaterialrätten passar alltså väl in hos civilutskottet.

Det finns förvisso skäl till att det också fungerar att näringsutskottet hanterar immaterialrätten. Immaterialrätten har en koppling till andra frågor inom näringsutskottets område som handelspolitiken och innovationspolitiken samt vissa näringsgrenar som inte minst kulturella och kreativa näringar. Oavsett indelning kommer frågor i olika utskott att ha beröringspunkter.

En samlad bedömning leder till slutsatsen att immaterialrätten bör flyttas till civilutskottet från näringsutskottet. Detta medför en ändring i bilagan i riksdagsordningen.

Sveriges genomförande av Agenda 2030

Det nationella genomförandet av Agenda 2030 rör flera utskotts områden, men miljö- och jordbruksutskottets område får anses vara särskilt berört. Detta talar för att miljö- och jordbruksutskottet vore mer lämpat än finansutskottet för att hantera frågan. Oavsett vilket utskott som hanterar frågor om Agenda 2030 är det rimligt att övriga berörda utskott bereds tillfälle att yttra sig i frågorna.

Det kan påpekas att i regeringen ansvarar Klimat- och näringslivsdepartementet för samordningen av det nationella genomförandet av Agenda 2030. Förslaget att frågorna flyttas från finansutskottet till miljö- och jordbruksutskottet innebär att redovisningen i budgetpropositionen bör flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (FiU) till utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur (MJU).

Finansutskottets arbetsbelastning har ökat över tid. Mot en flytt till miljö- och jordbruksutskottet kan anföras att miljö- och jordbruksutskottet redan är arbetsbelastat. Det nationella genomförandet av Agenda 2030 berör dock miljö- och jordbruksutskottet i så stor utsträckning att det är rimligt att utskottet bereder de övergripande frågorna. Miljö- och jordbruksutskottet bör i likhet med gällande praxis bereda övriga berörda utskott tillfälle att yttra sig i frågorna.

Om en fråga som behandlas inom ramen för Agenda 2030 tas upp i en motion under allmänna motionstiden bör, som hittills, sakfrågans utskottstillhörighet vara avgörande för till vilket utskott som motionen hänvisas.

Det finns ingen reglering av vilket utskott som frågor om Agenda 2030 hänvisas till i riksdagen. Den gällande fördelningen är ett resultat av praxis. För att skapa tydlighet bör det i förteckningen över hur ändamål och verksamheter fördelas på utgiftsområden anges att Agenda 2030 hör till utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur (bet. 2022/23:KU33).

Trossamfund

Frågor om trossamfund är delade mellan kulturutskottet och konstitutionsutskottet. Om frågorna skulle föras helt till kulturutskottet skulle ärenden om lagen (1998:1593) om trossamfund och lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan föras till kulturutskottet.

Dessa lagar beslutas, som redovisats ovan, enligt ett särskilt förfarande, men det innebär inte att ett visst utskott behöver hantera dem. Alla riksdagens utskott kan emellanåt hantera ärenden som ska beslutas av kammaren enligt ett särskilt förfarande.

En ändring innebär att de förhållandevis få yrkanden från allmänna motionstiden om trossamfund och begravningsfrågor som konstitutionsutskottet bereder i ett motionsbetänkande i stället bereds av kulturutskottet. Dessa frågor passar in i de frågor som kulturutskottet bereder i sitt motionsbetänkande om det civila samhället, inklusive trossamfund. Kulturutskottet bereder också redan budgetfrågor om trossamfund genom att frågor om stöd till trossamfund ingår i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, som kulturutskottet bereder.

Konstitutionsutskottet bereder frågor om religionsfrihet, som har anknytning till regeringsformen. Det förekommer motioner om religionsfrihet, som behandlas i konstitutionsutskottets motionsbetänkande om fri- och rättigheter (t.ex. bet. 2023/24:KU13). Ansvaret för dessa frågor ska ligga kvar hos konstitutionsutskottet.

Kulturutskottet är inte överbelastat av ärenden, och det finns således utrymme för att föra frågor till utskottet. En särskild uppgift för konstitutionsutskottet är, utöver t.ex. ärenden om grundlagar och riksdagsordningen, granskningen av regeringen.

Förslaget medför en ändring i bilagan i riksdagsordningen.

Natofrågor

Kommittén vill i detta sammanhang peka på vikten av en diskussion om hur ärenden om Nato bör hanteras i riksdagen.

Som framgått bereddes propositionen om Sveriges medlemskap i Nato av utrikesutskottet. I och med att Sverige är medlem i Nato kan frågor med anknytning till Nato komma att aktualiseras inom flera utskotts områden. Till exempel berörs statens budget av Natomedlemskapet inom främst utgiftsområdena 1 Rikets styrelse (KU), 5 Internationell samverkan (UU) och 6 Försvar och samhällets krisberedskap (FöU). Försvarsutskottet bereder frågor om totalförsvaret.

Riksdagsordningen reglerar inte i detalj hur olika frågor ska fördelas mellan utskotten. Indelningen i utgiftsområden nämner inte Nato. I praktiken fördelas frågorna mellan utskotten i enlighet med praxis och diskussioner mellan utskottskanslierna och kammarkansliet. Det förekommer diskussioner på politisk nivå om hur vissa frågor ska fördelas.

Kommittén vill peka på vikten av att det inom riksdagen finns en beredskap för att hantera olika slags ärenden som rör Nato och hur de ska fördelas mellan utskotten. Det vore således värdefullt om berörda utskottspresidier, i första hand presidierna i utrikesutskottet och försvarsutskottet, diskuterar hur dessa frågor bör hanteras och om det går att skapa några riktlinjer för fördelningen av dessa ärenden.

Ikraftträdande

Ändringarna i riksdagsordningen bör träda i kraft den 1 september 2026. Därmed gäller de nya bestämmelserna när riksdagen möts efter valet i september 2026.

När det gäller ändringarna i indelningen i utgiftsområden ska beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.5.3 andra stycket RO). Detta beslut bör i enlighet med praxis fattas i maj eller juni 2026 och gälla för den budgetproposition som lämnas under hösten 2026 och som avser budgetåret 2027.

20.3 Regleringen av delegationspresidiemötet

Kommitténs bedömning i korthet

Det finns inte skäl att skapa en tydligare struktur för mötena mellan talmannen och presidierna för riksdagens internationella delegationer.

20.3.1 Inledning

I kommitténs direktiv redovisas att bestämmelser om riksdagens delegationer till mellanfolkliga organisationer finns i 13 kap. 18 § RO med tilläggsbestämmelser. Vid s.k. delegationspresidiemöten träffar talmannen bl.a. presidierna för riksdagens delegationer till Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling, den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) för att diskutera frågor av gemensamt intresse. Mötena hålls i regel fyra gånger per år.

I kommitténs uppdrag ingår att överväga behovet av att skapa en tydligare struktur för mötena mellan talmannen och presidierna för riksdagens internationella delegationer. Utgångspunkten för övervägandena är delegationernas roller och uppgifter. Om kommittén bedömer att det finns ett behov av tydligare struktur ska den också överväga om delegationspresidiemötena bör regleras i riksdagsordningen eller i någon annan författning. I sammanhanget kan man notera regleringen av ordförandekonferensen i 4 kap. 5 § RO med tillhörande tilläggsbestämmelser.

20.3.2 Gällande ordning

Reglering av delegationerna

I 13 kap. 18 § första stycket RO anges att om det har träffats en internationell överenskommelse om att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till en mellanfolklig organisation, får bestämmelser om detta införas i en tilläggsbestämmelse till den nämnda paragrafen. De mellanfolkliga organisationer som riksdagen enligt tilläggsbestämmelserna 13.18.1–13.18.3 RO ska välja ledamöter till är:

- Nordiska rådet (20 ledamöter)
- Europarådets parlamentariska församling (6 ledamöter)
- den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) (8 ledamöter).

I 13 kap. 22 a § RO anges att riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).

Riksdagen väljer också lika många suppleanter som ordförande till delegationerna. I enlighet med 12 kap. 16 § RO väljer dessa fyra delegationer inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Delegationer som väljs av kammaren ska enligt 13 kap. 18 § RO årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen, liksom delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol (13 kap. 22 a § andra stycket). Delegationernas verksamhetsberättelser överlämnas till riksdagen i form av redogörelser och följdmotioner kan väckas med anledning av dem. Verksamhetsberättelserna från delegationerna till Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling och den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) bereds av utrikesutskottet, medan justitieutskottet bereder redogörelsen från delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).

Vidare får talmannen, efter samråd med gruppledarna, enligt 13 kap. 18 § andra stycket RO

- besluta att riksdagsledamöter ska delta i ett internationellt parlamentariskt samarbete som inte bygger på en överenskommelse om att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till en mellanfolklig organisation
- utse ledamöter i delegationen
- besluta hur den ska redovisa sin verksamhet.

Det parlamentariska Barentssamarbetet, som har karaktären av ett nätverk, uppmärksammar och driver frågor som är av gemensam angelägenhet bland länderna och regionerna i Barentsområdet. En parlamentarisk Barentskonferens hålls vartannat år och cirka fem ledamöter brukar delta. Vid konferensen antas en icke-bindande resolution med politiska rekommendationer till

regeringarna i regionen. Delegationens verksamhetsredogörelse ingår i Nordiska rådets redogörelse. Inför varje konferens inhämtas nomineringar från partigrupperna, varefter talmannen fastställer delegationens sammansättning.

Andra internationella parlamentariska samarbeten som talmannen utser ledamöter till är:

- Interparlamentariska unionen (IPU)
- Natos parlamentariska församling
- Den parlamentariska Östersjökonferensen (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC)
- Den arktiska parlamentarikerkonferensen (Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, CPAR).

Den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (PA-UfM) är en mötesplats för parlamentariker från EU och Medelhavsländerna. Riksdagen är medlem i PA-UfM, men under den nuvarande valperioden utses ingen delegation, och riksdagen deltar därför inte i arbetet.

I det följande redovisas de fyra församlingar och delegationer som regleras i riksdagsordningen.

Nordiska rådet

Nordiska rådet består av 87 valda medlemmar från parlamenten i de nordiska länderna samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Nordiska rådet eftersträvar mer politisk dialog och vill att arbetet ska vara till nordisk nytta för medborgarna. Verksamheten bedrivs inom presidiet och de fyra utskotten samt kontrollkommittén.

Sessionen är rådets högsta beslutande organ och äger rum varje höst. Sedan 2012 arrangeras också en temasession varje år. Nordiska rådets slutsatser får oftast formen av en rekommendation som riktas till Nordiska ministerrådet eller en eller flera nordiska regeringar. Nordiska rådet följer upp och kontrollerar att rekommendationerna genomförs på bästa möjliga sätt. Under 2022 antog Nordiska rådet 23 rekommendationer.

Nordiska rådets svenska delegation höll under 2022 sex möten och arbetsutskottet ett möte. Delegationen bjöd vid ett flertal tillfällen in både ministrar, ambassadörer och sakkunniga för dialog om aktuella nordiska frågor.

Europarådets parlamentariska församling

Europarådet har sedan det bildades 1949 varit en huvudaktör när det gäller att skapa en gemensam europeisk värdegrund baserad på krav på mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Europarådets uppdrag är att åstadkomma ett nära och etablerat samarbete mellan medlemmarna, bl.a. genom att upprätta internationella konventioner och rekommendationer.

Europarådet arbetar på tre politiska nivåer med ett beslutande och verkställande organ (ministerkommittén), ett rådgivande och pådrivande organ (den parlamentariska församlingen) och ett organ för samarbete på lokal och

regional nivå (Europarådets kongress för lokala och regionala organ, den s.k. kommunalkongressen). Den parlamentariska församlingen har 306 medlemmar och lika många suppleanter. Den svenska delegationen väljs för tiden från den 1 november samma år som val till riksdagen ägt rum till motsvarande tidpunkt efter nästa val.

Den parlamentariska församlingen sammanträder fyra gånger om året i Strasbourg, där organisationen också har sitt säte. Vid dessa sessioner debatterar parlamentarikerna rapporter och antar gemensamma resolutioner, direktiv och rekommendationer till ministerkommittén. Församlingen gör även uttalanden i aktuella frågor. Församlingen har nio fackutskott och ett ständigt utskott, som också möts mellan sessionerna.

Under 2022 genomfördes fyra delsessioner och en extrasession, tre av dessa i hybridformat. Utskotten höll sammanlagt 74 möten. Församlingen antog 26 resolutioner, 61 rekommendationer och ett yttrande.

Den svenska delegationen deltog vid samtliga delsessioner under 2022. Delegationen har det nionde högsta deltagandet vid delsessioner och det femte högsta deltagandet vid voteringar vid delsessioner. Delegationens ledamöter var anmälda till att delta i debatter i plenum vid 20 tillfällen. Delegationens ledamöter deltog vidare, i enlighet med sin utskottstillhörighet, aktivt i utskottsmötena.

Delegationen höll sex delegationsmöten under 2022.

Den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har sitt ursprung i Europeiska säkerhetskonferensen (ESK). ESK etablerades 1975 som ett forum för politiska förhandlingar mellan öst och väst. År 1995 bytte konferensen namn till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa. OSSE omfattar i dag 57 stater. Den parlamentariska församlingen etablerades 1990.

OSSE:s parlamentariska församling ska genom dialog bidra till och främja konfliktlösning, en demokratisk samhällsutveckling och rättsstatens principer i medlemsländerna. Församlingen ska även följa upp hur väl medlemsländernas regeringar genomför de resolutioner och rekommendationer som församlingen antar vid sina möten.

Församlingen har 323 ordinarie ledamöter och lika många ersättare. Den svenska delegationen väljs för riksdagens valperiod.

Den parlamentariska församlingen har tre årliga möten: en session, ett höstmöte och ett vintermöte. Under mötena följer församlingen upp hur medlemsländerna uppfyller OSSE:s mål, diskuterar aktuella frågor och för en dialog med medlemsländernas regeringsorgan. Vid den årliga sessionen i juni håller församlingen plenum och fattar beslut om resolutioner. Beslut i församlingens plenum fattas med enkel majoritet. Den parlamentariska församlingen har tre fackutskott och två arbetsgrupper.

Varje år skickar OSSE valobservatörer till medlemsländerna för att observera val. Från församlingen deltar parlamentariker för att observera om valen är fria och rättvisa.

Utöver att delta i församlingens verksamhet arrangerar den svenska delegationen egna möten och deltar i vissa externt organiserade aktiviteter. Den svenska delegationen höll åtta delegationsmöten under 2022, både digitalt och med medverkande på plats i riksdagen. Vid vissa delegationsmöten bjöds organisationer och myndigheter in för att informera om aktuella frågor i OSSE-regionen. Under 2022 deltog delegationen vid utrikesutskottets sammanträden när frågor om OSSE diskuterades. Delegationens presidium och Margareta Cederfelt (M), som då var ordförande i den parlamentariska församlingen, återkopplade till utrikesutskottet om arbetet som utförts inom OSSE-PF. Det skedde ett informationsutbyte vid sammanlagt sju tillfällen under året. Den svenska delegationen arbetar vidare nära delegationerna från de nordiska och baltiska länderna, ett samarbete i den s.k. NB8-gruppen. Gruppen håller minst två årliga möten.

Delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) inledde sin verksamhet i slutet av 1990-talet. Genom ett rådsbeslut 2009 ombildades Europol till en EU-myndighet.

Med grund i Lissabonfördraget antogs sedermera 2016 den s.k. Europolförordningen, som ersatte rådsbeslutet från 2009. Den 28 juni 2022 trädde en reviderad Europolförordning i kraft. Europols målsättning är att stödja och stärka medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters insatser och ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av EU:s politik.

De nationella parlamenten ska delta i den politiska övervakningen av Europol i enlighet med artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I Europolförordningen anges att en specialinriktad gemensam parlamentarisk kontrollgrupp ska inrättas av de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, inbegripet vad avser konsekvenserna av denna verksamhet för människors grundläggande fri- och rättigheter. Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol (Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol, JPSG) etablerades genom ett beslut vid EU-talmanskonferensens möte i april 2017.

JPSG ska träffas två gånger per år: på våren i parlamentet i rådsordförandelandet och på hösten i Europaparlamentet i Bryssel. Beslut kan även fattas om att hålla extra möten.

JPSG har rätt att begära att ledande befattningshavare för Europol ska inställa sig för att diskutera allmänna frågor som rör Europolns verksamhet. Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) ska på begäran och minst en gång per år inställa sig för att diskutera allmänna frågor som rör skyddet av fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter och i synnerhet skyddet av personuppgifter. JPSG:s ledamöter och delegationer kan även skicka skriftliga frågor till Europol. Vidare ska JPSG rådfrågas om utkastet till Europolns fleråriga programplanering, och Europol har en reglerad informationsskyldighet gentemot JPSG som innebär att byrån måste överlämna ett antal angivna dokument till JPSG. Dessutom får JPSG sammanställa sammanfattande slutsatser om den politiska övervakningen av Europol, något som ännu inte skett.

Under 2022 sammanträdde den svenska delegationen vid åtta tillfällen. Delegationens ledamöter i justitieutskottet har muntligen återrapporterat till utskottet efter JPSG-mötena.

Riksdagens roll i utrikespolitiken

Regeringen styr riket, enligt 1 kap. 6 § RF, och företräder Sverige i utrikespolitiken. I förarbetena till regeringsformens tionde kapitel om internationella förhållanden sägs att handläggningen av utrikesärenden är en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitiken ska därför i första hand ligga på regeringen. Utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar emellertid att riksdagen försäkras sig om en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande (prop. 1973:90 s. 357 f.).

Det är regeringen som ingår internationella överenskommelser (10 kap. 1 § RF). Riksdagens godkännande krävs, enligt 10 kap. 3 § RF, innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som

1. förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller
2. i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande i dessa fall, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Enligt 10 kap. 11 § RF ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa förhållanden så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det är möjligt. Utrikesnämnden består, enligt 10 kap. 12 § RF, av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig.

Talmansbeslut om former för delegationspresidiemötet

I juni 2022 beslutade talmannen om former för delegationspresidiemötet (dnr 2317-2021/22). Innehållet i beslutet återges här i sin helhet.

Beslut om former för delegationspresidiemötet

Talmannen har, efter samråd med utrikesutskottets presidium och delegationspresidierna beslutat följande former för delegationspresidiemötet.

Inledning

Presidierna i utrikesutskottet och delegationerna till de interparlamentariska församlingarna träffas sedan länge på inbjudan av talmannen för att diskutera frågor av gemensamt intresse. Genom dessa riktlinjer skapas en tydligare formell ram för mötena.

Till detta kan läggas att ordförandekonferensen och delegationspresidiemötet har ställt sig bakom rekommendationer om utökad interaktion mellan riksdagens delegationer till de interparlamentariska församlingarna och utskotten. I och med att utrikesutskottets presidium deltar i delegationspresidiemötet kan även den mötesformen ses som ett inslag i denna interaktion, även om den inte omnämns i rekommendationerna. I rekommendationerna förordas också utökad interaktion mellan delegationerna i frågor som rör flera delegationer. Delegationspresidiemötet omnämns som ett forum som kan användas för att avhandla sådana frågor.

Deltagarkrets

Delegationspresidiemötet består av talmannen som ordförande, de vice talmännen, utrikesutskottets presidium, presidierna för riksdagens fasta delegationer till de interparlamentariska församlingarna, den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol (JPSG) samt ad-hoc-delegationen för Barentskonferensen de år den äger rum.

Om talmannen är förhindrad att närvara vid ett möte, inträder någon av de vice talmännen som ordförande. De vice talmännen inträder därvid i ordningsföljd.

Till mötet kallas även riksdagsdirektören, biträdande riksdagsdirektören, kanslichefen för utrikesutskottet, enhetschefen för riksdagens internationella kansli samt delegationssekreterarna för delegationerna till de interparlamentariska församlingarna och JPSG.

Syfte och slutsatser

Delegationspresidiemötet diskuterar frågor av gemensamt intresse för deltagarkretsen och syftar till erfarenhets- och informationsutbyte om aktuella frågor, bland annat för att de politiska ställningstaganden som görs av ledamöterna i respektive delegation ska vara så väl underbyggda som möjligt. Respektive delegation kan t.ex. få kännedom om hur andra delegationer och utrikesutskottet arbetat med en frågeställning som den egna delegationen haft att hantera. Utbytet kan avse såväl politiska bedömningar som sakupplysningar. Detta utbyte syftar inte till att uppnå gemensamma ståndpunkter i politiska sakfrågor och förändrar inte det faktum att ledamöterna som ingår i delegationerna representerar enbart sina delegationer, sina partier eller sig själva, när de deltar i de interparlamentariska församlingarnas verksamhet.

Utbytet kan även avse delegationernas arbetsformer och frågor av mer praktisk natur, bland annat för att delegationerna ska få underlag för sina arbetsformer och utveckla dem.

Dokumentation

Vid delegationspresidiummöte förs enklare minnesanteckningar. Varje möte inleds med att minnesanteckningarna från föregående möte noteras. Delegationspresidiummötet får sammanfatta resultatet av sina diskussioner om delegationernas arbetsformer. Sammanfattningen ska göras tillgänglig för delegationerna.

Format

Talmanen kallar till möte. Ett förslag till dagordning delas före mötet.

Mötena har ett tematiskt upplägg och omfattar ofta bordsrundor där ett utbyte kan ske om hur t.ex. aktuella frågor hanteras i de interparlamentariska församlingarna, delegationerna och utrikesutskottet.

Frekvens

Delegationspresidiummöte hålls upp till fyra gånger per år, samt därutöver om särskild anledning finns att träffas.

Plats

Delegationspresidiummöte hålls där talmanen bestämmer, vanligen i Talmanskonferensen. Möten kan även hållas digitalt.

Andreas Norlén

Talman

Rekommenderade arbetsrutiner för interaktion mellan delegationer och utskott

I promemorian om rekommenderade arbetsrutiner för interaktion mellan delegationer och utskott, som nämns ovan i talmannens beslut om former för delegationspresidiummötet, finns följande utgångspunkter:

- Många sakfrågor behandlas i både riksdagens utskott och de parlamentariska församlingar som riksdagen är medlem i. För att delegationernas och utskottens ställningstaganden ska vara så väl underbyggda som möjligt ska utökad interaktion mellan delegationer och utskott eftersträvas.
- Den ovannämnda interaktionen ska inte inverka på de parlamentariska delegationernas självständiga roll eller på utskottens roll och uppgifter enligt riksdagsordningen.
- Interaktion kan förekomma både före och efter de parlamentariska församlingarnas sessioner.
- Delegationerna har huvudansvaret för att ta initiativ till interaktion mellan delegationer och utskott. Även utskotten kan föreslå interaktion.
- En målsättning för utökad interaktion mellan delegationer och utskott kan vara att varje delegation gör åtminstone en muntlig återrapportering till något berört utskott efter varje parlamentarisk församlings session, under förutsättning att det finns något av intresse att återrapportera.

I promemorian om arbetsrutiner påminns det om att det endast är riksdagen i plenum som har rätt att fatta beslut som är bindande för riksdagen och som kan uttala sig i riksdagens namn. Detta betyder att delegationers eller enskilda riksdagsledamöters medverkan i internationella sammanhang alltid måste ske på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som att riksdagen binds till något beslut eller någon politisk ståndpunkt. Enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete representerar formellt endast sina delegationer, sina partier eller sig själva (talmanskonferensens protokoll 1998/99:3 § 3.2).

Talmansbeslut om grundprinciper för deltagande i parlamentariska församlingar och nätverk

Vidare har talmannen fattat ett beslut om grundprinciper för deltagande i parlamentariska församlingar och nätverk. Beslutet har följande lydelse.

Riksdagen kan delta i parlamentariska församlingar och nätverk om det rör sig om ett parlamentariskt samarbete med ett regeringssamarbete som grund där Sverige deltar så att man tillför en parlamentarisk dimension till det parallella regeringssamarbetet.

Det finns möjlighet att diskutera frågor mer öppet och att även möta olika länders politiska opposition i internationella fora.

Riksdagsledamöter kan genom sitt deltagande skapa opinion för svenska synsätt och återföra internationella frågor, tankar och förslag till det nationella beslutsfattandet så att deltagande kan kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen.

Medverkan i internationella sammanhang sker på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som att riksdagen binds till något beslut eller någon politisk ståndpunkt.

Ledamöterna som deltar representerar enbart sina delegationer, partier eller sig själva.

Beslutet om grundprinciper för deltagande i parlamentariska församlingar och nätverk fattades under en tidigare valperiod. Talmannen bekräftade beslutet den 7 november 2018. Bekräftelsen föregicks av samråd med gruppledarna den 24 oktober 2018. Beslutet bekräftades på nytt av talmannen den 28 september 2022 efter samråd med gruppledarna samma dag.

Utskotten och ordförandekonferensen

Utskotten har och har länge haft en central roll i riksdagens arbete. I 4 kap. 3 § RF anges att riksdagen väljer inom sig utskott. Traditionellt har den svenska riksdagens utskottsväsen haft ett antal särdrag i förhållande till de flesta andra parlament som sammantagna har gett utskotten en mycket stark ställning. Bland dessa särdrag kan nämnas att utskotten är ständiga, dvs. normalt tillsätts inte utskott för att bereda bara enstaka ärenden. Ett utskott måste yttra sig över alla propositioner och motioner inom utskottets område (beredningstvång), men det finns också krav på att utskottet ska rapportera tillbaka ärendena till riksdagen (behandlingstvång). Vidare kan utskotten skapa sig ett självständigt kunskapsunderlag genom att begära in uppgifter från myndigheterna och genom utskottens kanslier.

Utrikesutskottet ska enligt bilagan till riksdagsordningen bereda ärenden om

- a) rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer
- b) internationellt utvecklingssamarbete
- c) utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning
- d) anslag inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd.

I direktiven till 2023 års riksdagsutredning noteras regleringen av ordförandekonferensen i 4 kap. 5 § RO med tillhörande tilläggsbestämmelser. Bestämmelserna har följande lydelse:

Ordförandekonferensen

5 § Ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU- nämnden.

Ordförandekonferensen får sammanfatta resultatet av sina överläggningar i slutsatser.

Ordförandekonferensens sammansättning

Tilläggsbestämmelse 4.5.1

Ordförandekonferensen består av talmannen som ordförande, de vice talmännen samt utskottens och EU-nämndens ordförande.

Om talmannen är förhindrad att närvara vid ett sammanträde, inträder någon av de vice talmännen som ordförande.

Information om slutsatserna

Tilläggsbestämmelse 4.5.2

Slutsatserna av överläggningarna i ordförandekonferensen ska göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.

Ordförandekonferensen möts några gånger per termin. På riksdagens intranät finns följande dokument från ordförandekonferensen:

- En introduktion till utskottsarbetet
- Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden
- Exempel på rutiner för informationsutbyte med andra nationella parlament vid motiverade yttranden
- Utskottens arbete med Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen
- Checklista – Utskottens arbete med Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen
- Riksdagsutskottens uppföljning och utvärdering
- Checklista – Riksdagsutskottens uppföljning och utvärdering

- Riksdagsutskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor
- Checklista – Riksdagsutskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor
- Rekommenderade arbetsrutiner för interaktion mellan delegationer och utskott.

20.3.3 Överväganden

Kommittén ska överväga behovet av att skapa en tydligare struktur för mötena mellan talmannen och presidierna för riksdagens internationella delegationer.

Inledningsvis kan kommittén konstatera att ledamöterna i delegationerna deltar i de internationella församlingarnas möten. I dessa sammanhang representerar ledamöterna formellt endast sina delegationer, sina partier eller sig själva. Det är endast riksdagen i plenum som har rätt att fatta beslut som är bindande för riksdagen och som kan uttala sig i riksdagens namn. Det kan i sammanhanget vidare påpekas att det av regeringsformen följer att det är regeringen som företräder Sverige i utrikespolitiken.

De internationella delegationerna har inte samma roll som riksdagens utskott. Utskottens uppgift att bereda ärenden för kammaren är en central del av den process som leder fram till riksdagens beslut i olika frågor. De internationella delegationerna har ingen liknande roll.

Det finns inget som hindrar kontakter av det slag som delegationspresidie-mötena utgör ett exempel på. Det finns dock inget behov av en tydligare struktur för mötena och en närmare reglering av mötena skulle kunna ge en felaktig bild av delegationernas roll och uppgift. Sammantaget bör alltså inte mötena formaliseras ytterligare.

20.4 Förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser

Kommitténs förslag i korthet

Det ska vara möjligt för kammaren att besluta om förkortad motionstid på skrivelser och redogörelser, om det finns synnerliga skäl. I likhet med vad som gäller för propositioner och framställningar ska beslutet fattas på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat redogörelsen.

20.4.1 Inledning

I kommitténs direktiv konstateras att det i dag saknas möjlighet att besluta om förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser. Något behov av en sådan möjlighet har inte ansetts finnas. Under valperioden 2018–2022 uppmärksammades dock att det kan finnas situationer då en utvidgad möjlighet till förkortad följdmotionstid skulle behövas. Frågeställningen har hittills aktualiserats

när det gäller skrivelser, men en möjlighet till förkortad motionstid för redogörelser bör också övervägas.

Kommittén ska mot denna bakgrund överväga om kammaren ska kunna besluta om förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser på förslag av regeringen respektive riksdagsstyrelsen.

20.4.2 Gällande ordning

Möjligheter till snabbbehandling i riksdagen

Riksdagsordningen innehåller några möjligheter till snabbbehandling av ett ärende. Ett ärende kan hänvisas omedelbart till ett utskott, utan att det har bordlagts vid ett tidigare tillfälle (10 kap. 2 § RO). Följdmotionstiden på propositioner och framställningar kan förkortas om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 §). Ett utskottsbetänkande kan avgöras även om det inte varit tillgängligt två vardagar före behandlingsdagen (11 kap. 2 §). Skrivelser från regeringen och redogörelser från riksdagsorgan kan hänvisas omedelbart till utskott, och utskottsbetänkanden som behandlar en skrivelse eller en redogörelse kan avgöras även om det inte varit tillgängligt två vardagar före behandlingsdagen. Däremot kan alltså inte motionstiden på skrivelser och redogörelser förkortas.

Följdmotionsrätten på skrivelser och redogörelser

Vid den förra riksdagsordningens tillkomst 1974 avsåg följdmotionsrätten endast propositioner. När det gällde skrivelser från regeringen fick följdmotioner bara väckas om riksdagen så föreskrev. Följdmotionsrätten i dessa fall reglerades i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen, och omfattade några enstaka skrivelser som t.ex. årsredovisningen för Svenska Varv AB.

År 1988 infördes det en generell följdmotionsrätt på skrivelser och redogörelser (prop. 1987/88:22 s. 50 f., bet. KU 1987/88:43 s. 23). Den generella följdmotionsrätten på skrivelser och redogörelser avskaffades 2006. I stället infördes en ordning som innebar att kammaren beslutade i varje enskilt fall om det fick väckas motioner med anledning av en skrivelse eller en redogörelse. Beslutet fattades på förslag av talmannen efter samråd med gruppledarna. Den nya ordningen motiverades med att det ansågs olämpligt att det väcktes motioner av förslagskaraktär i anknytning till skrivelser och redogörelser (framst. 2005/06:RS3 s. 113–114, bet. 2005/06:KU21 s. 58).

År 2009 återinfördes den generella följdmotionsrätten. Skälet till det var att det regelmässigt medgavs motionsrätt på skrivelser och redogörelser, och därför ansågs det inte meningsfullt att behålla den ordning med särskilda beslut i varje enskilt ärende som infördes 2006 (framst. 2008/09:RS1 s. 28, bet. 2008/09:KU14 s. 13).

Motionstidens längd

Det har i princip varit samma tidsreglering för följd motionsrätten på propositioner sedan enkammarriksdagen infördes. Enligt 2014 års riksdagsordning får motioner med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO). Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § första stycket). Detta innebär att regeringen kan föreslå förkortad motionstid på propositioner men inte på skrivelser.

När bestämmelsen om förkortad motionstid infördes var motionsrätten på skrivelser och redogörelser begränsad och frågan om möjligheten till förkortad motionstid på dessa förefaller inte ha övervägts. Inte heller när beslut om motionsrätten på skrivelser fattats (1988, 2006, 2009) har frågan om förkortad följd motionstid på skrivelser aktualiserats.

Våren 2021 granskade konstitutionsutskottet beredningen av snabbpropositioner samt pandemilagen. När det gäller snabbpropositioner, dvs. propositioner som krävt en skyndsam hantering, gjorde konstitutionsutskottet en övergripande genomgång av totalt 23 propositioner. Av dessa snabbpropositioner var tolv propositioner med förslag till extra ändringsbudget och elva propositioner med lagförslag. När det gäller propositionerna med förslag till extra ändringsbudget innehöll sju av dessa även lagförslag. Här ska endast uppmärksammas de förfaranden som skyndade på behandlingen av propositionerna i riksdagen.

Konstitutionsutskottet gick igenom vilka kontakter som regeringen hade med riksdagen innan den överlämnade snabbpropositionerna. Bland annat hade rättschefen vid det ansvariga departementet, alternativt enhetschefen, tagit kontakt med kanslichefen vid det berörda riksdagsutskottet för att förankra den tänkta tidsplanen. Därutöver hade det i några fall även tagits kontakter på politisk nivå. Frågan om förkortad motionstid hade för samtliga propositioner diskuterats mellan den ansvariga rättschefen, alternativt enhetschefen, vid departementet och kanslichefen vid det berörda riksdagsutskottet. Därefter hade frågan om förkortad motionstid förankrats i partigrupperna på initiativ av statsministerns statssekreterare.

Regeringen hade i samtliga propositioner framhållit att det funnits synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringens förslag till förkortad motionstid varierade mellan en och åtta dagar och den genomsnittliga tiden var fyra dagar. I samtliga fall beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag.

Den totala handläggningstiden av propositionerna i riksdagen varierade mellan 3 och 35 dagar (3–25 vardagar) och den genomsnittliga handläggningstiden var 12 dagar (9 vardagar).

Avslutningsvis framhåller konstitutionsutskottet att den svenska konstitutionen inte innehåller några möjligheter för regeringen att stifta lagar på egen

hand vid civila kriser. Riksdagen, som är folkets främsta företrädare, har alltså exklusiv lagstiftningsrätt. Det innebär att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Utskottet ser ingen anledning att anmärka på regeringen i denna del av granskningen. Det finns dock enligt utskottet skäl att ändå framhålla vikten av att riksdagen och dess ledamöter ges så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. I detta inkluderas inte bara tiden för behandling i utskotten och kammaren utan även partiernas möjlighet att sätta sig in i förslagen och eventuellt väcka följdmotioner. Tidsplaner som förutsätter förkortad motionstid och en utskottsbehandling på några få dagar bör förekomma endast undantagsvis (bet. 2020/21:KU20 s. 322 f.).

I Regeringskansliets promemoria Propositionshandboken framhålls att förkortad motionstid kräver mycket starka skäl och bör vara en ren undantagsföreteelse (Ds 1997:1, SB PM 2019:4, rev. april 2021). Frågan om förkortad motionstid bör enligt handboken förankras i god tid med det berörda utskottet och med partigrupperna i riksdagen, och kammarkansliet bör informeras.

Förekomsten av följdmotioner vid två riksmöten

I följande tabell visas antalet följdmotioner som väcktes under riksmötet 2011/12.

Tabell 16 Antalet och andelen propositioner etc. med respektive utan följdmotion 2011/12 och 2021/22

| Dokument | Antal | Andel | Antal | Andel |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| | 2011/12 | 2011/12 | 2021/22 | 2021/22 |
| Propositioner med följdmotion | 67 | (57 %) | 150 | (68 %) |
| Propositioner utan följdmotion | 51 | (43 %) | 69 | (32 %) |
| Skrivelser med följdmotion | 40 | (67 %) | 44 | (69 %) |
| Skrivelser utan följdmotion | 20 | (33 %) | 20 | (31 %) |
| Framställningar med följdmotion | 2 | (33 %) | 0 | (0 %) |
| Framställning utan följdmotion | 4 | (67 %) | 8 | (100 %) |
| Redogörelser med följdmotion | 4 | (29 %) | 0 | (0 %) |
| Redogörelser utan följdmotion | 10 | (71 %) | 22 | (100 %) |

Källor: 2012/13:URF3 Översyn av riksdagsordningen s. 144 när det gäller uppgifterna om 2011/12 och genomgång av uppgifter framtagna från Rixportalen när det gäller uppgifterna om 2021/22.

Som framgår av tabellen föranledde 67 propositioner följdmotioner, och på 40 skrivelser väcktes följdmotioner under riksmötet 2011/12. Det innebär att för 57 procent av propositionerna och för 67 procent av skrivelserna väcktes följdmotioner. Under riksmötet 2021/22 väcktes det följdmotioner på 68 procent av propositionerna och 69 procent av skrivelserna.

Under riksmötet 2011/12 väcktes det följdmotioner på 33 procent av framställningarna och på 29 procent av redogörelserna. Under riksmötet 2021/22 väcktes det inte några följdmotioner med anledning av framställningar och redogörelser.

Skyndsamt hantering av en skrivelse under pandemin

I ett ärende under pandemin hanterades en skrivelse förhållandevis skyndsamt i riksdagen.

I enlighet med socialutskottets betänkande 2021/22:SoU3 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen beslöt riksdagen att vissa lagars giltighetstid skulle förlängas till utgången av januari 2022. Därmed ställde sig riksdagen bakom proposition 2020/21:219. På förslag av socialutskottet gjorde riksdagen också följande tillkännagivande:

Som ovan nämnts är lagarna emellertid av extraordinär karaktär. Regeringen ska därför senast den 12 november 2021 återkomma till riksdagen med en skrivelse där regeringen redogör för vidtagna åtgärder med anledning av lagarna och sin inställning till lagarnas fortsatta giltighetstid. I samband med beredningen av skrivelsen avser utskottet inhämta behövlig information. Om utskottet inte anser att det finns skäl för att lagarna ska fortsätta att gälla avser utskottet med stöd av sin initiativrätt att föreslå att riksdagen upphäver lagarna.

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen.

Riksdagen fattade sitt beslut om lagarna och tillkännagivandet den 22 september 2021.

Regeringen behandlade tillkännagivandet i skrivelse 2021/22:62 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som regeringen fattade beslut om den 3 november 2021 och som bordlades i riksdagens kammare den 4 november.

Motionstiden på skrivelsen löpte ut den 19 november. Det väcktes två följdmotioner. Ärendet bereddes i socialutskottet den 25 november och den 2 december. Betänkandet 2021/22:SoU8 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen justerades i socialutskottet den 6 december. Det bordlades den 7 december. På förslag av utskottet avgjordes ärendet trots att det hade varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlades. Betänkandet debatterades och beslutades i kammaren den 8 december 2021.

Dagen efter, den 9 december, fattade regeringen beslut om proposition 2021/22:69 Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och den överlämnades till riksdagen samma dag. I propositionen hänvisades till riksdagens beslut dagen före.

Det är ovanligt att propositioner överlämnas till riksdagen samma dag som regeringen fattar beslut om dem, och att de hänvisar till ett riksdagsbeslut som

fattats dagen innan. Också det faktum att socialutskottets betänkande 2021/22:SoU8 avgjordes i kammaren trots att det hade varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlades visar att den sammantagna processen gick fortare än normalt.

20.4.3 Överväganden

Det finns olika sätt att behandla ärenden snabbare än annars i riksdagen. Ett av dessa sätt är förkortad följdmotionstid, som kan förekomma när det gäller propositioner och framställningar. Om ett ärende måste behandlas skyndsamt kan denna möjlighet användas.

När det gäller skrivelser finns inte möjligheten till förkortad motionstid, men det kan förekomma situationer när det finns anledning att ha en skyndsamt riksdagsbehandling. Ett exempel på en sådan situation är om riksdagen har begärt en redovisning av regeringen på ett visst område och riksdagens reaktion bör komma regeringen till del skyndsamt. Pandemin visade att det kan förekomma situationer som tidigare inte har förutsetts. I syfte att skapa ökat handlingsutrymme för regeringen och riksdagen bör således en möjlighet till förkortad motionstid på skrivelser skapas. I likhet med vad som gäller för propositioner och framställningar ska det krävas synnerliga skäl för att riksdagen ska få besluta om förkortad följdmotionstid. Ett förslag om förkortad följdmotionstid ska komma från regeringen.

Det är rimligt att bestämmelserna om hanteringen av skrivelser liksom i dag överensstämmer med dem som gäller för hanteringen av redogörelser från riksdagsorgan. Möjligheten till förkortad följdmotionstid ska således också gälla för redogörelser, och ett förslag om förkortad följdmotionstid ska komma från det riksdagsorgan som lämnat redogörelsen.

Förslaget innebär inte att kraven för förkortad följdmotionstid sätts lägre än tidigare. Det ska således finnas synnerliga skäl för att följdmotionstiden ska få förkortas.

Förslaget medför ändringar i 9 kap. 13 § RO.

20.5 Riksmötets rytm, inklusive riksmötets början och slut

Kommitténs bedömning i korthet

Det finns inte någon anledning att föreslå några ändringar i riksdagsordningen när det gäller riksmötets rytm. Kommittén redovisar i stället några åtgärder som riksdagen kan vidta inom ramen för den gällande regleringen för att riksmötet ska få en bättre rytm och för att kunna hantera arbetsbördan bättre.

Motionstiden på propositioner som lämnas in till riksdagen under sommaren kan löpa ut 15 dagar före riksmötets början i september i stället för att som i dag förlängas in på det nya riksmötet. En sådan ordning förutsätter att regeringen under våren lämnar uppdaterade uppgifter om propositioner som kommer att lämnas under sommaren.

Förenklad motionsberedning kan vara ett sätt att hantera arbetsbördan. En möjlighet kan vara att enskilda motioner mer regelmässigt behandlas förenklat och att fokus läggs på parti- och kommittémotioner.

Möjligheten att behandla betänkanden med motioner i kammaren under augusti och september bör övervägas vid planeringen av riksdagens arbete, men hänsyn måste tas till att t.ex. utskottens resor ofta äger rum då.

Inom ramen för de befintliga resurserna bör strävan vara att motionsbetänkanden behandlas så tidigt som möjligt under året.

Det kan inte i förväg uteslutas att det behöver vara arbetsplenum efter midsommar, men i diskussioner om denna möjlighet bör användas ska andra aktiviteter som många ledamöter önskar delta i beaktas.

20.5.1 Inledning

I kommitténs direktiv påpekas att riksdagens arbetsrytm påverkas i hög grad av när regeringen lämnar sina förslag till riksdagen. En fråga som har varit aktuell under stora delar av enkammartiden är arbetskoncentrationen i slutet av höstarna och våarna. Kommittén ska mot denna bakgrund överväga om arbetsbelastningen kan jämnas ut över riksmötet, t.ex. genom att arbetet inleds tidigare på hösten eller avslutas senare på våren. Det ingår inte i uppdraget att överväga en ändrad tidpunkt för när budgetpropositionen ska lämnas till riksdagen.

20.5.2 Planeringen av riksdagens arbete

Ett riksmöte pågår till dess att nästa riksmöte inleds. Under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen ska ett nytt riksmöte inledas den dag i september som kammaren har fastställt under det föregående riksmötet (3 kap. 7 och 8 §§ RO), medan en nyvald riksdag i allmänhet samlas på den femtonde dagen efter valdagen (3 kap. 10 § RF).

Talmannen eller, i hans eller hennes ställe, någon av de vice talmännen leder riksdagsarbetet (4 kap. 2 § RO). Talmannen beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda (6 kap. 2 § RO). Inför dessa beslut ska talmannen samråda med gruppledarna (tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO). Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO).

Arbetsrytmen under ett riksmöte

Sammanträden i kammaren

Arbetsbelastningen i riksdagen är som störst i slutet av hösten och andra hälften av våren. I följande tabeller visas hur många timmar som det har varit sammanträde i kammaren under två olika riksmöten, 2020/21 och 2021/22.

Tabell 17 Sammanträden i kammaren under riksmötet 2020/21

| År | Månad | Antal dagar | Antal dagar efter kl. 18:00 | Total tid i timmar |
|------|--------------|-------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 2020 | September | 15 | 1 | 35 |
| | Oktober | 10 | 0 | 22 |
| | November | 16 | 5 | 57 |
| | December | 14 | 8 | 103 |
| 2021 | Januari | 16 | 3 | 60 |
| | Februari | 12 | 5 | 69 |
| | Mars | 16 | 8 | 101 |
| | April | 16 | 11 | 112 |
| | Maj | 13 | 4 | 71 |
| | Juni | 19 | 10 | 115 |
| | Juli | 4 | 0 | 1 |
| | Augusti | 1 | 0 | (2 minuter och 54 sekunder) |
| | September | 4 | 1 | 15 |
| | Summa | | 156 | 56 |

Källa: Kammarstatistik. Tiderna är avrundade till hela timmar, utom för augusti.

Tabell 18 Sammanträden i kammaren under riksmötet 2021/22

| År | Månad | Antal dagar | Antal dagar efter kl. 18:00 | Total tid i timmar | |
|------|--------------|-------------|--------------------------------|--------------------|------------|
| 2021 | September | 12 | 1 | 33 | |
| | Oktober | 11 | 1 | 25 | |
| | November | 13 | 1 | 28 | |
| | December | 12 | 5 | 77 | |
| 2022 | Januari | 12 | 2 | 48 | |
| | Februari | 13 | 7 | 79 | |
| | Mars | 16 | 8 | 84 | |
| | April | 14 | 6 | 75 | |
| | Maj | 16 | 8 | 70 | |
| | Juni | 18 | 5 | 120 | |
| | Juli | 0 | 0 | 0 | |
| | Augusti | 0 | 0 | 0 | |
| | September | 2 | 0 | 4 | |
| | Summa | | 139 | 44 | 642 |

Källa: Kammarstatistik. Tiderna är avrundade till hela timmar.

Av tabellerna framgår att det är mindre sammanträdestid i början av såväl höst- som vårsessionen än senare under respektive termin.

Propositioner

En väsentlig del av riksdagens arbete består av att behandla propositioner från regeringen. Riksdagens arbetsrytm påverkas i hög grad av när regeringen lämnar sina förslag till riksdagen.

Riksdagen beslutar på förslag av talmannen när de propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas till riksdagen. Tidpunkten, det s.k. stoppdatumet, brukar sättas till en dag i andra halvan av mars, omkring den 20 mars. Regeringen kan, om den anser att det finns synnerliga skäl, lämna en proposition även därefter. Stoppdatumet gäller inte heller för den ekonomiska vårpropositionen, som ska lämnas senast den 15 april (9 kap. 3 § och 9.5.2 RO), och om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en utfärdad förordning för prövning enligt lag.

Regeringen bör lämna propositioner på sådana tider att en anhopning av arbete hos riksdagen undviks. Regeringen ska samråda med talmannen om detta (9 kap. 4 § RO).

Regeringen lämnar två s.k. propositionsförteckningar till riksdagen varje år, en för hösten och en för våren. Propositionsförteckningen för hösten innehåller dels propositioner som avses bli slutbehandlade av riksdagen under hösten, dels propositioner som avses bli slutbehandlade senare under riksmötet. Propositionsförteckningen för våren innehåller dels propositioner som ska behandlas före sommaren, dels propositioner som ska avlämnas under våren men som inte ska riksdagsbehandlas förrän efter sommaren. Även regeringens planerade skrivelser till riksdagen tas med i förteckningarna.

Det kan nämnas att i förarbetena till den nuvarande budgetprocessen, som innebär att budgetpropositionen överlämnas i september i stället för i januari, anfördes att propositioner utan anslagsförslag borde lämnas senast den 15 februari (1993/94:TK1 s. 67). Förvisso beräknades då riksdagsarbetet normalt vara avslutat vid månadsskiftet maj/juni, men avsikten var att propositioner med omfattande lagförslag skulle lämnas och behandlas under våren.

Konstitutionsutskottets granskning av propositionsavlämnandet

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat regeringens propositionsavlämnande. I en granskning hösten 2018 gick utskottet igenom tidpunkten för när propositioner lämnas till riksdagen under våren flera valår bakåt i tiden (bet. 2018/19:KU10 s. 58 f.). Genomgången visade att riksdagen behandlar ett stort och tilltagande antal propositioner och att det stora flertalet som behandlas samma vår som de getts in, har lämnats inom en vecka före, på eller efter stoppdatum. Utskottet anförde att de problem som dessa anhopningar skapar för ledamöternas, utskottens och kammarens arbete är väl kända genom tidigare uttalanden av utskottet och med det ökande antalet propositioner blir problemen alltmer påtagliga. Anhopningar i den skala som varit aktuell på och kring stoppdatum under flera av de år som granskningen avser är, enligt utskottet, djupt otillfredsställande.

Vidare uppmärksammades i granskningen i vilken utsträckning tidpunkterna för när propositioner lämnats har överensstämmt med vad som har angetts i propositionsförteckningarna. Planeringen av riksdagsarbetet utgår i huvudsak från uppgifterna i propositionsförteckningarna och det är därför, enligt utskottet, angeläget att det som redovisas i dessa är realistiskt och följs i mesta möjliga mån. Det är angeläget, anförde konstitutionsutskottet vidare, att sådan information om försenade propositioner som månadsvis samlas in inom Regeringskansliet också kommer riksdagen till del. Det kan noteras att sedan granskningen genomfördes delger Regeringskansliet numera kammarkansliet den informationen. Även i de fall berörda utskott har accepterat att behandla vissa sent inkomna propositioner före sommaruppehållet har sådana ändringar ofta, enligt utskottet, effekter på helhetssituationen i riksdagen. Regeringskansliet redovisade i granskningen olika åtgärder för att förbättra planeringen av propositionsarbetet, bl.a. avsåg man att utveckla ett it-baserat processstöd som bidrar till kvalitetssäkrade tidsplaner där alla moment tidssätts. Utskottet förutsatte att så skulle ske.

Utskottet framhöll, avslutningsvis, på nytt med eftertryck betydelsen av att propositionsavlämnandet sprids, av att propositionsavlämnande efter propositionstiden begränsas till nödvändiga fall, av realistiska bedömningar i Regeringskansliets planeringar och av en fungerande kommunikation med riksdagen av ändringar i planeringen.

Följdmotioner

Följdmotioner får väckas med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO). Om den femtonde dagen infaller en lördag, söndag eller helgdag går motionstiden i stället ut på vardagen efter (jfr 9 kap. 27 § RO).

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl. Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl (9 kap. 13 § RO).

Enligt praxis får propositioner som lämnats in så sent på våren att motions-tiden inte hinner löpa ut före sommaruppehållet en förnyad motionstid efter det att riksmötet startat, vanligtvis till onsdagen veckan efter att riksmötet öppnat. Propositioner som lämnats in under sommaruppehållet får enligt praxis en motionstid som går ut 15 dagar efter riksmötets öppnande.

För 2023 innebar det följande.

- Fredagen den 2 juni: sista dagen för regeringen att lämna propositioner för vilka motionstiden löper ut före det sista arbetsplenumet onsdagen den 21 juni.
- Propositioner som lämnas den 5–20 juni: kammaren beslutar på förslag av talmannen i varje enskilt fall att motionstiden förlängs till onsdagen veckan efter riksmötets öppnande, alltså till onsdagen den 20 september.
- Propositioner som lämnas den 21 juni–11 september: kammaren beslutar på förslag av talmannen i varje enskilt fall att motionstiden förlängs till 15 dagar efter riksmötets öppnande, alltså till onsdagen den 27 september.
- Tisdagen den 12 september: riksmötet inleddes.

Följdmotionstiden i samband med juluppehållet förlängs oftast till en fredag en bit in i januari.

Motioner under allmänna motionstiden

Under allmänna motionstiden en gång per år får riksdagens ledamöter väcka motioner i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Allmänna motionstiden pågår normalt från början av ett riksmöte och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen.

Förenklad motionsberedning

Förenklad motionsberedning innebär att motionsyrkanden avstyrks utan att de prövas materiellt, normalt med hänvisning till att frågorna redan behandlats av utskottet under valperioden eller att frågorna rör sådant som riksdagen inte beslutar om.

Riktlinjer för förenklad motionsberedning

Efter förslag från Riksdagskommittén godkände riksdagen våren 2001 riktlinjer för förändringar av utskottens arbete (förs. 2000/01:RS1 punkt 12 s. 155 f., bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273). Enligt riktlinjerna bör varje ämnesområde behandlas minst två gånger under en valperiod, första gången under det första riksmötet och andra gången under något av de följande riksmötena. Minst en behandling under det andra, tredje eller fjärde riksmötet bör vara mer ingående och innehålla inslag av uppföljning/utvärdering och EU-bevakning.

Riksdagskommittén anförde vidare att utskotten vid behov ska kunna behandla motioner förenklad. Det gäller motioner som behandlar frågor där beslutanderätten bör ligga kvar hos regeringen, en förvaltningsmyndighet eller hos kommunerna. I fråga om motioner som upprepas bör utskottet vid förenklad behandling hänvisa till tidigare ställningstaganden.

År 2006 antog riksdagen, efter förslag från 2002 års riksdagskommitté, riktlinjer för förenklad motionsberedning (framst. 2005/06:RS3 s. 114–116, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Kommittén anförde att mycket vore att vinna om förfarandet i utskotten när det gäller förenklad motionsberedning standardiserades.

I riktlinjerna anfördes att med förenklad motionsberedning avses att ett utskott avstyrker ett motionsförslag utan att pröva det materiellt. Förenklad beredning kan tillämpas i första hand på två slag av motionsförslag, dels sådana som till sin huvudsakliga innebörd överensstämmer med motionsförslag som behandlats tidigare under valperioden, dels sådana som berör förhållanden där enligt gällande ordning beslutanderätten inte ligger hos riksdagen. I båda fallen handlar det om objektiva kriterier som i princip ska vara lätta att tillämpa. I riktlinjerna anfördes att man inte vill utesluta att andra kriterier av liknande slag skulle kunna användas av utskotten.

Användningen av förenklad motionsberedning

Under valperioden 2018–2022 använde sig 10 av 15 utskott av förenklad motionsberedning. Under riksmötena 2019/20 och 2020/21 behandlades ca 30 procent av samtliga behandlade motionsyrkanden förenklad (dvs. inklusive de fem utskott som inte har använt sig av förenklad beredning). För riksmötet 2018/19 var motsvarande siffra 4 procent.

Tabell 19 Utskott som använder respektive inte använder förenklad motionsberedning samt antal remitterade yrkanden från allmänna motionstiden (AMT) 2018/19–2021/22

| Utskott som har använt förenklad motionsberedning | Antal yrkanden från AMT under valperioden |
|---|--|
| Socialutskottet | 7 244 |
| Miljö- och jordbruksutskottet | 6 160 |
| Justitieukskottet | 5 080 |
| Trafikutskottet | 4 773 |
| Utbildningsutskottet | 4 668 |
| Civilutskottet | 3 470 |
| Utrikesutskottet | 2 285 |
| Konstitutionsutskottet | 2 033 |
| Kulturutskottet | 1 844 |
| Försvarsutskottet | 1 276 |
| Utskott som inte har använt förenklad motionsberedning | |
| Socialförsäkringsutskottet | 3 243 |
| Näringsutskottet | 3 109 |
| Skatteutskottet | 2 623 |
| Arbetsmarknadsutskottet | 1 756 |
| Finansutskottet | 1 123 |

Källa: Genomgång av utskottens motionsbetänkanden.

Av tabellen framgår det att de utskott som använt förenklad motionsberedning ofta men inte alltid har tagit emot förhållandevis många yrkanden från allmänna motionstiden.

Det förekommer att utskott, som inte tar emot så många motionsyrkanden, avvaktar med att behandla ett års motionsyrkanden och behandlar dem tillsammans med det påföljande årets yrkanden i *ett* betänkande och då tillämpar förenklad motionsberedning. Det första året under valperioden behandlas samtliga motioner på sedvanligt sätt.

Den absolut vanligaste grunden för att behandla motioner förenklat är att yrkandena tar upp samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under valperioden.

Utrikesutskottet har de senaste valperioderna fattat särskilda beslut om att använda förenklad motionsberedning. I besluten anförts att skälet till den förenklade motionsberedningen har varit att lyfta fram vissa frågor och fokusera på frågor av större vikt, principiella frågor och politikens huvuddrag för att därmed tydliggöra politiska skiljelinjer. En grundläggande utgångspunkt har varit att göra skillnad mellan enskilda motioner och parti- och kommittémotioner eftersom de senare bl.a. ger uttryck för huvudlinjerna i den politik som respektive parti skulle föra i regeringsställning eller presenterar alternativ till propositionsförslag. I praktiken behandlas således ofta enskilda motioner förenklat i utrikesutskottet.

I sammanhanget kan påpekas att 36–41 procent av yrkandena som väcktes under allmänna motionstiden 2018/19–2020/21 återfanns i enskilda motioner. Resten var yrkanden i parti- och kommittémotioner.

20.5.3 Överväganden

Inledning

Sedan mitten av 1990-talet pågår riksmötet året runt genom att ett riksmöte pågår till dess att nästa riksmöte inleds. Det finns i princip inte några formella hinder för riksdagen att sammanträda när den vill, och det finns inga hinder i riksdagsordningen för att jämna ut riksdagens arbetsbörda genom att sprida ut den över tid.

Allmänna motionstiden ligger i anslutning till budgetpropositionen, och det skulle i praktiken inte gå att frikoppla allmänna motionstiden från motionstiden på budgetpropositionen, eftersom budgetpropositionen är så omfattande och tar upp i stort sett all statlig verksamhet.

Det ingår inte i 2023 års riksdagsutrednings uppdrag att överväga en ändrad tidpunkt för när budgetpropositionen ska lämnas till riksdagen, vilket innebär att tiden för allmänna motionstiden är en utgångspunkt för kommitténs överväganden.

Även om riksdagen i formell mening i stor utsträckning äger sin egen agenda styrs tidsrytmen mycket av när regeringen lämnar sina propositioner. Ofta kan önskemålen om när lagar ska träda i kraft innebära att tiden för riksdagens behandling i stort sett är given. Propositioner som kommer vid vårens propositionsstopp behöver normalt behandlas före sommarens sammanträdesuppehåll. De uttalanden som konstitutionsutskottet gjort om propositionsavlämnandet, bl.a. betydelsen av att propositionsavlämnandet sprids, är fortfarande viktiga. Det kan också påminnas om att propositioner med omfattande lagförslag bör lämnas under våren.

Det finns sammantaget inte någon anledning att föreslå några ändringar i riksdagsordningen. I det följande redovisas i stället några åtgärder som riksdagen kan vidta inom ramen för den gällande regleringen.

Begränsad förlängning av motionstiden på propositioner som lämnas under sommaren

För närvarande finns det en praxis som innebär att om motionstiden på en proposition inte hinner löpa ut före sommaruppehållet blir det en förnyad motionstid efter att riksmötet startat, vanligtvis till onsdagen veckan efter det att riksmötet öppnat. Propositioner som lämnats in under sommaruppehållet får en motionstid som går ut 15 dagar efter riksmötets öppnande.

Genom att motionstiden för närvarande förlängs in på det nya riksmötet får ledamöterna och partierna en utsträckt tid att arbeta med följdmotioner. Att motionstiden löper ut först en bit in på det nya riksmötet innebär dock att utskottens beredning påbörjas senare än vad som annars skulle kunna vara

möjligt. I syfte att få fram betänkanden som kan behandlas i kammaren tidigare bör en ordning där motionstiden löper ut tidigare än i dag prövas. Ordningen bör ge utrymme för följdmotioner till slutet av augusti. Eftersom arbetet i riksdagen i praktiken numera börjar före det nya riksmötets öppnande skulle en sådan planering vara en rimlig avvägning mellan olika intressen.

Som redovisats ovan gällde följande under 2023:

- Fredagen den 2 juni: sista dagen för regeringen att lämna propositioner för vilka motionstiden löper ut före det sista arbetsplenumet, onsdagen den 21 juni.
- Propositioner som lämnas den 5–20 juni: kammaren beslutar på förslag av talmannen i varje enskilt fall att motionstiden förlängs till onsdagen veckan efter riksmötets öppnande, alltså till onsdagen den 20 september.
- Propositioner som lämnas den 21 juni–11 september: kammaren beslutar på förslag av talmannen i varje enskilt fall att motionstiden förlängs till 15 dagar efter riksmötets öppnande, alltså till onsdagen den 27 september.

I syfte att skapa en möjlighet för utskotten att ta fram betänkanden till kammaren tidigare än i dag skulle tidsschemat kunna ändras under de år som det inte är val. En möjlighet är att motionstiden löper ut femton dagar före det nya riksmötets början för propositioner som lämnas så att motionstiden inte hinner löpa ut före sommaruppehållet. För 2023 skulle det ha inneburit att motionstiden för alla propositioner som lämnades fr.o.m. måndagen den 5 juni t.o.m. fredagen den 11 augusti löpte ut måndagen den 28 augusti (i stället för den 20 september eller 27 september). Under den perioden 2023 inkom sex propositioner, sex skrivelser och en redogörelse. Betänkandena med anledning av dessa ärenden behandlades enligt följande i kammaren:

- ett ärende den 25 oktober 2023
- tio ärenden den 15–29 november 2023
- två ärenden den 7 februari 2024.

Som en illustration skulle den skisserade ordningen ha inneburit följande för 2024:

- Fredagen den 9 augusti: sista dagen för regeringen att lämna propositioner vars motionstid löper ut måndagen den 26 augusti (dvs. propositionerna anmäls och bordläggs i kammaren den 9 augusti).
- Måndagen den 26 augusti: sista motionsdagen på propositioner som anmäls i kammaren minst 15 dagar före (dvs. senast fredagen den 9 augusti).
- Motionstiden på propositioner som kommer efter den 9 augusti sätts till 15 dagar (dvs. motionstiden löper ut tidigast tisdagen den 27 augusti).
- Tisdagen den 10 september: riksmötet inleds.

Med denna ordning, där motionstiden inte förlängs in på det nya riksmötet, hade behandlingen av dessa propositioner och skrivelser kunnat inledas tidigare. Detta inkluderar de propositioner och skrivelser som kommer efter den 9 augusti i exemplet ovan. För att ärendena ska kunna behandlas tidigare i

kammaren än i dag behöver utskotten sammanträda vid tillfällen då de enligt den nuvarande ordningen ofta inte sammanträder.

Kommittén vill påminna om att enligt 9 kap. 4 § RO bör regeringen lämna propositioner på sådana tider att en anhopning av arbete hos riksdagen undviks. Regeringen ska enligt samma bestämmelse samråda med talmannen om detta.

Kommittén vill betona att den skisserade ordningen förutsätter att regeringen under våren lämnar uppdaterade uppgifter om propositioner som kommer att lämnas till riksdagen under sommaren. Därigenom kan partierna planera sitt arbete med följdmotioner på propositionerna.

Enligt 9 kap. 14 § RO får motioner med anledning av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse som uppskjutits från en valperiod till nästa väckas inom sju dagar från början av den nya valperioden. Detta gäller vare sig följdmotionstiden i sin helhet har gått ut före sommaruppehållet i den tidigare valperioden eller inte (prop. 1973:90 s. 541). Denna bestämmelse påverkas inte av en eventuell praxisändring enligt ovan.

Det kan i sammanhanget nämnas att följdmotionstiden i samband med juluppehållet oftast förlängs till en fredag en bit in i januari. I överväganden om motionstidens utgång för dessa propositioner bör behandlingen i kammaren av det kommande betänkandet vägas in.

Förenklad motionsberedning

Förenklad motionsberedning kan vara ett ytterligare sätt att hantera arbetsbördan. En möjlighet kan vara att enskilda motioner mer regelmässigt behandlas förenklat och fokus läggs på parti- och kommittémotioner. Det är upp till varje utskott att avgöra om man vill tillämpa förenklad motionsberedning och i vilken form.

Behandlingen av motionsbetänkanden

Motionsbetänkanden behandlas enligt praxis i kammaren från januari t.o.m. april. Arbetsbelastningen i kammaren skulle jämnas ut om fler motionsbetänkanden skulle kunna debatteras och fattas beslut om redan i januari och februari, vilket i sig vore önskvärt. En sådan ordning skulle dock kräva att utskotten inleder sin beredning av betänkandena tidigare än i dag, vilket skulle kunna kräva ökade resurser. Inom ramen för de befintliga resurserna bör dock strävan vara att motionsbetänkanden behandlas så tidigt som möjligt under året.

Strävan att undvika motionsbetänkanden i maj och juni bör fortsätta, även om det kan finnas skäl att t.ex. behandla motioner från allmänna motionstiden i betänkanden med en skrivelse eller proposition som kommer i samband med sista dagen för propositioner som avses bli behandlade före sommaren.

Varje utskott avgör formellt sett självt när under valperioden utskottets betänkanden ska justeras. Vissa utskott har en ordning med motionsbetänkanden inom olika områden vartannat riksmöte.

Det kan övervägas att behandla betänkanden i kammaren med motioner från det föregående kalenderårets allmänna motionstid under augusti och september, dvs. innan det innevarande årets allmänna motionstid gått ut eller ens startat. Det åligger talmannen, gruppledarna och utskotten att bedöma i vilken utsträckning motionsbetänkanden kan behandlas i kammaren under augusti och september. I de övervägandena måste hänsyn tas till att t.ex. utskottens resor ofta äger rum då.

Sommaruppehållet

Riksmötets sista arbetsplenium ligger normalt några dagar före midsommar. Veckan efter midsommar kan det förekomma interpellationsdebatter, liksom under augusti.

Arbetsbelastningen kan variera mellan riksmötena vilket gör att det vore olyckligt att låsa fast specifika tidpunkter för när det sista arbetspleniumet ska vara. Talmannen får, efter samråd med gruppledarna, bedöma hur arbetssituationen kommer att se ut och efter det avgöra när det sista arbetspleniumet före sommaren bör vara. I sådana diskussioner ska andra aktiviteter som många ledamöter önskar delta i beaktas. Det kan dock inte i förväg uteslutas att det behöver vara arbetsplenium efter midsommar.

20.6 Regeringens samråd med EU-nämnden om s.k. A-punkter

Kommitténs bedömning i korthet

Det finns inte skäl till någon ändring av regleringen av samrådet om A-punkter. Inom ramen för gällande reglering kan man pröva vägar att ytterligare underlätta samrådet utan att riksdagens kontroll av regeringens agerande påverkas.

Det är angeläget att regeringen söker förankring i riksdagen i tidigare skeden för att minimera risken att en situation uppkommer där Sverige frånträder ett förhandlingsresultat i beslutsögonblicket. Riksdagen behöver samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

20.6.1 Inledning

I kommitténs direktiv konstateras att bestämmelsen om regeringens samråds-skyldighet tillämpas så att samtliga s.k. A-punkter där ett beslut förväntas vid ett möte i rådet är föremål för samråd i EU-nämnden. Samrådet är i denna del skriftligt.

Riksdagen har på förslag av konstitutionsutskottet tillkännagett för riksdagsstyrelsen att frågan om regeringens samråd med EU-nämnden när det gäller A-punkter vid möten med Europeiska unionens råd bör ses över (bet.

2022/23:KU18, rskr. 2022/23:158). Kommittén ska mot den här bakgrunden se över frågan om formerna för samråd om A-punkter.

20.6.2 Gällande ordning

Enligt 10 kap. 10 § RF ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Det organ som avses i regeringsformens bestämmelse är riksdagens EU-nämnd; av 7 kap. 3 § RO följer att riksdagen för varje valperiod inom sig ska välja en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § RF.

Regeringen ska enligt 7 kap. 14 § RO underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska vidare rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

A-punkter

Dagordningarna vid rådets sammanträden delas in i två delar: en för lagstiftningsöverläggningar och en för icke lagstiftande verksamhet. Varje del delas i sin tur in i A- respektive B-punkter. B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning; kriteriet för en A-punkt är att man har konstaterat att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ. En A-punkt kan innan förhandlingarna avslutades ha funnits som en B-punkt på rådets dagordning, men så måste inte vara fallet. A-punkterna antas vanligen vid inledningen av respektive del av rådsdagordningen. Det sker som regel utan diskussion, men en rådsmedlem eller kommissionen kan uttrycka sin mening och låta uttalanden tas till protokollet.

I det förberedande organet Coreper är I-punkter frågor på dagordningen där en överenskommelse nåtts i rådsarbetsgruppen och som därmed inte motiverar någon diskussion i Coreper. Efter godkännande av Coreper går en I-punkt upp som en A-punkt på rådets dagordning.

Bestämmelsen i 7 kap. 14 § RO om samrådsskyldigheten tillämpas så att samtliga A-punkter där ett beslut förväntas vid ett möte i rådet är föremål för samråd i EU-nämnden. Samrådet är i denna del skriftligt. Före 2007 gällde en ordning som innebar att samrådet i denna del avsåg de A-punkter som regeringen bedömde som betydelsefulla (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3).

Handläggningen av A-punkter

Riktlinjer för Regeringskansliets handläggning av I- och A-punkter finns i EU-chefens riktlinjer 2022:1 Beredning och riksdagsförankring av EU-frågor. Där anges att skriftligt samråd med EU-nämnden normalt sker veckovis. Det omfattar en lista över troliga A-punkter som Statsrådsberedningens EU-kansli sammanställer och skickar till EU-nämndens kansli. A-punkter som avser ärenden som nyligen varit föremål för muntligt samråd som B-punkter behöver inte föras upp på listan om inga sakomständigheter av betydelse ändrats. Listan över A-punkter innehåller anmärkningar med en kort redogörelse för avsikten med behandlingen i rådet och hur regeringen ställer sig till den blivande A-punkten. Även tidigare behandling i EU-nämnden och utskott redovisas.

I cirkuläret anges ett antal typer av A-punktsbeslut som är undantagna från kravet på anmärkning. Undantaget innebär att samrådet med EU-nämnden om A-punkten genomförs enbart på grundval av en rubrik och en dokumentreferens, med angivande av vilket statsråd som ansvarar för frågan.

I den parlamentariska EU-kommitténs betänkande 2017/18:URF1 s. 95 f. (se vidare om kommittén nedan) redovisas 13 undantag från anmärkningskravet. Dessa undantag tillämpas fortfarande och gäller A-punkter om

- Europaparlamentets resolutioner, beslut och yttranden
- rådets svar på frågor från Europaparlamentet
- anmälan av dagordning för kommande session i Europaparlamentet
- beslut om frivillig konsultation av Europaparlamentet
- beslut om samråd med Regionkommittén
- rådsprotokoll eller utkast till protokoll från samtliga rådsmöten
- beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar
- utnämningar av andra medlemsstaters representanter
- rapporter till rådet från EU-myndigheter
- beslut inom ramen för det föreskrivande kommittéförfarandet med kontroll att inte motsätta sig genomförandeaktens antagande
- beslut där endast euroländerna har rösträtt
- beslut om att anta eller ändra i andra språkversioner av en akt än den svenska
- Corepers beslut i procedurfrågor i enlighet med artikel 19.3 och 19.7 i rådets arbetsordning, exempelvis att acceptera skriftligt förfarande.

Med anledning av EU-kommitténs arbete sågs undantagen från anmärkningskravet över, och följande typer av beslut har lagts till:

- informationspunkter som information om mål vid EU-domstolen och lägesrapporter från ordförandeskapet
- punkter där rådet endast uppmanas att notera något, som en akt antagen av Europaparlamentet eller en rapport
- delegerade akter som rör förlängning av tidsfrist och avsikt att inte invända
- brev och notiser med information till den som berörs av riktade sanktioner

- preliminära beslut om att godkänna eller anta justerade motiveringar för sanktionslistning
- beslut i sanktionsärenden om tillgång till rådets handlingar som hanteras i arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser (Relex).

EU-nämndens kansli skickar ut de troliga A-punktslistorna för samråd till EU-nämndens ledamöter och suppleanter per e-post. Eventuella avvikande ståndpunkter ska meddelas genom ett svar på e-posten senast vid en angiven tid. Tidsfristen anges till minst cirka två timmar. En notis om samrådet skickas också per sms. Tyst medgivande gäller, dvs. om det inte görs en invändning tolkas det som stöd för regeringens ståndpunkt.

Det förekommer att samråd om sent tillkomna A-punkter sker med kort varsel. Nämndens kansli har kontinuerlig beredskap via mobil och dator inför anoteringar från Regeringskansliet.

I EU-kommitténs betänkande redovisas att Statsrådsberedningens EU-kansli (SB EU-kansliet) framhåller att Regeringskansliets hantering av A-punkter kräver beredskap, inklusive jourverksamhet, i Regeringskansliet och Sveriges EU-representation i Bryssel. Hanteringen förutsätter motsvarande beredskap i riksdagen hos EU-nämndens kansli. SB EU-kansliets åtgärder innebär kontroll, beställning och sammanställning av underlag under vardagar och kvällar samt på helger eftersom rådsmöten ligger på måndagar. Departementens EU-samordningar håller beredskap inför respektive departements rådsmöten. De ansvarar för att anoteringar tas fram under vardagar och vid behov kvällar och helger. Departementen ansvarar också för hanteringen gentemot EU-nämnden när samrådet sker utanför kontorstid. Både Regeringskansliet och riksdagen ägnar mycket tid åt A-punkterna i ett skede när det i praktiken inte finns något utrymme för att påverka beslutens utformning.

Omfattningen av det skriftliga samrådet om A-punkter

En genomgång som gjorts inom ramen för denna utredning visar att under 2022 genomfördes skriftliga samråd om 1 183 troliga A-punkter. Tidigare undersökningar har visat att det under 2011 genomfördes skriftliga samråd om 1 395 troliga A-punkter och under 2016 om 1 280 troliga A-punkter (PM 2012-06-05 Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12 och 2017/18:URF1 s. 99). Omfattningen av det skriftliga samrådet om A-punkter är således stabil över tid.

Det genomförs också skriftliga samråd om andra frågor än A-punkter. Under riksmötet 2022/23 höll regeringen skriftliga samråd med EU-nämnden vid totalt 121 tillfällen, varav 41 innehöll listor med troliga A-punkter. Ett skriftligt samråd kan innehålla flera anoteringar inom samma ämnesområde (EU-nämndens verksamhet 2022/23 s. 6).

Den parlamentariska EU-kommittén

I juni 2016 tillsatte riksdagsstyrelsen en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. En slutsats i EU-kommitténs betänkande var att kontakter med regeringen i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ståndpunkter måste fokusera på EU-beslutsprocessens tidiga skeden (2017/18:URF1).

EU-kommittén utredde noggrant hanteringen av A-punkter i betänkandet EU-arbetet i riksdagen. Kommittén ansåg att informations- och samrådsskyldigheten i fråga om rådets beslut i A-punkter skulle bestå, men att regeringen och EU-nämnden borde utveckla formerna för informationen och samrådet (2017/18:URF1 s. 135 f.).

Kommittén fann samrådet om A-punkterna problematiskt utifrån kommitténs ambition att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Samtidigt, anförde kommittén, har det heltäckande samrådet om rådets A-punkter den stora fördelen att regeringen inte kan delta i ett beslut i rådet utan att riksdagen känner till det och ger ett mandat för det.

Kommittén övervägde ingående olika modeller för att begränsa den omfattande hanteringen av A-punkterna. Kommittén ansåg dock att dessa alternativ inte i tillräcklig omfattning tillgodosåg olika intressen av att förenkla och effektivisera kontakterna mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och att säkerställa riksdagens kontroll över regeringens agerande å andra sidan.

Kommittén drog alltså slutsatsen att den tillämpning bör bestå som innebär att samtliga beslut i rådet, inklusive de som fattas som A-punkter, omfattas av informations- och samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden. Det bör dock enligt kommittén finnas utrymme för regeringen och EU-nämnden att utveckla formerna för samrådet om A-punkterna. Kommittén noterade t.ex. att det redan fanns möjligheter för EU-nämnden och regeringen att enas om lägre ställda krav på regeringens information till EU-nämnden för vissa kategorier av beslut. Detta kunde enligt kommittén vara ett spår att arbeta vidare på. En annan tanke kunde vara att på sikt skapa system som möjliggör för EU-nämndens ledamöter att löpande ta del av information om kommande beslut om A-punkter och att regeringen ges tyst accept för föreslagna ståndpunkter såvida EU-nämnden inte anmäler något annat. Kommittén anförde vidare (2017/18:URF1 s. 137):

I förhållande till kommitténs ambition att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden är detta förstås ett avsteg. Kommittén vill dock uppmärksamma att Sverige, som redovisats i kommitténs genomgång, vid ett antal belagda tillfällen röstat nej i rådet i beslut om A-punkter till följd av att regeringen i samrådet med EU-nämnden inte fått accept för att rösta ja. Detta kan knappast anses vara en lyckosam hantering ur något perspektiv. Att frånträda ett förhandlingsresultat i beslutsögonblicket riskerar att avsevärt skada förtroendet för Sverige som förhandlingspart och därmed försämra utsikterna att nå ett för Sverige gynnsamt förhandlingsresultat i andra frågor. Även om det är fråga om enstaka undantag talar detta enligt kommittén för att regeringen i ökad utsträckning ska söka förankring i riksdagen i tidigare skeden för att

minimera risken att hamna i liknande situationer. För att det i alla delar ska bli meningsfullt behöver riksdagen samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

20.6.3 Överväganden

Som har påpekats i flera utvärderingar av riksdagens arbete med EU-frågor är det angeläget att riksdagen, och särskilt utskotten, kommer in tidigt i processerna kring de frågor som behandlas i EU. Detta har framhållits i t.ex. konstitutionsutskottets betänkande EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2), Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1), 2002 års riksdagskommittés betänkande Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3), EUMOT-utredningens rapport Riksdagens arbete med EU-frågor (2010/11:URF2) och EU-kommitténs betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1).

Samrådet om A-punkterna sker sent i processen, och möjligheterna att påverka innehållet i rådets beslut är utomordentligt begränsade. Hanteringen kräver också praktiska resurser och partierna och ledamöterna måste vara beredda att agera med kort varsel.

I likhet med vad den EU-kommittén anförde har dock det heltäckande samrådet om rådets A-punkter den stora fördelen att regeringen inte kan delta i ett beslut i rådet utan att riksdagen känner till det och ger ett mandat för det.

Genomgången av antalet A-punkter under 2022 visar också att antalet är i stort sett samma som under 2011 och 2016. Rutinerna för hanteringen av A-punkterna är stabila. De rutiner som har utarbetats, både inom riksdagen och i dialog med Regeringskansliet, för hur samrådet om A-punkterna ska genomföras har visat sig fungera väl även med beaktande av de utmaningar som finns.

Sammantaget finns det inte skäl för att ändra regleringen av omfattningen av regeringens samråd med EU-nämnden. Som EU-kommittén anförde bör det dock finnas utrymme för regeringen och EU-nämnden att utveckla formerna för samrådet om A-punkterna. Sedan EU-kommittén lämnade sitt betänkande har listan över undantag från annoteringskravet utvidgats. Det är möjligt att den listan kan utökas ytterligare. Inom ramen för den gällande regleringen kan man också pröva andra vägar att ytterligare underlätta samrådet utan att riksdagens kontroll av regeringens agerande påverkas.

Vidare vill kommittén framhålla det som den parlamentariska EU-kommittén anförde om att frånträdandet av ett förhandlingsresultat i beslutsögonblicket riskerar att avsevärt skada förtroendet för Sverige som förhandlingspart och därmed försämra utsikterna att nå ett för Sverige gynnsamt förhandlingsresultat i andra frågor (2017/18:URF1 s. 135). Det är angeläget att regeringen söker förankring i riksdagen i tidigare skeden för att minimera risken att sådana situationer uppkommer. Som den parlamentariska EU-kommittén anförde behöver riksdagen samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

20.7 Offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenium pågår

Kommitténs förslag i korthet

Om det finns särskilda skäl ska ett utskott få besluta att ha ett offentligt sammanträde under arbetsplenium eller val i kammaren. Ett sådant beslut ska fattas i förväg och vara enhälligt.

20.7.1 Inledning

I kommitténs direktiv redovisas att ett utskott får sammanträda under arbetsplenium eller val i kammaren om utskottet har fattat ett enhälligt beslut i förväg. Sammanträden som är offentliga får dock inte äga rum under arbetsplenium eller val i kammaren (tilläggsbestämmelse 7.15.3 RO).

Kommittén ska överväga om utskotten bör få ha offentliga sammanträden under arbetsplenium och val i kammaren.

20.7.2 Gällande ordning

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 2 § RF). När ett ärende ska avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen (4 kap. 6 § RF).

Utskotten och EU-nämnden sammanträder när riksdagsarbetet kräver det (7 kap. 15 § RO). Sammanträdena ska enligt 7 kap. 16 § RO som huvudregel hållas inom stängda dörrar. Ett utskott får emellertid besluta att ett sammanträde ska vara offentligt i den del det avser inhämtande av upplysningar eller överläggning i EU-frågor (7 kap. 17 § RO).

Enligt tilläggsbestämmelse 7.15.3 RO får ett utskott sammanträda under arbetsplenium eller val i kammaren endast om utskottet har fattat ett enhälligt beslut i förväg. Dock får ett sådant sammanträde inte vara offentligt. I övrigt får ett utskottssammanträde äga rum samtidigt med att kammaren sammanträder.

Med arbetsplenium avses ett sammanträde med kammaren under vilket överläggning om och avgörande av betänkanden och utlåtanden från utskott kan ske (1 kap. 3 § RO).

För EU-nämnden finns det inga begränsningar för när ett sammanträde får äga rum. EU-nämnden kan t.ex. behöva sammanträda under ett pågående rådsmöte, och detta kan då ske trots att ett arbetsplenium pågår.

Bakgrund

Under tvåkammartiden fick inte utskott och kammare sammanträda samtidigt. Grundlagberedningen anförde att erfarenheten har visat att utskott vid enstaka tillfällen i pressade arbetslägen har haft behov av att sammanträda samtidigt

med kammaren. Beredningen föreslog med tanke på sådana undantagssituationer att förbudet mot samtidiga kammar- och utskottssammanträden skulle mjukas upp. Det borde vara möjligt för ett utskott att om det har fattat ett enhälligt beslut i förväg att sammanträda medan det pågår förhandlingar i kammaren om inte förhandlingarna rör sig om val eller avgörande av ärende. I praktiken avsågs närmast sammanträden där interpellationer eller frågor besvaras (prop. 1973:90 s. 499). En sådan reglering infördes således med 1974 års riksdagsordning.

Fram till 1987 var utskottens samtliga sammanträden slutna. Den 1 februari 1988 infördes en bestämmelse i riksdagsordningen om att ett utskott får besluta att ett sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar ska vara offentligt. Utfrågningarna ska enligt förarbetena syfta till inhämtande av sakupplysningar och utgöra ett led i beredningen av utskottets ärenden. De får inte utvecklas till politiska debatter. Sådana bör äga rum vid kammarens behandling av ärendet (SOU 1987:6, prop. 1987/88:22, bet. KU 1987/88:18).

Fram till 2007 fick ett utskott sammanträda samtidigt med kammaren endast om överläggningen i kammaren avsåg något annat än ett ärendes avgörande eller ett val och utskottet hade medgivit det genom ett enhälligt beslut i förväg. Det innebar att utskotten för att kunna sammanträda under t.ex. interpellationsdebatter var tvungna att fatta ett enhälligt beslut i förväg.

Kravet på enhälligt beslut i förväg avskaffades på förslag av 2002 års Riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3 s. 154). Kommittén anförde att den hade uppmärksammat på att det hade blivit svårare för utskotten att hitta tid för utfrågningar under en tid då kammaren inte sammanträder. Skälet var att mer kammartid, även måndagar och fredagar, togs i anspråk för interpellationsdebatter och särskilda debatter. Antalet utskottsutfrågningar tenderade också att öka.

Riksdagskommittén ansåg att kravet på ett enhälligt beslut som fattats i förväg för att ha ett utskottssammanträde under interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter borde tas bort. Det får anses vara utskotten själva som har i uppgift att ta vederbörlig hänsyn till kammarens arbete och utskottsledamöternas deltagande i kammardebatter i sin planering av sammanträden.

Finansutskottet tog i ett yttrande till konstitutionsutskottet om proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag upp frågan om budgetprocessen efter val, då tidsförhållandena kan vara knappa. Finansutskottet ansåg att frågan om förkortad budgetberedning i riksdagen behövde utredas ytterligare och anförde bl.a. att utskotten borde ges rätt att sammanträda medan arbetsplenum pågår (ytr. 2009/10:FiU2y). Frågan kom dock inte att tas upp i den utredning som blev resultatet av yttrandet (Utredningen om tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande under valår m.m., se 2012/13:URF3 s. 196 f.).

Möjligheten för utskott att sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren infördes med den nya riksdagsordningen den 1 september 2014. I förarbetena påpekades att när reglerna om att utskotten inte får sammanträda samtidigt som det pågår ärendebatter eller förrättas val i kammaren hade utskotten en mer begränsad arbetsbörda (framst. 2013/14:RS3 s. 115–116). Ett

exempel på frågor som tillkommit är att utskotten sedan den 1 december 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft, ska genomföra subsidiaritetsprövningar av EU-förslag. Tidsramen för en subsidiaritetsprövning är begränsad (normalt åtta veckor). Mot bakgrund av utskottens ökade arbetsbörda föreslogs att utskotten skulle få möjlighet att sammanträda under arbetsplenum och val. För att ett sådant sammanträde ska få hållas ska dock utskottet enhälligt i förväg ha beslutat att tillåta detta. Därigenom kan önskemål från enskilda ledamöter i utskottet om att kunna delta i ett arbetsplenum tillgodoses. Det innebär att utskottets ordförande inte kan kalla till sammanträde under ett arbetsplenum om inte ett enhälligt beslut har fattats. Självfallet förväntas utskotten inte sammanträda när det är votering eller när det är debatt om utskottets egna betänkanden.

Det förutsattes att utskotten skulle använda möjligheten restriktivt och endast när det finns ett reellt behov. Det blev inte tillåtet för ett utskott att ha ett sammanträde med offentlig utfrågning när arbetsplenum pågår. Därmed klargjordes att det endast är ett tidspressat arbetsschema för ärendebehandling och liknande som kan föranleda ett utskottssammanträde under arbetsplenum.

Offentliga sammanträden

I följande tabell visas antalet offentliga sammanträden som utskotten har hållit under kalenderåren 2018–2022.

Tabell 20 Antal offentliga sammanträden i utskotten

| Utskott | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | Totalt 2018–2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| KU | 8 | 9 | 10 | 11 | 17 | 55 |
| FiU | 7 | 5 | 4 | 5 | 6 | 27 |
| SoU | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 8 |
| TU | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 6 |
| UbU | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 3 |
| CU | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| MJU | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| AU | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| SkU | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| UU | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| FöU | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| SfU | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| KrU | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| JuU | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NU | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summa | 17 | 19 | 23 | 20 | 31 | 110 |
| Totalt antal utskotts- sammanträden | 742 | 798 | 808 | 590 | 626 | 3 564 |
| Andelen offentliga ut- skottssammanträden | 2 % | 2 % | 3 % | 3 % | 5 % | 3 % |

Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för respektive år.

Av tabellen framgår det att konstitutionsutskottet har hållit hälften av alla offentliga sammanträden under dessa år. Finansutskottet har hållit omkring hälften av de övriga offentliga sammanträdena.

Av tabellen framgår också att 3 procent av samtliga sammanträden har varit offentliga (110 av 3 564).

Det ska framhållas att pandemin innebar att ett antal offentliga sammanträden som normalt skulle ha ägt rum aldrig blev av.

Det förekommer att utskott håller seminarier eller liknande medan arbetsplenum pågår i kammaren. Till exempel höll utrikesutskottet ett offentligt seminarium med utfrågning om biståndsbudgeten onsdagen den 30 november 2022 kl. 10.00–12.30 (bet. 2022/23:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd s. 30). I kammaren den dagen var det arbetsplenum med ärendedebatter kl. 09.00–14.01 och votering 16.00–16.11 (riksdagens protokoll 2022/23:28, onsdagen den 30 november, kammarstatistik).

Sammanträden under arbetsplenum

Av utskottens protokoll framgår beslut om att sammanträda under arbetsplenum. Det är vanligt att utskotten beslutar att sammanträda under arbetsplenum i december, när debatterna i kammaren om budgetbetänkandena pågår under normal utskottstid (tisdag kl. 11 och torsdag förmiddag). Även i juni kan

kammardebatter under normal utskottstid innebära att utskott sammanträder under arbetsplenium.

Det förekommer också att ett utskottssammanträde äger rum under normal utskottstid på en torsdag, men drar ut på tiden så att ett arbetsplenium hinner börja innan utskottet avslutar sammanträdet. Utskottet kan i början av sammanträdet förutse att sammanträdet kan komma att dra ut på tiden, och då inleda sammanträdet med ett beslut om att utskottet får sammanträda under arbetsplenium. Om något sådant beslut inte fattats men sammanträdet drar ut på tiden så att ett arbetsplenium börjar i kammaren beslutar utskotten under pågående sammanträde att utskottet får sammanträda under arbetsplenium.

Det förekommer vidare att utskott behöver sammanträda under onsdagar för att hantera skyndsamma ärenden.

I följande tabell visas antalet sammanträden som utskotten har haft helt eller delvis under arbetsplenium under riksmötena 2018/19–2022/23.

Tabell 21 Antal sammanträden i utskotten under arbetsplenium

| Utskott | 2022/23 | 2021/22 | 2020/21 | 2019/20 | 2018/19 | Totalt 2018/19– 2022/23 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| KU | 5 | 7 | 9 | 4 | 5 | 30 |
| FiU | 4 | 8 | 5 | 4 | 5 | 26 |
| UU | 7 | 3 | 7 | 7 | 0 | 24 |
| SoU | 1 | 3 | 5 | 11 | 1 | 21 |
| MJU | 4 | 6 | 3 | 4 | 1 | 18 |
| NU | 3 | 5 | 1 | 3 | 3 | 15 |
| AU | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 13 |
| JuU | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 11 |
| SfU | 1 | 2 | 5 | 2 | 1 | 11 |
| CU | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 8 |
| FöU | 1 | 2 | 3 | 2 | 0 | 8 |
| UbU | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 7 |
| TU | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 7 |
| KrU | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| SkU | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| UFöU | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Summa | 38 | 53 | 43 | 49 | 23 | 206 |
| Totalt antal utskotts- sammanträden | 617 | 707 | 745 | 690 | 580 | 3 339 |
| Andelen sammanträden under arbetsplenium | 6 % | 7 % | 6 % | 7 % | 4 % | 6 % |

Källa: Utskottens protokoll.

Av tabellen framgår att fyra utskott, KU, FiU, UU och SoU, under dessa fem riksmöten har haft fler än 20 sammanträden helt eller delvis under arbetsplenium. Av tabellen framgår också att 6 procent av samtliga sammanträden har

äkt rum under arbetsplenium. Antalet sammanträden under arbetsplenium kan ha påverkats av pandemin.

EU-nämnden

EU-nämnden sammanträder normalt på fredag förmiddag, dvs. när arbetsplenium inte pågår i kammaren. Samråd med statsministern inför Europeiska rådet äger dock ofta rum på onsdagar samtidigt med arbetsplenium. Dessa samråd är normalt offentliga.

20.7.3 Överväganden

Det är genom debatt och beslut i kammaren som riksdagen stiftar lag och beslutar om statens budget. När ett ärende ska avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig (4 kap. 6 § RF). Genom verksamhet i kammaren där alla ledamöter har möjlighet att delta utförs således några av de mest centrala uppgifter som riksdagen har.

Ett skäl till att utskott endast efter ett enhälligt beslut av utskottet i förväg får ha sammanträden när det är arbetsplenium eller val i kammaren är att utgångspunkten har ansetts vara att alla ledamöter ska kunna delta i ärendedebatter i kammaren (i det följande inbegrips val när det talas om arbetsplenium). Det är en viktig utgångspunkt i riksdagens arbete att alla ledamöter ska ha möjlighet att delta i debatter om ärendens avgörande. Samtidigt är det ett faktum att det huvudsakligen är ledamöter som sitter i det utskott vars betänkande debatteras som deltar i debatten i kammaren. Samtliga partiers ståndpunkter kan därmed komma fram i kammardebatten även om inte alla 349 ledamöter kan delta.

Det bör framhållas att det är av värde för planeringen av annan verksamhet i riksdagen än utskottens att utskotten har fasta sammanträdestider. Det är inte bara arbetsplenium som pågår i riksdagen på onsdagar och torsdag eftermiddag; det förekommer också andra sammanträden i riksdagen av mer eller mindre formell karaktär under den tiden. Vidare anordnas olika slag av offentliga seminarier i t.ex. första- och andrakammarsalen. Dessutom möts inte sällan parlamentariska utredningar på onsdagar. Riksdagsledamöter deltar i dessa olika aktiviteter, och normalt bör inte utskotten förlägga verksamhet till dessa tider.

Genomgången av de tillfällen när utskotten har hållit sammanträden under arbetsplenium visar att utskotten använder möjligheten i begränsad utsträckning. Utskottssammanträden som inleds under arbetsplenium hålls främst i slutet av höst- och vårsessionen och i samband med brådskande ärenden. Det förekommer också att utskottssammanträden som inleds t.ex. kl. 10.30 på torsdagar drar ut på tiden och inte hinner avslutas när arbetsplenium inleds klockan 12. Ett utskott kan då besluta att sammanträdet får fortsätta under arbetsplenium. I enlighet med förarbetena har utskotten alltså använt möjligheten restriktivt och endast när det har funnits ett reellt behov. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Om ett utskott önskar ha en utfrågning i syfte att belysa ett ärende som hanteras skyndsamt eller i slutet av en vår- eller höstsession kan det bli svårigheter att hitta en tid då arbetsplenium inte pågår. Om den enda tid som utfrågningen i praktiken kan äga rum är under arbetsplenium kan sammanträdet enligt gällande reglering inte hållas offentligt. Som redovisats ovan har det förekommit att utskott ordnar seminarier som inte är formella utskottssammanträden under arbetsplenium.

Sammantaget är det rimligt att det skapas en möjlighet för utskotten att undantagsvis hålla offentliga sammanträden under arbetsplenium. Som för övriga sammanträden under arbetsplenium behöver ett utskott i så fall fatta ett enhälligt beslut i förväg. Genom att det finns ett krav på enhällighet kan en enskild ledamot i utskottet förhindra att sammanträdet hålls samtidigt som arbetsplenium. Därtill ska det krävas särskilda skäl för att ett sammanträde som är offentligt ska få hållas under arbetsplenium. Särskilda skäl kan vara att utskottet måste hantera ärendet skyndsamt eller att arbetsplenium pågår under normal utskottstid. Den absoluta huvuddelen av de offentliga sammanträdena planeras i god tid, och för dem ska normalt inte möjligheten till offentligt sammanträde under arbetsplenium behövas. Det förekommer dock att val eller arbetsplenium läggs in med kort varsel, och då kan utskott behöva avgöra om det, efter ett enhälligt beslut i förväg, ändå vill genomföra ett planerat offentligt sammanträde. Det är utskottet som avgör om det finns särskilda skäl.

Vid de allra flesta offentliga sammanträden i utskotten tecknas yttrandena ned i läsbar form och publiceras, ofta i serien Rapporter från riksdagen (RFR) eller i ett utskottsbetänkande. De flesta offentliga sammanträden sänds också på riksdagens webbplats. Uppteckningarna och webbsändningarna innebär att fler än de som är på plats kan ta del av sammanträdena. Det finns dock inga författningsmässiga krav på uppteckningar och webbsändningar. Om ett utskott håller ett offentligt sammanträde under arbetsplenium kan möjligheterna att uppfylla önskemålen om uppteckningar och webbsändningar vara begränsade, eftersom verksamheten i kammaren måste prioriteras.

Enligt 7 kap. 18 § RO ska det vid en offentlig del av ett sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden finnas särskilda platser för åhörare. Denna bestämmelse, liksom övriga bestämmelser om vad som gäller vid offentliga sammanträden, kommer att gälla vid offentliga sammanträden under arbetsplenium.

Förslaget medför ändringar i tilläggsbestämmelse 7.15.3 RO.

20.8 Översyn av Stockholmstraktamentet

Kommitténs förslag i korthet

Storleken på Stockholmstraktamentet ska höjas från 50 procent till 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen. Det avdragsgilla beloppet ska ändras i motsvarande mån. För att storleken på Stockholmstraktamentet och det avdragsgilla beloppet ska korrespondera ska det också göras en justering av beräkningen enligt 5 kap. 2 § ersättningslagen.

Kommitténs bedömning i korthet

Det finns inte skäl att ändra ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet. Stockholmstraktamentet bör således även i fortsättningen räknas upp med prisbasbeloppet.

20.8.1 Inledning

Med begreppet traktamente avses ersättning som en arbetsgivare eller liknande betalar vid sidan av lön eller arvode för att täcka ökade levnadskostnader under en tjänsteresa utanför den vanliga verksamhetsorten som är förenad med övernattning. Med ökade levnadskostnader avses sådana kostnader som den enskilde inte skulle ha haft om han eller hon tjänstgjort inom den vanliga verksamhetsorten. Vad som gäller för traktamente har ett nära samband med den skatterättsliga regleringen.

I 5 kap. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) finns bestämmelser om traktamenten för ledamöterna. I kapitlet regleras bl.a. dagtraktamente vid inrikes tjänsteresa till en annan ort än Stockholm (5 kap. 1 § ersättningslagen), utlandstraktamente och förrättningsstillägg (5 kap. 3 § ersättningslagen) samt dagtillägg vid utrikes tjänsteresa som inte innefattar övernattning (5 kap. 4 § ersättningslagen).

För många riksdagsledamöter medför uppdraget som ledamot att man tjänstgör på en annan ort än hemorten när riksdagen är samlad och en stor del av tiden tillbringas i Stockholm eftersom det är där riksdagen normalt sammanträder. De resor som en riksdagsledamot gör till Stockholm inom ramen för riksdagsuppdraget betraktas som tjänsteresor (de allmänna råden i riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd [RFS 2022:1] till lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter). Sedan 2006 finns det därför en särskild ersättning som lämnas till de ledamöter som reser till och övernattar i Stockholm inom ramen för sitt uppdrag som ledamot, det s.k. Stockholmstraktamentet (5 kap. 2 § ersättningslagen). Innan Stockholmstraktamentet infördes hade riksdagsledamöterna rätt till dagtraktamente med anledning av sina resor till Stockholm.

Riksdagsstyrelsen beslutade i september 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över vissa frågor om riksdagsledamöternas rätt till ersättning. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att belysa Stockholmstrakta-

mentet. Några ändringar i sak föreslogs inte av utredningen i den delen (2020/21:URF2 s. 241 f.).

Vid remissbehandlingen förde Moderaterna och Kristdemokraterna fram att Stockholmstraktamentet inte täcker de merkostnader som uppkommer med anledning av ledamöternas vistelse i Stockholm. De ansåg att Stockholmstraktamentets storlek borde övervägas ytterligare och att den borde bestämmas av Riksdagens arvodesnämnd. Riksdagsstyrelsen konstaterade att den nuvarande ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek har tillämpats under lång tid och ansåg att det fanns skäl att överväga om ordningen borde förändras. Riksdagsstyrelsen saknade dock beredningsunderlag för att kunna ta ställning till en sådan reform och ansåg att frågan skulle övervägas i ett annat sammanhang (framst. 2021/22:RS2 s. 66 f.).

Kommittén har nu i uppdrag att se över ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek.

20.8.2 Den skatterättsliga regleringen

Allmänna utgångspunkter

Ersättning som betalas ut för ökade levnadskostnader med anledning av en tjänsteresa utgör skattepliktig inkomst av tjänst för mottagaren av ersättningen (11 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Samtidigt får, under vissa förutsättningar, avdrag göras vid inkomstbeskattningen för sådana ökade levnadskostnader som uppkommer med anledning av tjänsteresan (12 kap. inkomstskattelagen). I vissa fall kan ett traktamente dock betalas ut skattefritt. Avdrag för motsvarande kostnader får i de fallen inte göras.

Bestämmelser om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor finns i 12 kap. 6–17 §§ inkomstskattelagen. Grundläggande förutsättningar för avdragsrätt är att den skattskyldige vistas utanför sin vanliga verksamhetsort i tjänsten och att resan är förenad med övernattnings utanför den vanliga verksamhetsorten (12 kap. 6 § inkomstskattelagen). Båda förutsättningarna måste vara uppfyllda.

När arbetet utanför den vanliga verksamhetsorten varit förlagt till samma ort under mer än tre månader i följd förändras rätten till avdrag. Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa ska då inte längre tillämpas. I stället ska rätten till avdrag bedömas enligt bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning i 12 kap. 18–22 §§ inkomstskattelagen. Det innebär att rätten till avdrag minskar först efter tre månader och sedan ytterligare efter två år. Man brukar kalla detta för den s.k. tremånadersregeln. Tanken med tremånadersregeln är att man efter viss tid kan akklimatisera sig och på så sätt få ned kostnaderna för bl.a. måltider. En tjänsteresa anses pågå i en följd om den inte bryts av uppehåll som beror på att arbetet förläggs till en annan ort under minst fyra veckor (12 kap. 6 § inkomstskattelagen).

Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa gäller även för riksdagens ledamöter. När en riksdagsledamot befinner sig på

tjänsteresa i Stockholm som ett led i sitt uppdrag gäller dock särskilda regler för avdrag (12 kap. 6 a § inkomstskattelagen).

Den vanliga verksamhetsorten och tjänstestället

En förutsättning för avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa är att den skattskyldige vistas utanför sin vanliga verksamhetsort (12 kap. 6 § inkomstskattelagen). Med vanlig verksamhetsort avses ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges tjänsteställe. Som verksamhetsort behandlas också ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges bostad (12 kap. 7 § inkomstskattelagen).

Begreppet tjänsteställe definieras i 12 kap. 8 § inkomstskattelagen och utgör som huvudregel den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Bestämmelsen innehåller dock vissa särregleringar. En av dem gäller riksdagsledamöter. Enligt bestämmelsens sista stycke har en riksdagsledamot sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten. Som tjänsteställe betraktas alltså riksdagsledamotens bostad på hemorten. Det här motsvarar den definition som finns av en riksdagsledamots tjänsteställe i 1 kap. 3 a § ersättningslagen.

Avdragets storlek

Som ökade levnadskostnader räknas utgifter för logi, ökade utgifter för måltider samt diverse småutgifter (12 kap. 6 § inkomstskattelagen). Utgifter för logi behandlas inte närmare här.

Avdraget beräknas för hel eller halv dag. Som hel dag behandlas också avresedagen om resan påbörjas före kl. 12 och hemresedagen om resan avslutas efter kl. 19. Som halv dag behandlas avresedagen om resan påbörjas kl. 12 eller senare och hemkomstdagen om resan avslutas kl. 19 eller tidigare. Vid beräkningen av avdraget för tjänsteresa i Sverige används ett maximibelopp (12 kap. 10 § inkomstskattelagen).

Maximibeloppet är 0,5 procent av prisbasbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor (12 kap. 11 § inkomstskattelagen). För 2025 uppgår maximibeloppet till 290 kronor.

Om den skattskyldige fått ersättning för ökade utgifter för måltider och småutgifter (dagtraktamente) för en tjänsteresa i Sverige, ska avdrag göras för varje hel dag som tagits i anspråk för resan med ett maximibelopp och för varje halv dag med ett halvt maximibelopp (12 kap. 14 § inkomstskattelagen). Avdraget bestäms alltså som huvudregel till ett schablonbelopp. Ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen kan dock i vissa fall dras av.¹

Som nämnts ovan minskas rätten till avdrag för ökade levnadskostnader, enligt tremånadersregeln, om tjänsteresan varat längre tid än tre månader på

¹ Se även 12 kap. 16 § inkomstskattelagen om den skattskyldige inte fått dagtraktamente.

samma ort. Under förutsättning att den skattskyldige fortfarande får ersättning från arbetsgivaren får avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter efter tre månader uppgå till högst 70 procent av maximibeloppet per hel dag för tiden fram till två års bortovaro. För tiden därefter får avdraget uppgå till högst 50 procent av ett helt maximibelopp (12 kap. 21 § inkomstskattelagen).

Avdrag för ökade levnadskostnader ska minskas med värdet av kostförmåner som den skattskyldige fått. Det gäller dock inte sådana kostförmåner på allmänna transportmedel som enligt 11 kap. 2 § inkomstskattelagen inte ska tas upp till beskattning (12 kap. 17 och 22 §§ inkomstskattelagen).

Begränsad avdragsrätt vid Stockholmstraktamente

När en riksdagsledamot befinner sig på tjänsteresa i Stockholm som ett led i utövandet av sitt uppdrag gäller särskilda regler för avdrag för ökade levnadskostnader. Bestämmelser om detta finns i 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen.

Om en riksdagsledamot har fått Stockholmstraktamente för en tjänsteresa till Stockholm, ska avdrag göras med 50 procent av ett maximibelopp för varje hel och för varje halv dag som tagits i anspråk för resan. Detta gäller oavsett om den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor till Stockholm under beskattningsåret varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt vad som nu sagts och oavsett om arbetet varit förlagt till Stockholm under längre tid än tre månader i en följd. Om riksdagsledamoten inte fått Stockholmstraktamente ska avdrag inte göras för ökade levnadskostnader i Stockholm.

Även här tillämpas alltså ett schablonbelopp för att beräkna avdragets storlek. Avdraget ska inte minskas med värdet av kostförmåner som riksdagsledamoten fått (12 kap. 17 § inkomstskattelagen).

Tyst kvittning

Som nämnts ovan finns det vissa schablonbelopp som reglerar hur stora avdrag en arbetstagare får göra för ökade levnadskostnader. Traktamenten som betalas ut och som motsvarar de avdragsgilla schablonbeloppen enligt 12 kap. inkomstskattelagen kan betalas ut skattefritt av arbetsgivaren. Det ska då inte betalas några arbetsgivaravgifter eller göras något skatteavdrag (2 kap. 11 § 1 socialavgiftslagen [2000:980] och 10 kap 3 § andra stycket 8 skatteförfarandelagen [2011:1244]). Arbetstagaren får i sin tur inte begära avdrag för ökade levnadskostnader vid inkomstbeskattningen. Det här kallas för tyst kvittning. Ersättningar som betalas ut och som överstiger de avdragsgilla schablonbeloppen betraktas däremot som en inkomst som ska beskattas. Om en arbetsgivare har betalat traktamente med ett lägre belopp än det avdragsgilla schablonbeloppet har den anställde rätt till avdrag med schablonen. I sådana fall ska också kostnadsersättningen tas upp som en inkomst i deklarationen.

20.8.3 Dagtraktamente

Dagtraktamente kan beviljas en riksdagsledamot vid inrikes tjänsteresa till en annan ort än Stockholm. Förutsättningarna för en riksdagsledamot att beviljas dagtraktamente regleras i 5 kap. 1 § ersättningslagen. Enligt bestämmelsen har en ledamot rätt till traktamente vid en inrikes tjänsteresa till en annan ort än Stockholm om orten är belägen mer än 50 kilometer från ledamotens tjänsteställe och resan innefattar övernattning.

En riksdagsledamot har sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten (1 kap. 3 a § ersättningslagen). Om kraven inte är uppfyllda utgör riksdagen ledamotens tjänsteställe. Den här definitionen motsvarar definitionen i inkomstskattelagen.

Traktamente betalas för varje hel dag som tas i anspråk för tjänsteresan. Beloppet uppgår till en ethundratjugondel av prisbasbeloppet avrundat till närmaste tiotal kronor. Om tjänsteresan har påbörjats kl. 12 eller senare på avsedagen eller har avslutats kl. 19 eller tidigare på hemresedagen har ledamoten rätt till ett halvt traktamente för varje sådan dag.

Om ledamoten har fått fria måltider under tjänsteresan ska traktamentet minskas med det belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer (måltidsavdrag) under förutsättning att måltiden inte obligatoriskt ingår i priset för transporten på allmänna transportmedel.

20.8.4 Stockholmstraktamente

Stockholmstraktamentets tillkomst

En utredare tillsattes i juni 2005 för att bl.a. se över reglerna för riksdagsledamöternas traktamenten. Utredaren redovisade sitt uppdrag i december 2005 (2005/06:URF3).

Utredaren ansåg att vissa faktorer gjorde systemet med dagtraktamente tungt i förhållande till riksdagsledamöternas tjänsteresor till Stockholm. Faktorer som lyftes fram var bl.a. att en del av ersättningen som betalades ut alltid blev skattepliktig, att eventuella bjudmåltider minskade både det utbetalda traktamentsbeloppet och det avdragsgilla schablonbeloppet samt att ersättning betalades ut med olika belopp för hel och halv dag. Vidare lyfte utredaren fram tremånadersregeln som innebar att det belopp som kunde betalas ut skattefritt reducerades först efter tre månaders tjänstgöring i Stockholm, och sedan ytterligare efter två år. Det medförde enligt utredaren en betydande administrativ belastning (2005/06:URF3 s. 23).

Enligt utredaren borde ett s.k. Stockholmstraktamente införas. Stockholmstraktamentet skulle vara skattefritt. Vidare skulle inte ett halvt Stockholmstraktamente förekomma, utan ett enhetligt belopp skulle betalas ut för varje hel och för varje halv dag som togs i anspråk för förrättningen. Traktamentet skulle inte heller reduceras om ledamoten fick kostnadsfria måltider.

Utredaren bedömde vidare att de merkostnader som uppkommer med anledning av en riksdagsledamots vistelse i Stockholm borde vara ungefär desamma under hela vistelsetiden. Tremånadersregeln som minskade det skattefria beloppet efter en viss tid kunde därför slopas (2005/06:URF3 s. 24 f.).

Förslaget innebar vissa avsteg från de gällande skatterättsliga reglerna. Enligt utredaren var dock riksdagsledamöternas arbetssituation och arbetsvillkor så speciella att de i sig medförde att avstegen kunde försvaras för att uppnå ett förenklat och mer ändamålsenligt ersättningssystem. Mot bakgrund av de avvikelser från skattereglerna som förslaget innebar bedömde utredningen att nivån på Stockholmstraktamentet skulle bestämmas till 100 kronor per dag. Vidare konstaterade utredaren att behovet av ersättning för merkostnader hade förändrats med anledning av att de övernattningsbostäder som ledamöterna har tillgång till generellt håller en god standard och att möjligheterna till matlagning väsentligt hade förbättrats sedan de tidigare traktamentsreglerna antogs. Avvikelserna i skattehänseende skulle dock inte leda till några ekonomiska fördelar i förhållande till övriga skattskyldiga. Avdrag vid inkomsttaxeringen skulle därför endast kunna medges i de fall ersättning faktiskt hade betalats ut och inte med ett högre belopp än vad som motsvarade den utbetalda ersättningen (2005/06:URF3 s. 25).²

Vid konstitutionsutskottets behandling av förslaget gjordes en ändring i fråga om beräkningen av Stockholmstraktamentet. Skälet var att Stockholmstraktamentet vid varje givet tillfälle skulle motsvara det avdragsgilla beloppet (bet. 2005/06:KU33 s. 22).

Nuvarande reglering

Stockholmstraktamentet regleras i 5 kap. 2 § ersättningslagen. Enligt bestämmelsen har en ledamot rätt till traktamente vid en tjänsteresa till Stockholm om han eller hon har sitt tjänsteställe mer än 50 kilometer från Riksdagshuset och resan innefattar övernattnings i Stockholm.

Ledamoten har inte rätt till Stockholmstraktamente för dagar som berättigar till dagtraktamente eller utlandstraktamente enligt 5 kap. 1 eller 3 § ersättningslagen.

Stockholmstraktamente betalas för varje hel och halv dag som tjänsteresantar i anspråk och motsvarar halva maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen avrundat till närmaste tiotal kronor. Stockholmstraktamentet ska inte reduceras med måltidsavdrag (se även 12 kap. 17 § inkomstskattelagen).

För 2025 uppgår Stockholmstraktamentet till 150 kronor per dag. Beloppet betalas ut skattefritt.

20.8.5 Överväganden

Sedan 1991 fastställs storleken på riksdagsledamöternas traktamente utifrån det prisbasbelopp som bestäms av regeringen varje år. Bestämmelser om

² Se även framst. 2005/06:RS4 och bet. 2005/06:KU33.

prisbasbeloppet finns i 2 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken. Prisbasbeloppet används inom socialförsäkringsområdet för att värdesäkra förmåner i förhållande till den allmänna prisutvecklingen. Det används även inom skattesystemet. Prisbasbeloppet beräknas utifrån ändringarna i det allmänna prisläget. Beräkningen görs med utgångspunkt i förändringen av konsumentprisindex, som är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. För 2025 uppgår prisbasbeloppet till 58 800 kronor.

Kommittén konstaterar att den nu gällande ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet tar hänsyn till den allmänna prisutvecklingen i samhället och inbegriper en följsamhet med utvecklingen av levnadskostnaderna. Enligt kommitténs mening framstår den nu gällande ordningen således som lämplig att behålla. Även dagtraktamentet fastställs med prisbasbeloppet som grund, och det finns inte anledning att behandla Stockholmstraktamentet annorlunda. Sammantaget anser kommittén att det inte finns skäl att ändra ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet. Kommittén bedömer således att Stockholmstraktamentet även i fortsättningen bör räknas upp med prisbasbeloppet.

Stockholmstraktamentet ska täcka de ökade levnadskostnader (merkostnader) som uppkommer för riksdagens ledamöter med anledning av deras tjänsteresor till Stockholm. De kostnader som Stockholmstraktamentet avser att täcka är framför allt ökade kostnader för måltider.

När Stockholmstraktamentet infördes var riksdagsledamöternas tillgång till övernattningsbostäder av god standard och med möjlighet till självhushåll något som låg till grund för bedömningen av storleken på traktamentet (2005/06:URF3 s. 25). Som framgår av avsnitt 12.4 har ledamotsuppdraget dock förändrats sedan dess. Kraven på riksdagsledamöterna har ökat, och uppdraget innefattar ofta långa arbetsdagar med olika engagemang även kvällstid när ledamöterna befinner sig i Stockholm. Det gör att möjligheterna till självhushåll i övernattningslägenheterna har minskat och således inte kan utnyttjas fullt ut av riksdagsledamöterna i den utsträckning som det var tänkt när Stockholmstraktamentet infördes. Det motiverar enligt kommittén en höjning av Stockholmstraktamentet.

Kommittén anser att Stockholmstraktamentet ska uppgå till 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen, till skillnad från 50 procent av maximibeloppet som gäller i dag. Stockholmstraktamentets storlek skulle då motsvara storleken på det avdrag som får göras för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor som varat längre tid än tre månader på samma ort för tiden fram till två års bortavaro. Stockholmstraktamentets storlek föreslås därför höjas så att traktamentet uppgår till 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen. För att Stockholmstraktamentet fortfarande ska kunna betalas ut skattefritt ska det avdragsgilla beloppet ändras på motsvarande sätt.

Som framgår av förarbetena är avsikten att Stockholmstraktamentet ska vara skattefritt. För att kunna betalas ut skattefritt måste Stockholmstraktamentet enligt 5 kap. 2 § ersättningslagen vid varje givet tillfälle motsvara det

avdragsgilla beloppet enligt 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen (bet. 2005/06:KU33 s. 22). Enligt 5 kap. 2 § ersättningslagen ska det belopp som räknas fram avrundas till närmaste tiotal kronor. Någon sådan avrundning ska dock inte göras vid beräkningen av det avdragsgilla beloppet enligt 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen. Det innebär att Stockholmstraktamentet kan komma att bestämmas till ett annat belopp än det som är avdragsgillt enligt inkomstskattelagen. En sådan skillnad har inte varit avsikten när bestämmelserna om Stockholmstraktamentet infördes. Kommittén föreslår därför att 5 kap. 2 § ersättningslagen ska ändras så att bestämmelsen fullt ut korresponderar med 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen.

20.9 Användning av bonuspoäng

Kommitténs bedömning i korthet

Det bör inte införas någon alternativ modell för ersättning för resekostnader för de medresenärer vars resor i dag kan finansieras med ledamöternas bonuspoäng. Den nuvarande ordningen bör bibehållas.

20.9.1 Inledning

Många företag använder sig av olika slags lojalitetsprogram i sin marknadsföring. Syftet är att stärka kundlojaliteten och kundrelationen genom belöningar som exempelvis en rabatt eller någon annan förmån till personer som ofta utnyttjar en tjänst. Bonuspoäng och andra trohetsförmåner förekommer inte bara vid resetjänster utan kan förekomma även inom andra branscher.

Riksdagens ledamöter kan samla på sig bonuspoäng i samband med tjänsteresor. SJ har t.ex. ett system där man kan samla s.k. SJ Prio-poäng som man kan använda för att köpa nya resor med SJ, handla i bistron ombord på tåget eller i SJ Prio poängshop där det finns produkter från SJ och dess partner. Man kan t.ex. växla poäng mot hotellnätter och biobesök eller skänka poäng till välgörande ändamål. Även SAS har ett lojalitetsprogram, SAS EuroBonus, där man kan tjäna poäng som man kan använda på flygresor, hotell, biluthyrning, shopping m.m.

I riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningsföreskriften) finns bestämmelser om hur riksdagsledamöterna får använda intjänade bonuspoäng och liknande trohetsförmåner; de får t.ex. användas för att betala transport och boende vid nya tjänsteresor. Om en ledamot gör en tjänsteresa med bonuspoäng kan ledamoten också med sina bonuspoäng bekosta en tjänsteresa för en medresande ledamot eller anställd vid ett partigruppskansli. Bonuspoäng och trohetsförmåner får däremot inte användas för privata ändamål.

I kommitténs uppdrag ingår att se över utrymmet för att använda bonuspoäng.

20.9.2 Nuvarande reglering

Ersättning för resekostnader enligt ersättningslagen

Lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) innehåller bestämmelser om ersättning till talmannen, riksdagens ledamöter och ersättare (1 kap. 1 §).

En ledamot har, enligt 4 kap. 1 § ersättningslagen, rätt till ersättning för sina kostnader för en tjänsteresa. Med tjänsteresa avses en resa som en ledamot gör som ett led i utövningen av sitt uppdrag som riksdagsledamot och som påbörjas på tjänstestället, under en pågående tjänsteresa eller på en förrättningsort samt avslutas på tjänstestället eller på en förrättningsort (1 kap. 2 § ersättningslagen). Vad som avses med begreppet tjänsteresa framgår av de allmänna råden i 1 kap. ersättningsföreskriften. Där anges att som resor som en ledamot gör som ett led i utövningen av riksdagsuppdraget bör anses

- resor till och från riksdagen för att delta i riksdagsarbetet
- resor till, från och i den valkrets för vilken ledamoten är vald
- resor som föranleds av sammanträde med riksdagsgruppen, partikonferens och annat partiarrangemang, utskottsresa samt deltagande i arbetet i nämnder, delegationer, kommittéer eller liknande inom riksdagen
- sådana enskilda utrikes tjänsteresor som avses i 4 kap. 4 § ersättningslagen
- resor som föranleds av att en ledamot medverkar i ett arrangemang som syftar till att informera om riksdagen eller riksdagsuppdraget.

En enskild utrikes tjänsteresa ska, enligt 4 kap. 4 § ersättningslagen, vara av värde för fullgörandet av riksdagsuppdraget. Riksdagsförvaltningen fastställer för varje valperiod ett belopp som en ledamot får använda för sådana resor. Det belopp som en ledamot får använda för enskilda utrikes tjänsteresor uppgår sedan den 1 augusti 2024 till 60 000 kronor per valperiod (3 kap. 8 § ersättningsföreskriften).

Resekostnader ersätts med den faktiska kostnaden för resan (4 kap. 6 § ersättningslagen). En begäran om ersättning för resekostnader ska ges in skriftligen till Riksdagsförvaltningen snarast efter det att resan avslutats, dock senast inom sex månader (4 kap. 9 § ersättningslagen). Därefter upphör rätten till ersättning.

En ledamot beslutar själv om inrikes tjänsteresor och om vissa enskilda utrikes tjänsteresor (4 kap. 5 § ersättningslagen). I fråga om de enskilda utrikes tjänsteresor som ledamoten inte beslutar om själv beslutar Riksdagsförvaltningen, eller den som Riksdagsförvaltningen bestämmer, efter ansökan. Riksdagsförvaltningen har beslutat att någon av de vice talmännen beslutar om sådana resor (3 kap. 2 § ersättningsföreskriften).

Den som enligt 3 kap. 2 § ersättningsföreskriften beslutar om enskilda utrikes tjänsteresor ska regelbundet redogöra för sina beslut för Riksdagsförvaltningen (3 kap. 13 § ersättningsföreskriften). Vidare ska en ledamot, efter det att ledamoten har genomfört en enskild utrikes tjänsteresa som han eller hon får besluta om själv, snarast och senast inom sex månader efter att resan

avslutades ge in en skriftlig redovisning för resan till Riksdagsförvaltningen med uppgifter om resmål, tidpunkt för resan, kostnad och de möten och besök som ledamoten har genomfört (3 kap. 14 och 15 §§ ersättningsföreskriften). Riksdagsförvaltningen ska en gång per valperiod följa upp de enskilda utrikes tjänsteresor som ledamöter själva har beslutat om under valperioden (3 kap. 16 § ersättningsföreskriften).

Om en politisk sekreterare eller någon annan som inte har rätt till ersättning från Riksdagsförvaltningen följer med på en ledamots tjänsteresa, ska ledamoten ersätta Riksdagsförvaltningen för eventuella merkostnader som uppstår med anledning av medresenären (3 kap. 36 § ersättningsföreskriften). En ledamot ska anmäla till Riksdagsförvaltningen om han eller hon haft medresenärer vid en tjänsteresa som inte har rätt till ersättning från Riksdagsförvaltningen (3 kap. 41 § ersättningsföreskriften).

Stöd till partigrupperna

Lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (partigruppssstödlagen) syftar till att riksdagsledamöterna och partigrupperna ska få det stöd de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 kap. 1 § partigruppssstödlagen). I lagen finns bestämmelser om bl.a. stöd till partigrupper för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och andra arbetstagare hos partigruppernas kanslier (3 kap. partigruppssstödlagen) och stöd för kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor (4 kap. partigruppssstödlagen).

Med politisk sekreterare till riksdagsledamot avses en person som arbetar i en partigrups kansli och som finansieras enligt 3 kap. 2–5 §§ partigruppssstödlagen (3 kap. 1 § partigruppssstödlagen). Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till kostnader för politiska sekreterare (3 kap. 2 § partigruppssstödlagen). Stödet ska lämnas till partigrupperna med ett belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Stödet ska motsvara kostnaden för en sekreterare per riksdagsledamot. Stödet till kostnader för politiska sekreterare uppgår till 73 400 kronor per politisk sekreterare och månad (2 kap. 3 § riksdagsstyrelsens föreskrift [RFS 2016:6] om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, i fortsättningen tillämpningsföreskriften). Partigrupperna beslutar om hur stödet för politiska sekreterare ska användas (2 kap. 4 § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor på uppdrag av partigruppen till länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, länder som har ansökt om medlemskap i EU och potentiella kandidatländer (4 kap. 1 § partigruppssstödlagen). Stödet ska betalas till partigrupperna med det belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer, för närvarande 2 500 kronor per år för varje ledamot som tillhör partigruppen (3 kap. 2 § tillämpningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska vidare lämna stöd till kostnader för riksdagsledamöters resor på uppdrag av partigruppen för deltagande i internationella

konferenser utomlands och andra utrikes resor (4 kap. 2 § partigrupsstödlagen). Stödet ska betalas till partigrupperna med det belopp som Riksdagsförvaltningen bestämmer. Stödet uppgår till 5 000 kronor per år för de första 20 mandat som har tillfallit partiet i det senaste valet till riksdagen och med 2 500 kronor per år för varje ytterligare mandat som tillfallit partiet i valet (3 kap. 3 § tillämpningsföreskriften).

En partigrupp får inte bevilja en ledamot stöd till andra kostnader för en utrikes resa än sådana kostnader som Riksdagsförvaltningen skulle ha svarat för när en anställd i förvaltningen hade deltagit i en motsvarande resa (4 kap. 3 § partigrupsstödlagen).

Var och en av partigrupperna ska för varje räkenskapsår lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av hur partigruppen har använt det stöd som den har tagit emot (7 kap. 1 § partigrupsstödlagen). Detsamma gäller en ledamot som har blivit invald utan att tillhöra en partigrupp och som fått stöd. Redovisningen ska lämnas senast den 1 juli efter räkenskapsårets slut. Medel som en partigrupp mottagit under en valperiod för ledamöternas utrikes resor och språkutbildning, och som inte har förbrukats under valperioden, ska betalas tillbaka till Riksdagsförvaltningen (8 kap. 1 § partigrupsstödlagen).

Bonuspoäng och trohetsförmåner

Ett avtal om ett lojalitetsprogram ingås mellan ledamoten och tjänsteleverantören. Riksdagsförvaltningen är inte part i det avtalet och tillgodogörs således inte de trohetsförmåner som tjänas in vid tjänsteresor trots att det är förvaltningen som betalar för resorna. Förvaltningen har inte heller rätt att få information om vilka förmåner som tjänats in vid tjänsteresor och har i praktiken inga möjligheter att kontrollera användningen av trohetsförmånerna.

Det finns inga särskilda regler om bonuspoäng och liknande trohetsförmåner i ersättningslagen. Sådana bestämmelser finns däremot i ersättningsföreskriften.

Bonuspoäng och liknande trohetsförmåner som tjänas in vid tjänsteresor får användas för att betala transport och boende vid en ledamots a) tjänsteresor, b) resor för att inställa sig i riksdagen med anledning av extraordinär händelse eller av annan orsak som inte har kunnat förutses och c) för uppgradering till högre klass vid resor som omfattas av punkterna a och b (3 kap. 46 § ersättningsföreskriften).

Om en ledamot gör en tjänsteresa med bonuspoäng och ett reseföretags bonusregler medger det, får ledamoten med sina övriga bonuspoäng bekosta en tjänsteresa även för en medresande ledamot eller anställd vid ett partikansli i riksdagen (3 kap. 47 § ersättningsföreskriften).

Den skatterättsliga regleringen

Om en arbetstagare får en rabatt eller en bonus för att han eller hon är en trogen kund där arbetsgivaren har betalat för de varor eller tjänster som ger rätt till rabatten eller bonusen, blir det en skattepliktig förmån om arbetstagaren

använder rabatten eller bonusen privat (11 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Riksdagens ledamöter är inte anställda av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen och inte heller uppdragstagare, men omfattas ändå av inkomstskattelagens bestämmelser om förmånsbeskattning. Om en ledamot utnyttjar bonuspoäng och liknande förmåner som tjänats in vid en tjänsteresa för privata ändamål utgör det alltså en skattepliktig förmån. Det gäller även ledamöter som lämnat uppdraget och användning för tredje mans räkning. En sådan användning innebär också en skyldighet för Riksdagsförvaltningen att betala socialavgifter motsvarande värdet av förmånen.

20.9.3 Tidigare överväganden m.m.

Användningen av bonuspoäng och andra trohetsförmåner har aktualiserats i flera sammanhang tidigare.

I augusti 2011 skickade talmännen i Danmark, Norge och Sverige ett brev till SAS och efterfrågade en möjlighet för respektive parlament att använda de bonuspoäng som föll ut genom EuroBonus-systemet för de resor som parlamenten betalade för. Avsikten med förslaget var att bonuspoäng som tillföll resenärerna i stället skulle tillfalla förvaltningarna. SAS svarade att den föreslagna ordningen var otänkbar, men framhöll sitt bonusprogram för företagare – SAS Credit – som en lösning på problemet.

I samband med att Riksdagsförvaltningen i oktober 2012 förhandlade med SJ om villkoren för köp av årskort framfördes från förvaltningens sida ett önskemål om att de bonuspoäng och värdebevis som tillföll den enskilde resenären i stället skulle tillfalla förvaltningen. SJ svarade att återbetalningen av restidsgaranti i fortsättningen skulle tillfalla förvaltningen. Bonuspoängen berördes dock inte i svaret. Från SJ:s sida framhöll man att det inte fanns något system för att företag skulle kunna ta del av bonuspoäng. SJ pekade på att man tidigare hade haft ett sådant system, men att det inte hade varit framgångsrikt.

I februari 2013 fick Riksdagsförvaltningen i uppdrag av riksdagsdirektören att göra en kartläggning av vilka åtgärder som hittills vidtagits för att utreda hur ledamöternas bonuspoäng vid resor och hotellvistelser nyttjas och vilka kontakter med enskilda bonusgivare som tagits. I uppdraget ingick att ge förslag på hur arbetet kunde fortsätta och vilka frågeställningar som borde utredas vidare. Uppdraget redovisades i en promemoria 2013 (dnr 871-2012/13). I promemorian framhölls att det inte var möjligt att överföra intjänade bonuspoäng till förvaltningen och att i den mån poängen inte utnyttjades förblev de outnyttjade. Vidare nämndes att det var oklart i vilken utsträckning ledamöterna fick bonuspoäng, men att det sannolikt förekom i stor utsträckning.

I promemorian föreslogs sammanfattningsvis att Riksdagsförvaltningen borde

- träffa representanter för olika flygbolag för att få information om de bonusprogram som finns för företag

- träffa representanter för SJ och föra ytterligare diskussioner om möjligheten att överföra bonuspoäng till förvaltningen
- kontakta de större hotellkedjorna och efterhöra om möjligheter finns att överföra bonuspoäng till förvaltningen.

Förslagen har hittills inte lett till några förändringar. Bonuspoäng och liknande förmåner tillfaller fortfarande ledamöterna, och förvaltningen har ingen kännedom om i vilken utsträckning poängen utnyttjas.

Frågan om bonuspoäng och andra trohetsförmåner utreddes även av Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar och behandlades i slutbetänkandet Ändringar i ersättningslagen (2020/21:URF2 s. 175 f.). Utredningen ansåg att hanteringen av bonuspoäng och andra trohetsförmåner var problematisk och föreslog att regelverket skulle förtydligas i vissa avseenden för att risken för privat användning som kunde leda till förmånsbeskattning skulle minska. Därutöver ansåg utredningen att möjligheten att betala för en medresenärs resa med bonuspoäng borde avskaffas. Utredningen redovisade följande överväganden:

Hanteringen av bonuspoäng och andra trohetsförmåner är problematisk i och med att Riksdagsförvaltningen inte är part i avtalet om lojalitetsprogrammen, att privat användning innebär en skattepliktig förmån och att förvaltningens möjligheter att kontrollera användningen av förmåner som intjänats vid tjänsteresor är små, för att inte säga obefintliga. Mot den bakgrunden är det angeläget att regleringen av användningen av förmånerna är så klar och tydlig som möjligt.

Nuvarande reglering innebär att användning av bonuspoäng och liknande förmåner för privata ändamål inte är tillåten. Detta bör vara fallet även fortsättningsvis. Regleringen bör dock förtydligas så att det klart framgår att bonuspoäng och liknande trohetsförmåner endast får användas för att betala transport och övernattnings vid tjänsteresor, resor vid extraordinära händelser eller av någon annan icke förutsedd orsak och för att uppgadera sådana resor (se förslaget till 3 kap. 46 § föreskriften till ersättningslagen).

Till skillnad mot vad som gäller i Regeringskansliet och i andra statliga myndigheter medger dagens reglering att bonuspoäng och andra förmåner används för att betala medföljande resenärers tjänsteresor. Det krävs att lojalitetsprogrammet medger en sådan användning och att medresenären antingen är en annan ledamot eller en anställd vid ett partikansli eller hos Riksdagsförvaltningen. Såvitt vi kunnat finna utnyttjas den möjligheten sparsamt. En sådan resa redovisas inte i en reseräkning eller på något annat sätt. Riksdagsförvaltningen känner alltså inte till vem medresenären är, ändamålet med hans eller hennes resa och om resan uppfyller kraven enligt ersättningslagen för att betraktas som en tjänstresa. Det finns alltså en risk att Riksdagsförvaltningen indirekt betalar för något som förvaltningen rätteligen inte ska stå för och som utgör en förmån som ska beskattas.

Mot den bakgrunden och för att förenkla regelverket bör möjligheten att betala för en medresenärs resa med bonuspoäng avskaffas. På så sätt kommer regelverket att motsvara vad som gäller i staten i övrigt.

Privat användning av bonuspoäng efter det att uppdraget upphört är en förmån som ska beskattas. Sådan användning är således inte tillåten. Det krävs inte någon ytterligare reglering för denna situation utan den täcks in av den föreslagna bestämmelsen.

I framställningen till riksdagen (2021/22:RS2) behandlas inte frågan om användandet av bonuspoäng för medresenärer i och med att regleringen görs i en föreskrift och således inte underställs riksdagens beslut. Av ett motiv-pm till ersättningsföreskriften framgår, med följande motivering, att utredningens förslag inte ledde fram till någon ändring av 3 kap. 47 § ersättningsföreskriften:

Bestämmelsen innebär att en ledamot som använder bonuspoäng för att betala sin egen tjänsteresa får bekosta en medresandes tjänsteresa som genomförs tillsammans med ledamoten. Liksom tidigare gäller även fortsättningsvis att bestämmelsen tillåter en ledamot att använda sina bonuspoäng för att bekosta en medresandes resa bara om bonuspoängutfärdarens regelverk tillåter detta. Bestämmelsen avser alla typer av bonuspoäng. Det som har ändrats är att den tidigare möjligheten att finansiera resan för en medresande anställd vid Riksdagsförvaltningen tas bort. Däremot kan resan för en medresande ledamot eller en medresande partikanslianställd fortfarande finansieras med bonuspoäng när övriga förutsättningar är uppfyllda.

Utredningen föreslog att även möjligheten att bekosta en medresande partikanslianställds tjänsteresa skulle tas bort eftersom det enligt utredningen konstaterats att det finns en risk att Riksdagsförvaltningen indirekt betalar för något som förvaltningen rätteligen inte ska stå för och som utgör en förmån som ska beskattas. Ytterst är det dock Skatteverket eller allmän förvaltningsdomstol som avgör vilket utrymme som finns enligt gällande lagstiftning för en ledamot att bekosta medresandes tjänsteresor med bonuspoäng utan att detta leder till förmånsbeskattning. Såvitt det är känt finns det inte något vägledande avgörande i dessa frågor vare sig från Skatteverket eller från förvaltningsdomstol. Riksdagsstyrelsen anser att det dock i stället bör införas en ny modell för ersättning för sådana resekostnader, som inte är förknippad med de risker för förmånsbeskattning som utredningen har identifierat, och att frågan ska utredas i särskild ordning.

20.9.4 Regeringskansliet och andra myndigheter

Enligt de riktlinjer för möten och resor i Regeringskansliet som gäller fr.o.m. den 1 december 2023 (punkt 5.6) får flygbonus och förmåner från flygbolag, hotell och andra leverantörer vid en tjänsteresa bara användas vid förrättningar och resor i tjänsten. Bonus som intjänats vid tjänsteresor kan användas för tillträde till lounges och för uppgradering till högre serviceklass. Däremot kan sådan bonus inte användas för förtäring eller andra privata levnadskostnader. Möjligheter till bonus får aldrig påverka valet av leverantör eller bokningar av tjänsteresor på något annat sätt.

Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar (2020/21:URF2 s. 177) gjorde en översiktlig genomgång av regleringen av bonuspoäng och andra trohetsförmåner hos statliga myndigheter och kommuner. Genomgången visade att regleringen i huvudsak motsvarade vad som gällde för riksdagens ledamöter. Återkommande var att bonuspoäng och liknande trohetsförmåner bara fick användas för att bekosta andra tjänsteresor och att privat användning inte var tillåten. Utredningen kunde dock inte, vare sig hos Regeringskansliet eller hos någon annan statlig myndighet, hitta någon reglering som innebar att andra resenärers tjänsteresor kunde finansieras med bonuspoäng.

20.9.5 Överväganden

I likhet med vad som tidigare har förts fram i den här frågan anser kommittén att hanteringen av bonuspoäng och andra trohetsförmåner inte är helt oproblematisk. Den nuvarande regleringen innebär att det inte är tillåtet att använda bonuspoäng och liknande förmåner för privata ändamål eftersom en sådan användning innebär en skattepliktig förmån. Riksdagsförvaltningens möjligheter att kontrollera hur förmåner som intjänats vid tjänsteresor används är dock mycket små. Riksdagsförvaltningen är t.ex. inte part i avtalet om lojalitetsprogrammen, och resor som betalas med intjänade bonuspoäng redovisas inte i någon reseräkning eller på något annat sätt. Riksdagsförvaltningen har således inte kännedom om i vilken utsträckning möjligheten att använda bonuspoäng och liknande förmåner utnyttjas och inte heller vem medresenären är, ändamålet med hans eller hennes resa eller om resan uppfyller kraven enligt ersättningslagen för att betraktas som en tjänsteresa. Det finns alltså en viss risk att Riksdagsförvaltningen indirekt betalar för något som förvaltningen rätteligen inte ska stå för. I sammanhanget bör också nämnas att det endast är talmannen, ledamöterna och ersättare för dessa som enligt ersättningslagen har rätt till ersättning vid en tjänsteresa. Anställda vid partigruppkanslierna har inte rätt till någon sådan ersättning från Riksdagsförvaltningen. Vidare finns det en viss risk för att resan utgör en förmån som ska beskattas.

Kommittén har inom ramen för sitt uppdrag att se över utrymmet för att använda bonuspoäng övervägt ett par alternativa modeller för ersättning för resekostnader för de medresenärer vars resor i dag kan finansieras med ledamöternas bonuspoäng. Som ett alternativ har kommittén övervägt en ordning som skulle innebära att ett nytt ekonomiskt stöd till partigrupperna införs i partigruppssödlagen. Kommittén anser dock att det finns en överhängande risk för att en sådan ordning skulle innebära att stödet inte skulle komma alla ledamöter till del, och kommittén har därför valt att inte gå vidare med ett sådant förslag. Vidare har kommittén övervägt möjligheten att införa någon form av kostnadsersättning som ett alternativ till möjligheten att finansiera vissa medresenärers tjänsteresor med bonuspoäng. Kommittén befarar dock att en sådan ordning skulle medföra en relativt omfattande administration, vilket inte ligger i linje med kommitténs strävan i övrigt. Därför har kommittén valt att inte heller gå vidare med det förslaget.

Enligt kommitténs uppfattning förefaller många ledamöter vara nöjda med den ordning som gäller i dag och som innebär att ledamöterna, vid sina tjänsteresor, kan bekosta vissa medresenärers tjänsteresor med intjänade bonuspoäng. Det går visserligen inte att komma ifrån att möjligheten innebär att det finns en viss risk för en användning som skulle kunna leda till förmånsbeskattning. Den risken gäller dock inte bara när bonuspoäng används för att finansiera en medresenärs resa utan vid all användning av intjänade bonuspoäng.

Trots de risker som redovisas ovan anser kommittén att övervägande skäl talar för att den nuvarande ordningen bör bibehållas. Någon alternativ modell för ersättning för resekostnader för de medresenärer vars resor i dag kan finansieras med ledamöternas bonuspoäng bör således inte införas. I sammanhanget

bör också nämnas att riksdagens ledamöter beslutar om många av sina tjänsteresor själva och att de då på eget ansvar måste beakta bestämmelserna i ersättningslagen och ersättningsföreskriften när det t.ex. gäller val av färdmedel och färdväg. Systemet bygger således på förtroende, och ledamöterna ansvarar fullt ut, och ytterst inför väljarna, för sina resebeslut (2020/21:URF2 s. 330 f.). Att ledamöterna inte använder sina bonuspoäng på ett sätt som kan leda till förmånsbeskattning samt i övrigt följer det regelverk som gäller för användning av bonuspoäng ligger, enligt kommittén, i linje med detta.

20.10 Registret över ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen

Kommitténs förslag i korthet

En uppgift om en fastighets beteckning ska inte längre registreras i det ekonomiska registret för det fall en ledamot helt eller delvis äger en näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen. I stället ska endast förekomsten av ett sådant ägande registreras.

Kommitténs bedömning i korthet

Skyldigheten för riksdagsledamöterna att anmäla uppgifter till det ekonomiska registret bör inte utökas till att gälla fler åtaganden. Registreringen av åtaganden och ekonomiska intressen bör inte heller vara föremål för någon annan uppföljning än den som kammarkansliet gör för att säkerställa att alla riksdagsledamöter anmäler sina uppgifter till registret.

20.10.1 Inledning

Enligt lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen ska Riksdagsförvaltningen föra ett register (ekonomiska registret) med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen (1 §). Av utredningens direktiv framgår att kommittén ska se över och utvärdera lagen och dess tillämpning. Särskilda frågor i sammanhanget är om registreringskyldigheten bör gälla fler åtaganden än i dag och om registreringen av åtaganden och ekonomiska intressen bör vara föremål för uppföljning och hur en uppföljning i så fall bör genomföras.

20.10.2 Registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

Bakgrund

Lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen trädde i kraft den 1 september 1996, och registreringsförfarandet började tillämpas fr.o.m. riksmötet 1996/97.

Registret syftar till att ge samlad information om ledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse. I förarbetena anges inledningsvis att den som fått förtroendeuppdraget att vara riksdagsledamot öppet bör kunna redovisa uppdrag och inkomst- och förmögenhetsförhållanden som kan tänkas skapa lojalitetskonflikter och påverka det politiska uppdraget. Syftet med en registrering är att öppet redovisa de olika bindningar och intressen som kan tänkas påverka det politiska uppdraget (förs. 1995/96:RFK2 s. 6 f.).

Lagen har sedan den trädde i kraft utvärderats och ändrats vid ett par tillfällen. En av de större ändringar som gjorts är att anmälningsskyldigheten, fr.o.m. den 1 mars 2008, blev obligatorisk för alla ledamöter från att tidigare ha varit frivillig (framst. 2006/07:RS3, bet. 2007/08:KU2). En annan större förändring i lagen trädde i kraft den 1 januari 2017 och innebär att även vissa skulder ska anmälas och registreras (framst. 2015/16:RS6, bet. 2016/17:KU9). Den senaste översynen av lagen gjordes under riksmötet 2017/18, och vissa lagändringar infördes som en följd av anpassningar till EU:s dataskyddsförordning³ (framst. 2017/18:RS7, bet. 2017/18:KU25).

Det finns ett stort medialt intresse för det ekonomiska registret. Riksdagens kammarkansli får löpande in förfrågningar från journalister som vill ta del av hela eller delar av registret.

I det här sammanhanget kan det också finnas skäl att nämna den uppförandekod som sedan den 1 januari 2017 gäller för ledamöterna i Sveriges riksdag. Talmanspresidiet och partigruppernas ledare bekräftade uppförandekoden den 12 oktober 2022. Uppförandekoden sammanfattar de regelverk och värden som är centrala i ledamotsuppdraget. Den utgör på så sätt en gemensam etisk grund för uppdraget som ledamot. Som en allmän utgångspunkt anges i uppförandekoden bl.a. att riksdagens ledamöter i sitt uppdrag ska agera för att främja allmänintresset och inte utnyttja sin ställning för personlig vinning. Uppdraget ställer höga krav på integritet, och situationer som kan skada folkets förtroende för riksdagen bör undvikas.⁴

Lagens huvudsakliga innehåll

Som nämnts ovan ska Riksdagsförvaltningen föra ett register (ekonomiska registret) med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen (1 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). Vad som sägs i lagen om ledamot gäller även talmannen samt samtliga ersättare som utövar uppdrag som ledamot och som beräknas tjänstgöra under minst tre månader i följd (2 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴ En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag, s. 5.

Riksdagsförvaltningen får behandla personuppgifter i det ekonomiska registret om det är nödvändigt för att ge en samlad information om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse (5 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen).

Uppgifter registreras efter anmälan av riksdagsledamot (3 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). Till registret ska ledamoten anmäla alla vid anmälningstillfället relevanta uppgifter om vissa särskilt uppräknade förhållanden. En ledamot som inte har något att anmäla ska anmäla det till registret, och registret ska innehålla en anteckning om det (4 och 9 §§ lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). En anmälan ska göras skriftligen till riksdagens kammarskansli inom fyra veckor från det att riksdagen sammanträtt första gången efter ett val eller från den senare tidpunkt då uppdraget som riksdagsledamot påbörjades (6 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). Nya registreringspliktiga uppgifter eller ändringar av registrerade uppgifter ska anmälas skriftligen inom fyra veckor efter det att de uppkommit (7 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen).

Uppgifterna i registret ska vara offentliga (8 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). Som huvudregel ska uppgifterna registreras senast tre veckor efter anmälan. Innan anmälda uppgifter får registreras ska dock i förekommande fall enskilda och juridiska personer samt offentliga organ ges tillfälle att yttra sig över uppgifter som berör dem. Om ett sådant yttrande innehåller en invändning mot en lämnad uppgift, ska riksdagsledamoten ges tillfälle att ändra eller komplettera sin anmälan (10 och 11 §§ lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen).

Om en ledamot inte fullgjort sin skyldighet att anmäla uppgifter till registret ska talmannen meddela detta vid ett kammarsammanträde (12 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). Något sådant meddelande har hittills aldrig lämnats.

Uppgifter som ska anmälas och registreras

När lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen infördes uttalade konstitutionsutskottet, i fråga om regleringens utformning, att all slags personregistrering aktualiserar starka och legitima krav på att omsorgen om den personliga integriteten ska väga tungt. Utskottet ansåg att även om skyddet för den personliga integriteten också för riksdagsledamöter självfallet bör ligga på en hög nivå måste det i ett öppet samhälle accepteras att en riksdagsledamot i frågor som rör denne i hans eller hennes egenskap av en offentlig person bör tåla en något större insyn än vad som kan krävas av enskilda personer i övrigt. Konstitutionsutskottet framhöll att det sagda endast tar sikte på insyn i sådana frågor som har anknytning till ledamotsuppdraget och har ett tydligt allmänt intresse. Vid urvalet av de uppgifter som ska

omfattas av registreringen beaktades att det inte skulle uppkomma otillbörliga intrång i enskilda ledamöters personliga integritet (bet. 1995/96:KU13 s. 1 och 7 f.).

I 8 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen regleras vilka uppgifter som registret ska innehålla. Registret ska bl.a. innehålla uppgifter om namn, partibeteckning och valkrets beträffande ledamöter som har gjort anmälan om registrering. Vidare finns det i 8 § en uppräknning av vilka uppgifter som ska anmälas och registreras. Uppräknningen omfattar elva olika poster som redovisas nedan. Det är förekomsten av registreringspliktiga uppgifter som ska registreras, inte belopp eller värden.

| Art av åtagande eller ekonomiskt intresse | Uppgifter som ska registreras |
|---|---|
| 1. Innehav av aktier i ett aktiebolag, andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrättsförening samt andel i en motsvarande utländsk juridisk person, om värdet av aktierna eller andelen beträffande varje bolag eller förening eller motsvarande juridiska person vid anmälningstillfället överstiger två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Med aktier jämställs sådana finansiella instrument som berättigar till förvärv av aktier. | Bolagets, föreningens eller den utländska juridiska personens namn. |
| 2. Ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229). | Fastighetens beteckning. |
| 3. Avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär. | Befattningens art och arbetsgivarens namn. |
| 4. Avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån eller annan förmån som utgår under tid som omfattas av uppdraget som riksdagsledamot. | Avtalets art och arbetsgivarens namn. |
| 5. Avtal av ekonomisk karaktär med en arbetsgivare eller uppdragsgivare, även om avtalet får effekt först efter det att uppdraget som riksdagsledamot har upphört. | Avtalets art och arbetsgivarens eller uppdragsgivarens namn. |
| 6. Inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksdagsledamot. | Arten av verksamhet och i förekommande fall namnet på den juridiska person i vilken verksamheten bedrivs. |
| 7. Styrelseuppdrag och uppdrag som revisor i aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller motsvarande utländsk juridisk person. | Uppdragets art och bolagets, föreningens eller den utländska juridiska personens namn. |
| 8. Styrelseuppdrag och uppdrag som revisor i en ideell förening som har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, i en stiftelse som bedriver rörelse eller annan ekonomisk verksamhet eller i en motsvarande utländsk juridisk person. | Uppdragets art och föreningens, stiftelsens eller den utländska juridiska personens namn. |
| 9. Statligt eller kommunalt uppdrag, som inte är av endast tillfällig karaktär. | Uppdragets art och uppdragsgivarens namn. |

| Art av åtagande eller ekonomiskt intresse | Uppgifter som ska registreras |
|---|--|
| 10. Stadigvarande materiell förmån samt sekreterar- eller utredningshjälp som inte har betalats av ledamoten själv och som har anknytning till uppdraget som riksdagsledamot. | Arten av förmån och den som har bekostat den. |
| 11. Skulder, borgensåtaganden och andra åtaganden som hänför sig till verksamhet eller ekonomiska intressen enligt 1, 2 och 6. Anmälan behöver endast göras för en skuld eller ett åtagande som vid anmälningstillfället överstiger två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. | Arten av skuld eller åtagande och vilken verksamhet eller vilket intresse enligt 1, 2 och 6 som skulden eller åtagandet hänför sig till samt borgenärens namn. |

Den praktiska hanteringen

En anmälan till det ekonomiska registret görs genom att ledamöterna fyller i ett anmälningsskema i en databas och skickar in det digitalt till kammarkansliet. I anmälningsskemat ska ledamöterna fylla i alla uppgifter som ska föras in i registret. Om en ledamot inte har några uppgifter att anmäla i hela eller delar av anmälningsskemat ska även detta anges. Det går inte att skicka in anmälningsskemat om någon del av skemat inte har fyllts i. Det tas inte fram några uppgifter genom kammarkansliets försorg, och kammarkansliet gör inte heller någon bedömning av om en anmälan innehåller korrekta uppgifter. Vid några enstaka tillfällen har det dock hänt att en uppgift som lämnats är uppenbart ofullständig, t.ex. att en fastighetsbeteckning saknats när det i skemat står att både borgenär och fastighetsbeteckning ska anges. Kammarkansliet har då kontaktat ledamoten.

Efter ett val går kammarkansliet ut med information om att både nya och återvalda ledamöter ska ge in en anmälan till registret inom fyra veckor. När två veckor har gått påminner kammarkansliet de ledamöter som ännu inte anmält sina uppgifter till registret. Påminnelsen skickas i det skedet vanligtvis direkt till ledamoten med e-post. När ytterligare en vecka har gått påminns ledamöterna en gång till. Vid den här tidpunkten förekommer det att kammarkansliet ringer de ledamöter som inte har uppfyllt sin anmälningsskyldighet. Det kan då också vara aktuellt för kammarkansliet att kontakta gruppleddare eller partigruppsskanslier för att påminna ledamoten. Kammarkansliet arbetar även löpande under en valperiod för att få in anmälningar till registret när nya ledamöter börjar under en valperiod eller när en ersättare beräknas tjänstgöra under minst tre månader i följd. Det har hittills inte hänt att någon ledamot inte anmält sina uppgifter till registret i rätt tid.

Kammarkansliet skickar löpande under valperioden ut påminnelser till ledamöterna om skyldigheten att anmäla förändringar i de registreringspliktiga uppgifterna. Sådana påminnelser skickas ut ungefär en gång i halvåret.

20.10.3 Vissa andra register över åtaganden och ekonomiska intressen

Särskilt om statsrådets innehav av finansiella instrument m.m.

Lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument trädde i kraft den 1 januari 2019. Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet för statsråden och vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och regioner att anmäla innehav av finansiella instrument (1 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

För betydelsen av begreppet finansiellt instrument hänvisar lagen till 1 kap. 4 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Med finansiellt instrument avses bl.a. överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument och andelar i företag för kollektiva investeringar (t.ex. andelar i värdepappersfonder).

Enligt lagen är statsråden skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument (3 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). I vissa fall ska även sådana finansiella instrument som statsrådet indirekt förfogar över anmälas. Det gäller finansiella instrument som ingår i en försäkring och som statsrådet har rätt att fatta placementsbeslut om, finansiella instrument som innehas av ett underårigt barn som står under statsrådets vårdnad, och finansiella instrument som innehas av en juridisk person över vilken statsrådet har ett bestämmande inflytande (8 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument och 6 § förordningen [2018:2014] om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

En anmälan om det fullständiga innehavet ska göras till Regeringskansliet så snart statsrådet fått kännedom om att han eller hon är anmälningsskyldig. Anmälan ska även göras årligen senast den 31 januari. Om statsrådet inte har några finansiella instrument som omfattas av anmälningsskyldigheten ska han eller hon anmäla det vid samma tidpunkt. Förändringar i innehavet ska anmälas senast sju dagar efter det att förändringen gjordes, men om det finns synnerliga skäl får regeringen fatta beslut om att en länge tidsfrist ska gälla. Vid regelbundet sparande i bl.a. värdepappersfonder ska anmälan om vilket belopp sparandet avser göras vid första förvärvet och därefter vid förändringar av beloppet och om sparandet upphör. Därutöver ska en årlig anmälan göras (9 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument och 9 § förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

I samma omfattning som för eget innehav av finansiella instrument har statsråden åtagit sig att anmäla även makes, sambos eller registrerad partners innehav av finansiella instrument. Statsråden har därutöver åtagit sig att anmäla vissa övriga engagemang. Anmälan i de här delarna följer inte av någon författningsreglering utan bygger på ett åtagande som varje statsråd ingår. De övriga engagemang som statsråden åtagit sig att anmäla gäller sammanfattningsvis följande:

- anställningar och uppdrag under de fyra år som föregått utnämningen till statsråd, annat än för det egna partiet och dess organisationer
- näringsverksamhet i bolag eller i annan form (pågående, avslutad eller vilande
- avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt betalning av lön, pension, pensionsavgifter och liknande
- avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande arrangemang, annat än för det egna partiet och dess organisationer.

Statsrådets anmälningar lämnas in till rättschefen i Statsrådsberedningen. Vanligtvis skickas ett meddelande till samtliga departement med en uppmaning till statsråden att anmäla finansiella instrument och övriga engagemang. Om det saknas anmälningar efter den 31 januari påminns de berörda statsråden. Tjänstemän i Regeringskansliet går igenom anmälningarna och har möjlighet att be om kompletteringar om ett sådant behov uppstår.

Anmälningsskyldighet för vissa offentliga funktionärer vid Regeringskansliet och andra statliga myndigheter, kommuner och regioner

I lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument finns, utöver bestämmelser som rör statsråden, även bestämmelser om skyldighet för vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och regioner att anmäla innehav av finansiella instrument (1 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

Enligt lagen ska, om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en myndighet, de som ingår i myndighetens ledning vara skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument. Regeringen får meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter en sådan anmälningsskyldighet ska gälla och även besluta om en sådan anmälningsskyldighet i ett enskilt fall (4 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). En myndighet vars ledning omfattas av anmälningsskyldighet ska besluta att andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation (5 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). Samma sak gäller för arbetstagare och uppdragstagare vid Regeringskansliet (6 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

I 5 § förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument finns en uppräkningslista av vilka myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten.

För kommuner och regioner gäller att om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom kommunen eller regionen, får dessa

besluta att de arbetstagare eller uppdragstagare som kommunen eller regionen bestämmer ska vara skyldiga att anmäla sina finansiella instrument (7 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). Med uppdragstagare avses även valda ledamöter och ersättare i ett organ inom en kommun eller region (prop. 2017/18:263 s. 45).

I likhet med vad som gäller för statsråd ska den som är anmälningsskyldig till myndigheten, kommunen eller regionen anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet. Om den som är anmälningsskyldig inte innehar några finansiella instrument, ska han eller hon anmäla det. Myndigheten, kommunen eller regionen ska föra en förteckning över anmälningarna (9 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

Ytterligare en likhet med vad som gäller för statsråd är att vissa finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska omfattas av anmälningsskyldigheten (8 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument och 6 § förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). Däremot behöver anmälningsskyldiga vid Regeringskansliet och andra myndigheter, kommuner och regioner som huvudregel inte anmäla innehav av t.ex. andelar i värdepappersfonder (2–4 och 7 §§ förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). Anmälningsskyldigheten får också begränsas till att gälla endast vissa särskilt angivna finansiella instrument (8 § förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla finansiella instrument).

Riksbanken, Riksrevisionen och AP-fonderna

Lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument gäller inte för myndigheter under riksdagen och inte heller de allmänna pensionsfonderna (1 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

För Riksbanken finns i stället bestämmelser om anmälningsskyldighet i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank. Sammanfattningsvis kan sägas att ordföranden, vice ordföranden i fullmäktige och ledamöterna i direktionen, när uppdraget eller anställningen påbörjas, skriftligen ska anmäla innehav av finansiella instrument och vissa övriga särskilt uppräknade åtaganden till riksdagen (7 kap. 20 § lagen om Sveriges riksbank). Utöver finansiella instrument ska bl.a. ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) anmälas. Anmälningsskyldigheten gäller även för övriga ledamöter i fullmäktige och de arbets- eller uppdragstagare som Riksbanken bestämmer. Arbets- eller uppdragstagare ska göra sin anmälan till Riksbanken (7 kap. 22 § lagen om Sveriges riksbank).

Bestämmelser om anmälningsskyldighet för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören finns i tillägsbestämmelse 13.6.2 riksdagsordningen. Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören ska skriftligen till riksdagen anmäla innehav och

ändring i innehavet av finansiella instrument samt vissa övrigt särskilt uppräknade åtaganden. Vidare anges i 14 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen att riksrevisorn och riksrevisionsdirektören inte får inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag som Riksrevisionen har tillsyn över. Anmälningsskyldighet i fråga om innehav och ändringar i innehav av finansiella instrument gäller även för de arbetstagare, uppdragstagare och funktionärer som riksrevisorn bestämmer. Vid Riksrevisionen ska det föras en förteckning över sådana finansiella instrument som innehas av arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer i Riksrevisionen med särskild insynställning (14 a § lagen med instruktion för Riksrevisionen).

För AP-fonderna finns bestämmelser om skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument och förändringar i innehavet i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

Uppföljning och tillsyn

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning. Utskottet ska enligt 13 kap. 2 § regeringsformen minst en gång om året meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Vid konstitutionsutskottets granskningar har det förekommit att statsråds engagemang och innehav av finansiella instrument uppmärksammas (bl.a. bet. 2007/08:KU20, bet. 2013/14:KU20 och bet. 2022/23:KU20).

Anmälningsskyldigheten inom myndigheter, kommuner och regioner följde tidigare av den nu upphävda lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Enligt den lagen omfattades anmälningsskyldigheten av Finansinspektionens tillsyn. Lagen upphörde att gälla i januari 2019 när lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument trädde i kraft. Finansinspektionens befogenhet att utöva tillsyn fördes inte över till den nya lagen.

Att Finansinspektionen hade i uppgift att utöva tillsyn hängde samman med att anmälningsskyldigheten inom myndigheter, kommuner och regioner infördes som en del av insiderlagstiftningen på finansmarknadsområdet. När bestämmelserna om anmälningsskyldighet inom myndigheter, kommuner och regioner fördes till en ny särskild lag ansåg regeringen att det inte längre var motiverat att låta Finansinspektionen utöva tillsyn över att regelverket följdes. Myndigheternas hantering i de här avseendena borde i stället följas upp inom ramen för regeringens löpande myndighetsstyrning. Förhållandena på området kunde även komma att granskas av Riksrevisionen. I förarbetena hänvisade regeringen också till vad som hade uttalats när bestämmelsen om anmälningsskyldighet för offentliga funktionärer hade införts på 1990-talet, nämligen att den skulle ses som en ordningsregel, men att reglerna om disciplinansvar eller avskedande kunde komma i fråga för arbetstagare som inte fullgjorde

anmälningsskyldigheten (prop. 1990/91:42 s. 98). Enligt regeringen fanns det goda förutsättningar för en ändamålsenlig kontroll av att både de offentliga funktionärerna och de berörda myndigheterna fullgjorde sina skyldigheter (prop. 2017/18:263 s. 38).

20.10.4 Överväganden

Skyldigheten för ledamöterna att anmäla uppgifter till det ekonomiska registret bör inte utökas till att gälla fler åtaganden

Kommittén har i uppdrag att se över och utvärdera lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen och dess tillämpning. Frågan om anmälningsskyldighetens omfattning har tidigare varit föremål för utvärdering. En utökning av anmälningsskyldigheten bedömdes 2007 inte vara nödvändig (framst. 2006/07:RS3 och bet. 2007/08:KU2). Sedan januari 2017 omfattar dock anmälningsskyldigheten även vissa skulder som riksdagsledamöterna har (framst. 2015/16:RS6 och bet. 2016/17:KU9).

Kommittén konstaterar att lagen innehåller en detaljerad uppräkningslista av de åtaganden och ekonomiska intressen som riksdagsledamöterna ska anmäla till registret. Enligt kommitténs uppfattning ger det ekonomiska registret, genom de uppgifter som registreras i dag, en bra bild av de olika bindningar och intressen som kan tänkas påverka riksdagsledamöternas politiska uppdrag. Registret fyller därmed sitt syfte att ge en samlad information om riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse. Kommittén bedömer därför att skyldigheten för riksdagsledamöterna att anmäla uppgifter till det ekonomiska registret inte bör utökas till att gälla fler åtaganden.

En uppgift om en fastighets beteckning ska inte längre registreras

Kommittén framhåller i avsnitt 17.6.1 att en viktig del i ett demokratiskt samhälle är att riksdagens ledamöter kan fullgöra sitt uppdrag under trygga former, och kommittén anser att skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter bör stärkas. Det här är något som måste beaktas även i samband med att ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen registreras.

Om en ledamot helt eller delvis äger en näringsfastighet ska i dag fastighetens beteckning registreras i det ekonomiska registret. En uppgift om en fastighetsbeteckning är i många fall harmlös men med en sådan uppgift är det enkelt att t.ex. få fram gatuadressen till den aktuella fastigheten. En fastighetsbeteckning är därför i princip att jämföras med en adressuppgift (prop. 2005/06:161 s. 51 och prop. 2019/20:95 s. 9).

Kommittén vill i det här sammanhanget påminna om att när lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen infördes uttalade konstitutionsutskottet att all slags personregistrering aktualiserar starka och legitima krav på att omsorgen om den personliga integriteten ska väga tungt. Utskottet ansåg att även om skyddet för den personliga integriteten

också för riksdagsledamöter självfallet bör ligga på en hög nivå måste det i ett öppet samhälle accepteras att en riksdagsledamot i frågor som rör denna person i hans eller hennes egenskap av en offentlig person bör tåla en något större insyn än vad som kan krävas av enskilda personer i övrigt. Konstitutionsutskottet framhöll att det sagda endast tar sikte på insyn i sådana frågor som har anknytning till ledamotsuppdraget och har ett tydligt allmänt intresse. Vid urvalet av de uppgifter som ska omfattas av registreringen beaktades att det inte skulle uppkomma otillbörliga intrång i enskilda ledamöters personliga integritet (bet. 1995/96:KU13 s. 1 och 7 f.).

Vid bedömningen av vilka uppgifter som ska ingå i registret måste således en avvägning av olika intressen göras. Omsorgen om den personliga integriteten ska väga tungt samtidigt som en riksdagsledamot måste tåla en något större insyn än vad som kan krävas av enskilda personer i övrigt.

Som framgår av avsnitt 17.5 utsätts riksdagens ledamöter inte sällan för olika typer av hot och trakasserier. Det förekommer också att ledamöter, på grund av att de utsätts för hot, har skyddade personuppgifter. Innebörden av detta är, enligt kommittén, att vissa uppgifter som rör ledamöterna måste behandlas med särskild omsorg för att det inte ska uppkomma otillbörliga intrång i enskilda ledamöters personliga integritet. En uppgift om en fastighetsbeteckning för en näringsfastighet som en ledamot äger är, enligt kommittén, ett exempel på en sådan uppgift eftersom det inte går att utesluta att det förekommer situationer där en riksdagsledamot äger en näringsfastighet och samtidigt är bosatt på den. En uppgift om en fastighetsbeteckning bör i sådana fall kunna jämföras med en uppgift om ledamotens privatbostad.

Därför är det, enligt kommitténs uppfattning, mindre lämpligt att registrera en så detaljerad uppgift som fastighetsbeteckningen i det ekonomiska registret. Uppgiften i sig kan inte heller anses nödvändig för att ge en samlad information om riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse (5 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen). För att upprätthålla syftet med registret, att öppet redovisa de olika bindningar och intressen som kan tänkas påverka det politiska uppdraget, anser kommittén att det är tillräckligt att förekomsten av helt eller delvis ägande registreras. Det gäller särskilt i kombination med att en uppgift om inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksdagsledamot också ska föras in i registret. Kommittén anser vidare att det, vid bedömningen av vilka uppgifter som ska anmälas och registreras i det ekonomiska registret, bör vara möjligt att dra paralleller till vad som gäller för statsrådets anmälningskyldighet. Kommittén noterar att någon uppgift om ägande av näringsfastighet inte ska anmälas av statsråden, vare sig enligt den rättsliga reglering som finns eller enligt den överenskommelse som statsråden ingår.

Kommittén föreslår därför att en uppgift om en fastighetsbeteckning inte längre ska registreras i det ekonomiska registret för det fall en ledamot helt eller delvis äger en näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen. Vilken fastighet ägandet avser kommer således inte längre att framgå av registret.

I stället ska endast förekomsten av ett sådant ägande registreras. Kommitténs förslag medför ändringar i 8 § lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

Registreringen bör inte vara föremål för någon annan uppföljning än den som kammarkansliet gör

Någon kontroll eller uppföljning av om de uppgifter som anmäls till registret är fullständiga och korrekta görs inte i dag. Möjligheten för t.ex. kammarkansliet att göra en sådan kontroll är också begränsad. En del av de uppgifter som ska anmälas till registret, bl.a. uppgifter om anställningar och avtal med tidigare och nuvarande arbetsgivare, är inte av en sådan karaktär att de på ett enkelt sätt kan hämtas in av kammarkansliet genom t.ex. förfrågningar till andra myndigheter eller genom sökningar i andra register. Att kammarkansliet skulle kontrollera alla uppgifter som lämnas eller om någon uppgift saknas är således inte möjligt i praktiken.

Ordningen med det ekonomiska registret förutsätter att ledamöterna själva anmäler alla de uppgifter som omfattas av anmälningsskyldigheten. Uppgifterna i registret är offentliga och kan begäras ut och granskas av t.ex. allmänheten och medierna. Ledamotsuppdraget är ett förtroendeuppdrag, och ledamöterna ansvarar ytterst inför sina väljare. För att upprätthålla förtroendet inför väljarna ligger det i varje ledamots eget intresse att de uppgifter som anmäls till registret är korrekta och fullständiga.⁵

Kammarkansliet arbetar i början av varje valperiod och löpande under valperioden för att alla ledamöter och ersättare ska anmäla sina uppgifter till registret inom föreskriven tid. Det har hittills inte hänt att någon ledamot anmält uppgifter till registret för sent. Kammarkansliet påminner även ledamöterna löpande under valperioden om att anmäla förändringar.

Kommittén gör därför bedömningen att registreringen av åtaganden och ekonomiska intressen inte bör vara föremål för någon annan uppföljning än den som kammarkansliet gör för att säkerställa att alla riksdagsledamöter anmäler sina uppgifter till registret.

⁵ Se även En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag, s. 5.

20.11 Tidigare riksdagsledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler

Kommitténs förslag i korthet

Den tillträdesrätt som gäller i dag ska fortsätta att gälla för tidigare ledamöter som har utövat uppdraget som ledamot under minst en valperiod, eller under en motsvarande sammanhängande tidsperiod. De tidigare ledamöter som utövat sitt uppdrag under en kortare tid ska däremot fortsättningsvis inte omfattas av den tillträdesrätten.

Tidigare ersättare för en riksdagsledamot som tjänstgjort som talman, statsråd eller statssekreterare ska omfattas av samma rätt till tillträde till riksdagens lokaler som tidigare ledamöter.

Kommitténs bedömning i korthet

Kommittén lyfter i sammanhanget också fram frågan om behovet av en uppförandekod för tidigare ledamöter som har rätt till tillträde till riksdagens lokaler. En sådan uppförandekod, som t.ex. tillämpas inom Europaparlamentet för tidigare ledamöter för att minska risken för lobbyism, skulle exempelvis kunna upprättas i form av en överenskommelse mellan talmanen och gruppledarna.

20.11.1 Inledning

Tidigare riksdagsledamöter har sedan gammalt en rätt till tillträde till riksdagens lokaler som har ansetts vara motiverad med hänvisning till riksdagsledamotsuppdragets speciella karaktär. Rätten till tillträde för tidigare ledamöter var oreglerad fram till 2006 när bestämmelser om tillträdesrätten fördes in i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2006:2) om säkerhet och fredstida krishantering. I dag regleras tillträdesrätten i 6 kap. 7 och 8 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna (säkerhetsföreskriften). Enligt bestämmelserna i säkerhetsföreskriften beslutar Riksdagsförvaltningen om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter. Föreskriften kompletterar lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

I kommitténs uppdrag ingår att se över frågan om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter och överväga behovet av ändrade föreskrifter.

20.11.2 Tillträde till riksdagens lokaler

Allmänt

Med riksdagens lokaler avses alla utrymmen som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som riksdagen, Riksdagsförvaltningen eller partigrupper-

kanslierna disponerar för sin verksamhet (2 kap. 3 § säkerhetsföreskriften). Med tillträde till riksdagens lokaler avses, i det nu aktuella sammanhanget, att en person själv kan bereda sig tillträde med hjälp av ett passerkort med nyckelfunktion eller att en person har rätt att bli insläppt om han eller hon ringer på en ringklocka eller liknande vid dörren till det aktuella utrymmet.⁶

Bestämmelser om vem som har rätt till tillträde till riksdagens lokaler finns i grundlag, lag och, som nämnts ovan, i föreskrift utfärdad av riksdagsstyrelsen.

Riksdagens lokaler är skyddsobjekt

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter och grovt rån (1 § skyddslagen). Byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen får, enligt lagen, beslutas vara skyddsobjekt (4 § 2 skyddslagen). Ett beslut om att en viss byggnad, anläggning, område eller annat objekt utgör ett skyddsobjekt innebär bl.a. att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § skyddslagen).

Enligt ett regeringsbeslut i december 2014 är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt. I beslutet föreskrivs att allmänheten ska ha tillträde till sammanträden i riksdagens kammare i den utsträckning regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO) kräver det.

Närvarorätt vid offentliga sammanträden i riksdagens kammare och utskott

En grundläggande princip är att kammarens sammanträden som huvudregel är offentliga (4 kap. 9 § första stycket RF). Det finns alltså en grundlagsstadgad rätt för var och en att närvara vid kammarens offentliga sammanträden. Med det följer också en rätt till tillträde till riksdagens lokaler.

Den som vill lyssna på ett kammarsammanträde får göra det från åhörarläktaren. Enligt beslut av talmannen får anställda vid riksdagens utskottskanslier, i Regeringskansliet och vid partigruppkanslierna vistas i själva kammaren vid andra sammanträden än voteringar för att fullgöra uppdrag som sakkunniga till ledamöter och statsråd. Även den som tidigare har varit riksdagsledamot får då vistas i kammaren. Det finns särskilda sittplatser för dessa personer.

Utskotten och EU-nämnden sammanträder normalt inom stängda dörrar men får, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, besluta att ett sammanträde

⁶ Promemorian En ny föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, daterad 2019-03-18, dnr 1782-2018/19, s. 61, och 2020/21:URF3 s. 158.

ska vara offentligt (7 kap. 16 och 17 §§ RO). Vid ett offentligt sammanträde ska det finnas särskilda platser för åhörare (7 kap. 18 § RO).

Rätt till tillträde för vissa kategorier

Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter innehåller bestämmelser om säkerhetsskydd, dvs. skydd av säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (2 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Lagen tar sikte på skydd mot bl.a. spioneri, sabotage och terroristbrott samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd och planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (3 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Säkerhetsskyddet ska utformas med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar och med beaktande av enskildas integritet. Öppenhet gentemot allmänheten och företrädare för massmedierna ska särskilt beaktas vid utformningen av säkerhetsskyddet i riksdagen och Riksdagsförvaltningen (4 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter).

Säkerhetsskyddsåtgärder tar sikte på bl.a. fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Fysisk säkerhet ska förebygga dels att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, dels skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt (7 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Den fysiska säkerheten ska utformas så att enskildas rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt (8 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga ur säkerhetssynpunkt får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller deltar i säkerhetskänslig verksamhet (9 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). En del av personalsäkerheten utgörs av den reglering som finns i 3 kap. säkerhetsskyddslagen (2018:585) om säkerhetsprovning och som enligt 1 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen gäller för riksdagen och dess myndigheter.

Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter innehåller inte några detaljbestämmelser om rätt till tillträde till riksdagens lokaler. Sådana bestämmelser finns i stället i säkerhetsföreskriften som kompletterar lagen.

I föreskriften finns en upplysning om att det i regeringsformen, riksdagsordningen och i lag finns bestämmelser om allmänhetens och andras tillträde till riksdagens lokaler. Därutöver får tillträde till riksdagens lokaler endast ske i enlighet med bestämmelserna i föreskriften (6 kap. 1 § säkerhetsföreskriften).

Bestämmelserna i föreskriften är utformade på så sätt att vissa grupper av personer har en rätt till tillträde till riksdagens lokaler som grundar sig direkt på föreskriften. Här innefattas talmannen, riksdagens ledamöter och tjänstgörande ersättare, statsråd och Sveriges företrädare i Europaparlamentet. Vissa utrymmen får dock undantas från tillträdesrätten efter beslut av Riksdagsförvaltningen (6 kap. 3 och 4 §§ säkerhetsföreskriften).⁷

Andra grupper av personer har enligt föreskriften rätt till tillträde till riksdagens lokaler efter beslut av Riksdagsförvaltningen. Det handlar om bl.a. anställda vid förvaltningen och partigruppskanslierna, entreprenörer, konsulter och praktikanter hos förvaltningen, nyvalda riksdagsledamöter och partifunktionärer (6 kap. 5 §§ säkerhetsföreskriften). När Riksdagsförvaltningen fattar beslut om rätt till tillträde för de här grupperna ska förvaltningen beakta behovet av tillträde för att fullgöra en anställning eller ett uppdrag. Därutöver ska förvaltningen beakta vad som följer av lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, behovet av skydd för uppgifter som det gäller sekretess för enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och intresset av att skydda teknisk och elektronisk utrustning samt stöldbegärlig egendom. Beslutet får innebära att tillträdesrätten gäller vissa tider eller vissa utrymmen inom riksdagens lokaler (6 kap. 6 § säkerhetsföreskriften).

I föreskriften regleras också det som gäller för besök i riksdagens lokaler (6 kap. 16–22 §§ säkerhetsföreskriften). Av bestämmelserna framgår exempelvis att det som huvudregel ska finnas en besöksmottagare som ansvarar för besökaren under hela besöket, att de som tar emot besök bör anmäla det i förväg hos ansvariga för tillträdeskontrollen och att besökare synligt ska bära en besöksbricka.

Riksdagsförvaltningen får utfärda ett passerkort för den som utan att vara besökare har rätt till tillträde till riksdagens lokaler (6 kap. 13 § säkerhetsföreskriften).

Riksdagsdirektören, eller säkerhetschefen om beslut inte kan avvaktas, får besluta om avvikelse från bestämmelserna i 6 kap. vid öppnande av riksmötet, utländska besök eller om det annars finns särskild anledning till det (14 kap. 2 § säkerhetsföreskriften).

Säkerhetskontroller vid inpassering

Säkerhetskontroller får äga rum i riksdagens lokaler i syfte att förebygga att någon begår ett brott i lokalerna som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (1 § lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen och ska avse visst tillfälle eller viss tid (2 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). En säkerhetskontroll får omfatta den som utan att vara ledamot av riksdagen uppehåller sig i riksdagens lokaler (3 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Anställda vid Riksdags-

⁷ Promemorior En ny föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, daterad 2019-03-18, dnr 1782-2018/19, s. 62.

förvaltningen och partigruppkanslierna får dock kontrolleras endast om det finns särskilda skäl för det. Talmannen får, om särskilda skäl talar för det, undanta personer från kontrollen.

Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till eller avvisas från lokalerna (6 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Vidare får en person som inte efterkommer en uppmaning att lämna ifrån sig vapen eller annat föremål avlägsnas från lokalerna (7 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler).

Rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter

Det som gäller för tillträde för tidigare riksdagsledamöter regleras särskilt i säkerhetsföreskriften. Enligt föreskriften gäller att Riksdagsförvaltningen beslutar om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter (6 kap. 7 § säkerhetsföreskriften). Inför beslutet ska Riksdagsförvaltningen, utöver vad som följer av lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, särskilt beakta behovet av skydd för uppgifter som det gäller sekretess för enligt offentlighets- och sekretesslagen och intresset av att skydda teknisk och elektronisk utrustning samt stöldbegärlig egendom. Beslutet får innebära att tillträdesrätten gäller vissa tider eller vissa utrymmen inom riksdagens lokaler (6 kap. 8 § säkerhetsföreskriften).

När Riksdagsförvaltningen har fattat beslut om rätt till tillträde för en tidigare riksdagsledamot får denna person ett passerkort som kan användas vid de bemannade entréerna till riksdagens lokaler under deras öppettider. En tidigare riksdagsledamot kan alltså bereda sig tillträde till lokalerna självständigt, dvs. inte enbart som besökare efter besöksanmälan. En tidigare ledamot får däremot inte passerkort med nyckelfunktion utan måste passera in genom de bemannade entréerna. Till skillnad mot det som gäller för t.ex. de nuvarande riksdagsledamöterna och anställda vid Riksdagsförvaltningen och partigruppkanslierna, måste en tidigare riksdagsledamot också gå igenom en säkerhetskontroll (röntgen och säkerhetsbågar) vid inpassering.

I dagsläget finns det ca 800 tidigare riksdagsledamöter som skulle kunna få ett aktivt passerkort utfärdat och av dessa har ca 100 tidigare ledamöter ett aktivt kort. Tidigare utfärdades kort med i princip obegränsad giltighetstid. De kort som ges ut nu har en giltighetstid på ett år, därefter måste de förnyas.

20.11.3 Frågan om tillträde har utretts tidigare

En särskild utredare

Riksdagsstyrelsen beslutade den 10 juni 2020 om direktiv till en särskild utredare att göra en fortsatt översyn av regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Utredningen skulle komplettera de förslag som lämnades i framställningen Ny lag om säkerhetsskydd i riksdagen och dess

myndigheter.⁸ Utredningen överlämnade i april 2021 betänkandet Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (2020/21:URF3).

Utredningen hade i uppdrag att bl.a. analysera hur den gällande regleringen om tillträde för tidigare riksdagsledamöter tillämpades och utreda vad som gällde för tidigare ledamöters rätt till tillträde till parlamenten i jämförbara länder. Frågor ställdes till parlamenten i Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Island, Israel, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike, och utredningen fick svar från alla länder utom Danmark. En redogörelse av svaren finns i betänkandet (s. 163 f.).

Enligt utredningen skulle tidigare riksdagsledamöters behov av tillträde till riksdagens lokaler vara avgörande vid bedömningen av vilka möjligheter till tillträde som skulle finnas för dem. Utredningen kunde inte se att det någon gång hade förts ett resonemang om just behovet. Utredningens direktiv talade om riksdagsledamotsuppdragets speciella karaktär men utredaren ansåg att det var oklart vad som låg i det resonemanget när det gällde tidigare riksdagsledamöter – en tidigare riksdagsledamot är ju inte längre riksdagsledamot. Det argumentet kunde enligt utredningen inte tas till intäkt för att det fanns ett behov av den vidsträckta tillträdesrätten. Inte heller det som hade kommit fram om ordningen i andra länder eller under samtalen med partigruppskanslierna kunde ge stöd för den gällande ordningen. Behovet av tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter bedömdes kunna tillgodoses genom bestämmelserna om besökare i övrigt. Utredningen ansåg att specialbestämmelserna om tidigare riksdagsledamöter därmed borde utmönstras (2020/21:URF3 s. 167 f.).

Riksdagsförvaltningens promemoria

Utredningens förslag till ändringar i fråga om tillträdesrätten för tidigare riksdagsledamöter behandlades av Riksdagsförvaltningen i en promemoria där även andra förslag till ändringar i säkerhetsföreskriften togs upp (dnr 2145-2021/22).

Riksdagsförvaltningen gjorde bedömningen att det, som utredningen hade anfört, var svårt att motivera en så generell och villkorlös rätt till tillträde för tidigare riksdagsledamöter som den gällande regleringen ger uttryck för. Förvaltningen ansåg därför att bestämmelserna om tidigare ledamöters rätt till tillträde skulle upphävas men noterade att flera remissinstanser hade lyft fram behovet av passerkort för tidigare ledamöter med uppdrag i riksdagens nämnder och liknande. Det konstaterades att det således fanns ett visst behov av att tidigare ledamöter kan få tillträde till och röra sig fritt i riksdagens lokaler utan att ständigt ledsagas av en besöksmottagare. Enligt Riksdagsförvaltningen riskerade en utmönstring av rätten till tillträde för tidigare ledamöter därmed att leda till en alltför skärpt reglering. Riksdagsförvaltningen ansåg därför att det borde införas en möjlighet för förvaltningen att besluta om rätt till tillträde till

⁸ Framst. 2018/19:RS6.

riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter som har ett särskilt behov av tillträde på grund av ett uppdrag med anknytning till riksdagens verksamhet. Eftersom det bedömdes vara svårt att överblicka alla situationer föreslogs också att det skulle införas en ventil som gör det möjligt för förvaltningen att besluta om tillträde för tidigare riksdagsledamöter om det annars finns särskilda skäl.⁹

Promemorian behandlades på riksdagsstyrelsens sammanträde den 15 juni 2022. Riksdagsstyrelsen, som antog promemorians övriga förslag, beslutade att återförvisa frågan om en begränsning av tillträdet till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter till Riksdagsförvaltningen.¹⁰

20.11.4 Överväganden

Inledning

Utöver den grundlagsstadgade rätten att närvara vid kammarens och utskottens offentliga sammanträden finns det inte någon grundläggande rätt att få tillträde till riksdagens lokaler. Det är i stället Riksdagsförvaltningen som har i uppgift att avgöra vad som ska gälla för tillträdet. Den grundlagsstadgade rätten att närvara vid bl.a. kammarens offentliga sammanträden måste dock givetvis beaktas. En reglering måste också utformas med hänsyn till skyldigheten enligt tryckfrihetsförordningen att tillhandahålla allmänna handlingar och får inte heller i övrigt lägga onödiga hinder i vägen för öppenheten gentemot enskilda (4 och 8 §§ lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter).

Kommitténs överväganden tar sikte på rätten för tidigare riksdagsledamöter att självständigt bereda sig tillträde till riksdagens lokaler och fritt röra sig i dem. Rätten för en tidigare riksdagsledamot att vistas i lokalerna som t.ex. en besökare omfattas inte av övervägandena.

Fortsatt rätt till tillträde för tidigare ledamöter som utövat uppdraget under minst en valperiod eller motsvarande tidsperiod

Ledamotsuppdraget är ett mycket viktigt samhällsuppdrag som är unikt och speciellt till sin karaktär. Det är också ledamotsuppdragets speciella karaktär som har motiverat den tillträdesrätt till riksdagens lokaler som tidigare ledamöter har i dag. Tillträdesrätten har tillämpats under lång tid och finns av gammal hävd. Enligt kommitténs uppfattning måste det därför finnas starka skäl för att kunna motivera en begränsning av tillträdesrätten.

Kommittén har inom ramen för sitt uppdrag att se över frågan om rätt till tillträde till riksdagens lokaler för tidigare ledamöter övervägt om det av säkerhetsskäl finns anledning att begränsa tillträdesrätten. Som framgår av avsnitt 12.3 har det allmänna säkerhetsläget i både Sverige och världen och för

⁹ Promemorian Förslag till ändringar i riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, daterad 2022-06-07, dnr 2145-2021/22 s. 52 f.

¹⁰ Protokoll från riksdagsstyrelsens sammanträde 2021/22:7, dnr 2145-2021/22.

riksdagens ledamöter försämrats. Det allmänna säkerhetsläget ställer således i dag andra krav på Riksdagsförvaltningen än tidigare. Det har lett till att förvaltningen bl.a. har sett över rutiner och instruktioner i det operativa säkerhetsarbetet, vilket medfört noggrannare kontroller av tillträdet till riksdagens lokaler när det gäller personer, varor och fordon.

För att skydda den parlamentariska processen och riksdagens ledamöter är det givetvis viktigt med en hög säkerhet i riksdagens lokaler. Det innebär dock inte i sig att tillträdesrätten för tidigare ledamöter nödvändigtvis måste begränsas. Som framgår av avsnitt 20.11.2 ovan får en tidigare riksdagsledamot som önskar tillträde till riksdagens lokaler ett passerkort som kan användas vid de bemannade entréerna under deras öppettider. Tidigare ledamöter får däremot inte passerkort med nyckelfunktion utan måste släppas in i lokalerna av en skyddsvakt. Passerkorten är dessutom begränsade till att gälla för ett år i taget. Tidigare ledamöter som önskar tillträde till lokalerna måste också gå igenom en säkerhetskontroll vid inpasseringen.

Tillträdesrätten till riksdagens lokaler är således förenad med vissa praktiska begränsningar som kan fungera i säkerhetshöjande syfte. Det talar, enligt kommitténs uppfattning, för att tidigare ledamöter kan ha rätt till tillträde till lokalerna utan att säkerheten påverkas negativt. Samtidigt måste man beakta att den genomsnittliga tjänstgöringstiden för en riksdagsledamot under de senaste årtiondena har minskat och att omsättningen av riksdagsledamöter ökat. I några enstaka fall har en riksdagsledamot t.ex. bara haft sitt uppdrag i någon eller några få dagar och sedan avgått. Efter avslutat uppdrag lämnar en del ledamöter också sitt parti eller är åtminstone inte engagerade i politiken längre.

Mot den bakgrund som redovisats, och med beaktande av ledamotsuppdragets speciella karaktär, anser kommittén att den tillträdesrätt som gäller i dag ska fortsätta att gälla för tidigare ledamöter som har utövat uppdraget som ledamot under minst en valperiod, eller under en motsvarande sammanhängande tidsperiod. Det kan t.ex. inte uteslutas att en ledamot utövar sitt uppdrag under de två sista åren under en valperiod samt under de två första åren under nästa valperiod. Även för sådana situationer bör tillträdesrätten således gälla. Däremot ska de tidigare ledamöter som utövat sitt uppdrag under en kortare tid än motsvarande en valperiod fortsättningsvis inte omfattas av den tillträdesrätt som gäller i dag. Dessa tidigare ledamöter har dock såklart samma rätt som var och en att t.ex. besöka riksdagens lokaler tillsammans med en besöksmottagare. Om det finns särskild anledning till det finns det också möjlighet för riksdagsdirektören att fatta ett beslut som avviker från bestämmelserna i 6 kap. säkerhetsföreskriften (14 kap. 2 § säkerhetsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen ska vid beslut om rätt till tillträde för en tidigare ledamot även fortsättningsvis särskilt beakta det som följer av lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, behovet av skydd för uppgifter som det gäller sekretess för enligt offentlighets- och sekretesslagen och intresset av att skydda teknisk och elektronisk utrustning samt stölbegärlig egendom. Beslutet får även innebära att tillträdesrätten gäller vissa tider eller vissa utrymmen inom riksdagens lokaler.

Kommitténs förslag påverkar inte den grundlagsstadgade rätten att närvara vid kammarens offentliga sammanträden. Förslaget inskränker inte rätten att ta del av allmänna handlingar och lägger inte onödiga hinder i vägen för öppenheten gentemot enskilda. I sammanhanget vill kommittén därutöver lyfta fram frågan om att överväga behovet av en uppförandekod för tidigare ledamöter som har rätt till tillträde till riksdagens lokaler. En sådan uppförandekod, som t.ex. tillämpas inom Europaparlamentet för tidigare ledamöter för att minska risken för lobbyism, skulle exempelvis kunna upprättas i form av en överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna.

Kommitténs förslag medför ändringar i 6 kap. 7 § säkerhetsföreskriften.

Rätt till tillträde till riksdagens lokaler för vissa ersättare

Rätten för tidigare ersättare för riksdagsledamöter att få tillträde till riksdagens lokaler har tidigare tagits bort. Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen har han eller hon dock en ersättare som normalt sett tjänstgör under en längre tidsperiod. Så kan vara fallet även när en riksdagsledamot tjänstgör som statssekreterare. Kommittén anser därför att det är rimligt att sådana tidigare långvariga ersättare ska ha samma rätt till tillträde till riksdagens lokaler som tidigare ordinarie ledamöter. Tidigare ersättare för riksdagsledamöter som tjänstgjort som talman, statsråd eller statssekreterare ska således omfattas av samma tillträdesrätt till riksdagens lokaler som tidigare ledamöter om de tjänstgjort under minst en valperiod, eller under en motsvarande sammanhängande tidsperiod. När det gäller övriga ersättare har dessa såklart samma rätt som var och en att t.ex. närvara vid kammarens sammanträden från åhörarläktaren eller besöka riksdagens lokaler tillsammans med en besöksmottagare. Det gäller oavsett om den tidigare ersättaren tjänstgjort eller inte. Om det finns särskild anledning till det finns också möjlighet för riksdagsdirektören att fatta ett beslut som avviker från bestämmelserna i 6 kap. säkerhetsföreskriften (14 kap. 2 § säkerhetsföreskriften).

Förslaget medför ändringar i 6 kap. 7 § säkerhetsföreskriften.

20.12 Talmannens lägenhet

Kommitténs förslag i korthet

Till skillnad från vad som gäller för riksdagens ledamöter är det inte parti-grupperna som hanterar tilldelningen av talmannens övernattningsbostad om han eller hon har rätt till en sådan. Det görs i stället av Riksdagsförvaltningen, vilket ska framgå av lagen om ersättning till riksdagens ledamöter genom att det förs in ett nytt andra stycke i 6 kap. 7 respektive 8 §§.

Kommitténs bedömning i korthet

Det bör inte inrättas en officiell tjänstebostad åt talmannen som han eller hon kan disponera även om han eller hon bor närmare än 50 kilometer från Riksdagshuset. Talmannen ska även fortsättningsvis omfattas av samma regler som riksdagens ledamöter när det gäller förutsättningarna för att få en övernattningsbostad.

20.12.1 Inledning

De av riksdagens ledamöter som bor mer än 50 kilometer från Riksdagshuset har rätt till en övernattningsbostad ur Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd eller, i vissa fall, ersättning för eget boende (s.k. logiersättning). Det här gäller även för riksdagens talman.

Det finns sedan länge en särskild lägenhet som är inrättad för talmannen. Kommittén ska se över frågan om lägenheten bör vara en tjänstebostad för talmannen eller en övernattningsbostad – och om han eller hon i så fall ska kunna disponera den även om han eller hon har en privat bostad närmare än 50 kilometer från riksdagen. I översynen ska bestämmelserna om förmånsbeskattning i inkomstskattelagen (1999:1229) beaktas.

20.12.2 Förmånsbeskattning

Med begreppet förmån avses en ersättning som lämnas i en annan form än kontanter eller pengar. Förmåner kan således vara av många olika slag. Det kan exempelvis handla om tillgång till tjänstebil, bostad, resor eller kaffe och frukt på arbetsplatsen.

En grundläggande princip i svensk rätt är att en ersättning för utfört arbete ska beskattas likadant oavsett om ersättningen betalas ut i pengar eller på ett annat sätt. Den här principen kommer till uttryck i 11 kap. 1 § inkomstskattelagen som anger att en förmån som erhålls på grund av en tjänst som huvudregel ska tas upp som en intäkt. Bestämmelsen ger även uttryck för principen att förmåner på grund av anställning och som innebär inbesparade levnads-kostnader för den enskilde eller hans eller hennes familj som utgångspunkt är skattepliktiga. I inkomstskattelagen finns bestämmelser om hur förmåner ska

värderas. Det finns också bestämmelser om att vissa förmåner är undantagna från att tas upp till beskattning.

Att en förmån ska erhållas på grund av en tjänst innebär att den ska lämnas på grund av ett anställnings- eller uppdragsförhållande. Riksdagens ledamöter är visserligen inte att betrakta som vare sig anställda eller uppdragstagare hos riksdagen eller Riksdagsförvaltningen, men omfattas likväl av inkomstskattelagens bestämmelser om förmånsbeskattning. En återkommande strävan i tidigare lagstiftningsärenden har varit att regelverket om ersättning för riksdagens ledamöter inte ska utformas så att det lämnas skattepliktiga förmåner till ledamöterna. Som exempel kan nämnas att rätten till övernattningsbostad och logiersättning har knutits till rätten till avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor enligt 12 kap. inkomstskattelagen för att säkerställa att riksdagen inte bekostar ledamöternas privata levnadskostnader (2020/21:URF2 s. 126 och 207 f. och framst. 2021/22:RS2 s. 52).

20.12.3 Rätten till övernattningsbostad och logiersättning

Riksdagsuppdraget kräver att ledamöterna regelbundet vistas i Stockholm flera dagar i veckan. Det är samtidigt nödvändigt för ledamöterna att regelbundet vistas i och hålla kontakt med sin hemort och sin valkrets för att kunna utföra riksdagsuppdraget. Ledamöterna bor därför normalt sett kvar på sin hemort och pendlar till Stockholm för riksdagsarbetet där. Ledamöternas resor till Stockholm betraktas som tjänsteresor, och möjligheten till övernattning är en nödvändig förutsättning för att ledamöter från hela landet ska kunna fullgöra riksdagsuppdraget (de allmänna råden i riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd [RFS 2022:1] till lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter, i fortsättningsföreskriften).

Lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) innehåller bestämmelser om bl.a. övernattningsbostad och logiersättning till ledamöterna. Det finns inte några särskilda regler om övernattningsbostad eller logiersättning för talmannen, utan han eller hon omfattas av samma regler som ledamöterna (1 kap. 1 och 5 §§ ersättningslagen).

En riksdagsledamot har som huvudregel sitt tjänsteställe där han eller hon är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) under förutsättning att det där finns en bostad som är inrättad för permanent boende för ledamoten och hans eller hennes familj och som även disponeras av ledamoten (1 kap. 3 a § ersättningslagen). En ledamot som har sitt tjänsteställe, dvs. sin permanentbostad, mer än 50 kilometer från Riksdagshuset har rätt till en övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd (6 kap. 1 § ersättningslagen). Om Riksdagsförvaltningen inte kan tillhandahålla en ledamot som har rätt till övernattningsbostad en bostad i förvaltningens bostadsbestånd, eller om det till följd av ledamotens personliga förhållanden finns särskilda skäl, har han eller hon rätt till ersättning för eget boende inom 50 kilometer från Riksdagshuset (logiersättning). Logiersättning får högst uppgå till 9 000

kronor per månad (6 kap. 4 § ersättningslagen och 7 kap. 3 § ersättningsföreskriften).

En riksdagsledamot som anser sig ha rätt till en övernattningsbostad ansöker om det för varje valperiod hos Riksdagsförvaltningen som prövar ansökan (6 kap. 6 § ersättningslagen och 6 kap. 17 § ersättningsföreskriften).

Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka övernattningsbostäder som ska ställas till respektive partigrups förfogande. Övernattningsbostäderna fördelas i proportion till antalet ledamöter i respektive partigrupp som har rätt till övernattningsbostad (6 kap. 7 § ersättningslagen). Partigrupperna fördelar respektive tilldelade övernattningsbostäder bland sina ledamöter som enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad (6 kap. 8 § ersättningslagen).

20.12.4 Talmannen

Talmannens uppgifter

Talmannen är riksdagens främsta representant. Bestämmelser om talmannen och hans eller hennes uppgifter finns i regeringsformen och i riksdagsordningen. Utöver de mer formella uppgifterna som rör riksdagsarbetet har talmannen representativa uppgifter. I dessa uppgifter ingår att utåt representera riksdagen i både nationella och internationella sammanhang.

Talmannens lägenhet

Som nämns ovan finns det inga särskilda bestämmelser i ersättningslagen om talmannens rätt till övernattningsbostad. Talmannen har således rätt till en övernattningsbostad under samma förutsättning som övriga ledamöter, dvs. om han eller hon har sin permanentbostad mer än 50 kilometer från Riksdagshuset. På samma sätt som ledamöterna ansöker talmannen också om övernattningsbostad hos Riksdagsförvaltningen som prövar ansökan. Om talmannen har rätt till en övernattningsbostad hanteras den dock inte av partigrupperna, som övriga bostäder i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd, utan i stället direkt av Riksdagsförvaltningen.

Sedan länge finns det en särskild lägenhet som är inrättad för talmannen i ledamotshuset. Den har tidigare använts som övernattningsbostad och representationsvåning men under senare tid har den inte kunnat utnyttjas eftersom ledamotshuset har renoverats. Det finns i dag också nya krav och regler, t.ex. i fråga om ventilation, som gör att lägenheten inte kan utnyttjas som bostad i sitt nuvarande skick. Därför hyr Riksdagsförvaltningen för närvarande en talmanslägenhet av en extern aktör.

Villa Bonnier

Makarna Gerard och Elisabeth Bonnier överlät fastigheten Ambassadören 3 med adress Nobelgatan 13 i Stockholm (Villa Bonnier) som gåva till svenska staten enligt ett gåvobrev den 20 oktober 1981. Enligt gåvobrevet ska Villa

Bonnier utnyttjas av regeringen och riksdagens talmän för representation, konferenser eller sammankomster i sammanhang där intressant och vacker miljö kan värdesättas i särskild grad. När anläggningen utnyttjas bör en ledamot av regeringen eller någon av talmännen, enligt gåvobrevet, stå för värdskapet. Regeringen beslutade den 17 december 1981 att ta emot donationen och gav Byggnadsstyrelsen i uppdrag att vårda och förvalta fastigheten. Fastighetens vård och förvaltning övergick 1992 till riksdagens förvaltningskontor (numera Riksdagsförvaltningen).

Nyttjandet av Villa Bonnier regleras närmare i Riksdagsförvaltningens instruktion för Villa Bonnier.

Villa Bonnier har ett högt kulturhistoriskt värde. Riksdagsförvaltningen har gjort en utredning om möjligheten att använda Villa Bonnier som bostad. Enligt utredningen går det i dagsläget inte att använda Villa Bonnier som bostad.

20.12.5 Vissa tjänstebostäder

Statsministerns tjänstebostad

Sedan början av 1990-talet används Sagerska huset som tjänstebostad åt statsministern. På skatteutskottets initiativ infördes 1995 en särskild bestämmelse i 32 § kommunalskattelagen (1928:370) som innebar att statsministerns förmån av tjänstebostad inte skulle tas upp till beskattning om han eller hon hade en annan bostad till sin privata disposition som var inrättad för personligt bruk (bet. 1994/95:SkU43). Numera finns bestämmelsen i 11 kap. 10 § inkomstskattelagen.

Skatteutskottet uttalade bl.a. följande när bestämmelsen infördes:

Enligt kommunalskattelagen är en förmån av fri tjänstebostad en skattepliktig intäkt. Enligt huvudregeln i 42 § kommunalskattelagen skall förmånen värderas till ortens pris. Förmånsvärdet kan emellertid jämkas, bl.a. när representationsskyldighet i hemmet föreligger.

Dessa regler är i linje med de grundläggande principerna i skattesystemet och det finns anledning att vara mycket restriktiv med att göra avsteg från dem.

Beträffande statsministerns tjänstebostad föreligger emellertid enligt utskottet så speciella förhållanden att ett undantag från den nämnda huvudregeln kan vara motiverat.

Det främsta skälet för att ha en särskild tjänstebostad för statsministern är som framgått inledningsvis nödvändigheten av att kunna garantera statsministerns personliga säkerhet. Detta är ett viktigt nationellt intresse. Det är förenat med betydande svårigheter att ordna ett fullgott skydd i en normal bostad utan stora kostnader för det allmänna och utan att inkräkta på kringboende. Med hänsyn härtill och till beslutet att inrätta en särskild tjänstebostad föreligger det ett starkt krav på statsministern att använda den anvisade tjänstebostaden, även om en statsminister av personliga skäl skulle föredra att bo i sin privata bostad.

Med hänsyn till ämbetets speciella karaktär och den osäkerhet det för med sig vad gäller hur länge tjänstebostaden kan disponeras torde det regelmässigt komma att vara så att statsministern har behov av en privat permanentbostad vid sidan av tjänstebostaden. Vid sådant förhållande upp-

kommer knappast någon påtaglig inbesparing i de privata levnadskostnaderna.

På grund av de anförda omständigheterna är det enligt utskottets mening motiverat att införa en särskild regel om förmånsbeskattningen av statsministerns tjänstebostad. Regeln bör innebära att förmånsbeskattning inte ska utlösas om statsministern samtidigt med att denne disponerar sin tjänstebostad också har och faktiskt disponerar en privat permanentbostad. Sistnämnda krav innebär att undantaget från förmånsbeskattning inte bör gälla om den privata bostaden är uthyrd.

Landshövdingarnas tjänstebostäder

I varje län finns en länsstyrelse. Varje länsstyrelse leds av en myndighetschef som är landshövding (1 och 11 §§ förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). För landshövdingarna gäller en s.k. boplikt. Det innebär att en landshövding, i och med att han eller hon tackar ja till en anställning som landshövding, är skyldig att bo i den tjänstebostad som anvisas honom eller henne. En landshövding ska normalt sett lämna tjänstebostaden när han eller hon avslutar anställningen (26 och 28 §§ förordningen med länsstyrelseinstruktion).

Det finns inte några särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen om landshövdingarnas förmån av tjänstebostad. Den ska således tas upp till beskattning.

20.12.6 Överväganden

Talmansämbetet är den högsta post som en person kan väljas till i Sverige. I rang kommer talmannen efter statschefen, alltså efter kungen, men före statsministern. Ett viktigt inslag i talmannens arbete är att representera riksdagen, både nationellt och internationellt. Under de senaste decennierna har talmannens internationella kontakter ökat.

Till skillnad från statsministern har riksdagens talman inte tillgång till någon officiell tjänstebostad där han eller hon kan bo och som ger möjlighet till olika former av representation. Talmannen har i stället, på samma sätt som övriga riksdagsledamöter, rätt till en övernattningsbostad om han eller hon bor mer än 50 kilometer från Riksdagshuset.

För att kunna fullgöra den representationsskyldighet som följer med ämbetet har talmannen tillgång till Riksdagshuset och Villa Bonnier där det finns lokaler och utrymmen som han eller hon kan använda för olika typer av möten och sammankomster. Kommittén bedömer att Riksdagshuset och Villa Bonnier ger goda möjligheter för den som innehar ämbetet som talman att representera Sveriges riksdag i olika sammanhang. De olika miljöer som Riksdagshuset och Villa Bonnier erbjuder skapar vidare förutsättningar för representation både i större officiella sammanhang och i mindre skala. I detta sammanhang kan också noteras att Riksdagsförvaltningen har förvärvat fastigheten

Cephalus 11. I fastigheten finns Masreliez-rummen som ska kunna användas för i första hand talmannens och riksdagsdirektörens representation.¹¹

Kommittén bedömer det således inte som nödvändigt att det finns en officiell tjänstebostad för talmannen på grund av den representationsskyldighet som följer med talmansämbetet. Det finns inte heller i övrigt skäl som motiverar att talmannen har en officiell tjänstebostad som kan disponeras oavsett var han eller hon har sin permanentbostad. Därför gör kommittén bedömningen att det inte bör inrättas en officiell tjänstebostad åt talmannen. Det innebär att talmannen ska fortsätta att omfattas av samma regler som gäller för riksdagens ledamöter när det gäller förutsättningarna för att få en övernattningsbostad. Till skillnad från vad som gäller för ledamöterna är det dock inte partigrupperna som hanterar tilldelningen av talmannens övernattningsbostad om han eller hon har rätt till en sådan. Det görs i stället av Riksdagsförvaltningen, vilket bör framgå av ersättningslagen. Kommittén föreslår därför att ett nytt andra stycke förs in i 6 kap. 7 respektive 8 §§ ersättningslagen.

20.13 Riksdagens medalj till ersättare

Kommitténs förslag i korthet

Talmannen får besluta om medalj och andra avgångsgåvor till ersättare som har utövat uppdrag som riksdagsledamot. Kommittén gör vissa uttalanden som vägledning för avtackning av sådana ersättare.

Enligt gällande ordning kan en ledamot som har fått riksdagens medalj och därefter på nytt uppfyller förutsättningarna för att få en medalj i samma storlek i stället för en medalj få en romersk siffra i silver att fästa på medaljens band. Det ska inte längre anges i lagen vilken metall den romerska siffran ska bestå av.

20.13.1 Inledning

I kommitténs direktiv redovisas att lagen (2021:1117) om riksdagens medalj innehåller bestämmelser om bl.a. medaljer till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra personer som har gjort förtjänstfulla insatser för riksdagen. Frågan om avgångsgåvor till ersättare är inte uttryckligen reglerad i lagen om riksdagens medalj. Hittills har personer som tjänstgjort enbart som ersättare för riksdagsledamöter inte tackats av efter avslutad tjänstgöring, oavsett om de har tjänstgjort enstaka veckor eller flera år, rentav flera mandatperioder. Om en ordinarie ledamot som lämnar riksdagen även har tjänstgjort som ersättare har däremot tjänstgöringstiden som ersättare också räknats in i den tjänst-

¹¹ Se Instruktion för nyttjande av Masreliez-rummen, kvarteret Cephalus 11 (dnr 2139-2023/24). Instruktionen är framtagen för att ge en inriktning för hur Masreliez-rummen ska användas i framtiden. Avsikten är att kvarteret Cephalus ska renoveras och vara färdigt för inflyttning senhösten 2028. Inför att rummen ska tas i bruk hösten 2028 kommer instruktionen inklusive rutinerna för nyttjandet av Masreliez-rummen att uppdateras.

göringstid som ledamoten haft när det ska bedömas om ledamoten ska tackas av med medalj eller inte och vilken storlek denna medalj i så fall ska ha.

Kommittén ska överväga om det bör införas en särskild reglering i lagen om riksdagens medalj som anger om och i så fall i vilken mån ersättare ska kunna tilldelas diplom, riksdagsnål och riksdagens medalj.

20.13.2 Lagen om riksdagens medalj

2019 års riksdagsutredning anförde att riksdagen bör ha en förtjänstmedalj för att uppmärksamma och tacka ledamöterna för deras insatser (2020/21:URF1 s. 261). Utredningen framhöll att det viktigaste förtroendeuppdrag man kan ha i Sverige är att vara ledamot av Sveriges riksdag. Det är rimligt att den som lämnar riksdagen efter förrättat värv uppmärksammas med riksdagens medalj, om det inte finns starka skäl för att ledamoten inte bör få en medalj. I framställningen med anledning av 2019 års riksdagsutrednings betänkande framhöll riksdagsstyrelsen att det är fråga om att uppmärksamma avgående ledamöters insatser för riksdagen (framst. 2020/21:RS5 s. 100).

I lagen (2021:1117) om riksdagens medalj finns således, efter förslag från 2019 års riksdagsutredning, bestämmelser om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor till riksdagens ledamöter och om riksdagens medalj till andra än ledamöter. Talmannen får besluta att dela ut riksdagens medalj till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra personer som har gjort förtjänstfulla insatser för riksdagen (2 §). En ledamot som lämnar riksdagen kan få ett diplom och en guldfärgad riksdagsnål av talmannen (3 §). En ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd kan utöver diplom och riksdagsnål få riksdagens medalj i åttonde storleken (4 §). Lämnar en ledamot riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd kan ledamoten få riksdagens medalj i tolfte storleken. Medalj i tolfte storleken får också ges till en ledamot som lämnar riksdagen efter att ha tjänstgjort i minst sex år i följd samt under minst fyra av dessa år även varit gruppleddare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

Om det finns särskilda skäl får talmannen besluta att en ledamot ska få en medalj även om förutsättningarna inte är uppfyllda. Om det finns synnerliga skäl får talmannen besluta att en ledamot inte ska få ett diplom, en riksdagsnål eller en medalj trots att förutsättningarna är uppfyllda (5 §).

20.13.3 Regleringen av ersättare

Enligt 3 kap. 2 § RF består riksdagen av en kammare med 349 ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare. I 14 kap. 14 § vallagen (2005:837) anges att för varje ledamot utses lika många ersättare som ledamotens parti fått mandat i valkretsen. Det ska dock alltid utses minst tre ersättare för varje ledamot.

Enligt 5 kap. 3 § RO kan en ledamot efter ansökan få ledigt från sitt uppdrag. Om en ledamot får ledigt för en tid av minst en månad, ska ledamotens uppdrag utövas av en ersättare under den tid ledamoten är ledig.

Utan att antalet suppleanter i ett utskott eller i EU-nämnden utökas får en ersättare som har kallats till tjänstgöring utses till suppleant i ett utskott eller i EU-nämnden om den lediga riksdagsledamoten tillhör utskottet eller nämnden (12 kap. 9 § tredje stycket RO).

I 1 kap. 4 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter sägs att en ledamot har rätt till ersättning enligt nämnda lag. I 1 kap. 5 § samma lag anges att vad som sägs i lagen om en ledamot gäller även talmannen och en ersättare som utövar uppdrag som ledamot, om det inte anges något annat i lagen.

20.13.4 Överväganden

En ledamot som lämnar riksdagen kan få ett diplom och en guldfärgad riksdagsnål av talmannen. Riksdagens medalj kan ges till de ledamöter som har varit ledamöter i minst sex år.

Avgångsgåvorna ges för att uppmärksamma avgående ledamöters insatser för riksdagen och ges alltså inte för att en ledamot har valts in i riksdagen.

När en ledamot är ledig minst en månad ska uppdraget utövas av en ersättare. När ersättaren utövar uppdraget som ledamot gäller i allt väsentligt samma bestämmelser för ersättaren som för en ordinarie ledamot. De ersättare som tjänstgör som riksdagsledamöter utför i praktiken samma uppgifter som en ordinarie ledamot. En ersättare för en talman eller ett statsråd kan utöva uppdraget som ledamot under så gott som en hel valperiod, och kan åter träda in som ersättare för en ledamot under den påföljande valperioden. De skäl som anförts för möjligheten att uppmärksamma en avgående ordinarie ledamots insatser i riksdagen kan mot denna bakgrund enligt kommittén göras gällande i samma utsträckning för en ersättare som har tjänstgjort.

Det är talmannen som, med stöd av lagen (2021:1117) om riksdagens medalj, beslutar om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor. Det bör införas en bestämmelse att det som föreskrivs i lagen om en ledamot också ska tillämpas för en ersättare som har utövat uppdrag som ledamot. Utgångspunkten för besluten när det gäller ersättare som har utövat uppdrag som ledamot bör således vara de regler som gäller vid beslut för avgångsgåvor för ordinarie ledamöter. Lagen innebär dock inte en rättighet att få en avgångsgåva eller en skyldighet för en talman att besluta om avgångsgåvor.

Kommittén konstaterar att när det gäller ersättare som tjänstgjort under flera års tid, alltså i första hand ersättare för ett statsråd och en talman, talar rättviseskäl starkt för att de bör behandlas på samma sätt som ordinarie ledamöter när det gäller beslut om medalj och andra avgångsgåvor. En ersättare som tjänstgjort i minst sex år bör således tilldelas riksdagens medalj i åttonde storleken och en ersättare som tjänstgjort i minst tolv år bör tilldelas riksdagens medalj i tolfte storleken. Undantagsbestämmelserna bör också tillämpas på samma sätt som för ordinarie ledamöter. En ersättare som tjänstgjort under flera år bör också bjudas in till en sådan avtackningsceremoni som talmannen återkommande anordnar i kammaren, under motsvarande förutsättningar som

ordinarie ledamöter bjuds in (dvs. om ersättaren med riksdagens godkännande avsäger sig sitt uppdrag under en valperiod, inte kandiderar i nästa val eller misslyckas med att väljas som ledamot eller ersättare i nästa val).

När det gäller ersättare som tjänstgjort under en kortare tid, alltifrån en månad till något år eller lite mer kan det visserligen finnas skäl att tilldela många av dem ett diplom och en riksdagsnål, men det bör vara upp till talmannen att bedöma de närmare avgränsningarna samt att, inte minst utifrån praktiska hänsynstaganden, avgöra hur dessa gåvor i så fall ska överlämnas. Om ersättaren t.ex. aldrig hunnit utföra något arbete i kammaren eller något utskott eftersom tjänstgöringen enbart ägt rum under plenifri tid framstår några avgångsgåvor inte som motiverad. Den typen av bedömning gör talmannen redan när det gäller riksdagsledamöter som tjänstgjort en kort tid och därefter av sagt sig sitt uppdrag. Det är teoretiskt tänkbart att en ersättare tjänstgör kortare tid än en månad, främst om ersättaren avsäger sig sitt uppdrag under en pågående tjänstgöringsperiod. Även i sådana fall bör det vara upp till talmannen att bedöma om tjänstgöringen inneburit en sådan insats för riksdagen att den motiverar avgångsgåvor. Talmannen kan också välja att göra skillnad mellan diplom och riksdagsnål. Det kan vara motiverat att göra bedömningen att ersättare som har tjänstgjort minst en månad ska få diplom, medan ett års sammanlagd tjänstgöring under en valperiod ska krävas för att en ledamot eller tjänstgörande ersättare ska få en riksdagsnål, som kan bäras bland allmänheten och därmed offentligt förmedla budskapet att personen tjänstgjort i riksdagen.

Antalet ersättare som tjänstgör en valperiod varierar, men det kan röra sig om 60–90 personer som tjänstgör som ersättare under en kortare tid, och det kan vara praktiskt svårt och är kanske inte heller motiverat att tacka av dem alla i kammaren. En möjlighet kan i stället vara att vid en valperiods slut per post skicka avgångsgåvor med ett tack för utförd ersättartjänstgöring till var och en som tjänstgjort en kortare tid som ersättare under valperioden, oavsett om de kandiderar i kommande riksdagsval eller inte. En ersättare kan tjänstgöra flera gånger under samma valperiod och det framstår inte som rimligt att tacka av ersättaren efter varje avslutad tjänstgöringsperiod. Det är först vid en valperiods slut eller när någon avsäger sig uppdraget som man säkert kan veta att någon ytterligare ersättartjänstgöring inte blir aktuell. Mot bakgrund av det relativt stora antalet personer som det rör sig om är det sannolikt inte heller praktiskt sett rimligt att skilja mellan ersättare som inte kandiderar i nästa val och ersättare som kandiderar, och enbart tacka av de förstnämnda vid valperiodens slut samt invänta valresultatet när det gäller de sistnämnda. De ersättare som har tjänstgjort en tid och som avgår från riksdagen under valperioden kan avtackas löpande, t.ex. per post. Formen och tidpunkten för avtackandet är inget som regleras i lag, och kan skifta över tid.

Kommitténs uttalanden ovan syftar till att tjäna som vägledning för avtackningarna och gäller under förutsättning att det med rimliga insatser går att få fram tillförlitliga uppgifter om ersättarnas tjänstgöring. Det kan vara svårt att få fram listor ur de befintliga systemen över alla ersättare som tjänstgjort under

en mandatperiod. Det skulle därför finnas ett behov av att tills vidare föra manuella listor över ersättnings tjänstgöring.

I lagen anges att en ledamot som har fått riksdagens medalj och därefter på nytt uppfyller förutsättningarna för att få en medalj i samma storlek i stället för en medalj kan få en romersk siffra i silver att fästa på medaljens band. Det är onödigt att i lagen ange vilken metall den romerska siffran ska bestå av. Bestämmelsen att siffran ska vara i silver bör således utgå.

Lagen bör träda i kraft den 1 juni 2026. Om det med rimliga insatser är möjligt att ta fram tillförlitliga uppgifter om ersättare som har tjänstgjort under innevarande valperiod kan lagen då tillämpas vid den avtackningsceremoni som normalt äger rum i juni.

Förslaget medför ändringar i 1 och 4 §§ lagen (2021:1117) om riksdagens medalj.

20.14 Möjlighet till föräldraledighet och sjukledighet för del av dag

Kommitténs bedömning i korthet

Det finns inte skäl att införa en rätt till partiell ledighet för riksdagens ledamöter. Någon förändring av gällande regler och praxis bör således inte göras. Det finns inte heller något behov av att tydliggöra vad som gäller i fråga om partiell ledighet.

20.14.1 Inledning

Någon rätt till ledighet under en del av en dag finns inte för riksdagens ledamöter. Frågan om rätten till partiell ledighet övervägdes senast för drygt tio år sedan (2012/13:URF3). Kommittén ska överväga om det finns ett behov av att tydliggöra den nuvarande ordningen eller om förhållandena har ändrats sedan den senaste översynen gjordes och om det därför finns skäl att göra en annan bedömning i fråga om rätten till ledighet under en del av en dag för riksdagsledamöter.

20.14.2 Nuvarande ordning

Ledighet från uppdraget som riksdagsledamot

Uppdraget som riksdagsledamot är ett förtroendeuppdrag och inte en anställning. Det råder således inte något anställningsförhållande mellan ledamoten och riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. En ledamot är alltid ”i tjänst” och utför sitt uppdrag under årets alla dagar. En ledamot kan inte ta ut semester. För en utförligare beskrivning av ledamotsuppdraget hänvisas till avsnitt 6.1.

Efter ansökan kan en riksdagsledamot få ledigt från sitt uppdrag (5 kap. 3 § riksdagsordningen [RO]). Prövningen av ledighetsansökan görs av talmannen eller riksdagen (5 kap. 4 § RO). Kammaren beslutar om ledighet för andra skäl

än sjukdom och föräldraledighet om ledigheten avser en period om en månad eller längre. I övriga fall beslutar talmannen som också får besluta om en ansökan om ledighet som ges in under en period då kammaren inte sammanträder, även om det rör sig om en period som är längre än en månad.

En ansökan om ledighet ska vara skriftlig, innehålla de skäl som ansökan grundas på och avse en bestämd tid. Ansökan ska ges in till Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 5.4.1 RO).

En ledamot som har beviljats ledighet kan när som helst återta sin plats. Ledamoten kan däremot inte tillfälligt återta sin funktion för att delta t.ex. i ett sammanträde i kammaren eller ett utskott (prop. 1972:66 s. 36 och bet. KU 1975/76:26 s. 1).

Det är praxis att vara mycket restriktiv med att bevilja riksdagsledamöter ledighet. I princip tillåts endast tjänstledighet för uppdrag som statssekreterare, sjuk- och föräldraledighet samt internationella uppdrag. Partiell ledighet för en ledamot har inte beviljats (t.ex. bet. 2006/07KU4, 2012/13:URF3 s. 241 och 2020/21:URF1 s. 134 f.).

För varje riksdagsledamot ska det finnas ersättare (3 kap. 2 och 9 §§ regeringsformen [RF]). Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare (4 kap. 13 § RF). Om en ledamot får ledigt för en tid av minst en månad, ska ledamotens uppdrag också utövas av en ersättare under den tid ledamoten är ledig (5 kap. 3 § RO).

Arvode under ledighet m.m.

Talmannen har rätt till ett månatligt arvode som motsvarar arvodet till statsministern, och en ledamot har rätt till ett månatligt arvode som bestäms av Riksdagens arvodesnämnd (5 kap. 2 § RO samt 3 kap. 1 och 2 §§ lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter, i fortsättningen ersättningslagen). Tilläggsarvode lämnas för uppdrag som vice talman och ordförande eller vice ordförande i utskott respektive EU-nämnden (3 kap. 3–5 §§ ersättningslagen). Dessutom utgår arvoden för vissa uppdrag enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Arvode lämnas inte för den tid då en ledamot är statsråd eller statssekreterare (1 kap. 6 och 7 §§ ersättningslagen). Vid ledigheter som understiger en månad har en ledamot rätt till ledamotsarvode och tilläggsarvode. Vid ledigheter som uppgår till minst en månad har en ledamot rätt till arvode endast om vissa skäl ligger till grund för ledigheten, nämligen offentligt uppdrag, sjukdom, föräldraledighet, vård av närstående eller fullgörande av totalförsvarspflicht. Med ett offentligt uppdrag avses ett uppdrag som ges av riksdagen eller regeringen eller av någon annan efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. En anställning utgör inte ett offentligt uppdrag (3 kap. 8 § ersättningslagen).

Avdrag på arvodet ska göras vid sjukfrånvaro och föräldraledighet i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. För ledamöter kan endast helt kalenderdagsavdrag göras. En ledamot har samtidigt rätt till ersättning i enlighet med vad Riksdagsförvaltningen bestämmer. Sådan ersättning kan endast avse hela kalenderdagar (3 kap. 9 och 10 §§ ersättningslagen). Om en ledamot har beviljats ledighet för kortare tid än en månad och för annat skäl än sjukfrånvaro eller föräldraledighet under tid då arbetsplenium pågår finns det möjlighet för en ledamot att själv begära avdrag på arvodet (3 kap. 11 § ersättningslagen).

En riksdagsledamot kan, om han eller hon varit frånvarande i för hög utsträckning från voteringsstillfällena i kammaren, bli skyldig att betala tillbaka arvode som han eller hon har fått (3 kap. 13–19 §§ ersättningslagen).

I 2 kap. riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS 2022:1) till lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningsföreskriften) finns ytterligare bestämmelser om arvodesavdrag och ersättning vid sjukfrånvaro och föräldraledighet.

Sjukfrånvaro

En riksdagsledamot som på grund av sjukdom inte kan fullgöra sitt uppdrag som ledamot ska sjukanmäla sig till riksdagens kammarkansli den första sjukdagen. En sjukanmälan ska göras även om sjukdomsfallet inträffar en lördag, söndag eller under en plenifri period. Ett läkarintyg ska skickas in till kammarkansliet vid ledighet på grund av sjukdom som varar längre än sju dagar. Vid sjukdom längre än 14 dagar anmäler Riksdagsförvaltningen sjukdomsfallet till Försäkringskassan, som därefter betalar sjukpenning. När ledamoten återgår till uppdraget efter sjukfrånvaron ska ledamoten fylla i en sjukförsäkrans där sjukdomsperioden framgår. Den skickas sedan in till kammarkansliet. Om sjukfrånvaron är längre än en månad ska ledamoten skicka en ansökan om ledighet på grund av sjukdom till kammarkansliet. Då kallas en ersättare in.

Talmannen och gruppledarna ingick i september 2021 en överenskommelse om sjukledighet. Överenskommelsen bekräftades av talmannen och gruppledarna i september 2022. Av överenskommelsen framgår bl.a. följande. Ledamoten beslutar själv i vilken utsträckning han eller hon kan arbeta vid lindriga sjukdomssymtom. Det saknas anledning att anmäla sjukfrånvaro om ledamoten inte behöver stå till förfogande för tjänstgöring i kammaren eller något utskott i Riksdagshuset och trots vissa symtom ändå kan utföra andra viktiga delar av uppdraget i princip fullt ut. Enligt det rådande regelverket och praxis finns det inte någon möjlighet till partiell ledighet för en riksdagsledamot. Rent praktiskt innebär detta att en riksdagsledamot som utövar sitt uppdrag och i övrigt t.ex. vårdar sjukt barn räknas som tjänstgörande under hela dagen.

Föräldraledighet och vård av sjukt barn

Talmannen och gruppledarna ingick under en tidigare valperiod en överenskommelse om föräldraledighet. Överenskommelsen bekräftades av talmannen

och gruppledarna i november 2018 och september 2022. Enligt överenskommelsen ska en ledamot, inför den första ledighetsperioden, samråda om hur hela föräldraledigheten ska förläggas, dvs. klargöra om ledigheten planeras till en eller flera perioder samt när i tiden. Den formella ledighetsansökan bör dock bara avse den första ledighetsdelen. Samtidigt som den lämnas in bör ledamoten ge information om den övriga planerade ledigheten. Föräldraledighet ska anmälas två månader före ledigheten. Föräldraledighet ska även kunna tas ut utan föräldrapenning. Föräldradagar vid barns födelse ska i huvudsak endast kunna förläggas i en sammanhängande följd.

I praktiken sker inte något mer formellt samråd utan en ansökan om föräldraledighet skickas in till kammarkansliet som har kontakt med partigrupperna.

Vård av sjukt barn (vab) ska anmälas till kammarkansliet under den första dagen. När ledamoten återgår till uppdraget ska en anmälan om ledighet med tillfällig föräldrapenning skickas till kammarkansliet.

Även ledighet vid barns födelse eller adoption (tio dagar) ska anmälas till kammarkansliet.

Kvittningsförfarandet

Kvittningsförfarandet ger utrymme för viss frånvaro från voteringar utan att ledighet formellt har beviljats. Kvittningsförfarandet syftar till att undvika att den balans mellan partiblocken som följer av valresultatet rubbas vid voteringar till följd av ledamöters frånvaro. Kvittning innebär att en ledamot som inte kan närvara i kammaren avräknas (kvittas) mot en ledamot av ett motstående parti som också kommer att vara frånvarande eller avstå från att rösta. Kvittningen sköts av särskilda kvittningsmän från varje parti. Kvittningsförfarandet i kammaren bygger på en överenskommelse mellan partierna. Förfarandet är inte särskilt reglerat men utgör ett viktigt verktyg för att ledamöterna vid behov ska kunna vara partiellt lediga.

20.14.3 Tidigare behandling av frågan om partiell ledighet

Konstitutionsutskottet har behandlat frågan om partiell ledighet för riksdagens ledamöter. Som exempel kan nämnas att en motion i frågan i betänkande 2002/03:KU19 avstyrktes. Motionärerna ansåg att det fanns en risk att småbarnsföräldrar och personer med hälsoproblem uteslöts om partiell ledighet inte var möjligt för riksdagsledamöter. Utskottets motivering till att avstyrka motionen var att riksdagsarbetet och det uppdrag som ledamöterna har fått från väljarna inte låter sig förenas med partiell ledighet med mycket korta perioder av arbete i riksdagen. Även i betänkande 2004/05:KU29 behandlades frågan om partiell ledighet, och konstitutionsutskottet vidhöll sin tidigare motivering.

Frågan om rätt till partiell ledighet för riksdagens ledamöter behandlades av Kommittén för översyn av riksdagsordningen som i sitt betänkande Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att genomföra någon förändring av rådande regler och praxis. Vid frågans behandling uttalade kommittén följande (s. 246 f.):

Ett skäl för att införa ett system med partiell ledighet skulle kunna vara att dagens system är otidsenligt och inte förenligt med hur samhället i övrigt har utvecklats. Detta gäller såväl i fråga om exempelvis föräldraledighetens uppdelning mellan föräldrarna som sjukskrivna personers återanpassning till arbete.

Skäl mot att införa en möjlighet till partiell ledighet är bl.a. de som tidigare har framförts av konstitutionsutskottet i samband med frågan om deltidssjukskrivning, att riksdagsarbetet och det uppdrag ledamöterna har fått från väljarna knappast låter sig förenas med partiell ledighet med mycket korta perioder av arbete i riksdagen.

Just de frågor som rör omfattningen av uppdraget som ledamot, att det inte är begränsat till arbetstider, inte omfattas av semester och omväxlande utövas i Stockholm respektive den egna valkretsen gör att det framstår som mycket svårt att se hur en lösning med exempelvis föräldraledighet på deltid skulle kunna se ut. Detsamma gäller deltidssjukskrivning då variationen av möjliga begränsningar i arbetsförmågan hos en sjukskriven person är otaliga.

Riksdagsledamöters uppdrag och ställning är mycket speciella, och den lämpligaste lösningen är att varje fråga som faller utanför den nuvarande regleringen får lösas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Det finns mot bakgrund av detta inte tillräckliga skäl att i nuläget genomföra någon förändring av rådande regler och praxis.

20.14.4 Överväganden

En arbetstagare har enligt föräldraledighetslagen (1995:584) rätt till partiell ledighet med motsvarande föräldrapenning. En arbetstagare kan också vara sjukskriven på deltid och få sjukpenning för del av dag (se t.ex. 24 kap. 2 § och 27 kap. 2 och 4 §§ socialförsäkringsbalken). Det har dock aldrig funnits någon möjlighet för riksdagens ledamöter att beviljas partiell ledighet. Eftersom uppdraget som riksdagsledamot inte är en anställning utan ett förtroendeuppdrag omfattas ledamöterna inte av de lagar som reglerar arbetsmarknaden när det gäller t.ex. arbetstider, semester och rätt till partiell föräldraledighet. En riksdagsledamot kan bara vara föräldraledig eller sjukledig på 100 procent och få helt kalenderdagsavdrag på arvodet från riksdagen, dock med viss kompensation enligt reglerna i ersättningslagen och ersättningsföreskriften. Sådan kompensation avser också hela kalenderdagar.

Ett skäl som fördes fram vid den senaste översynen för att införa ett system med partiell ledighet var att dagens system är otidsenligt och inte förenligt med hur samhället i övrigt har utvecklats. Mot detta anfördes att riksdagsarbetet och det uppdrag som ledamöterna har fått från väljarna knappast låter sig förenas med partiell ledighet med mycket korta perioder av arbete i riksdagen (2012/13:URF3).

Kommittén anser att de omständigheter som skulle kunna motivera en rätt till partiell ledighet för riksdagens ledamöter inte har förändrats på ett sådant sätt sedan den senaste översynen att det nu finns skäl att införa en sådan rätt. De skäl som tidigare förts fram mot att införa en rätt till partiell ledighet gör sig också fortfarande gällande. I det här sammanhanget bör också noteras att fasta voteringstider tillämpas för att underlätta för ledamöter med barn, och

vissa plenifria veckor varieras i tid för att passa skolornas olika vinterlovsveckor.

Ledamotsuppdraget bygger på ett personligt mandat från väljarna, och ledamoten styr själv över hur han eller hon utformar sitt uppdrag, vilket är en förklaring till att uppdraget är svårt att kombinera med partiell ledighet. Ledamotsuppdragets särskilda natur, att det inte är begränsat till arbetstider, inte omfattas av semester och omväxlande utövas i Stockholm respektive den egna valkretsen gör det svårt att se hur en lösning med t.ex. föräldraledighet på deltid skulle kunna se ut. Detsamma gäller deltidssjukskrivning eftersom variationen av möjliga begränsningar i arbetsförmågan hos en sjukskriven person är otaliga. Det är också svårt att se hur systemet med ersättare skulle fungera om en ledamot skulle vara partiellt ledig mer än en månad. Det är inte möjligt att ta in en ersättare på deltid med den gällande regleringen.

Kommittén bedömer att det inte finns skäl att införa en rätt till partiell ledighet för riksdagens ledamöter. Någon förändring av gällande regler och praxis bör således inte göras. Det finns inte heller något behov av att tydliggöra vad som gäller i fråga om partiell ledighet för riksdagens ledamöter, utan det framgår klart av gällande regelverk och praxis.

20.15 Teknikneutral riksdagsordning

Kommitténs förslag i korthet

Bestämmelsen i riksdagsordningen om undertecknande av riksdagsskrivelser ska ändras så att den är teknikneutral.

20.15.1 Inledning

I kommitténs direktiv konstateras att det i 2014 års riksdagsordning gjordes vissa ändringar för att göra riksdagsordningen teknikneutral. Det bör nu övervägas om ytterligare bestämmelser bör ändras för att göra riksdagsordningen mer teknikneutral. En sådan översyn bör bl.a. avse bestämmelsen om att talmannen ska underteckna riksdagsskrivelser (tilläggsbestämmelse 11.21.1 RO). I detta sammanhang kan det konstateras att 7 kap. 7 § RF nyligen ändrats för att möjliggöra digital hantering av regeringsbeslut (prop. 2021/22:40, bet. 2021/22:KU12, bet. 2022/23:KU9). Kommittén ska mot denna bakgrund genomföra en översyn av riksdagsordningen i syfte att identifiera behovet av ytterligare lagändringar för att göra bestämmelserna teknikneutrala.

20.15.2 Bakgrund

2014 års riksdagsordning

En del i arbetet med att ta fram 2014 års riksdagsordning var att ge riksdagsordningen en teknikneutral utformning. I riksdagsstyrelsens framställning

Översyn av riksdagsordningen står det sammanfattningsvis följande om teknikneutral lagstiftning (framst. 2013/14:RS3 s. 88):

En del i kommitténs arbete har varit att ge riksdagsordningen en teknikneutral utformning. Om lagtexten är teknikneutral kan arbetsformerna utvecklas utan att lagstiftningen måste ändras.

Ett exempel på en sådan arbetsform är kravet på att yttranden vid kammarens och EU-nämndens sammanträden ska nedtecknas stenografiskt och skrivas ut. Stenografikravet föreslås nu tas bort, utan att kommittén för den skull föreslår någon ändring i hur arbetet med att sammanställa protokollen organiseras.

En annan sak som förändras i kommitténs förslag är hanteringen av dokument som enligt riksdagsordningens nuvarande lydelse ska tillhandahållas samtliga ledamöter i tryckt form. Alla de dokument som i dag trycks upp till ledamöterna finns också tillgängliga i elektronisk form. Enligt kommitténs förslag till ny riksdagsordning ska alla dokument, som i dag ska tillhandahållas ledamöterna i tryckt form, i stället göras tillgängliga för ledamöterna utan att det anges i lagen i vilken form.

Bland andra ändringar fanns att det i 1974 års riksdagsordning angavs att en ersättare som ska utöva uppdrag som riksdagsledamot ska få "ett skriftligt bevis" om detta (dåvarande tilläggsbestämmelse 1.7.1). I 2014 års riksdagsordning anges i stället att en ersättare ska få "ett meddelande" om detta (tilläggsbestämmelse 5.5.1, framst. 2013/14:RS3 s. 201).

Vidare angavs i 1974 års riksdagsordning att en kallelse till kammarens sammanträden skulle anslås i riksdagens lokaler (dåvarande 2 kap. 5 §). Bestämmelsen om att kallelsen måste anslås i riksdagens lokaler togs bort i 2014 års riksdagsordning. Därmed finns t.ex. möjligheten att anslå kallelsen på en webbplats (6 kap. 9 §, framst. 2013/14:RS3 s. 204).

I 1974 års riksdagsordning angavs att om en talare justerar utskriften av ett protokoll från kammaren, bör han eller hon anteckna sitt namn eller sin signatur på den (dåvarande tilläggsbestämmelse 2.16.1). I 2014 års riksdagsordning, där bestämmelsen gjordes teknikneutral, anges att om talaren justerar snabbprotokollet, bör han eller hon signera det (tilläggsbestämmelse 6.24.1, framst. 2013/14:RS3 s. 211).

Med 2014 års riksdagsordning ströks att kallelsen som skickas inför ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden skulle vara personlig (tilläggsbestämmelse 4.12.1 och 10.11.1 i 1974 års riksdagsordning, 7.15.1 i 2014 års riksdagsordning). Ändringen gjordes för att inte ge intryck av att det inte skulle räcka med en kallelse exempelvis per e-post (framst. 2013/14:RS3 s. 218).

Konstitutionsutskottet och riksdagen hade inga invändningar i de delar som rörde teknikneutralitet (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351 och 352).

Frågan om undertecknande av riksdagsskrivelser behandlas inte i förarbetena till 2014 års riksdagsordning.

Vissa övriga uppgifter

Fram till 2009 fanns det ett krav i riksdagsordningen på att interpellationer och skriftliga frågor skulle vara egenhändigt underskrivna av ledamoten. Kravet

togs bort med hänvisning till att det inte behövs några egenhändiga underskrifter om det står utom tvivel att interpellationen eller frågan härrör från ledamoten. För motioner har det inte funnits något krav i riksdagsordningen på egenhändig underskrift (framst. 2008/09:RS1 s. 24 f., bet. 2008/09:KU14).

Under 2021 genomfördes ett projekt inom Riksdagsförvaltningen som skapade möjlighet för en digital inlämning av interpellationer och skriftliga frågor för ledamöter och partikanslier (dnr 1330–2020/21). För att leva upp till kraven om informationsklassning av de inlämnade dokumenten signeras de genom en digital signatur via appen IBM Verify som installeras på riksdagens smartmobiler.

Det pågår också ett arbete inom Riksdagsförvaltningen för att göra det möjligt att skriva under och lämna in motioner digitalt på ett säkert och tillförlitligt sätt (förstudiedirektiv Digital signering av motioner, dnr 237–2023/24).

Bestämmelser i riksdagsordningen

Förfaranden som ska vara skriftliga

Det finns några bestämmelser i 2014 års riksdagsordning om förfaranden som ska vara skriftliga eller som innebär något ska signeras eller undertecknas:

- En ansökan om ledighet ska vara *skriftlig*, innehålla de skäl som ansökan grundas på och avse en bestämd tid. Ansökan ska ges in till Riksdagsförvaltningen. (5.4.1)
- En ansökan som avses i 7 § [om åtal eller frihetsberövande] ska vara *skriftlig* och innehålla de omständigheter som ansökan grundas på. (5.7.1)
- Ett yttrande vid ett sammanträde ska utan dröjsmål göras tillgängligt i läsbar form (snabbprotokoll). Om talaren inte har gjort någon anmärkning mot snabbprotokollet senast kl. 12.00 den tredje vardagen efter sammanträdet, anses han eller hon ha godkänt det.
- Om talaren justerar snabbprotokollet, bör han eller hon *signera* det. (6.24.1)
- Ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring ska läggas fram vid ett sammanträde med kammaren. Yrkandet ska lämnas *skriftligen* så snart det har framställts. (9 kap. 25 §)
- En återkallelse av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse ska göras i en skrivelse som ges in till Riksdagsförvaltningen.
- En återkallelse av en motion ska ges in *skriftligen* till Riksdagsförvaltningen.
- Talmannen avskriver propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner som har återkallats eller fallit på grund av återkallelsen. Avskrivningsbeslutet anmäls i kammaren. (9.26.1)
- Ett överklagande [av ett val med slutna sedlar] ska vara *skriftligt* och vara ställt till Valprovsningsnämnden men ges in till Riksdagsförvaltningen. (12.11.1)

- Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän ska till riksdagen *skriftligen* anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman. (13.2.2)
- Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören ska *skriftligen* anmäla följande förhållanden till riksdagen. (13.6.2).

Ett skriftligt förfarande innebär inte att papper måste användas. Till exempel kan en motion återkallas per e-post.

Undertecknande av riksdagens skrivelser

I tillägsbestämmelse 11.21.1 i 2014 års riksdagsordning anges att riksdagens skrivelser undertecknas av talmannen. Också i 1974 års riksdagsordning angavs att riksdagens skrivelser undertecknas av talmannen. I denna del ändrades inte bestämmelsen med 2014 års riksdagsordning. (Däremot tog man bort uppgiften att skrivelserna sätts upp av kammarkansliet och att utskott som har berett ett ärende ska få del av kammarens beslut i ärendet, se framst. 2013/14:RS3 s. 250).

Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut

I proposition 2021/22:40 Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut föreslogs ändringar i 7 kap. 7 § RF. Enligt den tidigare lydelsen skulle författningar, förslag till riksdagen och andra regeringsbeslut som ska expedieras för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. I propositionen föreslogs ändringar i bestämmelsen som syftar till att göra den teknikneutral. Ändringarna innebar att regeringsbeslut som ska expedieras ska kunna bli gällande också på andra sätt än genom en underskrift med penna på papper, under förutsättning att höga krav på säkerhet uppfylls. Förslaget skulle göra det möjligt att införa en digital hantering av regeringsbeslut.

Riksdagen biföll proposition 2021/22:40 Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut (bet. 2021/22:KU12, rskr. 2021/22:220, bet. 2022/23:KU9, rskr. 2022/23:25).

Resonemang om hur ett krav på underskrift i författningar kan uppfyllas

I proposition 2021/22:40 Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut anförde man att ett krav på underskrift i författningar kan utformas på olika sätt genom att olika termer och begrepp används, t.ex. underskriven, undertecknad eller namnteckning. Ibland kompletteras formuleringen med ordet egenhändig. Ett krav på underskrift har tidigare i flera fall, oavsett vilken formulering som använts, ansetts kunna uppfyllas endast genom att någon undertecknar med penna på papper, om något annat inte särskilt angetts.

Regeringen konstaterar att i skatteförfarandelagen (2011:1244) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) har begreppet undertecknad emellertid gets

en teknikberoende innebörd. Underskriftskraven i skatteförfarandelagen och fastighetstaxeringslagen kan alltså uppfyllas både med penna på papper och med elektronisk underskrift utan att detta uttryckligen anges i bestämmelserna. I förarbetena motiverades detta främst med att det handlade om ny lagstiftning som gav möjlighet att ge begreppet undertecknad en ny och önskad teknikneutral innebörd, frikopplad från tidigare reglering. Vidare framhölls det att begreppet redan tillämpades på ett teknikneutralt sätt av den berörda myndigheten (prop. 2010/11:165 s. 346).

När krav på undertecknande under senare år har anpassats till digitala rutiner har alltså enligt regeringen olika lagtekniska konstruktioner valts. I och med att begrepp som undertecknad eller underskrift enbart i vissa fall har ansetts innefatta även elektroniska underskrifter blir följden att ett krav på underskrift kan uppfyllas på olika sätt beroende på i vilken lagstiftning det förekommer. Regeringen uttalade mot denna bakgrund att en bedömning av innebörden av ett krav på underskrift får göras för varje bestämmelse för sig med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22).

När det gäller underskriftskravet i 1974 års regeringsform ansåg regeringen att såväl omständigheterna kring bestämmelsens tillkomst som den hittillsvarande tolkningen och tillämpningen talade för att underskriftskravet får anses innebära ett krav på underskrift med penna på papper.

20.15.3 Överväganden

Kommittén kan konstatera att ett syfte med 2014 års riksdagsordning var att den skulle vara teknikneutral. Som redovisats ovan utformades bestämmelserna i flera fall så att de skulle vara teknikneutrala. Att ett visst förfarande ska vara skriftligt eller att något ska signeras innebär inte att papper och penna måste användas. I dessa delar finns det således inte skäl till några ändringar av bestämmelserna för att göra dem teknikneutrala.

När det gäller bestämmelsen om att talmannen ska underteckna riksdagskrivelser kan dock följande anföras. Denna fråga behandlas inte i förarbetena till 2014 års riksdagsordning, och det gjordes inte några överväganden kring frågan om teknikneutralitet i denna del. När bestämmelsen infördes i 1974 års riksdagsordning hänvisades till att bestämmelsen återgav vad som i sak gällde vid den tiden (SOU 1972:15 s. 287). I den då gällande riksdagsordningen, dvs. före 1974, sades att från riksdagen utgående expeditioner (dvs. motsvarande riksdagsskrivelser) undertecknas av talmannen (§ 80 dåvarande riksdagsordning).

Hittills har talmannen undertecknat riksdagsskrivelserna för hand, både under 2014 års riksdagsordning och tidigare. Såväl omständigheterna kring bestämmelsens tillkomst som den hittillsvarande tolkningen och tillämpningen talar för att underskriftskravet får anses innebära ett krav på underskrift med penna på papper.

Ett krav på att riksdagsskrivelser ska skrivas under med penna på papper innebär ett krav på manuell hantering. Ett teknikneutralt krav på underskrift möjliggör ett digitalt arbetssätt om så önskas. Bestämmelsen bör därför så långt som möjligt ges en teknikneutral utformning.

Genom riksdagsskrivelser meddelas regeringen (eller någon av riksdagens myndigheter) vad riksdagen har beslutat. Riksdagens skrivelser utgör sedan, tillsammans med det utskottsbetänkande som skrivelsen hänvisar till, den rättsliga grunden för regeringen att verkställa olika åtgärder, t.ex. utfärda lagar, med hänvisning till riksdagens beslut. Riksdagens skrivelser är således centrala dokument.

Sammanfattningsvis finns det motsvarande skäl som anfördes vid ändringen av regeringsformen när det gäller underskrift av regeringsbeslut för att ändra bestämmelsen om riksdagsskrivelserna. I likhet med vad som anfördes vid ändringen av regeringsformen ska det i bestämmelsen anges att besluten ska bekräftas med ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Förslaget medför ändringar i tillägsbestämmelse 11.21.1 RO.

21 Konsekvenser av kommitténs förslag

Kommitténs förslag i korthet

Anslaget för Riksdagsförvaltningen bör öka med 12 miljoner kronor.

100 000 kronor avsätts för extern representation i samband med vissa möten och seminarier som anordnas av föreningar och nätverk i riksdagen.

Nivåhöjningen av stödet till partigruppskanslierna innebär ökade utgifter om ca 5,8 miljoner kronor.

Höjningen av Stockholmstraktamentet beräknas innebära ökade utgifter om ca 1,4 miljoner kronor.

21.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv ska kommittén analysera och redovisa förslagets konsekvenser. I detta avsnitt behandlas konsekvenserna av kommitténs förslag. Kommittén vill inledningsvis framhålla att förslagen i detta betänkande sammantaget syftar till att riksdagsarbetet ska fungera på bästa sätt så att riksdagen kan fullgöra sina uppgifter i det svenska statsskicket, liksom att riksdagens ledamöter ska ges faktiska möjligheter att utöva sina uppdrag och därigenom förvalta det förtroende de har fått av väljarna. Detta är ytterst en fråga om att värna den svenska demokratin. Kommittén menar att dessa utgångspunkter måste ligga till grund för kommande diskussioner om konsekvenserna av våra förslag i ekonomiska och andra hänseenden.

I många delar handlar kommitténs resonemang snarare om vilken kultur som präglar och bör prägla Riksdagsförvaltningen än om ett behov av faktiska resurstillskott; många av våra förslag bör med andra ord kunna genomföras inom ramen för den befintliga organisationen och resurstilldelningen men med en ökad lyhördhet, flexibilitet och förståelse för riksdagens och ledamotskaps särskilda behov. Det åligger Riksdagsförvaltningen att bedriva arbetet och fördela resurserna så att det beskrivna synsättet får genomslag.

Även med detta grundläggande synsätt bör det ske en generell ambitionshöjning när det gäller stödet till riksdagsarbetet och ledamöterna som inte får hindras av en brist på ekonomiska resurser. Det närmare genomförandet av förslagen får visa vilka kostnaderna blir, men kommittén bedömer att anslaget för Riksdagsförvaltningen bör öka med 12 miljoner kronor.

Dessutom föreslår kommittén att medel avsätts för extern representation i samband med vissa möten och seminarier som anordnas av föreningar och nätverk i riksdagen (avsnitt 15.5). Det kan röra sig om 100 000 kronor. Nivåhöjningen av stödet till partigruppskanslierna innebär ökade utgifter om ca 5,8 miljoner kronor (avsnitt 18). Höjningen av Stockholmstraktamentet beräknas innebära ökade utgifter om ca 1,4 miljoner kronor (avsnitt 20.8). I följande tabell visas de ökningarna som kommittén föreslår.

Tabell 22 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

| Förslag | Kronor |
|---|---------------|
| Riksdagsförvaltningen | 12 000 000 |
| Extern representation i samband med vissa möten | 100 000 |
| Partigruppkanslierna nivåhöjning | 5 800 000 |
| Stockholmstraktamentet | 1 400 000 |

När det gäller stödet till partigruppkanslierna föreslår kommittén också att det i framtiden ska räknas upp med prisutvecklingen. Detta innebär alltså inte någon real förstärkning utan bara att stödet förblir reellt oförändrat över tid. Som beskrivs nedan kan det röra sig om ökade kostnader med drygt 1,2 miljoner kronor det första året en sådan uppräknning ska göras.

De anslag som kan beröras av de föreslagna ökningarna är 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m., 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag samt 2:3 Riksdagens fastighetsanslag, samtliga inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

21.2 Konsekvenser av olika förslag

I det följande behandlas de avsnitt som innehåller förslag från kommittén. Övriga frågor som kommittén har behandlat har som framgått inte lett till några förslag om ändringar.

Frågor om tjänsteresor (avsnitt 15.2.5 och 15.3.5)

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd till ledamöterna vid bokning av sådana inrikes och utrikes tjänsteresor som ledamöterna kan få resekostnadsersättning för enligt 4 kap. 1 § ersättningslagen och förvaltningen ska se över hur ett sådant ökat stöd kan tillhandahållas. Riksdagsförvaltningen ska även ge förbättrat stöd när det gäller reseräkningar.

Kommittén gör vissa uttalanden om utrikes resor.

Sammantaget innebär kommitténs förslag att Riksdagsförvaltningens administrativa stöd när det gäller tjänsteresor kommer att öka. Det ökade stödet är en del av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller förbättrat stöd till ledamöterna, och omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor. På vilket sätt man väljer att utforma stödet kan få effekter på Riksdagsförvaltningens organisation.

När det gäller kommitténs uttalanden om utrikes resor skulle ett ökat resande komma att innebära ökade kostnader. De medel som avsätts för resande i dag används inte fullt ut, och ett eventuellt ökat resande bör i första finansieras med de medel som redan avsätts.

Ökat stöd vid möten och seminarier i riksdagens lokaler (avsnitt 15.4.7)

Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla ett förbättrat stöd i samband med att riksdagsledamöterna tar emot besöksgrupper i riksdagens lokaler och förvaltningen ska se över hur ett sådant ökat stöd kan tillhandahållas.

Det ökade stödet är en del av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller förbättrat stöd till ledamöterna, och det omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Extern representation i samband med vissa möten och seminarier som anordnas av föreningar och nätverk i riksdagen (avsnitt 15.5.3)

Förslaget att vissa föreningar och nätverk ska kunna få ersättning för att kunna få bjuda på enklare förtäring i vissa sammanhang kommer att medföra ökade kostnader för Riksdagsförvaltningen. Hur stor ökningen uppgår till beror förstås på hur ofta den här möjligheten kommer att utnyttjas. Om möjligheten kommer att utnyttjas vid tio sammankomster per år för 100 deltagare kan de ökade utgifterna beräknas uppgå till drygt 60 000 kronor. Kammarsalarna rymmer dock fler än 100 personer och det är inte otänkbart att det vid vissa arrangemang kan komma att delta fler än 100 personer. Kommittén uppskattar därför kostnadsökningen till 100 000 kronor.

Teknikfria möten (avsnitt 15.6.2)

Kommittén föreslår att Riksdagsförvaltningen ska skapa bättre förutsättningar för ledamöterna att kunna genomföra teknikfria möten genom t.ex. en ökad tillgång till teknikskåp eller bruslådor. Det ökade stödet är en del av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller förbättrat stöd till ledamöterna, och det omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Teknisk utrustning för ledamöters arbete med sociala medier m.m. (avsnitt 15.7)

Kommittén föreslår att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla teknisk utrustning, t.ex. i form av en studio, som kan användas av ledamöterna i deras arbete med sociala medier och vid inspelningar av bl.a. podcaster.

Kostnaden är svår att bedöma eftersom den bl.a. beror på i vilken utsträckning befintliga lokaler kan utnyttjas eller om utrymmen behöver byggas om och vilken teknisk utrustning som används.

Det ökade stödet är en del av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller förbättrat stöd till ledamöterna, och det omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Arbetsrum och arbetsplatser i riksdagens lokaler (avsnitt 16.3)

Riksdagsförvaltningen ska se över vilken inredning som ska ingå i förvaltningens standardmöblemang samt vilka tillval respektive frånval som ska vara möjliga att göra. Förslaget bör kunna hanteras inom ramen för existerande resurser och tackas av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller ökat stöd till ledamöterna, och det omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Vissa frågor om riksdagsledamöternas trygghet och säkerhet (avsnitt 17.6)

Skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter bör stärkas genom vissa trygghets- och säkerhetshöjande åtgärder. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att se över de närmare formerna för det praktiska genomförandet.

Förslaget bör kunna hanteras inom ramen för existerande resurser och tackas av den generella ambitionshöjning som kommittén förordar när det gäller ökat stöd till ledamöterna, och det omfattas alltså av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Finansieringen av partigruppskanslierna (avsnitt 18.4)

Förslaget att basstödet till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen ska stärkas genom att grundbeloppet och tilläggsbeloppet höjs och räknas om för varje år i enlighet med prisbasbeloppets förändring medför ökade kostnader för Riksdagsförvaltningen.

Med det nuvarande förhållandet (tre partier i regeringen och fem partier som inte sitter i regeringen) medför den föreslagna ordningen följande. Nivåhöjningen med 8 procent av grundbeloppet och 12 procent av tilläggsbeloppet innebär ökade utgifter om ca 5,8 miljoner kronor om året. Vilka ökade utgifter kopplingen till prisbasbeloppet innebär beror naturligtvis på prisutvecklingen, men om konsumentprisindex (KPI) och prisbasbeloppet ökar med 2 procent året efter att nivån höjts enligt kommitténs förslag innebär det ökade kostnader med drygt 1,2 miljoner kronor.

En ökad dimensionering av partigruppskanslierna innebär att kraven på de olika typer av stöd som Riksdagsförvaltningen erbjuder kommer att öka. Detta kan innebära att vissa verksamheter inom Riksdagsförvaltningen behöver förstärkas, vilket omfattas av den föreslagna anslagsökningen om 12 miljoner kronor.

Riksdagsförvaltningen kommer dessutom att behöva beräkna de nya beloppen och kan också komma att uppdatera tillämpningsföreskriften med de nya beloppen årligen.

Den parlamentariska ledningen av Riksdagsförvaltningen (avsnitt 19.2)

Kommittén föreslår vissa ändringar av riksdagsstyrelsens roll och att en budgetberedning med representanter för samtliga partigrupper ska tillsättas av riksdagsstyrelsen.

Förslagen bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Formerna för val av talman och vice talmän (avsnitt 20.1.9)

Förslaget att antalet omgångar vid val av vice talmän ska minska innebär att de valen kan komma att genomföras snabbare än annars. Förslaget bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Fördelningen av ärenden mellan utskott (avsnitt 20.2.4)

Förslaget om omfördelning av ärenden mellan utskott jämnar ut arbetsbördan mellan de berörda utskotten. Förslaget bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser (avsnitt 20.4.3)

Förslaget om en möjlighet till förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser kan i enstaka fall leda till en snabbare riksdagsbehandling än annars. Förslaget bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Riksmötets rytm, inklusive riksmötets början och slut (avsnitt 20.5.3)

De åtgärder som kommittén redovisar kan jämna ut arbetsbördan över året. Åtgärderna bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenium pågår (avsnitt 20.7.3)

Kommittén föreslår att om det finns särskilda skäl ska ett utskott få besluta att ha ett offentligt sammanträde under arbetsplenium eller val i kammaren. Förslaget bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

Översyn av Stockholmstraktamentet (avsnitt 20.8.5)

Kommittén föreslår att storleken på Stockholmstraktamentet höjs så att traktamentet, i stället för 50 procent, uppgår till 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen. Höjningen innebär ökade kostnader med ca 1,4 miljoner kronor.

Registret över ledamöters åtaganden och ekonomiska intressen (avsnitt 20.10.4)

Kommitténs förslag om vilka uppgifter som ska finnas i registret bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

Tillträde till riksdagen för tidigare ledamöter (avsnitt 20.11.4)

Kommitténs förslag om tillträde till riksdagen för tidigare ledamöter bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

Talmannens lägenhet (avsnitt 20.12.6)

Kommitténs förslag om talmannens lägenhet bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

Riksdagens medalj till ersättare (avsnitt 20.13.4)

Kommitténs förslag om avgångsgåvor till ersättare som har tjänstgjort innebär att uppgifter om vilka ersättare som har tjänstgjort och hur länge de har tjänstgjort behöver tas fram. Detta kan kräva manuella insatser för att föra förteckningar över när ersättarna har tjänstgjort. Det kommer vidare att krävas resurser om datasystem ska utvecklas för att ta fram underlag för avtackningarna.

Kostnaden för ett ökat antal avgångsgåvor bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Teknikneutral riksdagsordning (avsnitt 20.15.3)

Kommitténs förslag att bestämmelsen i riksdagsordningen om undertecknande av riksdagsskrivelser ska ändras så att den är teknikneutral bedöms få försumbara konsekvenser. Förslaget bedöms inte medföra behov av ökade resurser.

22 Författningskommentar

22.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Gemensamma bestämmelser om val av talman och vice talman

3 kap.

4 § Riksdagen ska, enligt 4 kap. 2 § regeringsformen, välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. De väljs var för sig i nu nämnd ordning. Valen gäller till valperiodens slut.

Kandidater nomineras vid det sammanträde där valet ska ske.

Om det bara finns en nominerad kandidat ska valet genomföras med acklamation.

Rubriken är ändrad. Ändringen av rubriken återspeglar att det som regleras i paragrafen gäller vid val av både talman och vice talman. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

I paragrafen finns bestämmelser om regler som gäller vid val av både talman och vice talman.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras när kandidaterna ska nomineras. Bestämmelsen innebär att nomineringen ska ske vid det sammanträde där valet ska genomföras, dvs. kammarens första sammanträde efter ett val. Om en talman eller vice talman avgår under valperioden och ett nytt val ska genomföras så gäller samma regel, dvs. nomineringen ska ske vid det sammanträde där valet ska genomföras.

Det *tredje stycket* har samma innehåll som det tidigare andra stycket.

Det *nuvarande tredje stycket* upphävs. Bestämmelsen återfinns i den nya 4 a §, och avser där endast val av talman, inte val av vice talman.

Bestämmelser om förfarandet vid val av talman

4 a § *Om det finns fler än en nominerad kandidat till talman, och valet av talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap., är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.*

Paragrafen, som liksom rubriken är ny, har samma lydelse som nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

I bestämmelsen regleras hur val av talman ska genomföras, utöver det som anges i 3 kap. 4 §. I likhet med gällande ordning kan valet komma att genomföras i tre omgångar.

Bestämmelser om förfarandet vid val av vice talman

4 b § Om det finns fler än en nominerad kandidat till vice talman, och valet av vice talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap., är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Det andra valet ska genomföras mellan de två som vid den första omröstningen fick flest röster. Vid den andra omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

Paragrafen och rubriken är nya. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

I bestämmelsen regleras hur val av vice talman ska genomföras, utöver det som anges i 3 kap. 4 §. De två första meningarna har motsvarande lydelse som de två första meningarna i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket. De tredje och fjärde meningarna är nya, men formulerade med utgångspunkt i de tredje och fjärde meningarna i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket. Den föreslagna bestämmelsen innebär att vid val av vice talman genomförs valet i högst två omgångar, och inte tre som för närvarande.

4 kap.

Tilläggsbestämmelse 4.4.1 Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod. Riksdagen väljer även tio ersättare för de valda ledamöterna av riksdagsstyrelsen.

Tilläggsbestämmelsen innehåller bestämmelser om riksdagsstyrelsen och dess uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 19.2.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att uppgiften att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet tas bort.

7 kap.

Tilläggsbestämmelse 7.15.3 Endast om utskottet har fattat ett enhälligt beslut om det i förväg, får utskottet sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren. För att ett sådant sammanträde ska få vara offentligt enligt 17 § ska det därutöver finnas särskilda skäl. Även det beslutet ska fattas enhälligt av utskottet i förväg. I övrigt får ett utskottssammanträde äga rum samtidigt med att kammaren sammanträder.

Tilläggsbestämmelsen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att utskott ska få sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren. Övervägandena finns i avsnitt 20.7.3.

Ändringen innebär att det blir möjligt för ett utskott att, efter att ha fattat ett enhälligt beslut i förväg och om det finns särskilda skäl, hålla ett offentligt sammanträde helt eller delvis under arbetsplenum eller val i kammaren.

9 kap.

13 § Om en proposition, *en skrivelse*, en framställning eller *en redogörelse* måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen *eller redogörelsen*, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förkortad motionstid. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.3.

Ändringen innebär att det blir möjligt för riksdagen, om det finns synnerliga skäl, att besluta om förkortad motionstid för en skrivelse eller en redogörelse. Förslaget om förkortad motionstid ska komma från regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat redogörelsen.

Tillägsbestämmelse 9.17.2 Riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Innan riksdagsstyrelsen gör en framställning som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig.

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.

Tillägsbestämmelsen innehåller bestämmelser om i vilka frågor riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen. Övervägandena finns i avsnitt 19.2.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att styrelsen inte längre på eget initiativ får göra framställningar i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande. För att styrelsen ska få göra en sådan framställning följer av det tredje stycket, som är oförändrat, att framställningen ska grunda sig på ett förslag från en utredning som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag.

11 kap.

Tillägsbestämmelse 11.21.1 Riksdagens skrivelser undertecknas *eller bekräftas på annat sätt* av talmannen. *Bekräftelsen ska ske genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.*

Tillägsbestämmelsen innehåller bestämmelser om undertecknande av riksdagens skrivelser. Övervägandena finns i avsnitt 20.15.3.

Ändringen i den *första meningen* innebär att riksdagens skrivelser ska kunna bekräftas också på något annat sätt än med underskrift med penna på papper. Kravet är teknikneutralt vilket innebär att det är möjligt att bekräfta skrivelserna genom såväl underskrift med penna på papper som elektronisk underskrift, under förutsättning att förfarandet även uppfyller bestämmelsens

övriga krav. Även förfaranden som inte innefattar någon underskrift kan under motsvarande förutsättningar användas.

I den *andra meningen*, som är ny, anges att bekräftelsen ska ske genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet. Säkerheten ska på motsvarande sätt som för traditionella underskrifter vara bestående över tid.

Ändringarna är utformade med 7 kap. 7 § regeringsformen som förebild (se prop. 2021/22:40 Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut om hur ett underskriftskrav i författning kan uppfyllas, bet. 2021/22:KU12, rskr. 2021/22:220, bet. 2022/23:KU9, rskr. 2022/23:25).

12 kap.

Tilläggsbestämmelse 12.8.5 Vid val av en person ska det på valsedeln finnas ett kandidatnamn.

En valsedel är ogiltig om

1. den innehåller två eller flera kandidatnamn,
2. den innehåller namnet på en kandidat som inte är valbar,
3. namnet är överstruket, *eller*
4. det inte klart framgår vem som avses.

Tilläggsbestämmelsen innehåller bestämmelser om valsedeln vid val av en person. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen innebär att nuvarande punkt 5 i *andra stycket*, om att en valsedel är ogiltig om den innehåller en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter, upphävs. Det innebär att en valsedel som innehåller namnet på en kandidat som nominerats och kandidatens partitillhörighet inte är ogiltig. Däremot är en valsedel som endast innehåller en partibeteckning ogiltig, eftersom det av första stycket följer att det ska finnas ett kandidatnamn på valsedeln. Om det på valsedeln anges ett namn på en kandidat och dennes partibeteckning kommer valsedeln att vara giltig. Om det däremot anges en felaktig partibeteckning, dvs. beteckningen på ett parti som kandidaten inte tillhör, är valsedeln ogiltig eftersom det då inte klart framgår vem som avses.

13 kap.

3 § Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

Ett val av en ny ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjätte året därefter och den som då valts har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det sjätte året.

Ett omval av en ombudsman gäller från omvalet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under tredje året därefter och den som då valts har tillträtt uppdraget. Omvalet ska aldrig gälla längre än till utgången av det tredje året.

Andra stycket gäller även när en ombudsman väljs till chefsjustitieombudsman.

Ett val av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om val av Riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen i *första stycket* är en följd av att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket flyttas till den nya paragrafen 3 kap. 4 a §.

6 § Riksrevisor och riksrevisionsdirektören väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

Valen av riksrevisor respektive riksrevisionsdirektör gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. En riksrevisor kan inte väljas om.

Om det finns särskilda skäl, kan valet av riksrevisionsdirektör också gälla för en viss kortare tid än sju år.

I paragrafen finns bestämmelser om val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen i *första stycket* är en följd av att bestämmelsen i den nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket flyttas till den nya paragrafen 3 kap. 4 a §.

13 § Riksdagen ska välja en valprovsnämnd och till nämnden välja ordförande och ledamöter enligt bestämmelserna i 3 kap. 12 § regeringsformen.

Riksdagen väljer särskilt en ersättare för ordföranden. Bestämmelserna i 3 kap. 12 § regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om val av Valprovsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket flyttas till den nya paragrafen 3 kap. 4 a §.

17 § Riksdagens överklagandenämnd består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och inte vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Ordföranden väljs särskilt. Val till överklagandenämnden avser riksdagens valperiod.

För ordföranden ska det finnas en ersättare. Bestämmelser om ordföranden ska tillämpas även på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden i överklagandenämnden tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 a §.

I paragrafen finns bestämmelser om val till Riksdagens överklagandenämnd. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket flyttas till den nya paragrafen 3 kap. 4 a §.

20 § Om val av riksföreståndare, vice riksföreståndare eller en person som ska tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 5 och 7 §§ regeringsformen ska ske med slutna sedlar,

tillämpas förfarandet som gäller för val av talman enligt 3 kap. 4 a §. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om val av riksföreståndare. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.9.

Ändringen är en följd av att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket flyttas till den nya paragrafen 3 kap. 4 a §.

Bilaga (tilläggsbestämmelse 7.5.1)

2. Finansutskottet ska bereda ärenden om

- a) penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
- b) kredit- och fondväsendet,
- c) det affärsmässiga försäkringsväsendet,
- d) Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
- e) den kommunala ekonomin,
- f) statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
- g) statens egendom i allmänhet,
- h) förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde,
- i) budgettekniska frågor, samt
- j) anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska unionen.

5. Civilutskottet ska bereda ärenden om

- a) äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, jorda-, handels- och utsokningsbalkarna och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
- b) försäkringsavtalsrätt,
- c) associationsrätt,
- d) skadeståndsrätt,
- e) immaterialrätt
- f) transporträtt,
- g) konkursrätt,
- h) konsumentpolitik,
- i) internationell privaträtt,
- j) lagstiftning av annat allmänt civilrättsligt slag,
- k) bostadsförsörjning och annan bostadspolitik,
- l) plan- och bygglagstiftningen samt andra frågor som har nära samband med denna,
- m) vattenrätt,
- n) expropriation, fastighetsbildning och lantmäteriväsendet, samt
- o) anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

10. Kulturutskottet ska bereda ärenden om

- a) allmänna kultur- och bildningsändamål,

- b) kulturarv,
 - c) folkbildning,
 - d) ungdomsverksamhet,
 - e) internationellt kulturellt samarbete,
 - f) idrotts- och friluftsvksamhet,
 - g) tillsyn och reglering av spelmarknaden,
 - h) trossamfunden,
 - i) radio och television i den mån de inte tillhör konstitutionsutskottets beredning, samt
 - j) anslag inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.
-

14. Näringsutskottet ska bereda ärenden om

- a) allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,
 - b) industri och hantverk,
 - c) handel,
 - d) *upphandling i allmänhet*,
 - e) energipolitik,
 - f) regional utvecklingspolitik,
 - g) statlig företagsamhet,
 - h) pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, samt
 - i) anslag inom utgiftsområdena 19 Regional utveckling, 21 Energi och 24 Näringsliv.
-

Bilagan innehåller bestämmelser om ärendefördelningen mellan utskotten. Övervägandena finns i avsnitt 20.2.4.

Under *punkt 2* om finansutskottet innebär ändringen under punkten g i uppräkningsen att ärenden om upphandling i allmänhet inte längre hör till finansutskottets område.

Under *punkt 5* om civilutskottet innebär ändringen att ärenden om immaterialrätt förs till civilutskottet, under punkten e i uppräkningsen. De frågor som för närvarande regleras i punkterna e–n kommer att regleras i punkterna f–o.

Under *punkt 10* om kulturutskottet innebär ändringen under h i uppräkningsen att ärenden om trossamfunden inte längre ska delas med konstitutionsutskottet utan föras i sin helhet till kulturutskottet.

Under *punkt 14* om näringsutskottet innebär ändringen under punkten d att ärenden om immaterialrätt förs från näringsutskottet och att ärenden om upphandling i allmänhet förs till näringsutskottet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 september 2026. Därmed finns de nya bestämmelserna på plats när riksdagen samlas efter valet i september 2026.

22.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

8 § Registret ska innehålla uppgifter om namn, partibeteckning och valkrets beträffande ledamöter som har gjort anmälan om registrering.

För varje ledamot ska följande uppgifter registreras:

Art av åtagande eller ekonomiskt intresse

1. Innehav av aktier i ett aktiebolag, andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrättsförening samt andel i en motsvarande utländsk juridisk person, om värdet av aktierna eller andelen beträffande varje bolag eller förening eller motsvarande juridiska person vid anmälningstillfället överstiger två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Med aktier jämställs sådana finansiella instrument som berättigar till förvärv av aktier.

2. Ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Uppgifter som ska registreras

Bolagets, föreningens eller den utländska juridiska personens namn.

Förekomsten av helt eller delvis ägande.

Uppgifterna i registret ska vara offentliga.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i det ekonomiska registret. Övervägandena finns i avsnitt 20.10.4.

Ändringen i *andra stycket punkt 2* innebär att när det gäller ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska inte längre fastighetsbeteckningen utan endast förekomsten registreras.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 september 2026. Därmed finns den nya bestämmelsen på plats när riksdagen samlas efter valet i september 2026.

22.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

12 kap.

6 a § När en riksdagsledamot befinner sig på tjänsteresa i Stockholm som ett led i utövandet av sitt uppdrag gäller inte bestämmelserna i 14, 16 och 18–22 §§. I stället ska avdrag för ökade levnadskostnader göras enligt följande.

Om riksdagsledamoten fått ersättning för ökade utgifter för måltider och diverse småutgifter (*Stockholmstraktamente*) för en tjänsteresa till Stockholm, ska avdrag göras med 70 procent av ett maximibelopp för varje hel och varje halv dag som tagits i anspråk för resan. Detta gäller oavsett om den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor till Stockholm under beskattningsåret varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt vad nu sagts och oavsett om arbetet varit förlagt till Stockholm under längre tid än tre månader i en följd.

Om riksdagsledamoten inte fått *Stockholmstraktamente* ska avdrag inte göras för ökade levnadskostnader i Stockholm.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avdrag för ökade levnadskostnader när en riksdagsledamot befinner sig på tjänsteresa i Stockholm som ett led i utövandet av sitt uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 20.8.5.

I *andra stycket* ändras avdraget för Stockholmstraktamentet till 70 procent av maximibeloppet. Ändringen är en följd av att kommittén föreslår att Stockholmstraktamentet ska uppgå till 70 procent av maximibeloppet (5 kap. 2 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter). För att Stockholmstraktamentet även i fortsättningen ska vara avdragsgillt behövs denna ändring i inkomstskattelagen (1999:1229). I stycket ändras också ordet Stockholmstraktamente så att det inleds med en versal. Därmed skrivs ordet på samma sätt som i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

I *tredje stycket* ändras ordet Stockholmstraktamente så att det inleds med en versal.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2027. Lagen träder således i kraft samma dag som ändringen i 5 kap. 2 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter som avser nivån på Stockholmstraktamentet. Eftersom det rör frågor om beskattning bör ändringarna träda i kraft vid ett årsskifte.

22.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter

5 kap.

2 § En ledamot har rätt till traktamente vid en tjänsteresa till Stockholm om han eller hon har sitt tjänsteställe mer än 50 kilometer från Riksdagshuset och resan innefattar övernattning i Stockholm (Stockholmstraktamente). Ledamoten har inte rätt till Stockholmstraktamente för dagar som berättigar till dagtraktamente eller utlandstraktamente enligt 1 eller 3 §§.

Stockholmstraktamente betalas för varje hel och halv dag som tjänsteresan tar i anspråk och motsvarar 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229). Stockholmstraktamentet ska inte reduceras med måltidsavdrag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om det s.k. Stockholmstraktamentet. Övervägandena finns i avsnitt 20.8.5.

Ändringen i *andra stycket* innebär att Stockholmstraktamentet ska motsvara 70 procent av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229), i stället för halva maximibeloppet enligt nuvarande regler.

6 kap.

7 § Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka övernattningsbostäder som ska ställas till respektive partigrupps föfogande. Övernattningsbostäderna fördelas i proportion till antalet ledamöter i respektive partigrupp som har rätt till övernattningsbostad.

Övernattningsbostad till talmannen ska inte ingå bland de övernattningsbostäder som Riksdagsförvaltningen ställer till partigruppernas föfogande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om vilka övernattningsbostäder som ska ställas till partigruppernas föfogande. Övervägandena finns i avsnitt 20.12.6.

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas att talmannens övernattningsbostad inte ingår bland de övernattningsbostäder som Riksdagsförvaltningen ställer till partigruppernas föfogande.

8 § Partigrupperna fördelar respektive tilldelade övernattningsbostäder bland sina ledamöter som enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad.

Riksdagsförvaltningen tilldelar talmannen övernattningsbostad om talmannen enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fördelning av övernattningsbostäder. Övervägandena finns i avsnitt 20.12.6.

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas att det är Riksdagsförvaltningen som tilldelar talmannen övernattningsbostad om talmannen enligt Riksdagsförvaltningens beslut har rätt till en övernattningsbostad.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 5 kap. 2 § och i övrigt den 1 september 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2027 när det gäller 5 kap. 2 § om Stockholmstraktamentet. Den bestämmelsen träder således i kraft samma dag som ändringen i 12 kap. 6 a § inkomstskattelagen (1999:1229), som också innehåller bestämmelser om Stockholmstraktamentet. Eftersom det rör frågor om beskattning bör de träda i kraft vid ett årsskifte.

Övriga bestämmelser, som rör talmannens övernattningsbostad, träder i kraft den 1 september 2026. Därmed finns de nya bestämmelserna på plats när riksdagen samlas efter valet i september 2026.

22.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen

2 kap.

1 § Basstödet består av grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet *utgörs av 46,91 prisbasbelopp* per år och tilläggsbeloppet *utgörs av 1,49 prisbasbelopp* per år.

Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Vid uträkningen enligt första stycket ska grundbeloppet avrundas till närmaste tusental kronor och tilläggsbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

I paragrafen finns bestämmelser om storleken på basstödet till partigrupper. Övervägandena finns i avsnitt 18.4.

I *första stycket* uttrycks grundbeloppet och tilläggsbeloppet som ett antal prisbasbelopp. Grundbeloppet föreslås höjas med 8 procent och tilläggsbeloppet med 12 procent jämfört med nuvarande nivå. Vidare ska stödet räknas upp med prisutvecklingen, vilket blir fallet genom att beloppen anges i prisbasbelopp. Riksdagsförvaltningen kan i tillämpningsföreskriften till lagen årligen ange beloppen i kronor.

Antalet prisbasbelopp för grundbeloppet har räknats fram enligt följande:

2 400 000 kronor (grundbeloppet för 2024) dividerat med prisbasbeloppet för 2024 (57 300 kronor) blir ca 41,88. Antalet prisbasbelopp (ej avrundat) som grundbeloppet för 2024 motsvaras av, dvs. ca 41,88, multipliceras med 1,12 för att få fram den föreslagna höjningen i prisbasbelopp. Detta blir, med avrundning till två decimaler, 46,91 prisbasbelopp.

Antalet prisbasbelopp för tilläggsbeloppet har räknats fram enligt följande:

79 000 kronor (grundbeloppet för 2024) dividerat med prisbasbeloppet för 2024 (57 300 kronor) blir ca 1,38. Antalet prisbasbelopp (ej avrundat) som grundbeloppet för 2024 motsvaras av, dvs. ca 1,38, multipliceras med 1,08 för att få fram den föreslagna höjningen i prisbasbelopp. Detta blir, med avrundning till två decimaler, 1,49 prisbasbelopp.

I *andra stycket*, som är nytt, hänvisas till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. I bestämmelserna i socialförsäkringsbalken anges hur prisbasbeloppet räknas fram. Regeringen beslutar årligen om en förordning där det kommande årets prisbasbelopp anges. Det är detta belopp som Riksdagsförvaltningen har att utgå ifrån när myndigheten räknar fram basstödet storlek.

Det har förekommit att prisbasbeloppet har sänkts från ett år till nästa, när prismetoden har sjunkit. Om det skulle inträffa igen att prisbasbeloppet sänks ett år kommer basstödet att sänkas nominellt.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att grundbeloppet vid uträkningen ska avrundas till närmaste tusental kronor och att tilläggsbeloppet ska avrundas till närmaste hundratal kronor. Riksdagsförvaltningen ska för att få fram grundbeloppet för ett visst år multiplicera det årets prisbasbelopp med 46,91. Resultatet ska avrundas till närmaste tusental kronor och grundbeloppet kommer att

för det året uppgå till det avrundade beloppet. En partigrupp som företräder ett regeringsparti har rätt till ett grundbelopp. Var och en av övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp.

För att få fram tilläggsbeloppet för ett visst år ska Riksdagsförvaltningen multiplicera det årets prisbasbelopp med 1,49. Resultatet ska avrundas till närmaste hundratal kronor, och tilläggsbeloppet kommer att för det året uppgå till det avrundade beloppet. En partigrupp har rätt till ett tilläggsbelopp för varje mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet. För att få fram stödet till en partigrupp i denna del ska alltså tilläggsbeloppet multipliceras med antalet mandat som partiet fick vid det senaste riksdagsvalet.

I 5 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen anges att partigruppen för ett parti som inte återkommer till riksdagen efter ett val har, sedan rätten till basstöd har upphört, rätt till avvecklingsstöd under sex månader. Avvecklingsstödet uppgår enligt bestämmelsen till det belopp per månad för basstöd som partigruppen hade rätt till närmast före valet. Det innebär att stödet till ett sådant parti inte ändras vid ett årsskifte med anledning av att prisbasbeloppet ändras.

I 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen anges följande:

Till partigruppen för ett parti som efter ett val till riksdagen återkommer med färre ledamöter än tidigare och som varken före eller efter valet är ett regeringsparti ska lämnas

1. det stöd som tillkommer gruppen enligt 2–4 §§ och
2. avvecklingsstöd under tolv månader från utgången av den månad då den nyvalda riksdagen samlas med 50 procent av skillnaden mellan det nya stödet och det stöd som partigruppen hade rätt till närmast före valet.

Avvecklingsstödet i punkt 2 kommer efter ett årsskifte att beräknas utifrån den förändring som skett av prisbasbeloppet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Kommittén bedömer att ändringarna bör träda i kraft vid ett årsskifte. Förslaget om höjt anslag för 2024 för basstödet, som ingick i budgetpropositionen, fattade riksdagsstyrelsen beslut om i juni 2023, medan förslaget om lagändring i samma fråga överlämnades av styrelsen till riksdagen först i oktober 2023. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2024.

Det är naturligtvis önskvärt att riksdagen har fattat beslut om lagändringen när styrelsen beslutar om förslaget till budget. Om en lagändring beslutas i god tid och träder i kraft den 1 januari 2027 skulle en uppräknings av basstödet kunna beslutas under budgetprocessen hösten 2026 och det nya basstödet kunna betalas ut i januari 2027. Kommittén föreslår därför att ändringarna i lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete

i riksdagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Inga övergångsbestämmelser behövs.

22.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1117) om riksdagens medalj

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor till riksdagens ledamöter och till ersättare som har utövat uppdrag som ledamot samt om riksdagens medalj till andra än ledamöter.

Det som föreskrivs i denna lag om en ledamot ska tillämpas också för en ersättare som har utövat uppdrag som ledamot.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad lagen innehåller och om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 20.13.4.

Ändringen i rubriken innebär att rubriken förtydligas.

Ändringen i första stycket innebär att det anges att lagen innehåller bestämmelser om avgångsgåvor till ersättare.

Andra stycket, som är nytt, innebär att det som sägs i lagen om en ledamot ska tillämpas också för en ersättare som har utövat uppdrag som ledamot. Därmed kan en ersättare som har utövat uppdrag som ledamot få avgångsgåvor enligt samma villkor som för en ledamot.

4 § En ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd kan utöver diplom och riksdagsnål få riksdagens medalj i åttonde storleken.

Lämnar en ledamot riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd kan ledamoten få riksdagens medalj i tolfte storleken. Medalj i tolfte storleken får också ges till en ledamot som lämnar riksdagen efter att ha tjänstgjort i minst sex år i följd samt under minst fyra av dessa år även varit gruppledare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

En ledamot som har fått riksdagens medalj och därefter på nytt uppfyller förutsättningarna för att få en medalj i samma storlek kan i stället för en medalj få en romersk siffra att fästa på medaljens band. Den romerska siffran anger vilken gång i ordningen ledamoten uppfyller förutsättningarna för att tilldelas medaljen i aktuell storlek.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgångsgåvor, inklusive riksdagens medalj. Övervägandena finns i avsnitt 20.13.4.

Ändringen i tredje stycket innebär att det inte längre ska anges i lagen vilken metall den romerska siffran ska tillverkas i.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juni 2026. Övervägandena finns i avsnitt 20.13.4.

23 Reservationer

23.1 Reservation av ledamoten Catarina Deremar (C)

23.1.1 Tidigare ledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler

Tidigare har de flesta svenska arbetsplatser varit öppna för före detta anställda. I takt med att säkerhetsläget har försämrats har allt fler arbetsplatser blivit stängda för andra än de som är anställda och har passerkort.

Med tanke på att riksdagen är en arbetsplats med högt skyddsvärde vore det rimligt att tidigare ledamöter inte har fri tillgång till centrala delar av riksdagens lokaler, vilket de har i dag. Tidigare ledamöter är varmt välkomna till riksdagens lokaler men ska då omfattas av samma reglering som gäller för besökare i övrigt.

23.2 Reservation av ledamoten Malin Danielsson (L)

23.2.1 Tidigare ledamöters rätt till tillträde till riksdagens lokaler

Jag anser att den tillträdesrätt som finns i dag för tidigare ledamöter bör begränsas ytterligare. Det är otydligt vilket behov som uppfylls genom de s.k. veterankorten som ger en generell, om än begränsad, tillträdesrätt för tidigare ledamöter till riksdagens lokaler. Frågan om tillträde för dem som har behov av det bör kunna lösas på andra sätt, exempelvis genom att partierna ges möjlighet att inneha ytterligare passerkort för partifunktionärer.

Ett steg i rätt riktning vore en sådan uppförandekod som kommittén tar upp som en lösning på de problem som uppstår då tidigare ledamöter som har rätt till tillträde till riksdagens lokaler inte använder denna rätt på ett tillbörligt sätt. En sådan uppförandekod bör införas eftersom kommitténs förslag endast innebär en begränsad förändring i tillträdesrätten.

BILAGA

Utredningens direktiv

2023-09-27

Dnr 62-2023/24

Direktiv till en utredning om stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen m.m.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen samt vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och riksdagsledamöters villkor.

Kommittén ska biträdas av experter, sakkunniga och sekreterare samt får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

Bakgrund

Riksdagen och dess ledamöter

All offentlig makt i Sverige utgår från folket, och riksdagen är folkets främsta företrädare (1 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen, förkortad RF). Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas samt granskar rikets styrelse och förvaltning. Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § RF). Grundläggande bestämmelser om riksdagen och riksdagsarbetet finns i regeringsformen. Ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet finns i riksdagsordningen (RO).

Till stöd för riksdagen och dess ledamöter finns dels Riksdagsförvaltningens olika enheter, dels partikanslierna. Partikanslierna får i sin tur stöd av Riksdagsförvaltningen för sitt arbete i riksdagen.

Riksdagsförvaltningen

Inledning

Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen genom att ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt genom att bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet (14 kap. 2 § RO och 1 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen, nedan instruktionslagen). I riksdagsordningen och instruktionslagen anges närmare vilka myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter Riksdagsförvaltningen ska svara för, liksom att förvaltningen bl.a. ska informera om riksdagens arbete samt vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

Riksdagsförvaltningens historiska utveckling

Riksdagsförvaltningen hade från 1960-talet en tydlig uppdelning i tre relativt självständiga delar: utskottskanslierna (inklusive från mitten av 1990-talet EU-nämndens kansli), kammarkansliet och förvaltningskontoret. Förvaltningskontoret ansvarade för de praktiska och administrativa delarna av förvaltningens verksamhet, bl.a. lokaler, arvoden, löner och pensioner samt framställningen av riksdagstrycket. Utskottskanslierna och kammarkansliet, dvs. de delar av verksamheten som var mer direkt kopplade till det politiska arbetet i riksdagen, stod under parlamentarisk ledning av talmanskonferensen medan förvaltningsstyrelsen var ledningsorgan för förvaltningskontoret, som var en egen förvaltningsmyndighet. Talmanskonferensen bestod av talmannen och de vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen, utskottens ordförande samt förvaltningsstyrelsens vice ordförande. Förvaltningsstyrelsen i sin tur bestod av talmannen och åtta andra valda ledamöter. Riksdagsdirektören (kammarsekreteraren) var chef för kammarkansliet och förvaltningsdirektören för förvaltningskontoret. Varje utskottskansli leddes av en kanslichef.



Den tydliga uppdelningen av de olika verksamhetsgrenarna ansågs med tiden medföra samordningsproblem, och olika ordningar för ökad integration inom förvaltningen övervägdes (se bl.a. konstitutionsutskottets utl. nr 20 år 1968 s. 49 f.). I dessa överväganden ansågs det samtidigt viktigt att kammarkansliet och utskottskanslierna så långt som möjligt skulle befrias från sådant arbete som inte direkt var kopplat till beredningen av riksdagsärenden; sådana uppgifter skulle i stället utföras av förvaltningskontoret. För att underlätta samordningen inom förvaltningen vidtogs under de följande decennierna ett antal samordningsinsatser, som emellertid inte bedömdes vara tillräckliga. Mot denna bakgrund föreslogs 1998 bl.a. att riksdagsdirektören skulle få ett överordnat ansvar för ledningen och samordningen i hela riksdagsförvaltningen. En samordningsgrupp skulle också inrättas, bestående av riksdagsdirektören, förvaltningskontorets chef, kammarkansliets kanslichef och en tjänsteman med ansvar för samordning av frågor som rörde utskottskansliernas arbete (förs. 1997/98:RFK4).

Konstitutionsutskottet ansåg att dessa åtgärder innebar ett steg i rätt riktning men efterlyste ytterligare förändringar när det främst gällde den parlamentariska ledningen av riksdagens arbete och förvaltning (bet.1997/98:KU34). En översyn av ledningsorganisationen borde enligt utskottet ha gjorts först och fått bilda utgångspunkt för överväganden om tjänstemannaorganisationen. En konsekvens av det förslag som hade lämnats var enligt utskottet att det inte kunde ske någon samordnad ledning av riksdagsdirektörens arbete eftersom direktören ansvarade för en del av sina uppgifter inför talmannen och talmanskonferensen och för en annan del inför förvaltningsstyrelsen. Efter ett tillkännagivande till talmanskonferensen, på förslag av konstitutionsutskottet, tillsattes mot denna bakgrund Riksdagskommittén 1998.

Som ett resultat av Riksdagskommitténs förslag infördes i juli 2000 en ny förvaltningsstruktur i riksdagen (förs. 1999/2000:TK1 och förs. 1999/2000:TK2, bet. 1999/2000:KU19). Den innebar bl.a. att Riksdagsförvaltningen blev en ny samlad förvaltningsmyndighet; förvaltningskontoret upphörde därmed att vara en egen förvaltningsmyndighet och utgjorde i stället en av tre delar i den nya myndigheten (nu med namnet administrativa kontoret och under ledning av förvaltningschefen). Övriga delar var utskottskanslierna inklusive EU-nämndens kansli respektive kammarkansliet. Administrativa kontoret bestod i sin tur av tre avdelningar för it-frågor, kunskapsförsörjning respektive intern service (bevakning, fastighetsfrågor, lokalvård m.m.). Därutöver fanns stabsenheter under förvaltningschefen med ansvar för bl.a. personal- och ekonomifrågor. Riksdagsförvaltningen kom därmed att bestå av tre huvudblock: utskottskanslierna inklusive EU-nämndens kansli, kammarkansliet och administrativa kontoret.

Den parlamentariska ledningen av hela Riksdagsförvaltningen skulle utövas av den nya riksdagsstyrelsen (förs. 1999/2000:TK1 s. 20 f.). Systemet med skilda parlamentariska ledningsorgan hade, anförde Riksdagskommittén, haft vissa

fördelar. Det hade exempelvis möjliggjort en hög grad av parlamentarikerinflytande över förvaltningsverksamheten utan att partiföreträdarna för den skull hade behövt betungas av hanteringen av ärenden med mindre betydelse för den politiska verksamheten. Samtidigt ansåg man att systemet med skilda parlamentariska ledningsorgan hade inneburit både samordningsproblem och att riksdagsdirektören ansvarade inför olika styrelser för olika delar av sin verksamhet. En gemensam styrelse skulle också, anfördes det, ges bättre förutsättningar att bedriva ett arbete som syftade till att förändra och förbättra villkoren och formerna för den parlamentariska verksamheten.

Den tidigare talmanskonferensens sammansättning ansågs med sina 29 ledamöter vidare vara så omfattande att det försvårade ett effektivt arbetssätt. För att den nya riksdagsstyrelsen skulle kunna arbeta effektivt borde den enligt kommittén ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter. Den borde vidare med tanke på sina beslutsfunktioner ha en sammansättning som så långt som möjligt var proportionell mot partifördelningen i riksdagen. Samtidigt var det ett starkt önskemål att samtliga partier skulle ha möjlighet att delta i styrelsens arbete. Kommittén konstaterade att riksdagsstyrelsen skulle behöva ha 24–25 valda ledamöter för att alla partigrupper skulle garanteras en styrelseplats med en sammansättning som motsvarade kammarens mandatfördelning. En så stor styrelse kunde enligt kommittén inte utan stora svårigheter fungera som ett organ i vilket reella diskussioner ägde rum. Kommittén stannade mot denna bakgrund för att föreslå att antalet valda ledamöter i styrelsen inte skulle vara större än vad som krävdes för att dess sammansättning ”på ett rimligt sätt” skulle kunna återspegla styrkeförhållandena i riksdagen. Kommittén föreslog att den nya styrelsen skulle ha tio valda ledamöter. Partiernas ledamöter i valberedningen kunde, anförde kommittén, genom att lägga fram en gemensam lista för valet på frivillig väg åstadkomma att så många som möjligt av riksdagens partier representerades i styrelsen trots det begränsade antalet ledamöter. Något eller några partier skulle emellertid sannolikt bli utan styrelseplats; dessa partier föreslogs ha närvarorätt vid styrelsens sammanträden.

Riksdagsförvaltningens nuvarande organisation

Grunderna i den organisationsstruktur som infördes 2000 finns kvar, med en samlad förvaltningsmyndighet som svarar för stödet till den parlamentariska processen och med en myndighetsstyrelse, riksdagsstyrelsen, som styr denna verksamhet. Förändringar har emellertid genomförts inom myndigheten Riksdagsförvaltningen, främst genom skapandet av fler avdelningar.

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod (4 kap. 4 § RO och tillägsbestämmelse 4.4.1). Riksdagsstyrelsen överlägger om planeringen av riksdagsarbetet och har rätt att göra framställningar hos riksdagen bl.a. i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande (4 kap. 4 § och 9 kap. 17 § RO samt tillägsbestäm-

melse 9.17.2). Styrelsen beslutar också bl.a. om Riksdagsförvaltningens arbetsordning, verksamhetsplan och årsredovisning och om förslag till budget för förvaltningen (10 § instruktionslagen). Talmannen har rätt att rösta i styrelsen. De vice talmännen, de gruppledare som inte är ledamöter av styrelsen och riksdagsdirektören får delta i överläggningarna men inte i beslutsfattandet. Riksdagsstyrelsen består för närvarande av tre ledamöter från Sverigedemokraterna, två ledamöter vardera från Socialdemokraterna och Moderaterna samt en ledamot var från Vänsterpartiet, Centerpartiet respektive Miljöpartiet. För varje ledamot finns en ersättare från samma partigrupp.

Också de särskilda företrädarna för partigrupperna, gruppledarna, har en roll i planeringen av riksdagsarbetet eftersom talmannen ska samråda med gruppledarna om arbetet i kammaren (4 kap. 3 § RO). Samråd äger rum också om andra frågor.

Riksdagsförvaltningen består i dag av följande sju avdelningar:

- kammaravdelningen
- utskottsavdelningen
- förvaltningsavdelningen
- fastighets- och serviceavdelningen
- säkerhetsavdelningen
- it-avdelningen
- kommunikationsavdelningen.

Riksdagsdirektören, som väljs av riksdagen efter varje ordinarie riksdagsval, är chef för myndigheten (14 kap. 4 § RO). Till stöd för riksdagsdirektören finns en ledningsgrupp, som utöver riksdagsdirektören består av avdelningscheferna samt chefen för staben för talmannen och riksdagsdirektören. Ledningsgruppen är ett samrådsorgan för riksdagsdirektören och ett forum för planering och samordning av frågor inom Riksdagsförvaltningens uppdragsområden. Ledningsgruppen är inte ett beslutsorgan.

Varje avdelning leds av en avdelningschef och avdelningarna i sin tur är indelade i enheter med enhetschefer. Kammaravdelningen (vilken motsvarar kammarkansliet i den tidigare organisationen) består av enheterna kammarkansliet, protokollskansliet, riksdagens internationella kansli, riksdagens utredningstjänst och sekretariatet för EU-samordning. Chefen för kammaravdelningen är biträdande riksdagsdirektör. Utskottens och EU-nämndens kanslier utgör tillsammans med utvärderings- och forskningssekretariatet utskottsavdelningen. Kanslierna leds av en kanslichef och sekretariatet av en sekretariatschef. Inom förvaltningsavdelningen finns bl.a. enheter för ekonomiadministration, personalfrågor och förvaltningsjuridik. Fastighets- och serviceavdelningen ansvarar, utöver för riksdagens fastigheter, bl.a. för riksdagstryckeriet. Säkerhetsavdelningen består av funktioner för bevakning, larmcentral och beredskap. It-avdelningen ansvarar för bl.a. produktion, utveckling samt support och utbildning inom it-området.

Kommunikationsavdelningen slutligen består bl.a. av enheter för kommunikation till medierna och allmänheten samt för besök, utbildning och evenemang. Också Riksdagsbiblioteket sorterar under kommunikationsavdelningen.

Vid sidan av de olika avdelningarna finns en stab för talmannen och riksdagsdirektören. Till stabens uppgifter hör bl.a. att ge stöd till talmannen och de vice talmännen i talmansuppdraget samt till riksdagsdirektören i ledningen och styrningen av förvaltningens verksamhet, att planera och samordna riksdagsstyrelsens sammanträden samt att svara för den övergripande planeringen, samordningen och uppföljningen av förvaltningens verksamhet.

Närmare om stödet till kammaren och utskotten

Stödet till riksdagen och dess ledamöter var således länge uppdelat, med stödet till den politiska beslutsprocessen (kammaren och utskotten) å ena sidan och det administrativa stödet (förvaltningskontoret) å den andra; kammaren och utskotten biträdades av egna kanslier som inte var en del av förvaltningskontoret. Stödet till vad som i förarbetena till 1974 års regeringsform kallas "det egentliga riksdagsarbetet" var därmed något som kammaren och utskotten själva rädde över (prop. 1973:90 s. 583). Den svenska riksdagens utskott har traditionellt haft en mycket stark ställning jämfört med utskotten i andra parlament, bl.a. på grund av att de redan tidigt var grundlagsfästa och hade en formellt självständig ställning i förhållande till kungen och hans regering. Att utskotten biträdades av egna kanslier, vilket sedan enkammarreformen är förankrat i riksdagsordningen (och dess förrinnan i riksdagsstadgan), har också bidragit till deras särskilda ställning; de kunde genom att anställa egna tjänstemän skapa sig ett självständigt kunskapsunderlag. Det administrativa stöd som förvaltningskontoret svarade för skulle som nämnts också i största möjliga utsträckning befria kammarkansliet och utskottens kanslier från annat arbete än sådant som hade omedelbart samband med handläggningen av riksdagsärenden (förs. 1982/83:25 s. 15 f.).

Kammarens och utskottens kanslier är i dag som nämnts en del av Riksdagsförvaltningen. Kammarens arbete stöds främst av enheten kammarkansliet inom kammaravdelningen. Kammarkansliet ska bl.a. biträda talmannen och verksamheten i kammaren. Utskotten och EU-nämnden har alla egna kanslier som biträder utskotten respektive nämnden (tillägsbestämmelse 14.2.1).

Ordförandekonferensen, som består av talmannen, de vice talmännen och utskottens och EU-nämndens ordförande, är ett forum för samråd (4 kap. 5 § RO med tillägsbestämmelser). Vid konferensen diskuteras frågor av gemensamt intresse för kammaren, utskotten och EU-nämnden. Vid ordförandekonferensen sammanträden närvarar också riksdagsdirektören samt cheferna för kammaravdelningen och utskottsavdelningen.

Gruppledarna, dvs. särskilt utsedda företrädare för riksdagens partigrupper, samråder med talmannen bl.a. om arbetet i kammaren (4 kap. 3 § RO).



Närmare om stödet till riksdagens ledamöter och partigruppernas riksdagskanslier

Riksdagsförvaltningens uppdrag är bl.a. att ge ett väl fungerande stöd till riksdagens ledamöter och partigrupper. Utöver det stöd som avser arbetet i utskotten och kammaren tillhandahåller förvaltningen ett administrativt ledamotsstöd bl.a. genom att hantera ledamöternas ekonomiska ersättningar (arvoden, reseersättningar, omställningsstöd m.m.). Dessutom ges stöd i form av bl.a. övernattningsbostäder, it-utrustning och support, barnverksamhet samt kontorsservice.

De ledamöter som valts in i riksdagen och som tillhör samma parti bildar en partigrupp. Till stöd för partigruppen och dess ledamöter har partierna egna kanslier i riksdagen. Där arbetar experter, politiska sekreterare och assistenter som partiet anställer. Partierna får utöver partistödet också ett ekonomiskt kanslistöd för att bekosta arbetet i riksdagen. Stödet, som bl.a. ska motsvara kostnaderna för en politisk sekreterare per ledamot, infördes i olika steg från slutet av 1990-talet. Det huvudsakliga syftet med reformen var att erbjuda kvalificerad handläggarghjälp i form av politiska sekreterare till ledamöterna, i stället för som tidigare i form av den s.k. kontorshjälpen (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:KU1, rskr. 1999/2000:58). Kansliernas storlek varierar i förhållande till hur många mandat partiet har i riksdagen, men partierna bestämmer själva hur de ska fördela pengarna för att bygga upp ett kansli. Riksdagsförvaltningen svarar för stöd och service till partikanslierna i form av bl.a. lokaler, teknisk och annan praktisk utrustning samt kunskapsstöd i form av exempelvis riksdagens utredningstjänst och Riksdagsbiblioteket.

Riksdagsstyrelsen utser ett ledamotsråd (rådet för ledamotsnära frågor) för varje valperiod (14 och 15 §§ instruktionslagen). I rådet behandlas administrativa frågor som rör ledamöterna, exempelvis om bostäder och teknisk utrustning. Ledamotsrådet, som är ett forum för samråd, sammanträder normalt sex gånger per riksdagsmöte. I rådet ingår riksdagsdirektören och en ledamot för varje partigrupp i riksdagen. 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.

Tillkännagivanden till riksdagsstyrelsen m.m.

Med utnyttjande av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 15 juni 2023 att riksdagen skulle uppmana riksdagsstyrelsen att låta genomföra en översyn av stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen (bet. 2022/23:KU40). Riksdagen beslutade den 21 juni 2023 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2022/23:263).

Konstitutionsutskottet föreslog vidare den 23 mars 2023 att riksdagen skulle uppmana riksdagsstyrelsen att låta se över regeringens samråd med EU-nämnden

när det gäller s.k. A-punkter vid möten med Europeiska unionens råd (bet. 2022/23:KU18). Riksdagen beslutade den 29 mars 2023 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2022/23:159).

Som konstitutionsutskottet konstaterade i betänkande 2022/23:KU40 har härutöver vissa andra frågor om riksdagsarbetet och riksdagsledamöters villkor m.m. aktualiserats inom riksdagen. Utskottet anser att den kommitté som utskottet föreslog skulle sammankallas borde få i uppdrag att se över också dessa frågor.

Uppdraget

Stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen

Riksdagen är folkets främsta företrädare och därmed det centrala statsorganet. Till dess huvudfunktioner räknas lagstiftning, beslut om statens budget samt kontroll av regeringen och andra myndigheter. I riksdagsarbetet intar utskotten en central plats. Riksdagens ledamöter representerar partier men varje ledamots mandat är också personligt.

Huvuduppdraget för Riksdagsförvaltningen är att ge stöd till den politiska beslutsprocessen i kammare och utskott samt till riksdagens ledamöter så att de ges bästa möjliga förutsättningar att utföra riksdagsuppdraget. Alltsedan den partiella förfättningsreformen under 1960-talet och antagandet av vår nuvarande regeringsform i mitten av 1970-talet har också vikten av detta stöd understrukits. Olika delar av förvaltningen bidrar till huvuduppdraget på olika sätt. Det kan ske direkt genom stöd till kammaren, utskotten och ledamöterna eller indirekt genom stöd till de direkt stödjande delarna. Härutöver har också partigrupperna i riksdagen egna kanslier som syftar till att ge riksdagsledamöterna och partigrupperna det stöd de behöver för att det parlamentariska arbetet ska fungera väl.

Utvecklingen under senare tid har, som konstitutionsutskottet har konstaterat, inneburit förändringar, både för riksdagen och för samhället i övrigt. Internationaliseringen, digitaliseringen och det förändrade säkerhetsläget i världen är exempel på förhållanden som för riksdagsledamöternas del ställer nya krav på arbetssätt, behov av kunskapsunderlag och administrativa rutiner. Det parlamentariska läget under senare valperioder har härutöver inneburit att riksdagens roll ökat i det politiska beslutsfattandet. Kraven på utskotten har ökat och ledamöter måste i ökande utsträckning sätta sig in i omfattande och komplicerade riksdagsärenden och inhämta kunskap genom omvärldsbevakning, samtidigt som kontakten med väljare och det övriga civilsamhället ska upprätthållas. Till detta kommer den utveckling i hela samhället som bl.a. innebär ett krav på ökad digitalisering och administration samt en förväntan om att människor ska utföra många tjänster på egen hand. Denna utveckling återspeglas också i riksdagen och Riksdagsförvaltningen.

Mot denna bakgrund ska kommittén se över stödet i riksdagsarbetet, vad avser både den politiska beslutsprocessen och själva ledamotskapet. Översynen ska inbegripa en redovisning och en analys av behovet av olika typer av stöd samt i vilken utsträckning det bör vara en uppgift för Riksdagsförvaltningen att tillhandahålla dessa stöd.

I anslutning till dessa frågor ska också partigruppkansliernas roll övervägas samt hur finansieringen av dem på sikt bör vara utformad. I detta sammanhang kan det konstateras dels att regeringen den 15 juni 2023 beslutade om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om insyn i finansieringen av politiska partier (dir. 2023:88), dels att riksdagsstyrelsen den 14 juni 2023 beslutade att i styrelsens underlag till budgetpropositionen inför 2024 föreslå en uppräknig av det basstöd som anges i 2 kap. 1 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (dnr 1738-2022/23).

I översynen ska också ingå att se över den parlamentariska ledningsorganisationen, inklusive riksdagsstyrelsens roll och sammansättning, och hur styrningen av Riksdagsförvaltningen är utformad. Förvaltningen består av olika delar som delvis har olika roller och förutsättningar. I översynen ska det övervägas vilken eller vilka styrformer som ger Riksdagsförvaltningen de bästa förutsättningarna att, med den politiska beslutsprocessen i fokus, tillhandahålla det mest ändamålsenliga stödet till riksdagen och dess ledamöter. I detta sammanhang bör det också övervägas hur processerna för politisk dialog och förankring i frågor om stödets omfattning och utformning bör se ut.

Översynen av stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen ska göras med utgångspunkten att det stöd som ges av Riksdagsförvaltningen ska anpassas och utformas utifrån kammarens, utskottens och de enskilda ledamöternas behov, inom ramen för den arbetsfördelning som gäller mellan riksdagen och regeringen. Utskottens ställning som den bärande delen i riksdagsarbetet bör framhållas och värnas. Ett fortsatt starkt utskottsväsende är således grundläggande, vilket förutsätter att utskotten har egna kanslier som biträder respektive utskott utifrån dess behov och att Riksdagsförvaltningen i övrigt understödjer detta arbete. Vidare bör i översynen vägas in ledamotskapets speciella karaktär. Varje riksdagsledamot har fått sitt mandat av väljarna och ansvarar för att leva upp till det förtroende som detta innebär. Uppdraget är inte jämförbart med en anställning. I det ligger att villkoren för ledamöter kan behöva skilja sig från vad som gäller för andra grupper.

I den utsträckning som det bedöms vara relevant kan kommittén göra en internationell utblick för att studera hur stödet till den politiska beslutsprocessen och ledamotskapet ser ut i andra länders parlament. Det bör dock beaktas att parlamentens ställning, uppgifter och arbetsformer varierar mellan olika länder, vilket i sin tur kan medföra att behovet av stöd ser olika ut i olika parlament.

Vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och riksdagsledamöternas villkor m.m.

I kommitténs uppdrag ska också ingå att se över följande frågor som gäller riksdagsarbetet och ledamöternas villkor m.m.

Arbetet i utskotten, EU-nämnden och kammaren m.m.

Formerna för val av talman

Förfarandet vid val av talman och vice talmän regleras i 3 kap. 5 § RO. Om det finns fler än en nominerad kandidat och valet av talman sker med slutna sedlar enligt bestämmelserna i 12 kap. är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertvikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om ingen heller då får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två kandidater som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får flest röster. Enligt tillägsbestämmelse 12.8.5 RO får vidare en valsedel, vid val i kammaren av en person, inte innehålla en beteckning på en gruppering av riksdagsledamöter. Enligt förarbetena ses en valsedel som ogiltig om den har försetts med en partibeteckning (prop. 1973:90 s. 571).

Frågan om antalet omgångar i talmansval utreddes av 2019 års riksdagsöversyn (2020/21:URF1 s. 160 f.). I betänkandet konstaterades att det under enkammar-tiden fram till och med valet 2018 genomförts omröstningar med slutna sedlar i tio fall. Vid valen av andre vice talman 2014 och 2018 krävdes tre omgångar. Kommittén konstaterade att det inte inträffade några stora förändringar av röstetalen mellan de olika omgångarna. Kommittén fann att det saknades tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av bestämmelserna om förfarandet vid val av talman och vice talmän. Under talmansvalen 2022 företogs val med slutna sedlar vid valet av både andre och tredje vice talman. Vid valet av andre vice talman inträffade inte någon stor förändring. Vid valet av tredje vice talman svängde det dock mellan de två nominerade kandidaterna mellan den andra och den tredje omgången. Vid valet av tredje vice talman angavs vidare vid samtliga tre omgångar namn på personer som inte i förväg hade nominerats.

Kommittén ska överväga behovet av en ändrad ordning när det gäller frågorna om antalet omgångar i valet av talman och vice talmän samt möjligheten att på en blank valsedel skriva kandidater som inte har nominerats. I detta sammanhang ska också frågan om en valsedel som försetts med en partibeteckning ska vara ogiltig övervägas.

Fördelningen av ärenden mellan utskott

Ärenden som hör till ett och samma ämnesområde ska hänvisas till samma utskott. Konstitutionsutskottets, finansutskottets och skatteutskottets ämnesområden framgår av 7 kap. 8–10 §§ RO. Härutöver anges samtliga utskotts ämnesområden i bilagan till RO (tillägsbestämmelse 7.5.1). Budgetpropositionen får delas mellan flera utskott, medan andra ärenden får delas bara om det

finns särskilda skäl. En utveckling har ägt rum under de senare valperioderna som innebär en sammantaget ökad arbetsmängd i utskotten. Situationen ser emellertid inte likadan ut i alla utskott; ökningen av arbetsbördan märks tydligare i vissa utskott.

Mot denna bakgrund ska kommittén se över grunderna för fördelningen av ärenden mellan utskotten och överväga en överflyttning av ärenden mellan utskott i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av arbetsbördan utskotten emellan. Det ska inte vara fråga om en omfattande förändring av utskottens respektive ämnesområden och det ingår inte i uppdraget att föreslå någon förändring i den nuvarande utskottsorganisationen.

Regleringen av delegationspresidiummötet

Bestämmelser om riksdagens delegationer till mellanfolkliga organisationer finns i 13 kap. 18 § RO med tillägsbestämmelser. Det kan av internationella överenskommelser följa att riksdagen inom sig ska välja ledamöter i svenska delegationer till mellanfolkliga organisationer. Sådana val görs av ledamöter i de svenska delegationerna till Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), de s.k. fasta delegationerna. Dessutom kan talmannen efter samråd med gruppledarna besluta om ledamöters deltagande i vissa andra internationella parlamentariska samarbeten, såsom riksdagens delegationer till Interparlamentariska unionen (IPU) och den parlamentariska Östersjökonferensen. Vid s.k. delegationspresidiummötet träffar talmannen bl.a. presidierna för riksdagens fasta delegationer för att diskutera frågor av gemensamt intresse. Mötena hålls i regel fyra gånger per år.

I uppdraget ingår att, med utgångspunkt i delegationernas roller och uppgifter, överväga behovet av att skapa en tydligare struktur för mötena mellan talmannen och presidierna för riksdagens internationella delegationer. Om kommittén bedömer att det finns ett sådant behov ska den också överväga om delegationspresidiummötena bör regleras i riksdagsordningen eller någon annan föreskrift. I sammanhanget kan regleringen av ordförandekonferensen i 4 kap. 5 § RO med tillhörande tillägsbestämmelser noteras.

Förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser

Det saknas i dag möjlighet att besluta om förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser (jfr bestämmelsen i 9 kap. 13 § RO om förkortad motionstid för propositioner). Något behov av en sådan möjlighet har inte ansetts finnas (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A] kommentar till 9 kap. 13 § RO). Under den senaste valperioden har det dock uppmärksammats att det kan finnas situationer då en utvidgad möjlighet till förkortad följdmotionstid skulle behövas. Frågeställningen har hittills aktualiserats när det gäller skrivelser, men en möjlighet till förkortad motionstid för redogörelser bör också övervägas.

Kommittén ska mot denna bakgrund överväga om kammaren på förslag av regeringen respektive riksdagsstyrelsen ska kunna besluta om förkortad motionstid för skrivelser och redogörelser.

Riksmötets rytm, inklusive början och slut

Ett riksmöte pågår till dess att nästa riksmöte inleds. Under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen ska ett nytt riksmöte inledas den dag i september som kammaren har fastställt under det föregående riksmötet (3 kap. 7 och 8 §§ RO), medan en nyvald riksdag i allmänhet samlas på den femtonde dagen efter valdagen (3 kap. 10 § RF).

Riksdagens arbetsrytm påverkas i hög grad av när regeringen lämnar sina förslag till riksdagen. Riksdagen beslutar på förslag av talmannen när propositioner som enligt regeringen bör behandlas under pågående riksmöte senast ska lämnas till riksdagen (9 kap. 3 § RO). Undantag kan göras bl.a. om regeringen anser att det finns synnerliga skäl för att lämna en proposition senare. För budgeten finns en särskild tidpunkt föreskriven (tilläggsbestämmelse 9.5.1). Av riksdagsordningen framgår att regeringen bör lämna propositioner på sådana tider att en arbetsanhopning av arbetet hos riksdagen undviks. Regeringen ska samråda med talmannen om detta (9 kap. 3 och 4 §§ RO).

En fråga som har varit aktuell under stora delar av enkamartiden är arbetskoncentrationen i slutet av höstarna och vårarna. Kommittén ska mot denna bakgrund överväga om arbetsbelastningen kan jämnas ut över riksmötet, t.ex. genom att arbetet inleds tidigare på hösten eller avslutas senare på våren. Det ingår inte i uppdraget att överväga en ändrad tidpunkt för budgetpropositionens avlämnande.

Regeringens samråd med EU-nämnden om s.k. A-punkter

Regeringen ska enligt 7 kap. 14 § RO underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Dessutom ska regeringen rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § RO om regeringens samrådsskyldighet tillämpas så att samtliga s.k. A-punkter där ett beslut förväntas vid ett möte i rådet är föremål för samråd i EU-nämnden. Samrådet är i denna del skriftligt. Före 2007 gällde en ordning som innebar att samrådet i denna del avsåg de A-punkter som regeringen bedömde som betydelsefulla (2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3). Riksdagens parlamentariska EU-kommitté anförde i betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) att den fann samrådet om A-punkter problematiskt; kontakterna mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor bör enligt kommittén fokuseras på EU-beslutsprocessens tidiga skeden, medan A-punkterna karakteriseras av att förhandlingarna i praktiken är avslutade. Samrådet om A-punkter innebär också enligt kommittén formella och praktiska påfrestningar. Kommittén valde emellertid att inte föreslå

någon ändrad ordning för samrådsskyldigheten när det gällde rådets A-punkter men menade att det borde finnas utrymme för regeringen och EU-nämnden att utveckla formerna för detta samråd.

Riksdagen har på förslag av konstitutionsutskottet tillkännagett för riksdagsstyrelsen att frågan om regeringens samråd med EU-nämnden när det gäller A-punkter vid möten med Europeiska unionens råd bör ses över (bet. 2022/23:KU18, rskr. 2022/23:158). Kommittén ska mot den här bakgrunden se över frågan om formerna för samråd om A-punkter.

Offentliga sammanträden i utskott medan arbetsplenium pågår

Ett utskott får sammanträda under arbetsplenium eller val i kammaren om utskottet har fattat ett enhälligt beslut i förväg. Sammanträden som är offentliga får dock inte äga rum under arbetsplenium eller val i kammaren (tilläggsbestämmelse 7.15.3).

Kommittén ska överväga om utskotten bör få ha offentliga sammanträden under arbetsplenium och val i kammaren.

Frågor om ledamöters villkor

Stockholmstraktamentet och utnyttjandet av bonuspoäng

En ledamots rätt till s.k. Stockholmstraktamente under vissa villkor regleras i 5 kap. 2 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen). Detta särskilda traktamente har funnits sedan 2006 (2005/06:URF3, framst. 2005/06:RS4, bet. 2005/06:KU19). Frågan om en översyn av ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek har väckts under beredningen av tidigare riksdagsärenden (framst. 2021/22:RS2 s. 67, bet. 2021/22:KU22, bet. 2021/22:KU35).

Ledamöternas möjlighet att använda bonuspoäng regleras i 3 kap. 46 och 47 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RSF 2022:1) till ersättningslagen. Frågan om användning av bonuspoäng bl.a. för att bekosta medresenärers resor har aktualiserats i andra sammanhang (2020/21:URF2 s. 175 f.).

Både traktamenten och rätten att utnyttja bonuspoäng kan utgöra skattepliktiga förmåner enligt skattelagstiftningen.

I uppdraget ingår att se över dels ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek, dels utrymmet för att använda bonuspoäng. Vid översynen ska förhållandet till skattelagstiftningen särskilt beaktas.

Bättre stöd till riksdagens ledamöter i vissa ekonomiadministrativa frågor

Riksdagsledamöters ekonomiska villkor är föremål för ett omfattande regelverk, där det bl.a. ställs krav på redovisning av ett stort antal uppgifter och där omständigheter kopplade till dubbel bosättning, tjänsteresor, traktamenten m.m. behöver beaktas. Inom Riksdagsförvaltningen finns enheten ledamotsersättningar som erbjuder stöd till riksdagens ledamöter i ekonomiadministrativa frågor.

Kommittén ska överväga om Riksdagsförvaltningen, i form av en särskild enhet eller på något annat sätt, ska ges i uppdrag att tillhandahålla en utökad stöd-funktion för riksdagens ledamöter så att de kan leva upp till regelverkets krav på ekonomiadministration.

Registret över ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen

Enligt lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen ska Riksdagsförvaltningen föra ett register (ekonomiska registret) med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Registret syftar till att ge allmänheten insyn i de olika bindningar som skulle kunna påverka en riksdagsledamot vid utövandet av uppdraget och därmed öka förtroendet för den offentliga förvaltningen och för riksdagsledamöterna och det politiska systemet (bet. 1993/94:KU18 s. 48 och 2005/06:URF4 s. 57). Riksdagsledamöter är enligt lagen under vissa förutsättningar skyldiga att till registret anmäla alla sina registreringspliktiga uppgifter och förändringar av uppgifterna. Även den som inte har något sådant åtagande eller intresse som anges i lagen ska anmäla detta till registret. Om en ledamot inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet, ska talmannen meddela detta vid ett kammarsammanträde. Något sådant meddelande har hittills aldrig förekommit. Det finns inte i övrigt någon kontrollfunktion enligt lagen. Lagen har sedan den trädde i kraft utvärderats och ändrats vid några tillfällen (se bl.a. framst. 2006/07:RS3, bet. 2007/08:KU2, framst. 2015/16:RS6, bet. 2016/17:KU9, framst. 2017/18:RS7 och bet. 2017/18:KU25).

Den senaste översynen av lagen om det ekonomiska registret gjordes under riksmötet 2017/18, och det finns skäl att på nytt göra en översyn. Kommittén ska därför se över och utvärdera lagen och dess tillämpning. Särskilda frågor i sammanhanget är om registreringskyldigheten bör gälla fler åtaganden än i dag och om registreringen av åtaganden och ekonomiska intressen bör vara föremål för uppföljning och hur en sådan uppföljning i så fall bör genomföras.

Tillträde till riksdagen för tidigare ledamöter

Rätten till tillträde till riksdagens lokaler regleras i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna. Föreskriften kompletterar lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Enligt föreskriften har bl.a. riksdagens ledamöter och tjänstemän, statsråd och anställda vid partikanslierna rätt till tillträde (6 kap. 3 och 5 §§). Också tidigare riksdagsledamöter har sedan länge haft rätt till tillträde till riksdagens lokaler (se 6 kap. 7 och 8 §§ i föreskriften). I samband med ett beslut om vissa ändringar i föreskriften återförvisades frågan om en begränsning av tillträdet till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter (dnr 2145-2021/22, protokoll från riksdagsstyrelsens sammanträde 2021/22:7). Det förslag som återförvisades innebär att bestämmelserna om tillträde till riksdagens lokaler för tidigare ledamöter skulle

upphävas. Riksdagsförvaltningen skulle i stället ges möjlighet att besluta om tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter som har ett särskilt behov av tillträde på grund av ett uppdrag med anknytning till riksdagens verksamhet eller om det annars finns särskilda skäl.

Kommittén ska mot den redovisade bakgrunden på nytt se över frågan om tillträde till riksdagens lokaler för tidigare riksdagsledamöter och överväga behovet av ändrade föreskrifter i frågan.

Översyn av bestämmelserna om talmannens lägenhet

Av 5 kap. 2 § RO samt 1 kap. 1, 4 och 5 §§ ersättningslagen framgår att en ledamot har rätt till ersättning och att med ledamot likställs talmannen om inget annat särskilt anges. Rätten till övernattningsbostad regleras i 6 kap. 1 § ersättningslagen. I sammanhanget bör vidare ersättningslagens bestämmelser om tjänsteställe, folkbokföringslagens (1991:481) bestämmelser om ledamöters rätt att vara folkbokförda på hemorten samt inkomstskattelagens (1999:1229) bestämmelser om ersättning för merkostnader vid tjänsteresor noteras. Någon särreglering i ersättningslagen av talmannens rätt till övernattningsbostad finns inte och synes inte heller ha funnits tidigare (jfr 2020/21:URF2 s. 191 f.).

Det finns sedan länge en särskild lägenhet inrättad för talmannen som hanteras direkt av Riksdagsförvaltningen, dvs. inte, som övriga bostäder i Riksdagsförvaltningens bestånd, av partigrupperna (jfr 6 kap. 8 § ersättningslagen). Det lagstiftningsärendet som ledde till nya bestämmelser om bostäder för ledamöter (framst. 2021/22:RS2, bet. 2021/22:KU22) berörde inte frågan om denna lägenhet, hur den bör hanteras eller hur ett utnyttjande av lägenheten bör ses i förhållande till bl.a. folkbokföringslagen och inkomstskattelagen.

Kommittén ska mot denna bakgrund se över frågan om den lägenhet som är särskilt inrättad för talmannen. I översynen ska ingå att bedöma om lägenheten bör vara en övernattningslägenhet för talmannen – och om talmannen i så fall ska kunna disponera den även om han eller hon har en privat bostad närmare än 50 km från riksdagen – eller en tjänstebostad. I översynen ska inkomstskattelagens bestämmelser om förmånsbeskattning beaktas.

Riksdagens medalj till ersättare

Lagen (2021:1117) om riksdagens medalj innehåller bestämmelser om bl.a. medaljer till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra personer som har gjort förtjänstfulla insatser för riksdagen. Frågan om avgångsgåvor till ersättare är inte uttryckligen reglerad i lagen om riksdagens medalj. Hittills har personer som tjänstgjort enbart som ersättare för riksdagsledamöter inte avtackats efter avslutad tjänstgöring, oavsett om de har tjänstgjort enstaka veckor eller flera år, rentav flera mandatperioder. Om en ordinarie ledamot som lämnar riksdagen också har tjänstgjort som ersättare har däremot tjänstgöringstiden som ersättare också räknats in i den tjänstgöringstid som ledamoten haft när det ska bedömas

om ledamoten ska avtäckas med medalj eller inte och vilken storlek denna medalj i så fall ska ha.

Kommittén ska överväga om det bör införas en särskild reglering i lagen om riksdagens medalj som anger om och i så fall i vilken mån ersättare ska kunna tilldelas diplom, riksdagsnål och riksdagens medalj.

Möjlighet till föräldraledighet och sjukledighet för del av dag

Uppdraget som riksdagsledamot är ett förtroendeuppdrag och inte en anställning. Ledamöterna är således inte arbetstagare i förhållande till riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. En ledamot som inte har beviljats ledighet enligt 5 kap. 3–5 §§ RO är alltid ”i tjänst” och utför sitt uppdrag under årets alla dagar. Någon rätt till ledighet under en del av en dag finns inte enligt gällande bestämmelser.

Frågan om rätt till partiell ledighet för ledamöter behandlades av Kommittén för översyn av riksdagsordningen, som sammanfattningsvis anförde att riksdagsuppdragets specifika karaktär motiverade en restriktiv inställning när det gäller vilka skäl som ska ge rätt till ledighet från uppdraget (2012/13:URF3, s. 241 f.). Riksdagsarbetet och det uppdrag ledamöterna har fått från väljarna låter sig, anförde kommittén, knappast förenas med partiell ledighet med mycket korta perioder av arbete i riksdagen. Detta gäller enligt kommittén särskilt med hänsyn till att uppdraget som ledamot inte är begränsat till arbetstider och omväxlande utövas i Stockholm respektive den egna valkretsen. Kommittén fann mot denna bakgrund att det inte fanns skäl att införa en rätt till partiell ledighet från uppdraget. I en överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna 2021 slås det bl.a. fast att nuvarande regelverk och praxis innebär att en riksdagsledamot som utövar sitt uppdrag del av dag och i övrigt till exempel vårdar sjukt barn räknas som tjänstgörande under hela den dagen. Överenskommelsen bekräftades i september 2022.

Frågan om rätten till partiell ledighet för riksdagsledamöter övervägdes senast för drygt tio år sedan. Kommittén ska överväga om det finns ett behov av att tydliggöra den nuvarande ordningen eller om förhållandena har ändrats sedan den senaste översynen gjordes och om det därför finns skäl att nu göra en annan bedömning i fråga om rätten till ledighet under en del av en dag för riksdagsledamöter.

Övrigt

Teknikneutral riksdagsordning

En teknikneutral lagstiftning syftar till att undvika behovet av lagändringar för att anpassa regelverket till en ny eller förändrad teknik. I 2014 års riksdagsordning gjordes vissa ändringar för att göra riksdagsordningen teknikneutral, bl.a. när det gällde bestämmelser om utskottsbetänkandes tillgänglighet, protokoll vid kammarrens och EU-nämndens sammanträden samt kallelser till kammarrens sammanträden (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46). Ett flertal språkliga



ändringar genomfördes också för att skapa teknikneutralitet, bl.a. när det gällde avlämning av propositioner och skrivelser.

Det bör nu övervägas om ytterligare bestämmelser bör ändras i syfte att göra riksdagsordningen mer teknikneutral. En sådan översyn bör bl.a. avse bestämmelsen om att talmannen ska underteckna riksdagskrivelser (tilläggsbestämelse 11.21.1). I detta sammanhang kan det konstateras att 7 kap. 7 § RF nyligen ändrats för att möjliggöra digital hantering av regeringsbeslut (prop. 2021/22:40, bet. 2021/22:KU12, bet. 2022/23:KU9). Kommittén ska mot denna bakgrund genomföra en översyn av riksdagsordningen i syfte att identifiera behovet av ytterligare lagändringar för att göra bestämmelserna teknikneutrala.

Renodling av riksdagsstyrelsens roll

Utöver de frågor om riksdagsstyrelsens roll som berörts under rubriken Stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen ska kommittén också överväga behovet av en viss ytterligare renodling av riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse. Talmannen ska sedan den 1 januari 2021 överlägga med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen i vissa frågor om arbetet i kammaren. Utredningen 2019 års riksdagsöversyn framhöll att det kunde finnas skäl att i en kommande utredning systematiskt följa upp riksdagsstyrelsens ändrade roll (2020/21:URF1 s. 206 f., framst. 2020/21:RS5 s. 73 f.). Utredningen påpekade att styrelsens uppgifter att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet och att göra framställningar i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande tidigare var uppgifter för talmanskonferensen. Utredningen anförde att det i en kommande utredning kunde finnas skäl att överväga om riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse borde renodlas ytterligare. I uppdraget ingår mot denna bakgrund därmed också att överväga om det finns uppgifter som riksdagsstyrelsen inte längre bör ha.

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska tillsättas med uppdrag att se över dels stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen, dels vissa övriga frågor om riksdagsarbetet, riksdagsledamöternas villkor m.m.

Kommittén ska i samtliga delar lämna de förslag till förändringar som den finner nödvändiga, inbegripet författningsändringar. Den ska också analysera och redovisa förslagets konsekvenser.

Kommittén ska ledas av XX och därutöver bestå av tolv ledamöter som talmannen utser efter nominering av partigrupperna.

Riksdagsdirektören utser sekreterare, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget och ersättningen till ordföranden. Kommittén får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Kommittén ska påbörja sitt arbete så snart som möjligt och redovisa sitt betänkande senast den 31 mars 2025. Om kommittén finner det lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.