

En utvärdering av riksdagens parlamentariska
ledningsorganisation och riksdagens
förvaltningsorganisation

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-86673-87-1
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2013

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2011 att förordna en särskild utredare med uppdrag att utvärdera riksdagens parlamentariska ledningsorganisation och riksdagens förvaltningsorganisation. Till särskild utredare utsågs kammarrättspresidenten Thomas Rolén.

Utredaren har biståtts av en expertgrupp, förordnad av riksdagsdirektören, bestående av f.d. administrativa kanslichefen Jan Bjurström, chefsjuristen Helén Törnqvist, kanslichefen Monica Hall, numera kanslichefen Johan Fransson (t.o.m. den 14 september 2012) och föredraganden Elise-Marie Donovan (från den 14 september 2012).

Sekreterare har varit föredraganden Jenny Jonasson och, fr.o.m. den 15 december 2012, kammarrättsfiskalen Jonas Karlsson.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 26 februari 2013

Thomas Rolén

Jenny Jonasson
Jonas Karlsson

Innehållsförteckning

Till riksdagsstyrelsen.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Sammanfattning.....	6
1 Inledning.....	8
1.1 Bakgrund och sammanfattning av direktiven	8
1.2 Utredningens arbete och framställningens disposition	9
2 Bakgrund och historisk utveckling	11
2.1 Tvåkammarriksdagen	11
2.2 Enkammarreformen	12
2.3 Utvecklingen under det senaste decenniet	13
3. Den parlamentariska ledningen av riksdagen i dag	16
3.1 Organisationen.....	16
3.2 Talmannen	16
3.3 Riksdagsstyrelsen	17
3.4 Gruppledarna	18
3.5 Ordförandekonferensen	19
4 Den operativa ledningen av Riksdagsförvaltningen	20
4.1 Riksdagsdirektören	20
4.2 Ledningsgruppen	21
5 Utvärdering av ledningsstrukturen och de olika organen	22
5.1 Inledande anmärkningar	22
5.2 Allmänna synpunkter.....	22
5.3 Ordförandekonferensen	23
5.4 Ledamotsrådet	23
5.5 Riksdagsstyrelsen	23
5.5.1 Styrelsens storlek.....	23
5.5.2 Styrelsens sammansättning	24
5.5.3 Systemet med ersättare	24
5.5.4 Frågor som behandlas i riksdagsstyrelsen.....	25
5.5.5 Beredningen av styrelseärenden	26
5.6 Gruppledarna	26
5.7 Sammanfattande synpunkter m.m.	27
6. Nordisk jämförelse	28
6.1 Norge	28
6.1.1 Stortingspresidenten och presidentskapet	28
6.1.2 Samråd i gruppledarmöten.....	28
6.1.3 Stortingets förvaltningsledning.....	29
6.2 Danmark	29
6.2.1 Talmannen	29
6.2.2 Presidiet	30
6.2.3 Utskottet för arbetsordningen	30
6.2.4 Gruppledarmöten	31

6.2.5	Utskottsordförandemöten	31
6.2.6	Folketingets direktion	31
6.3	Finland	32
6.3.1	Talmännen, presidiet och talmanskonferensen	32
6.3.2	Kanslikommissionen och riksdagens kansli	32
6.3.3	Pågående förändringsarbete	33
7	Styrning och ledning av regeringens förvaltningsmyndigheter	34
7.1	Framväxten av de nuvarande modellerna för ledning av myndigheterna	34
7.2	Tre modeller för ledning av förvaltningsmyndigheter under regeringen	36
7.2.1	Enrådighetsmyndighet	36
7.2.2	Styrelsemyndighet	37
7.2.3	Ett praktiskt exempel	38
7.3	Betydelsen av Riksdagsförvaltningens särdrag	39
8	Utredningens iakttagelser och förslag	41
8.1	Inledande anmärkningar	41
8.2	Riksdagsstyrelsen	41
8.2.1	Styrelsens storlek	41
8.2.2	Styrelsens sammansättning	42
8.2.3	Systemet med ersättare och tjänsteansvaret för styrelseledamöterna	43
8.2.4	Frågor som behandlas i riksdagsstyrelsen och deras beredning	45
8.2.5	Insyn och tydlighet i beslutsstrukturen	47
8.3	Gruppledarna	49
8.4	Ledamotsrådet	50
8.5	Ordförandekonferensen	51
8.6	Utgångspunkt för de tre förslagen	51
8.7	Tre utvecklingslinjer för styrningen av Riksdagsförvaltningen	52
8.7.1	En extern styrelse	52
8.7.2	Talmanspresidium med insynsråd	55
8.7.3	En bibehållen men omgjord styrelse med riksdagsledamöter	56
8.8	Beredning av styrelseärenden	58
9	Något om internrevisionens placering i organisationen	62
10	Framställningar till riksdagen om lagstiftningen på det ekonomiadministrativa området	64

Sammanfattning

Utredningens arbete har i huvudsak inriktats på att utvärdera riksdagens parlamentariska ledningsorganisation. Utvärderingen grundas på omkring 30 intervjuer med förtroendevalda och med ledande tjänstemän i Riksdagsförvaltningen. Den övergripande slutsatsen som utredningen drar är att Riksdagsförvaltningen är en mycket väl fungerande myndighet som väl fyller sitt syfte att möjliggöra ett effektivt arbete i riksdagen som bedrivs med hög kvalitet.

Som i alla myndigheter finns dock möjlighet att utveckla organisation och arbetsformer. Utredningen har kunnat konstatera att det i första hand är riksdagsstyrelsen och dess arbetsformer där det finns en utvecklingspotential. Utredningen lanserar därför tre modeller som utgångspunkt för ett fortsatt arbete med utvecklingen av förvaltningens högsta organ.

Det första förslaget innebär att dagens styrelse, som består av riksdagsledamöter och vars sammansättning speglar mandatfördelningen i riksdagen, byts ut till förmån för en styrelse bestående av externa ledamöter, tillsatta med hänsyn till sina sakkunskaper i frågor om myndighetsstyrning, ekonomi, juridik m.m. Som ett komplement till styrelsen föreslås att gruppledarnas ställning formaliseras och att dessa, efter samråd med talmannen, ges beslutanderätt i frågor om planeringen av kammarens arbete och andra liknande frågor med stark politisk anknytning.

Det andra förslaget hämtar inspiration från det danska Folketinget, som leds av ett talmanspresidium. För riksdagens del skulle detta utgöras av talmannen och de vice talmännen. I syfte att öka allmänhetens insyn, men framför allt för att ge råd och stöd till talmanspresidiet, föreslås att ett insynsråd, inrättas efter förebild från regeringens s.k. enrådighetsmyndigheter. Insynsrådet skulle bestå av personer med liknande bakgrund och kunskaper som den externa styrelsen. Talmanspresidiet skulle enligt förslaget besluta i samma frågor som den nuvarande styrelsen, och någon utökad beslutsrätt för gruppledarna är därför inte nödvändig.

Det tredje förslaget baseras på sammansättningen av den nuvarande styrelsen. Det föreslås dock att antalet ledamöter minskar och att systemet med ersättare avskaffas. Antalet ledamöter kan minskas på olika sätt. Bland annat diskuteras om styrelsens sammansättning måste spegla mandatfördelningen i riksdagen samt, om så befinns vara fallet, om det kan uppnås på ett annat sätt än genom att de stora partierna företräds av flera ledamöter. Ett tänkbart alternativ vore viktade röster. Vidare föreslås att riksdagsdirektören blir ledamot i styrelsen efter förebild från regeringens myndigheter.

Utredningens slutsats är vidare att ledamotsrådet fungerar väl och bör utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Ordförandekonferensen föreslås också vara kvar, men som ett förslag för att öka engagemanget i konferensens arbete föreslås att ämnet för överläggningarna begränsas till utskottsgemen-

samma frågor, vilket innebär att frågor hänförliga till kammaren inte längre ska omfattas av ordförandekonferensens område. I syfte att avlasta talmannen från en arbetsuppgift och skapa ett tydligt fokus på utskottens gemensamma frågor föreslås att ordförandekonferensens presidieras av en utskottsordförande, som kan utses enligt olika modeller.

Utredningen föreslår också att beredningen av styrelseärendena ges ökad uppmärksamhet och anger ett antal riktlinjer för hur beredningen kan gå till. Sammanfattningsvis föreslås att

- ärendena ska ha en ansvarig handläggare
- handläggaren svarar för underlagen/dokumentet, dvs. ingen annan får ändra i dokumentet
- ärendena ska vara beredda i sådan utsträckning att styrelsen på sammanträdet kan fatta beslut utifrån befintligt underlag
- diskussioner i detaljfrågor ska inte ske i styrelsen utan ska ha klarats av under beredningen
- det ska vara tydligt på förhand var frågorna ska förankras under beredningen
- det ska vara tydligt i efterhand var frågorna faktiskt har förankrats under beredningen.

Utredningen behandlar också den organisatoriska placeringen av den internrevisionsansvarige men föreslår i denna del ingen ändring.

Slutligen föreslår utredningen att riksdagsstyrelsen ska få rätt att göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör den ekonomiadministrativa lagstiftning som gäller Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och sammanfattning av direktiven

Den nuvarande parlamentariska ledningsorganisationen har i stort sett varit oförändrad sedan den 1 juli 2000. Sedan dess har bl.a. en ny instruktion för Riksdagsförvaltningen trätt i kraft. Denna gäller sedan den 1 juli 2011 och tydliggör riksdagsstyrelsens ansvar inför riksdagen och ansvarsförhållandena mellan riksdagsstyrelsen och riksdagsdirektören. Enligt instruktionen ska styrelsen ha den mer strategiska rollen medan riksdagsdirektören ska ha det operativa ansvaret. Nya regler för intern styrning och kontroll sedan 2011 har för myndigheten inneburit att den parlamentariska ledningen fått ett tydligare och utökat ledningsansvar.

Mot den angivna bakgrunden har riksdagsstyrelsen uppdragit åt en utredare, kammarrättspresidenten Thomas Rolén, att utvärdera den reform av Riksdagsförvaltningens ledningsorganisation som genomfördes för drygt elva år sedan. Som sekreterare i utredning har tjänstgjort föredraganden Jenny Jonasson och, från den 15 december 2012, kammarrättsfiskalen Jonas Karlsson. Utredningen har också biträttats av en expertgrupp bestående av f.d. administrativa kanslichefen Jan Bjurström, chefsjuristen Helén Törnqvist, kanslichefen Monica Hall, numera kanslichefen Johan Fransson (t.o.m. den 14 september 2012) och föredraganden Elise-Marie Donovan (från den 14 september 2012). Dessa har bistått med råd och synpunkter men står inte nödvändigtvis bakom utredningens slutsatser och förslag.

Det huvudsakliga uppdraget har varit att utvärdera den parlamentariska ledningsorganisationen.¹ Utvärderingen ska enligt direktiven ha som utgångspunkt de motiv som låg till grund för den nuvarande organisationen och de mål man ville uppnå. Hänsyn ska vi denna utvärdering tas till bl.a. den nya instruktionens bestämmelser om effektivitet och tydlighet när det gäller ansvarsfördelningen och ansvarsförhållandena mellan riksdagsstyrelsen och riksdagsdirektören. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot behovet av tydlighet i beslutsstrukturerna och vikten av insyn i allmänhet i ärenden som rör ledamöternas ekonomiska förhållanden.

Utvärderingen ska också belysa de olika riksdagsorganens – dvs. riksdagsstyrelsens, ledamotsrådets, gruppledarnas och riksdagsdirektörens – inbördes förhållanden. Utredaren ska också reflektera över formerna för beredningen av styrelseärendena för att åstadkomma en hög kvalitet i styrelsearbetet och i förlängningen av myndighetens verksamhet.

Utredaren ska redovisa sina iakttagelser i dessa delar och presentera förslag om hur frågan ska hanteras i fortsättningen. Det har stått utredaren fritt att därutöver väcka och belysa även andra frågeställningar med direkt anknyt-

¹ Direktiven bifogas till denna promemoria som bilaga 1.

ning till uppdraget och komma med förslag som utvärderingen kan ge upphov till.

Utredaren ska också överväga om det finns anledning att ändra framställningsrätten för riksdagsstyrelsen för att underlätta eventuella framtida lagändringar inom det ekonomiadministrativa området för riksdagens myndigheter.

1.2 Utredningens arbete och framställningens disposition

Tidigt i utredningsarbetet stod det klart att utvärdering av och förslag till alternativa modeller för den parlamentariska ledningsorganisationen skulle bli utredningens huvudsakliga fokus. Det var också tydligt att en utvärdering inte kunde göras genom en ren skrivbordsundersökning. Denna bedömning grundas på att det i princip inte går att rikta någon kritik mot eller komma med förbättringsförslag avseende de lagar som styr Riksdagsförvaltningens arbete och ansvarsförhållandena inom förvaltningen, dvs. i första hand riksdagsordningen och lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Korrekt tillämpade ger dessa lagar, enligt utredningens uppfattning, goda möjligheter till en effektiv styrning och ledning av Riksdagsförvaltningen. Detsamma gäller i princip regleringen av de olika riksdagsorganen och deras inbördes förhållanden.

Utredningen kom också tidigt fram till att den utvärderade reformen och de bestämmelser som den vilar på inte i alla delar kommit att tillämpas på avsett vis. Bland annat framkom snabbt att gruppledarna i praktiken har klart större betydelse för styrningen av Riksdagsförvaltningen än vad som framgår av de nämnda lagarna. Det framkom också att riksdagsstyrelsen med åren kommit att avhandla fler frågor och ärenden än vad som avsetts. Även om ordförandedekonferensen och ledamotsrådet fanns kritiska synpunkter.

Utredningen har därför, för att klargöra hur Riksdagsförvaltningens ledningsorganisation fungerar i praktiken, genomfört en serie intervjuer med ledande tjänstemän inom Riksdagsförvaltningen samt ett antal ledande företrädare för de partier som är representerade i riksdagen. Bland ledamöterna har framför allt gruppledare eller tidigare gruppledare intervjuats. De intervjuade har inför intervjuerna utlovats anonymitet, och resultatet av undersökningen presenteras därför som en sammanfattning av de genomförda samtalen.

Med utgångspunkt i intervjuerna och utredningens slutsatser av de problem som framkommer i intervjuerna kommer därefter ytterligare analys av problemen, deras orsaker och förslag på lösningar att lämnas. Förslagen föregås av en nordisk utblick samt en redogörelse för principerna för ledning och styrning av förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Förslagen till lösning är allmänt formulerade, men utredningen lämnar också konkreta förslag i form av tre modeller för Riksdagsförvaltningens framtida ledningsorganisation. Dessa tre modeller är inte färdiga lösningar

som kan sättas i verket utan vidare beredning. I stället är modellerna skisserade förslag på tre olika riktningar i vilka Riksdagsförvaltningens ledningsstruktur kan utvecklas. De är tänkta att tjäna som inspiration och utgångspunkt för vidare diskussioner inom förvaltningen. Inom ramen för analysen och presentationen av modellerna berörs också frågan om beredning och det eventuella inrättandet av beredningsorgan, vilket ingår som en del av utredningens uppdrag.

Redan här kan dock sägas att det vid intervjuerna, såväl med de politiskt valda som med tjänstemännen, framkommit att man är mycket nöjd med arbetet i riksdagen och dess förvaltning. Servicen är mycket bra och man anser inte att det finns något direkt behov av en förändring.

Utredningen tar också på eget initiativ upp frågan om den internrevisionsansvariga tjänstemannens placering i organisationen, men kommer i denna del inte med något förslag till förändring.

Slutligen lämnas i korthet ett förslag till ändrad framställningsrätt för riksdagsstyrelsen för att underlätta eventuella framtida lagändringar inom det ekonomiadministrativa området.

2 Bakgrund och historisk utveckling

2.1 Tvåkammarriksdagen

Trots att riksdagen bestod av två kammare var de ständiga utskotten gemensamma för de båda kamrarna, något som var ovanligt för tvåkamarsystem på den tiden. Med tiden utvecklades separata och alltmer permanenta kanslier för alla utskott. Talmanskonferensen fungerade i detta läge som ett organ för samråd och samordning mellan de båda kamrarna och de ständiga utskotten i frågor som rörde det parlamentariska arbetet. Dessutom hade de båda kamrarna gemensamma organ för ekonomiadministration och för hantering av praktiska frågor om riksdagens byggnader.

Talmanskonferensen hade motsvarigheter redan under ståndsriksdagen men formaliserades först i och med att bestämmelser om uppgifter och sammansättning togs in i riksdagsordningen 1949. Från början bestod talmanskonferensen av talmännen och valda företrädare för kamrarna. Med tiden uppstod ett behov av att samråda även med de ständiga utskottens ordförande och bestämmelsen från 1949 angav att talmanskonferensen bestod av talmän och vice talmän från båda kamrarna, ordförandena för de ständiga utskotten samt fyra valda företrädare för respektive kammare. Eftersom talmanskonferensen inte var sammansatt på proportionella grunder ansågs det olämpligt att lägga några egentliga beslutsfunktioner på konferensen.

Vid sidan av kammars- och utskottsorganisationen uppstod i riksdagen en relativt stor mängd förvaltningsorgan med ansvar för ofta begränsade ansvarsområden. Dessutom uppstod i viss mån parallella förvaltningsorgan, eftersom de båda kamrarna hade varsin uppsättning av vissa funktioner. Författningsutredningen lämnade 1963 förslag på en ny lednings- och förvaltningsorganisation som bl.a. innebar att de flesta förvaltningsärenden skulle handläggas av ett enda organ kallat riksdagens kontor. Detta organ skulle lyda under riksdagens förvaltningsdelegation, som bl.a. hade att granska anslagsäskanden och meddela förvaltningsbestämmelser för riksdagens myndigheter. Förslagen genomfördes inte, men kom i vissa delar att plockas upp av 1965 års organisationsutredning som lämnade sitt betänkande 1966. Som ett resultat av dessa förslag inrättades samma år Förvaltningskontoret, med uppgift att bl.a. sköta förhandlingsfrågor för riksdagen och dess myndigheter. Många av de förvaltningsuppgifter som var gemensamma för de båda kamrarna och som dittills hade skötts av separata organ fördes då över till det nyinrättade Förvaltningskontoret. Den nya förvaltningsmyndigheten skulle ledas av en cheftjänsteman och stå under övergripande ledning av en styrelse med talmannen som ordförande och sju valda ledamöter.

2.2 Enkammerreformen

Inför övergången till enkammarriksdagen tillsattes 1969 ännu en organisationsutredning. En utgångspunkt för utredningen skulle enligt konstitutionsutskottet vara att eftersträva största möjliga samordning, fasthet och effektivitet.² Utredningen diskuterade flera olika alternativ, som exempelvis att slå samman alla utskottskanslier till en enhet eller t.o.m. att ersätta kammar- och utskottskanslierna med ett enda gemensamt kansli. Sådana sammanslagningar förordades dock inte av utredningen, som med hänvisning till den pågående översynen av riksdagens organisation och arbetsformer som Grundlagberedningen samtidigt genomförde, stannade för att föreslå en mindre ingripande förändring, huvudsakligen bestående i en sammanslagning av de båda kammarkanslierna och en något utökad styrelse (bil. 1 till det sammansatta konstitutions- och bankutskottets utlåtande 1 år 1970).

Härutöver föreslog utredningen att riksdagens förvaltningskontor skulle ledas av en *styrelse*. Förvaltningsstyrelsen skulle ledas av talmannen, eller i vissa frågor av mindre intresse för riksdagen som statsorgan av en vice ordförande vald bland styrelsens övriga ledamöter. Utöver talmannen skulle styrelsen bestå av åtta valda ledamöter. Det ansågs lämpligt med ett nära samarbete mellan Talmanskonferensen och Förvaltningsstyrelsen. Styrelsens vice ordförande skulle därför alltid vara ledamot av talmanskonferensen.

Riksdagen beslutade om den nya förvaltningsorganisationen 1970. Förvaltningskontoret fick 1974 en ny instruktion, som gav styrelsen möjlighet att delegera beslutanderätten i frågor som inte hade principiell betydelse eller särskild räckvidd till en *direktion*, bestående av två ledamöter av styrelsen, vilket 1980 utökades till tre.

Organisationsutredningen från 1969 hade ju med hänvisning till den då pågående Grundlagberedningen stannat för att föreslå endast mindre ändringar av förvaltningens organisation. Grundlagberedningen menade dock i sitt slutbetänkande Ny regeringsform – ny riksdagsordning att reformer inom riksdagens personal- och förvaltningsområde borde utredas inom riksdagen. För att Riksdagsförvaltningens uppbyggnad, som enligt beredningen hade stor betydelse för riksdagens funktionsduglighet, skulle få fasthet borde huvud dragen dock anges i riksdagsordningen. Beredningen föreslog en sådan reglering, som i huvudsak utgick från den då gällande ordningen.³

Under 1970-, 1980- och 1990-talen genomfördes ett relativt stort antal utredningar och reformer på riksdagsorganisationens område, som exempelvis att Riksdagsbiblioteket införlivades med Riksdagsförvaltningen och att det inrättades en it-enhet. Härutöver innebar bl.a. EU-medlemskapet en ökning av arbetsuppgifterna för förvaltningen, vilket har lett till ett ökat antal anställda och vissa organisatoriska förändringar.

Den parlamentariska ledningen av riksdagen var därmed uppdelad mellan talmannen, som var ordförande i talmanskonferensen och i förvaltnings-

² Konstitutionsutskottets utlåtande nr 20 år 1968 s. 49 f.

³ SOU 1972:15 s. 300.

styrelsen, utskottsordförandena som ingick i talmanskonferensen samt direktionen. Förvaltningsstyrelsens vice ordförande var ofta, men inte alltid, ordförande i direktionen. Även gruppledarna fick med tiden ett ökat inflytande i och med att det i 1974 års riksdagsordning inte längre var kammaren som skulle välja representanter till talmanskonferensen utan riksdagens partigrupper. Vilka som valdes av partigrupperna varierade något, men det var ofta gruppledaren som utsågs. Sedan 1992 har alla partier låtit sig representeras av gruppledaren i talmanskonferensen, eller senare motsvarigheter till denna.

Ett förslag från förvaltningsstyrelsen ledde 1998 till vissa ändringar i riksdagsordningen och instruktionen för förvaltningskontoret, men också till att talmanskonferensen på konstitutionsutskottets initiativ tillsatte den utredning som ledde fram till dagens parlamentariska ledningsorganisation (se mer om Riksdagskommitténs arbete nedan). Förslagen från 1998 innebar ett förstärkt samordningsansvar för riksdagsdirektören, som också fick en samordningsgrupp till sitt förfogande, bestående av representanter för kammarkansliet, förvaltningskontoret och utskottskanslierna. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget men ifrågasatte om det var tillräckligt för att lösa de lednings- och samordningsproblem som ansågs finnas i riksdagen till följd av den splittrade organisationen. Den största bristen med förslaget var enligt utskottet att det inte innebar några förändringar i den parlamentariska ledningsorganisationen. I ett tillkännagivande till talmanskonferensen anfördes att en utredning borde tillsättas med uppdraget att se över den parlamentariska ledningen av riksdagens arbete och förvaltning. Det kunde heller inte uteslutas att denna översyn skulle leda till ytterligare förändringar även på tjänstemannanivå, utöver de som då hade föreslagits och tillstyrkts av utskottet (bet. 1997/98:KU34).

2.3 Utvecklingen under det senaste decenniet

De av partierna utsedda företrädarna, dvs. numera i praktiken gruppledarna, har kommit att spela en allt viktigare roll som kontakt- och samrådspersoner för talmannen. Talmannen ska enligt de bestämmelser som tillkom med riksdagsordningen 1974 samråda med dem om kammarens planering. Med åren har även andra frågor där talmannen förut fattade beslut på egen hand blivit sådana som ska vara föremål för samråd. Bland annat det ökade antalet partier i riksdagen ökade behovet av samråd om debattplaneringen.

Talmanskonferensens sammansättning hade dock i slutet av 1990-talet blivit så omfattande att den med sina 29 ledamöter var svårarbetad. Det ansågs finnas ett behov av att kunna bereda vissa ärenden i en mindre grupp, vilket skulle möjliggöra ett mer informellt meningsutbyte. Samråd med gruppledarna hade också kommit att bli vanligt i frågor där förvaltningsstyrelsen egentligen skulle besluta, men där det också fanns ett behov av att diskutera de politiska konsekvenserna eller effekterna på riksdagens arbete av olika beslut. Den dåvarande ordningen med skilda parlamentariska ledningsorgan för planeringen av riksdagsarbetet, ärendehantering och kammardebatterna å

ena sidan och de mer renodlat administrativa funktionerna å den andra ansågs visserligen medföra den fördelen att riksdagsledamöterna fick inflytande över de förvaltningsfrågor som hade betydelse för den politiska verksamheten utan att behöva betungas med frågor som saknade denna betydelse, men den innebar samtidigt samordningsproblem. Man hade visserligen genomfört förändringar 1989 som skulle stärka riksdagsdirektörens samordningsansvar. Värdet av denna reform ansågs, i enlighet med konstitutionsutskottets kritik, emellertid vara begränsat eftersom riksdagsdirektören fortfarande ansvarade för olika delar av sin verksamhet inför skilda parlamentariska ledningsorgan.

En samlad parlamentarisk ledning ansågs önskvärd både för ledningen av Riksdagsförvaltningen och för förutsättningarna för att utveckla av den parlamentariska verksamheten och samråds- och informationsmöjligheterna mellan förvaltningen och politikerna i riksdagen. Även ökningen av de internationella frågorna i riksdagen talade för en förändring av ledningsorganisationen. Beslut om att skicka delegationer till andra länder förutsätter ofta både överväganden om tillgängliga resurser och om den politiska angelägenheten eller lämpligheten av en resa. En riksdagsstyrelse med ett samlat ansvar både för de frågor som då låg inom förvaltningsstyrelsens kompetens och de frågor som behandlades i talmanskonferensen ansågs vara det naturliga organet även för beslut i dessa internationella frågor.

Riksdagskommittén redovisade sina förslag hösten 1999 i delbetänkandet Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation (se 1999/2000:TK1). Den ordning för den parlamentariska ledningen som föreslogs av kommittén innebar att Riksdagsförvaltningen skulle ledas av en samlad styrelse och är den som gäller i dag och som beskrivs i det följande avsnittet. Där beskrivs också andra organ inom den parlamentariska ledningen av riksdagen och Riksdagsförvaltningen.

Den huvudsakliga nyheten med förslagen tog sikte på den nya riksdagsstyrelsen med ett samlat ansvar för både de frågor som dessförinnan legat inom förvaltningsstyrelsens kompetens och de som hade behandlats i talmanskonferensen. Talmannen var, enligt riksdagskommittén, en självskriven ordförande med beaktande av den konstitutionella ställning och de särskilda uppgifter som han eller hon har enligt regeringsformen och riksdagsordningen, och av att det i den senare slås fast att talmannen inte leder bara kammarens arbete utan också riksdagsarbetet i stort. De vice talmännen ska om talmannen är frånvarande kunna överta båda dessa uppgifter och bör, för att de ska ha beredskap för detta, kunna delta i och följa styrelsens arbete.

För att styrelsen skulle kunna arbeta effektivt borde den enligt kommittén ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter. Ett dilemma låg dock i att det ansågs lämpligt att styrelsen med tanke på dess beslutsfunktioner skulle ha en sammansättning som i så stor utsträckning som möjligt var proportionell mot partifördelningen i riksdagen. Samtidigt var det också ett starkt önskemål att samtliga partier skulle ha möjlighet att delta i styrelsens arbete, något som emellertid skulle innebära att styrelsen fick alltför många ledamöter. För att alla partigrupper i riksdagen skulle garanteras en styrelseplats skulle det krä-

vas en styrelse med ca 25 ledamöter. En så stor styrelse skulle enligt kommittén inte utan stora svårigheter fungera som ett organ där reella diskussioner äger rum. En lösning vore att låta det beredande arbetet utföras av mindre grupper ledamöter, exempelvis arbetsutskott eller liknande, och reducera styrelsesammanträdena till att endast utföra det formella beslutsfattandet i sådana ärenden. En nackdel med denna lösning vore enligt kommittén att alla styrelseledamöter skulle ha ett personligt ansvar för beslut t.ex. i ärenden som innebär myndighetsutövning eller slutande av avtal. Alla ledamöter bör därför ges samma möjlighet att delta i de överläggningar som leder fram till beslutet.

Kommittén föreslog att antalet valda ledamöter i styrelsen inte skulle vara större än vad som krävs för att dess sammansättning på ett rimligt sätt skulle kunna återspegla styrkeförhållandena i riksdagen. Kommittén föreslog att antalet skulle sättas till tio valda ledamöter. Om partiernas representanter i valberedningen lägger fram en gemensam lista för valet kan de enligt kommittén på frivillig väg åstadkomma att så många som möjligt av riksdagens partier blir representerade. Det var dock sannolikt att inte alla partier skulle få en ordinarie styrelseplats. Det var dock viktigt att alla partier skulle ges möjlighet att följa styrelsearbetet och lägga fram sina synpunkter på styrelseärendena. Den lösning som låg närmast till hands var enligt kommittén att, enligt den modell som gällde i Danmark, ge närvaro- och yttranderätt åt en företrädare för vart och ett av de partier som skulle bli utan representation av valda ledamöter. Såväl valda ledamöter som företrädare för partier utan styrelserrepresentation skulle ha personliga suppleanter. Riksdagsdirektören skulle enligt förslaget ha närvaro- och yttranderätt vid styrelsesammanträden och det yttersta ansvaret för föredragningen av ärenden.

3 Den parlamentariska ledningen av riksdagen i dag

3.1 Organisationen

Talmanen, eller i hans eller hennes ställe, någon av de vice talmännen leder riksdagens arbete. Inför beslut som rör kammarens arbete ska talmannen samråda med gruppledarna, dvs. en särskild företrädare för de partigrupper i riksdagen som motsvarar partier med minst 4 procent av rösterna vid det senaste valet. Riksdagsförvaltningen är en förvaltningsmyndighet vars uppgift är att skapa förutsättningar för ledamöterna att fullgöra sitt förtroendeuppdrag. Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen. Riksdagsdirektören är förvaltningens chef och leder den löpande verksamheten under styrelsen.

I de kommande avsnitten presenteras riksdagens organisation och olika organ.

3.2 Talmannen

Talmanen och de tre vice talmännen leder riksdagens arbete – tillsammans utgör de riksdagens talmanspresidium.

Enligt regeringsformen ska riksdagen inom sig för varje valperiod välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman (4 kap. 2 §). Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare (4 kap. 13 §). De vice talmännen deltar dock i riksdagsarbetet som andra riksdagsledamöter och ersätts i utskott m.m. när de faktiskt tjänstgör exempelvis i kammaren.

Talmanen har vissa i regeringsformen fastslagna konstitutionella uppgifter och befogenheter, som exempelvis att besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm (4 kap. 1 §), att leda regeringsbildningsprocessen och därvid föreslå en statsminister och på riksdagens vägnar förordna en nyvald statsminister (6 kap. 4-6 §§) samt ingå i Utrikesnämnden (10 kap. 12 §). Talmanen eller en vice talman kan härutöver i vissa situationer, om statschefen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter eller om kungahuset utslöcknar, förordnas av regeringen att tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare (5 kap. 7 § andra stycket).

Dessutom har talmannen en rad uppgifter som följer av riksdagsordningen. När riksdagsordningen talar om talmannen avses även en vice talman, när denne tjänstgör som talman.

Talmanen leder först och främst kammarens sammanträden (2 kap. 1 §), i vilket utöver att bestämma talarordningen och fördela ordet bl.a. inbegrips att kalla till sammanträden, låta upprätta en föredragningslista och ställa proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Efter en acklamation med anledning av talmannens proposition ska talmannen vidare till-

kännage hur beslutet enligt hans eller hennes mening blev och befästa detta med ett klubbslag om inte omröstning begärs (5 kap. 5 §). Talmannen beslutar dessutom exempelvis i frågor om kortare ledigheter för ledamöter (1 kap. 6 § andra stycket), är ordförande i riksdagens ordförandekonferens (1 kap. 9 § andra stycket) och beslutar om en interpellation eller skriftlig fråga ska få ställas (6 kap. 1 och 4 §§).

Vissa andra beslut får fattas av talmannen först efter samråd med gruppledarna eller något annat riksdagsorgan, exempelvis riksdagsstyrelsen eller ett utskotts presidium.

Talmannen ska i stor utsträckning samråda med gruppledarna om arbetet i kammaren, exempelvis i frågor om anordnande av debatter utan samband med annan handläggning ("särskilt anordnad debatt") och talartiden vid en sådan debatt (2 kap. 10 § och tilläggsbestämmelse 2.14.2), uppläggningsen av kammarens överläggningar (2 kap. 13 §) eller om den sista dagen under ett riksmöte för inlämnande av interpellationer (tilläggsbestämmelse 6.1.1).

Talmannen samråder med riksdagsstyrelsen inför beslut om längre uppehåll i kammarens arbete (2 kap. 6 §). Innan talmannen väcker ett förslag om att ett ärende ska avgöras efter endast en bordläggning ska han eller hon samråda med berört utskotts presidium, dvs. ordförande och vice ordförande (tilläggsbestämmelse 5.1.1). Det anges också i vissa fall att talmannen ska samråda med de vice talmännen. Så är fallet exempelvis med beslut om ordningen vid sammanträdet för riksdagens öppnande (1 kap. 4 § tredje stycket). Talmannen är också ordförande i riksdagsstyrelsen, som härutöver består av tio riksdagsledamöter. Talmanspresidiet biträds av ledningsstaben med pressfunktioner, riksdagsstyrelsens information till medierna, sekreterarfunktioner och beredningen av talmannens budgetfrågor.

3.3 Riksdagsstyrelsen

Den parlamentariska ledningen av riksdagen var före 2000, som framgår av redovisningen av den historiska utvecklingen, uppdelad på två organ: talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. I talmanskonferensen, som hade till uppgift att överlägga med talmannen i frågor om riksdagsarbetets planering, ingick förutom talmannen och de vice talmännen en företrädare för varje partigrupp i riksdagen, utskottens ordförande samt förvaltningsstyrelsens vice ordförande. Förvaltningsstyrelsen utgjorde ledningen av myndigheten Riksdagens förvaltningskontor som hade till uppgift att handlägga personalfrågor, anslagsfrågor och förvaltningsfrågor i övrigt för riksdagen och i viss mån för riksdagens övriga myndigheter. Förvaltningsstyrelsen bestod av talmannen som ordförande och åtta andra riksdagsledamöter som valdes av riksdagen. Den uppdelade ledningsorganisationen medförde vissa samordningsproblem. Mot den bakgrunden inrättades en samlad styrelse för riksdagens förvaltning.

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande, eller en vice talmann om talmannen har förhinder, och tio andra riksdagsledamöter som riks-

dagen utser inom sig för riksdagens valperiod. En av styrelsens primära uppgifter är att leda Riksdagsförvaltningens arbete, medan talmannens primära uppgift är att leda riksdagens arbete (1 kap. 5 § riksdagsordningen). Talmannen deltar i riksdagsstyrelsens beslut och har rätt att rösta.

Styrelsens sammansättning är sådan att representanter för de fyra största partierna är ledamöter, för närvarande Socialdemokraterna och Moderaterna med fyra ledamöter var, samt Miljöpartiet och Folkpartiet med en ledamot vardera. Representanter för de övriga riksdagspartierna har närvaro- och yttranderätt men får inte rösta vid beslutsfattande. Detsamma gäller de vice talmännen och riksdagsdirektören. De partier som endast en representant, med eller utan beslutanderätt, representeras av sin gruppleddare. Gruppledarna representerar även de två största partierna, tillsammans med tre ytterligare ledamöter.

Även riksdagsstyrelsen har uppgifter som regleras i riksdagsordningen. Av 1 kap. 5 § framgår att riksdagsstyrelsen överlägger om planeringen av riksdagsarbetet, leder Riksdagsförvaltningen och beslutar i ärenden av större vikt som rör riksdagens internationella kontaktverksamhet.

Som exempel på frågor som kan vara föremål för beredning och beslut i riksdagsstyrelsen kan följande nämnas: planering av riksdagsarbetet, framställningar till riksdagen om exempelvis riksdagsarbetet eller vissa av riksdagens myndigheter, beslut att tillsätta en utredning, frågor om renovering av riksdagens lokaler, budgetfrågor, anställning av chef för ett utskottskansli och frågor om utskottens utrikes resor. Riksdagsdirektören är ansvarig för beredningen av ärendena och utpekas som föredragande i styrelsen. I praktiken är det dock i regel den ansvariga tjänstemännen som är föredragande.

3.4 Gruppledarna

Vad som i dagligt tal benämns som gruppleddare definieras i riksdagsordningen som "särskilda företrädare som ska utses av de partigrupper i riksdagen som motsvarar partier med minst fyra procent av rösterna i hela riket vid det senaste valet till riksdagen" (1 kap. 5 § tredje stycket). Dessa ska enligt samma bestämmelse samråda med talmannen om arbetet i kammaren i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen.

Det vanligaste är att alla partigrupper i riksdagen motsvarar ett parti med minst 4 procent av rösterna. Så är fallet under innevarande valperiod och något annat har heller aldrig förekommit sedan nuvarande bestämmelser om mandatfördelningen i riksdagen infördes. Enligt 3 kap. 7 § regeringsformen får ett parti som har fått färre röster än 4 procent av rösterna i hela riket men minst 12 procent av rösterna i en valkrets, delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen. Ett parti kan därmed vara representerat i riksdagen utan att en särskild företrädare för detta parti får delta i den gruppleddarkrets som talmannen enligt riksdagsordningen ska samråda med. Riksdagsordningens bestämmelser som rör gruppledarna omfattar inte heller riks-

dagsledamöter som lämnat det parti de valdes in för, s.k. vildar. Även om en eller flera sådana ledamöter skulle bilda partigrupper, motsvarar dessa grupper inte partier med minst 4 procent av rösterna vid det senaste riksdagsvalet, varför de inte ingår i gruppledarkretsen.

Som exempel på frågor där talmannen enligt riksdagsordningen är skyldig att samråda med gruppledarna kan följande nämnas. Av 2 kap. 10 § tredje stycket riksdagsordningen följer att talmannen ska samråda med gruppledarna innan han eller hon beslutar om en s.k. debatt utan samband med annan handling. Av tilläggsbestämmelse 2.14.2 följer vidare att tiden för anföranden i en sådan debatt bestäms av talmannen efter samråd med gruppledarna. Av 13 § i samma kapitel framgår att samråd ska äga rum om uppläggnings av kammarens överläggningar. Talmannen fastställer också efter samråd med gruppledarna den dag under ett riksmöte då interpellationer senast ska ges in till kammarkansliet för att bli besvarade före sommaruppehållet (tilläggsbestämmelse 6.1.1 andra stycket). Som exempel på beslut som talmannen får fatta först efter samråd med gruppledarna kan här slutligen nämnas beslut om när svaret på en skriftlig fråga ska lämnas när frågan har framställts under ett längre uppehåll i kammarens arbete (tilläggsbestämmelse 6.4.1 fjärde stycket).

Gruppledarna har inte någon formell beslutande- eller vetorätt utan utgör ett samrådsorgan på det sätt som har beskrivits här. I praktiken förankras dock många förslag och beslut i denna krets först, för att sedan formellt beslutas av talmannen eller riksdagsstyrelsen.

3.5 Ordförandekonferensen

Talmannen överlägger med ordförandena i utskotten och EU-nämnden i frågor av gemensamt intresse som rör arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden (1 kap. 9 § riksdagsordningen). Överläggningarna kan avse exempelvis vissa inslag i utskottsarbetet, där rutiner kan skilja sig åt mellan olika utskott. De olika utskottens respektive ordförande och EU-nämndens ordförande kan utbyta erfarenheter och diskutera för- eller nackdelar med mer enhetliga rutiner. Ordförandekonferensen består alltså av 16 ordförande och talmannen och biträds därutöver av ett antal tjänstemän.

4 Den operativa ledningen av Riksdagsförvaltningen

4.1 Riksdagsdirektören

Riksdagsförvaltningen är en förvaltningsmyndighet som har till uppgift att underlätta och möjliggöra riksdagens arbete. Detta stöd ges både i fråga om beredningen av ärenden i utskottens och EU-nämndens kanslier och i kammaren och genom den övriga verksamheten som gäller exempelvis riksdagens fastigheter, riksdagsledamöternas bostäder och tekniska utrustning, säkerhet, omvärldsbevakning och bibliotek och information om riksdagens arbete. Ett visst stöd ges också till partikanslierna. Riksdagsförvaltningen leds av riksdagsstyrelsen med talmannen som ordförande. Riksdagsdirektören deltar vid riksdagsstyrelsens sammanträden. Riksdagsstyrelsen beskrivs ytterligare ovan. Riksdagsförvaltningens instruktioner beslutas av riksdagen (9 kap. 3 § riksdagsordningen). Riksdagsförvaltningen ska i den omfattning som riksdagen bestämmer, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, handlägga bl.a. personalfrågor, upprätta förslag till anslag på statsbudgeten och i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen samt besluta om föreskrifter och råd i dessa frågor.

Riksdagsdirektören är chef över myndigheten Riksdagsförvaltningen och leder myndigheten efter riksdagsstyrelsens riktlinjer och direktiv. Han eller hon är dessutom kammarsekreterare och sekreterare i krigsdelegationen. Uppgifterna som kammarsekreterare beskrivs så att direktören låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet (9 kap. 1 § riksdagsordningen).

Av 16 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen framgår att ärenden som inte enligt instruktionen ska beslutas av styrelsen eller personalansvarsnämnden ska avgöras av riksdagsdirektören eller, om riksdagsstyrelsen inte bestämt något annat, av den riksdagsdirektören utser.

Riksdagsdirektören utses av kammaren genom val. Valet bereds av talmannen och gruppledarna och äger rum i början av det första riksmötet efter ett ordinarie riksdagsval och gäller tills en ny direktör utsetts. Vid val med slutna sedlar är den vald som får minst tre fjärdedelar av de avgivna rösterna.

I Riksdagsförvaltningens arbetsordning preciseras riksdagsdirektörens uppgifter och befogenheter. Där anges bl.a. att riksdagsdirektören ska besluta om internbudgeten och fördela de resurser som ställs till Riksdagsförvaltningens förfogande. Riksdagsdirektören ska också besluta i frågor av större vikt som inte ska beslutas av riksdagsstyrelsen, beredningsplaner och anställning av avdelningschefer. Riksdagsdirektören ska också besluta om riktlinjer och föreskrifter. Exempel på sådana är Riksdagsdirektörens föreskrift om Riks-

dagsförvaltningens organisation och Riksdagsdirektörens föreskrift om beslut i ekonomiska och personaladministrativa frågor inom Riksdagsförvaltningen.

Under riksdagsstyrelsen leder riksdagsdirektören också det s.k. ledamotsrådet, som tar upp frågor av administrativ natur som är av betydelse för ledamöterna, som frågor om bostäder, resor och teknisk utrustning. I rådet ingår, förutom riksdagsdirektören, en ledamot från varje parti. Ledamotsrådet är ett rådgivande organ till riksdagsdirektören utan beslutanderätt. Riksdagsdirektören har också regelbundna möten med partikanslicheferna.

4.2 Ledningsgruppen

Ledningsgruppen är ett forum för diskussion och samråd om Riksdagsförvaltningens verksamhet. I gruppen ingår inga förtroendevalda utan endast tjänstemän. I gruppen ingår, förutom riksdagsdirektören och den biträdande riksdagsdirektören, chefen för ledningsstaben, planeringschefen och cheferna för de olika avdelningar som sorterar under riksdagsdirektören, dvs. kammarkansliet, utskottsavdelningen, administrativa avdelningen, serviceavdelningen, it-avdelningen och kommunikationsavdelningen. Vid ett sammanträde med ledningsgruppen kan även andra personer närvara för att föredra ärenden.

Vid ett sammanträde med ledningsgruppen förfogar varje medlem över en viss tid för att ta upp frågor av principiell natur som rör den egna avdelningen eller Riksdagsförvaltningen som helhet. Ledningsgruppen är ett informellt samrådsorgan utan beslutanderätt. De formella beslut som kan behöva fattas i frågor som diskuteras i ledningsgruppen fattas i enlighet med de beslutsordningar som finns inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen, ofta av riksdagsdirektören. Gruppen sammanträder varje måndag – varannan vecka för ett mer strukturerat möte med en dagordning och varannan vecka för en informell gemensam lunch, som kan utnyttjas för allmän information medlemmarna emellan men alltmer kommit att utnyttjas för formella möten i ledningsgruppen. Riksdagsdirektören har dessutom varje vecka en beredning med var och en av ledningsgruppens medlemmar.

5 Utvärdering av ledningsstrukturen och de olika organen

5.1 Inledande anmärkningar

Utvärderingen av ledningsstrukturen och de olika organen har i huvudsak genomförts genom intervjuer med förtroendevalda och ledande tjänstemän inom Riksdagsförvaltningen. Dessa har utlovats anonymitet och resultatet av intervjuerna kommer därför att redovisas i allmänna ordalag. I de fall där bara en eller ett fåtal av de intervjuade personerna kommit med en synpunkt kommer detta att framgå.

En utgångspunkt vid alla samtal har varit att riksdagsledamöterna har rätt till en mycket god service och hjälp för att kunna fullgöra sina uppdrag på bästa sätt. Det är därför glädjande att det allmänt sett framkommer en mycket positiv bild av Riksdagsförvaltningens organisation och servicenivå. Tjänstemännen trivs på sina arbeten och riksdagsledamöterna upplever servicen från förvaltningen som mycket god. Slutsatsen av utvärderingen i denna del är därför, trots de förbättringsförslag som kommer att anges nedan, att Riksdagsförvaltningen fungerar mycket väl.

Slutligen ska nämnas att intervjuerna genomförts under våren och sommaren 2012. Det innebär att det när denna rapport publiceras har passerat åtta till tio månader sedan intervjuundersökningen genomfördes. I slutskedet av arbetet har framkommit att vissa anmärkningar som gjordes vid intervjutillfällena kan vara överspelade och avse problem som lösts under resans gång. Utredningen har dock av praktiska skäl endast i begränsad utsträckning kunnat ta hänsyn till sådana ändrade förhållanden.

5.2 Allmänna synpunkter

Flertalet respondenter har uttryckt att det i vissa fall finns oklarheter i fråga om vem som ansvarar och beslutar i vissa frågor. Det gäller framför allt i frågor som rör Riksdagens fastigheter, som renoveringsarbeten och teknisk utrustning, och administrationen kring utskottens utrikes resor. Oklarhet kan ibland råda kring vad som beslutats vid sammanträden i de olika organen och framför allt om vem som ansvarar för verkställighet av besluten. Några framhåller att "stämningen" eller kulturen är sådan att deltagarna vid sammanträdena inte genom frågor eller påpekanden försöker reda ut oklarheterna. I stället ägnas betydande tid åt att i efterhand försöka klargöra vad som faktiskt beslutats och vem som ska verkställa besluten.

5.3 Ordförandekonferensen

Åsikterna om ordförandekonferensen spretar. Den förhärskande uppfattningen tycks vara att den i princip har ett syfte att fylla då det saknas andra forum för överläggningar i utskottsgemensamma frågor. Däremot är det tydligt att ordförandekonferensen i dagsläget har svårt att fylla sitt syfte. Detta beror enligt tämligen samstämmiga uppgifter på att många av deltagarna i konferensen är oengagerade och dåligt förberedda. Dessutom är frånvaron ofta stor och ofta förekommer att de kallade inte närvarar på hela sammanträdet. Det framkommer också att det kan finnas skäl att koncentrera ordförandekonferensen till frågor om arbetet i utskotten och EU-nämnden, eftersom forum för överläggningar om kammarens arbete redan finns genom samrådsförfarandet mellan gruppledarna och talmannen samt inom riksdagsstyrelsen. De som förespråkar en sådan lösning bedömer att detta också kan leda till ett större engagemang bland utskottens ordföranden.

5.4 Ledamotsrådet

Merparten av respondenterna som haft någon åsikt om ledamotsrådet anser att det har en funktion att fylla och att det inte finns några uppenbara problem med rådets uppgifter eller funktion. Åsikter om att rådet saknar betydelse samt att de frågor som tas upp i ledamotsrådet lika gärna kan avhandlas i styrelsen har framförts, men denna uppfattning företräds endast av en minoritet.

5.5 Riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen är det organ som de intervjuade haft mest åsikter om, och också det organ om vilket flest kritiska synpunkter har framförts. De synpunkter och den kritik som framförts rör olika aspekter på styrelsen och dess arbete. De mest frekvent förekommande synpunkterna redovisas nedan under respektive rubrik.

5.5.1 Styrelsens storlek

Styrelsen består i dag av tio ordinarie ledamöter. Dessutom har varje parti som inte representeras av en ledamot i styrelsen rätt att närvara med en person, som också har yttranderätt. Därutöver närvarar ett antal tjänstemän vid sammanträdet. Sammantaget är det ofta mer än tjugo personer som deltar vid sammanträdena. En ofta framförd åsikt är att det stora antalet personer som deltar medför att styrelsen inte blir ett organ för diskussion och överläggningar som en styrelse i ett bolag eller i andra förvaltningsmyndigheter. Flertalet respondenter har också beskrivit att antalet deltagande ledamöter leder till en

återhållsamhet när det gäller att uttrycka tankar och idéer liksom att det förhindrar ett fritt meningsutbyte.

5.5.2 Styrelsens sammansättning

Styrelsens parlamentariska sammansättning ses som en fördel eller en nödvändighet av en klar majoritet av de riksdagsledamöter som har intervjuats. Bland tjänstemännen går dock åsikterna isär i denna fråga. Som huvudsakligt skäl till att styrelsen bör vara parlamentariskt sammansatt anförs styrelsens ansvar för planeringen av arbetet i kammaren. En ofta framförd åsikt är också att även andra frågor än de som direkt rör kammarens eller utskottens arbete kan få en politisk dimension och att det därmed är rimligt att de fattas av politiker. Även Riksdagsförvaltningens ändamål, att underlätta och möjliggöra arbetet i riksdagen, ses som ett skäl för den parlamentariska sammansättningen. Emot en parlamentarisk sammansättning har anförts skäl av varierande art. Ett skäl som flera nämnt är att styrelsens arbete långt ifrån enbart sysslar med frågor som har en politisk dimension eller rör kammaren. I de ”rena” förvaltningsfrågorna upplevs ibland ett begränsat intresse från ledamöterna och flera av de intervjuade ledamöterna har anfört att de sitter i riksdagen för att hålla på med politik, inte förvaltningsfrågor. Dessutom är ledamöterna inte är tillsatta med hänsyn till sina sakkunskaper inom specifika områden, som myndighetsstyrning, ekonomi, fastighetsfrågor etc. Den sakkunskap inom olika förvaltningsanknutna områden som avgör sammansättningen av andra myndighetsstyrelser saknas därför i regel i riksdagsstyrelsen. Mot den bakgrunden ifrågasätter flera om styrelsen har den sakkunskap som krävs för att fatta välgrundade beslut i vissa frågor. En fråga med anknytning till den om styrelsens storlek som flera tagit upp är att det i praktiken inte är motiverat att de två största partierna har fyra representanter vardera, eftersom ledamöterna från samma parti alltid röstar lika i alla frågor. Detta beror enligt dessa respondenter på att frågorna regelmässigt har föredragits på partinivå före styrelsemötet.

5.5.3 Systemet med ersättare

Enligt utredningsdirektiven ska frågan om det behövs en tydligare reglering av vad uppdraget som styrelseledamot innebär avseende ansvar och befogenheter beröras. En fråga med anknytning till detta är det system som finns med ersättare för samtliga styrelseledamöter. Detta är i princip unikt för riksdagsstyrelsen och förekommer inte i andra myndighetsstyrelser. Anledningen till det är framför allt att styrelseledamöterna har ett personligt ansvar för de beslut som de medverkar till. Detta anses i regel kräva att ledamöten har möjlighet att sätta sig in i frågorna som beslutas och förstå dess innebörd och verkningar. Till det kommer att ett beslut i en fråga av mer strategisk eller långsiktig natur har betydelse för styrelsens arbete under en längre tid. De uppfattningar som framkommit när det gäller systemet med ersättare gör

gällande att detta inte främjar styrelsens arbete, eftersom det minskar känslan av personligt ansvar och motverkar kontinuitet i arbetet.

Enligt en av riksdagens utredningstjänst företagen undersökning är det mer regel än undantag att ersättare deltar vid styrelsens sammanträden. Enligt utredningstjänsten är det endast vid ett fåtal tillfällen sedan 2006 som samtliga ordinarie ledamöter har deltagit på styrelsens sammanträden. Som exempel kan nämnas att, under riksmötet 2011/12, har minst tre ersättare tjänstgjort vid åtta av nio sammanträden och vid två av dessa nio har hälften av de ordinarie ledamöterna varit frånvarande.

5.5.4 Frågor som behandlas i riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen ska enligt 1 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen överlägga om planeringen av riksdagsarbetet, leda Riksdagsförvaltningen samt besluta i ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet. Styrelsens ledning av Riksdagsförvaltningen ska i princip innefatta beslut i ekonomiskt och principiellt viktiga frågor och i övrigt ge direktiv för riksdagsdirektören och förvaltningens arbete. Enligt merparten av de intervjuade ägnar styrelsen dock alltför stor del av mötestiden åt överläggningar och beslut i detaljfrågor som i princip inte bör hanteras på styrelsenivå. En av flera företrädd uppfattning är att det ägnas mer tid åt detaljfrågor än åt frågor av större principiell vikt. Detta framstår genomgående som det enskilt största problemet i riksdagsstyrelsen. En förklaring som flera för fram till att de principiellt viktiga frågorna diskuteras i begränsad omfattning vid styrelsemötena är att de redan varit uppe för diskussion vid möte med gruppledarna samt att partierna redan har en bestämd uppfattning inför styrelsesammanträdena. Beslutet på styrelsemötet blir därför bara en ”formalisering” av ett i praktiken redan fattat beslut. En annan förklaring till att det ofta förs långa och relativt detaljerade diskussioner i frågor av mindre vikt är att ärendenas beredning inte fungerar optimalt.

Riksdagens utredningstjänst har på utredningens uppdrag gjort en genomgång av frågor som behandlats av riksdagsstyrelsen och hänfört frågorna till olika områden. Av denna granskning framgår att styrelsen vid varje sammanträde diskuterar planeringen av kammarens sammanträden och frågor om utrikes resor. Genomgång av reserapporter m.m. förekommer på varje sammanträde. Den vanligast förekommande frågan är beslut angående utredningar som initieras av eller avrapporteras till styrelsen. Fastighetsfrågor och allmän information är också vanligt förekommande. I fallande ordning följer därefter val till nämnder och styrelser, därefter frågor om föreskrifter och om högre tjänster. Frågor om verksamhet och verksamhetsplanering är ett stående inslag, och under detta avsnitt ryms frågor om revision, anslag, årsredovisning och budget.

5.5.5 Beredningen av styrelseärenden

Kvaliteten på en styrelses arbete beror i regel i hög grad på kvaliteten på beredningen av ärenden som presenteras eller föredras för beslut i styrelsen. I intervjuerna har framkommit att beredningen inte i alla delar fungerar. Flera respondenter med erfarenhet från Regeringskansliet anser att beredningen och framför allt själva beredningsorganisationen inte fungerar lika väl i Riksdagsförvaltningen. Personer med insyn i beredningsprocessen har anfört att organisationen för beredningen inte är optimalt utformad. Ett normalt ärende kan under beredningen passera chefen för kammarkansliet (eller den avdelningschef vars avdelning är berörd), riksdagsdirektören och talmannen innan det kan föredras i styrelsen. Denna beredningsstruktur förefaller inte i sig innebära ett problem.

De problem som lyfts fram av de intervjuade består snarare i att ansvarsfördelningen mellan de olika beredningsnivåerna inte är klarlagd och att de ändringar eller synpunkter som förordas på en ”högre” nivå i beredningen inte alltid förs nedåt i organisationen. Förslagen till eller utgångspunkterna för styrelsens beslut kan därför ändras under beredningen, utan att den som ansvarar för beredningen får kännedom om detta. För att motverka detta genomförs dock särskilda styrelsegenomgångar, där avdelningschefer och handläggare deltar, vars syfte är att återkoppla de ändringar och tillägg som beredningen medfört. En annan fråga som hänger samman med handläggningen av ärendena är att många frågor diskuteras för första gången i styrelsen, vars beslut om att väcka ett ärende ofta är startskottet för beredningen. Den diskussion som förs vid styrelsemötet sker således utan något underlag och kan därför av naturliga skäl bli något ostrukturerad.

5.6 Gruppledarna

Det råder enighet i fråga om gruppledarnas stora praktiska betydelse för ledningen av Riksdagsförvaltningen och arbetet i riksdagsstyrelsen. Gruppledarna har dock inte någon formell beslutanderätt avseende Riksdagsförvaltningen eller arbetet i kammaren enligt riksdagsordningen, även om gruppledarna regelmässigt utses till ledamöter i riksdagsstyrelsen av sina respektive partier och i den egenskapen har formell beslutanderätt. Vid gruppledarnas möten för samråd med talmannen diskuteras i princip alla för riksdagsstyrelsen aktuella frågor av principiell betydelse. Även sådana frågor där det kan förutses att partierna har olika uppfattning diskuteras först bland gruppledarna. En uppgift för gruppledarna som inte är fastslagen i riksdagsordningen har således blivit att agera beredningsorgan eller arbetsutskott till riksdagsstyrelsen. Någon har också uttryckt det som att gruppledarna i praktiken fattar besluten och att behandlingen i riksdagsstyrelsen endast utgör en formalisering av dessa beslut. Det råder delade meningar i frågan om detta är en lämplig ordning. Såvitt framkommit fungerar arbetet i gruppledarkretsen bra och det är ett bra forum för att komma till beslut i frågor där det finns risk för att partierna har

olika uppfattning. Det bedöms också vara en fördel att vissa beslut är ordentligt förankrade före styrelsemötena. Å andra sidan lyfts det fram att det saknas insyn i gruppledarnas möten, vilket anses vara en nackdel i vissa frågor. Det har även påpekats att frågor som rör Riksdagsförvaltningen riskerar att beslutas mer på politiska grunder och inte utifrån vad som är objektivt bäst för förvaltningen.

5.7 Sammanfattande synpunkter m.m.

Genomgången av ledningsorganisationen visar att det är avseende riksdagsstyrelsen och frågor med anknytning till styrelsen, som beredningsorganisationen och gruppledarnas ställning, som det finns särskild anledning att överväga den nuvarande organisationen och ge exempel på alternativa möjligheter att organisera ledningen av förvaltningen. Det finns även anledning att ytterligare överväga beredningen av de ärenden som avgörs i styrelsen.

När det gäller ordförandekonferensen ger den framförda kritiken närmast intryck av att gälla ordningsfrågor, som närvaro m.m. Även ämnena för diskussionerna beskrivs som möjliga att förbättra.

I de två nästkommande avsnitten kommer därför undersökas hur ledningen av andra förvaltningsmyndigheter än Riksdagsförvaltningen har organiserats. I avsnitt 6 presenteras en utblick mot de övriga nordiska länderna och de principer för förvaltningen kring de folkvalda parlamenten som valts där. I avsnitt 7 beskrivs principerna för ledning och styrning av regeringens förvaltningsmyndigheter. Med inspiration och ledning från dessa utblickar kommer därefter, i avsnitt 8, presenteras ett antal alternativa exempel på alternativ organisation för Riksdagsförvaltningen.

6 Nordisk jämförelse

6.1 Norge

6.1.1 Stortingspresidenten och presidentskapet

Presidentskapet är Stortingets högsta administrativa organ och består av *stortingspresidenten* (talmannen) och fem vice presidenter som enligt 73 § Grundloven utses av Stortinget. Presidentskapet väljs varje år, av och bland Stortingets ledamöter, när Stortinget samlas. Valet regleras närmare i 4 § i Stortingets arbetsordning, *forretningsorden* (FO). Stortingspresidenten är ordförande i presidentskapet, och Stortingets direktör, som motsvarar den svenska riksdagsdirektören, är presidentskapets sekreterare.

Presidentskapets huvuduppgift är att leda och planera arbetet i Stortinget. Uppgifterna är i detta avseende främst av administrativ karaktär och avser arbetsordningen och mötesverksamheten i Stortinget. Stortingspresidentens och presidentskapets uppgifter regleras närmare i arbetsordningen.

Presidentskapet har också rätt att lämna förslag till Stortinget i vissa frågor, bl.a. gällande vissa författningar och val till vissa organ. Exempel på frågor där presidentskapet har förslagsrätt är lagar om arvoden och pensioner till Stortingsledamöter, statsråd och medlemmar i den norska motsvarigheten till Högsta domstolen, riktlinjer för fördelningen av det finansiella stödet till partigrupperna, regler om allmänhetens tillgång till Stortingets handlingar, val av ledamöter till den parlamentariska granskningskommittén för underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänsten och anställningen av Stortingets direktör.

Frågor om Stortingets budget bereds av förvaltningen som presenterar ett budgetförslag för presidentskapet. Om presidentskapet godkänner förslaget bereds det sedan av kontroll- och konstitutionskomiteen som en del av statsbudgeten.

Efter förslag från Stortingets direktör beslutar presidentskapet vidare om anställning av biträdande direktör, avdelningschefer samt föredragande i utskotten.

6.1.2 Samråd i gruppleadmöten

I samband med en omorganisation 1992 avvecklades sådana organ som hade både politisk och administrativ sammansättning, och deras uppgifter överfördes till antingen presidentskapet eller stortingsdirektören. Sedan dess har presidentskapet också fungerat som förvaltningsstyrelse, men något separat organ som direkt motsvarar den svenska riksdagsstyrelsen finns inte i Stortinget. Under senare år har Stortinget vid flera tillfällen betonat presidentskapets funktion som ledningsorgan utan befogenhet att fatta beslut i politiska frågor. Beslutanderätten ligger i stället på presidenten. I frågor av mer politisk

karaktär eller som kan bli politiskt kontroversiella samråder presidenten först med de parlamentariska gruppledarna i s.k. gruppleadmöten. Gruppleadmötena är ett informellt organ som inte regleras i FO och sammankallas på initiativ av presidenten.

6.1.3 Stortingets förvaltningsledning

Stortingets förvaltning är organiserad i fem avdelningar – konstitutionella avdelningen, drifts- och serviceavdelningen, förvaltningsavdelningen, informations- och dokumentationsavdelningen och internationella avdelningen – och 25 sektioner. Förvaltningen leds av Stortingets direktör. Tjänsten innebär ett förordnande på sex år med obegränsad möjlighet till förlängning.

Det finns ingen skriven instruktion för Stortingets direktör, men av den tjänstebeskrivning som ges i samband med utlysningen framgår att direktörens huvuduppgift är att ha det yttersta administrativa ansvaret för personal-, ekonomi- och fastighetsadministrationen i Stortinget. Direktören är också sekreterare åt Stortingets presidentskap och ansvarar för förberedelser, genomförande och uppföljning av de beslut som presidentskapet fattar som rör Stortingets sammanträden och övriga parlamentariska verksamhet. Vissa frågor måste enligt FO hänvisas till presidentskapet för beslut. Andra måste inte formellt dras för presidentskapet men det görs ändå, medan ytterligare andra frågor beslutas helt på egen hand av förvaltningen och direktören. Huruvida en fråga måste beslutas av presidentskapet eller kan behandlas mer administrativt är i hög grad en bedömningsfråga som avgörs av direktören, eventuellt efter samråd med Stortingenspresidenten.

Chefen för den konstitutionella avdelningen är den biträdande direktören. Övriga avdelningschefer utgör, tillsammans med direktören och biträdande direktören, Stortingets administrativa ledning, det s.k. stabsmötet, som dock inte är något formellt beslutsorgan. Under Stortingets presidentskap och direktören finns ett gemensamt stabsorgan, ledningssekretariatet, som bistår presidentskapet och direktören med bl.a. sekreterar- och pressfunktioner. Vid Stortinget finns också ett informellt rådgivande organ, det s.k. brukerrådet för administrativa frågor som rör ledamöterna samt ett informellt samrådsmöte mellan direktören och partikanslicheferna.

6.2 Danmark

6.2.1 Talmannen

Folketingets formand (talman) väljs av Folketinget för varje riksmöte. Fyra nästformänd (vice talmän) utses samtidigt av de fyra största partigrupperna bland de partier som inte har tillsatt talmansposten (35 § 2 Stk. Danmarks Riges Grundlov och 2 § forretningsorden for Folketinget). Tillsammans utgör talmannen och de vice talmännen det s.k. presidiet. Talmannen leder överläggningarna i presidiet och eftersträvar enhällighet när beslut ska fattas.

Talmannens främsta uppgift är att i samråd med partigrupperna planera och leda Folketingets arbete. Talmannen leder också Folketingets sammanträden. Mer principiella frågor, t.ex. avseende den årliga planeringen av sammanträdesdagar och större debatter eller planering av genomförande av större reformer, behandlas i presidiet och i utskottet för arbetsordningen.

Talmannen leder också, efter samråd med de vice talmännen, Folketingets inre angelägenheter, som administration, skötsel och ekonomisk redovisning. Talmannen är den högsta politiska chefen för Folketingets förvaltning. Formellt har de vice talmännen här endast en rådgivande roll, men i praktiken agerar presidiet som ett kollegialt organ.

6.2.2 Presidiet

Presidiet ansvarar bl.a. för att ta fram förslag till budget för Folketinget. Förslaget lämnas till utskottet för arbetsordningen (Udvalget for forretningsordenen, FO), som vid bifall överlämnar det till regeringen. Presidiet kan under budgetåret besluta om tilläggsanslag till Folketingets budget (51 § FO). Presidiets inflytande över budgeten innebär att det ofta får rollen av fördelnings- eller kontrollinstans i ekonomiska frågor, t.ex. vad gäller stödet till partigrupperna, medel till utskottens resor och utfrågningar, samt inkomstgarantier och förtidspension. Presidiet ser också löpande över förvaltningens servicenivå och behoven av uppgraderingar inom olika områden, som it, telefoni och möteslokaler.

Presidiet utarbetar, ofta i dialog med gruppledarna, också förslag till ändringar i arbetsordningen, som sedan behandlas i utskottet för arbetsordningen. Med jämna mellanrum lyfter presidiet fram särskilda delar av det parlamentariska arbetet till diskussion med främst gruppledarna, t.ex. frågeinstituten och debattformerna, i syfte att bedöma behovet av ändringar i arbetsordningen. Vid flera tillfällen har presidiet också arrangerat gemensamma konferenser för Folketinget och regeringen för att behandla frågor om exempelvis arbetsformer, lagstiftningens kvalitet och samverkan.

År 2002 beslutade presidiet, efter diskussioner med förvaltningsledningen (direktionen, se nedan), om en delegering av beslutskompetens i vissa ärenden till talmannen respektive direktionen i syfte att renodla och minska presidiets ansvarsområde.

6.2.3 Utskottet för arbetsordningen

Utskottet för arbetsordningen har 21 medlemmar: de fem presidiemedlemmarna och ytterligare 16 ledamöter som väljs proportionellt. Av tradition ingår gruppledarna alltid i utskottet. Talmannen är ordförande och folketingssekreteraren – den chefstjänsteman (biträdande direktör) som biträder talmannen i kammaren – är föredragande. Utskottet sammanträder ungefär en gång i månaden när Folketinget är samlat.

Utskottet behandlar bl.a. förslag om ändringar i arbetsordningen. Sådana förslag framställs i regel av presidiet eller av gruppledarna men det har också

förekommit att utskottet självt gjort en framställan. Utskottet behandlar vidare bl.a. förslag till grundlagsändringar, förslag om ledamöternas arvoden och pensioner, principiella frågor om planeringen av Folketingets arbete och arbetsformer. Till utskottet hänvisas också som nämnts Folketingets budget för slutligt beslut.

6.2.4 Gruppledarmöten

Gruppledarmöten (gruppformandsmøder) har ingen formell ställning i Folketinget, men brukar sammankallas av talmannen när ett ärende måste behandlas skyndsamt och man inte kan följa arbetsordningens förfaranderegler. I sådana situationer anses det lämpligt att förankra ärendet bland gruppledarna för att försöka nå en bred uppslutning. Frågor om mer omfattande ändringar i utskottsorganisationen och om fördelningen av ordförandeposter överlämnas också till gruppledarna. Gruppledarmöten används också av talmannen för informell beredning av större reformer inom förvaltningen, som sedan formellt behandlas i utskottet för arbetsordningen.

6.2.5 Utskottsordförandemöten

Utskottsordförandena sammanträder en eller två gånger per år med talmannen, som då framför allt informerar om beslut och reformer som berör utskotten. Mötena ger också tillfälle till rundabordsamtal där utskottsordförandena diskuterar principiella frågor och delar med sig av erfarenheter från arbetet i de olika utskotten.

6.2.6 Folketingets direktion

Den högsta ledningen av Folketingets förvaltning (Folketingets direktion) utgörs av en direktör och två biträdande direktörer som är chefer för Folketingssekretariatet respektive Service- och Administrationsafdelingen. Under direktionen finns en chefsgrupp med 17 sekretariats- och enhetschefer. Talmannen och direktören har en gemensam stabsfunktion, ledningssekretariatet, som bistår presidiet och direktionen i det löpande arbetet. Av arbetsordningens bestämmelser om Folketingets förvaltning framgår bl.a. att beslut om anställning av tjänstemän och andra anställda i Folketingets förvaltning fattas av talmannen eller av den som talmannen bemyndigat. Talmannen utfärdar också, efter samråd med de vice talmännen, instruktioner för förvaltningens verksamhet, exempelvis bestämmelser om den ekonomiska redovisningen och revisionen av verksamheten.

6.3 Finland

6.3.1 Talmännen, presidiet och talmanskonferensen

Den finska riksdagen väljer för varje riksmöte inom sig en talman och två vice talmän, som tillsammans utgör presidiet. Talmannen leder riksdagens arbete tillsammans med talmanskonferensen. Talmannen sammankallar plenum, föredrar ärendena och leder debatten samt övervakar att grundlagen följs vid behandlingen av ärenden i plenum. Närmare bestämmelser om talmannens uppgifter finns i den finska riksdagens arbetsordning (se särskilt kap. 5).

Talmannen och de vice talmännen samt utskottens ordförande bildar talmanskonferensen, som består av 19 ledamöter. Talmanskonferensen ger anvisningar om hur riksdagsarbetet ska ordnas och beslutar, enligt bestämmelser i grundlagen och i riksdagens arbetsordning, om förfarandet vid behandlingen av ärenden under riksmötet. Talmanskonferensen kan ta initiativ till lagstiftning som rör riksdagens tjänstemän och riksdagens arbetsordning, samt lägga fram förslag till andra bestämmelser om riksdagens verksamhet. Som regel sammanträder talmanskonferensen strax före plenum för att gå igenom de ärenden som ska behandlas. Riksdagens generalsekreterare är föredragande och riksdagens lagstiftningsdirektör sekreterare i talmanskonferensen.

6.3.2 Kanslikommissionen och riksdagens kansli

För den finska riksdagens förvaltning finns en kanslikommission som består av talmannen som ordförande, de vice talmännen och fyra ytterligare ledamöter. Under dess tillsyn finns riksdagens kansli, som leds av riksdagens generalsekreterare (vilket motsvarar den svenska riksdagens riksdagsdirektör). Kanslikommissionens uppgift är att leda, övervaka och utveckla riksdagens förvaltning och ekonomi. Kanslikommissionen beslutar t.ex. om riksdagens årliga budgetförslag, utnämner de högsta tjänstemännen i riksdagen och förordnar föredragande i utskotten samt ingår avtal om tjänstemännens anställningsvillkor. Det är också kanslikommissionen som bestämmer hur riksdagens lokaler får användas och fattar beslut om stora upphandlingar i riksdagen. Normalt sammanträder kanslikommissionen varannan vecka.

Riksdagens kansli ansvarar för riksdagens förvaltning. Kansliet sorterar under kanslikommissionen och leds av riksdagens generalsekreterare. Som chef för kansliet leder och övervakar generalsekreteraren verksamheten och är underställd kanslikommissionen. Kansliet har sex enheter med avdelningsstatus: centralkansliet, förvaltningsavdelningen, utskottssekretariatet, internationella enheten, utrednings- och informationsenheten samt säkerhetsenheten. Närmare bestämmelser om kansliets organisation och uppgifter finns i reglementet för riksdagens kansli.

Riksdagen väljer en generalsekreterare efter att anställningen har ledigförklarats och intresserade kandidater har kunnat söka. Kanslikommissionen ska yttra sig om de sökande. Enligt reglementet för riksdagens kansli ska generalsekreteraren bl.a. se till att förvaltningen har den beredskap och bemanning som arbetet förutsätter och att kansliets verksamhet planeras och leds effektivt, föredra ärenden inför kanslikommissionen och handlägga de övriga uppgifter som kanslikommissionen kan delegera till honom eller henne.

Inom förvaltningen finns ett antal avdelningar eller enheter som leds av en avdelningschef. Den biträdande generalsekreteraren assisterar generalsekreteraren och är chef för utskottssekretariatet. Riksdagens lagstiftningsdirektör är chef för centralkansliet. Riksdagens förvaltningsdirektör är chef för förvaltningsavdelningen och ansvarar bl.a. för att organisera kanslikommissionens sammanträden. Förvaltningsdirektören ansvarar också för att riksdagskansliets förvaltning är effektiv och ändamålsenlig med avseende på bl.a. resurser, organisation, planering och uppföljning. Utöver det finns exempelvis en informationsavdelning och en säkerhetsavdelning.

År 2003 delegerades kanslikommissionens utnämningsrätt i huvudsak till generalsekreteraren. Tidigare var det kanslikommissionen som utnämnde alla tjänstemän. Enligt den nuvarande ordningen beslutar kanslikommissionen om de anställningar vid riksdagens kansli som enligt reglementet har särskilda behörighetsvillkor – exempelvis generalsekreteraren och de olika avdelningscheferna – medan riksdagens generalsekreterare beslutar om övriga anställningar.

6.3.3 Pågående förändringsarbete

I Finland ha man beslutat att kanslikommissionens uppgifter ska ses över i syfte att ge kommissionen större möjlighet att fokusera på de övergripande besluten för verksamheten och leda kansliet genom strategiskt arbete. I slutet av 2011 antog därför kanslikommissionen en strategi för riksdagens kansli för perioden 2012–2015.

7 Styrning och ledning av regeringens förvaltningsmyndigheter

7.1 Framväxten av de nuvarande modellerna för ledning av myndigheterna

Dagens statliga förvaltningsmyndigheter har sina rötter i 1600-talets fem kollegier för rikets förvaltning, de s.k. ämbetsmannamyndigheterna. Dess beslut fattades gemensamt i kollegium. Denna ledningsform ersattes med tiden av i första hand s.k. enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam fattade besluten. Under början av 1900-talet började också lekmän, dvs. personer som inte var anställda i myndigheten, att få plats i myndigheternas styrelser och detta blev med tiden den vanligaste ledningsformen.

Frågor om ledning och styrning av förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen har i relativt stor utsträckning varit föremål för utredningar under de senast 30 åren.⁴ På 1980-talet avhandlades sådana frågor i Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40) samt i Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39). När det gäller formerna för ledning av myndigheterna hanterades främst frågan om myndigheterna skulle ha en styrelse eller inte. Vid denna tid fanns osäkerheter vad gäller bl.a. styrelsernas ansvarsförhållanden, sammansättning och uppgifter.⁵

I SOU 1985:40 var utgångspunkten att besluts- och ansvarsfördelningen skulle göras tydlig samtidigt som det externa inflytandet av lekmän skulle bevaras. Detta skulle man uppnå genom att antingen skapa styrelser med ansvar för myndigheternas verksamhet eller ge myndighetschefen detta ansvar. I de fall myndighetschefen hade fullt ansvar för verksamheten skulle det skapas ett råd med lekmän. Dessa hade uppgiften att tillföra expertkompetens eller utöva insyn. Avgörande för om myndigheten skulle styras av en styrelse eller av myndighetschefen var om myndigheten delegerats ett mandat av öppen och opreciserad karaktär med stor handlingsfrihet inom det egna verksamhetsområdet eller inte. I de fall myndigheten hade sådana mer öppna och oprecisa mandat borde den ledas av en styrelse.⁶

I den proposition där regeringen tog ställning till frågan om ledning av den statliga förvaltningen föreslogs dock en huvudprincip med styrelser som i huvudsak skulle ha rådgivande funktion, men med beslutanderätt i vissa frågor, som beslut om föreskrifter.⁷ Styrelserna, som förutsattes bestå av lek-

⁴ För en grundlig genomgång, se bl.a. Att styra staten (SOU 2007:75), s. 71–109 och, Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23), s. 99–139.

⁵ SOU 1983:39, s. 100 f.

⁶ SOU 1985:40, s. 19 f.

⁷ Prop. 1986/87:99 s. 84 f.

män, fick således en både beslutande och rådgivande roll, samtidigt som de utövade insyn i myndighetens verksamhet.

År 1993 presenterades nästa utredning om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer, Effektivare ledning av statliga myndigheter (SOU 1993:58). I syfte att undanröja osäkerheterna i fråga om vem som hade det slutliga ansvaret inför regeringen förordades att s.k. enrådighetsverk, dvs. sådana myndigheter som styrs av en myndighetschef, borde väljas i första hand. Detta synsätt var dock inte förhärskande mer än något år. Konstruktionen med styrelser med delat ansvar med myndighetschefen, dvs. med begränsat ansvar, framhölls som ett gångbart alternativ i proposition 1994/95:150. Redan två år senare föreslogs dock återigen att denna form för ledning av myndigheter borde avskaffas till följd av de oklarheter i ansvaret som förelåg.⁸ Förslaget fick dock inte något gehör och i proposition 1997/98:136 fastslogs att det fanns goda skäl att behålla systemet med möjligheten att leda myndigheter genom styrelser med fullt ansvar eller begränsat ansvar, beroende på myndighetens art och uppgifter.⁹

Nästa, och den senaste, stora utredningen avseende ledning av förvaltningsmyndigheter var Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Utredningens utgångspunkt var att klara ansvarsförhållanden är en förutsättning för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. För att skapa en så stor tydlighet som möjligt ansåg utredningen att det för varje ledningsform tydligt bör anges vem som är myndighetschef samt vilken roll och funktion bl.a. styrelsen och insynsrådet har i förhållande till myndighetschefen. Det måste också tydliggöras vem som ansvarar mot uppdragsgivaren, dvs. regeringen, och vem som ansvarar för vad inom myndigheten.¹⁰

När det gäller myndigheter som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse med vissa beslutsbefogenheter konstaterade utredningen att det möter svårigheter att precisera vilket ansvar för en myndighets verksamhet som en styrelse med begränsat ansvar har. Den skepsis som framkom i utredningen i detta avseende delades uppenbarligen av regeringen, vilket medförde att denna form för ledning av myndigheter utmönstrades vid införandet av myndighetsförordningen (2007:515), detta trots att det vid förordningens införande var den i särklass vanligaste ledningsformen i centrala förvaltningsmyndigheter. Majoriteten av de myndigheter som tidigare styrdes på detta sätt har nu blivit enrådighetsmyndigheter med ett insynsråd.¹¹

⁸ I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57).

⁹ Prop. 1997/98:136 s. 47 ff.

¹⁰ Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23), s. 114.

¹¹ Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen. Statskontoret (2008:11).

7.2 Tre modeller för ledning av förvaltningsmyndigheter under regeringen

För förvaltningsmyndigheterna som lyder under regeringen finns alltså i dagsläget tre former för ledning. Nämndmyndigheterna, som regelmässigt har domstolsliknande uppgifter, är dock av begränsat intresse inom ramen för denna undersökning. Däremot bör de utmärkande dragen hos de övriga två formerna för myndighetsledning, enrådighetsmyndigheter och styrelsemyndigheter, undersökas ytterligare i detta sammanhang, eftersom principerna för ledning av dessa myndigheter sannolikt kan tjäna som utgångspunkt för motsvarande diskussioner om ledningen av Riksdagsförvaltningen.

7.2.1 Enrådighetsmyndighet

I en enrådighetsmyndighet leder myndighetschefen verksamheten och svarar ensam för verksamheten inför regeringen. Myndighetschefen ska se till att verksamheten bedrivs så att de mål som fastställs av regeringen uppfylls, att den bedrivs effektivt och författningssenligt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Myndighetschefen ska i dessa myndigheter avgöra ärenden som är av principiell vikt eller annars av större betydelse. Andra ärenden ska avgöras av myndighetschefen eller den som denne delegerar beslutanderätten till.

Vid inrättandet av en enrådighetsmyndighet ska regeringen bestämma om det ska finnas ett insynsråd vid myndigheten. Insynsrådets roll är att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Medlemmarna i insynsrådet ska, för att kunna fullgöra sin uppgift, vara väl informerade om myndighetens verksamhet och ges goda möjligheter till insyn i den. Det är således en viktig uppgift för myndighetschefen att informera rådet. Medlemmarna i rådet väljs av regeringen, och utnämningen baseras i regel på ledamotens kunskaper eller erfarenheter inom ett visst område som är av värde för myndigheten och dess chef. Insynsråden saknar helt beslutanderätt men kan genom sin sakkunskap vara en garant för att beslut i viktiga frågor fattas på ett fullständigt underlag och efter en allsidig belysning.

Ledningsformen enrådighetsmyndighet ska enligt proposition 1997/98:136 övervägas när det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.¹² I SOU 2004:23 görs bedömningen att denna ledningsform kan fungera bra i de flesta typer av myndigheter, såväl stora som små. Organisationen är effektiv och ansvarsförhållandena är klara.¹³ I den förvaltningspolitiska propositionen anges att ledningsformen i regel lämpar sig väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.¹⁴

¹² Prop. 1997/98:136 s. 48.

¹³ SOU 2004:23, s. 118.

¹⁴ Prop. 2009/10:175 s. 110.

7.2.2 Styrelsemyndighet

I en styrelsemyndighet leder styrelsen myndighetens verksamhet och ansvarar kollektivt för verksamheten inför regeringen. Styrelsen ska bl.a. besluta om myndighetens verksamhetsplan och organisation, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten samt även i övrigt fatta beslut av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. För andra än sådana beslut som ska fattas av styrelsen är myndighetschefen ansvarig. Styrelsen bestämmer dock i vilken utsträckning som myndighetschefen får delegera sin beslutanderätt. Myndighetschefen har således ansvar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Bland myndighetschefens uppgifter ingår också att hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa dessa beslut. Myndighetschefen ska enligt 10 § andra stycket myndighetsförordningen alltid ingå i styrelsen, men får inte vara dess ordförande eller vice ordförande.

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalas att ledningsformen styrelsemyndighet är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) bör som regel ledas av en styrelse eftersom internrevision då ges bäst förutsättningar att verka.¹⁵

Finansdepartementet utfärdade inför ikraftträdandet av den nya myndighetsförordningen riktlinjer för valet av ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna.¹⁶ Enligt riktlinjerna ska ledningsformen enrådighet väljas för verksamheter där det bl.a. förekommer oberoende och opartisk myndighetsutövning, verksamhet som i hög grad är styrd av lag och som i huvudsak är av rutin- och servicekaraktär samt med litet finansiellt ansvar. Denna ledningsform anses tillgodose regeringens behov av en stark och direkt ledning. Verksamheten bör dock inte vara alltför komplex, och myndighetens ledningsfunktioner i övrigt bör innehålla nödvändig kompetens för den löpande verksamheten så att det inte uppstår något behov av en förstärkt ledning. Ett eventuellt insynsråd anses uppfylla i princip samma syfte som de tidigare styrelserna med begränsat ansvar.

Enligt Finansdepartementets riktlinjer bör i stället ledningsformen styrelse väljas för myndigheter som exempelvis bör ha stor frihet att driva sin verksamhet, som har affärsliknande verksamhet, som har stora anslag och beslutar om medel i stor omfattning samt som förvaltar tillgångar. Denna ledningsform sägs tillgodose regeringens behov av att kunna ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval. Detta betyder inte att regeringens ansvar och möjlighet att styra verksamheten minskar, bara att

¹⁵ Prop. 2009/10:175 s. 110.

¹⁶ Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform, Promemoria 2007-06-08.

styrningen måste ske med delvis andra medel än när det gäller enrådighetsmyndigheter.¹⁷

7.2.3 Ett praktiskt exempel

Som exempel på hur resonemanget kan föras vid valet av ledningsform kan nämnas – En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13).¹⁸ Valet stod i den aktuella utredningen mellan att föreslå att den sammanhållna Polismyndigheten ska vara en styrelsemyndighet eller en enrådighetsmyndighet. Kommittén konstaterar inledningsvis att bl.a. Polismyndighetens stora anslag, påverkan på näringsliv, kommuner och landsting samt det faktum att myndigheten omfattas av internrevisionsförordningen talar för ledningsformen styrelsemyndighet. Vidare konstateras att styrelsen skulle kunna tillföra värdefulla kompetenser och fungera som ett strategiskt, policyskapande och kontrollerande organ. Emot att göra Polismyndigheten till en styrelsemyndighet talar dock enligt utredningen polisverksamhetens karaktär och behovet av att regeringen ska kunna styra myndigheten på ett rakt och effektivt sätt. I en sammanfattande bedömning anförs följande.¹⁹

Vi har tidigare beskrivit de svårigheter som finns med otydliga ansvarsförhållanden och oklara ansvarskedjor i den nuvarande ledningsstrukturen inom polisorganisationen. Dessa svårigheter har inneburit att ansvarsutkrävandet har komplicerats. Om Polismyndigheten görs till en styrelsemyndighet är risken stor att flera av dessa otydligheter i ansvarsförhållanden och oklarheter skulle kvarstå, om än i ny skepnad. Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att styrelseformen skulle bygga in sådana otydligheter i ansvarskedjan att denna ledningsform inte ger tillräckliga förutsättningar för regeringen att styra Polismyndigheten. Ledningsformen styrelsemyndighet är därför inte en ändamålsenlig styrelseform för polisorganisationen.

Med stöd av resonemanget ovan avfärdas således ledningsformen styrelsemyndighet för den nya Polismyndighetens räkning. Då en renodlad och rak ansvarskedja inom Polismyndigheten är särskilt viktig samt med hänsyn till intresset av att skapa en organisationsstruktur som möjliggör reellt ansvarsutkrävande föreslås därför att Polismyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet. När det gäller frågan om ett insynsråd bör inrättas anförs kommittén följande.²⁰

Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Polismyndigheten har också breda kontaktytor mot många olika grupper och verksamheten är i många avseenden integritetskänslig. Detta gör att insyn i verksamheten från medborgare och politiker är särskilt angelägen. Det finns inga skäl som talar emot att inrätta ett insynsråd.

¹⁷Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform, s. 4.

¹⁸SOU 2012:13, s. 286 ff.

¹⁹SOU 2012:13, s. 288.

²⁰SOU 2012:13, s. 288 – 289.

Sammantaget föreslogs således att Polismyndigheten skulle vara en enrådighetsmyndighet med ett nationellt insynsråd.

7.3 Betydelsen av Riksdagsförvaltningens särdrag

I avsnitt 7 har utredningen hittills gått igenom framväxten av dagens principer för ledning av förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Sammanfattningsvis kan sägas att stor vikt har lagts vid att skapa möjligheter för regeringen att styra myndigheterna samt vid att skapa en tydlig ansvarsfördelning och reella möjligheter till ansvarsutkrävande.

När det gäller Riksdagsförvaltningen är dock förhållandena sådana att det inte utan vidare kan sägas att de former för ledning som gäller för övriga myndigheter bör tillämpas också på Riksdagsförvaltningen. För det första är Riksdagsförvaltningens brukarkrets mycket mer begränsad än övriga förvaltningsmyndigheters genom att myndighetens verksamhet, i första hand, riktar sig mot talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt mot riksdagsledamöterna och partikanslierna. Förvaltningens arbete riktar sig endast i mindre utsträckning, och då främst när det gäller information, mot allmänheten i övrigt. Det finns därför goda skäl att låta myndighetens intresser, dvs. riksdagsledamöterna, ha inflytande över hur myndigheten styrs. Behovet av parts- och intresserepresentation, som inte längre beaktas vid ledningen av förvaltningsmyndigheterna under regeringen, gör sig således gällande med viss styrka när det gäller ledningen av Riksdagsförvaltningen.

Också när det gäller intresset av att kunna styra myndigheten är förhållandena annorlunda än för regeringens myndigheter. I dagsläget kan riksdagens styrning av myndigheten i princip ske utan ”mellanhänder”, eftersom riksdagsstyrelsen består av riksdagsledamöter som tillsatts med beaktande av fördelningen av mandaten i riksdagen. Riksdagsstyrelsen speglar således riksdagens sammansättning, vilket ger möjligheter till direkt styrning av förvaltningen.

Vidare kan konstateras att behovet av medborgerlig insyn i Riksdagsförvaltningen ur brukarperspektivet kan betraktas som mindre än i flertalet av regeringens myndigheter, eftersom myndighetens verksamhet som ovan anförts endast i begränsad utsträckning har direkt betydelse för medborgarnas vardag. Å andra sidan är Riksdagsförvaltningens verksamhet en förutsättning för funktionen i riksdagen, vars betydelse för allmänheten inte kan överskattas. Framför allt frågor om Riksdagsförvaltningens ekonomi, ledamöternas arvoden och förmåner och andra liknande frågor är viktiga ur insynssynpunkt och tilldrar sig i hög grad, och med rätta, allmänhetens intresse.

Vidare kan utvecklingen av principerna för ledning av regeringens myndigheter vara av intresse för utredningens vidkommande eftersom de ledningsformer som skapats ger verktyg för att skapa effektiva och rättssäkra organisationer där de olika organen har tydligt avgränsade ansvar och be-

slutsmöjligheter. De nuvarande ledningsformerna för regeringens myndigheter öppnar samtidigt för inflytande och insyn från dem som myndigheternas verksamhet riktar sig mot, utan att det inverkar negativt på effektiviteten och ansvarsuppdelningen. Utredningens uppfattning är därför att de principer som redogjorts för i detta avsnitt, med viss modifikation, kan tjäna som inspiration för Riksdagsförvaltningens framtida ledning.

8 Utredningens iakttagelser och förslag

8.1 Inledande anmärkningar

I detta avsnitt presenteras utredningens iakttagelser med anledning av vad som framkommit i avsnitt 5 och en analys av skälen till de problem som anförts. I dessa delar kommer också att återknytas till de resonemang som ligger bakom dagens ordning i konstitutionsutskottets betänkande Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation samt ny förvaltningsorganisation för riksdagen (1999/2000:KU19). Med utgångspunkt i dessa analyser kommer därefter tre förslag på en eventuell ny parlamentarisk ledningsstruktur för riksdagen och Riksdagsförvaltningen att presenteras.

8.2 Riksdagsstyrelsen

Många av de synpunkter som redovisats i avsnitt 5 avser styrelsens funktion, sammansättning och uppgifter. I det följande kommer utredningens bedömning av vad som framkommit i dessa delar redovisas och därefter kommer ett antal förslag på möjliga modeller för det fortsatta arbetet att diskuteras.

8.2.1 Styrelsens storlek

En ”normal” styrelse i en förvaltningsmyndighet består i princip aldrig av mer än tio personer och antalet ledamöter är regelmässigt färre än så. I konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU19, som lade grunden för den befintliga ledningsstrukturen i Riksdagsförvaltningen, diskuterades frågan om styrelsens storlek. Där anges bl.a. följande.²¹

För att styrelsen ska kunna arbeta effektivt bör den ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter[...] Enligt kommitténs mening bör antalet ledamöter inte sättas högre än vad som krävs för att dess sammansättning på ett rimligt sätt skall kunna återspegla styrkeförhållandena i riksdagen. Kommittén föreslår att den nya styrelsen får 10 valda ledamöter[...] Såväl de valda ledamöterna som eventuella företrädare för partier utan representation i styrelsen bör ha personliga suppleanter. Även en styrelse sammansatt på detta sätt riskerar att bli otympligt stor, särskilt om samtliga personer i de uppräknade kategorierna ges möjlighet att samtidigt närvara vid sammanträdena. Det närmast till hands liggande sättet att reducera antalet närvarande personer som deltar vid styrelsens sammanträden är att föreskriva att de personliga suppleanterna endast skall kallas till sammanträden vid vilka de ordinarie representanterna har förhinder. Något eller några partier kommer till följd av sin storlek att vara representerade av såväl en vice talman som flera valda ledamöter. Det är naturligtvis möjligt att för dessa partier att på frivillig väg bidra till en reduktion av styrelsens storlek genom att nominera vice talmännen till platser som valda ledamöter eller suppleanter.

²¹ Bet. 1999/2000:KU19 s. 3 f.

Som framgår av de citerade avsnitten fanns, inför införandet av dagens parlamentariska ledningsorganisation, en farhåga att riksdagsstyrelsen skulle komma att bli för stor för att kunna fungera på ett effektivt sätt. Utredningens slutsats av de gjorda intervjuerna är att denna farhåga har besannats. Utredningens uppfattning är att ett konstruktivt och effektivt styrelsearbete i princip inte kan bedrivas med det antal ledamöter som förekommer i riksdagsstyrelsen. Det är sannolikt därför som riksdagsstyrelsen av flertalet närvarande uppfattas endast som ett formellt beslutsorgan som i de flesta viktiga frågor bekräftar de överenskommelser som redan träffats i gruppleadarkretsen. Den sistnämnda gruppen, som består av färre än tio personer, fungerar enligt uppgift bra och bedöms som beslutsför och ett forum för diskussion. Enligt utredningens bedömning är det därför en prioriterad fråga att finna former för att minska antalet ledamöter, eller i vart fall antalet deltagare, på riksdagsstyrelsens sammanträden. Detta kommer därför att vara utgångspunkten för samtliga förslag som framförs nedan.

8.2.2 Styrelsens sammansättning

Riksdagsstyrelsen består i dag av talmannen, fyra ledamöter vardera från Socialdemokraterna och Moderaterna samt en ledamot från Folkpartiet respektive Miljöpartiet. Sammansättningen speglar således antalet mandat i riksdagen, i den utsträckning det är möjligt med beaktande av att styrelsen får ha högst tio ledamöter. Att styrelsen skulle bestå av riksdagsledamöter och därtill spegla styrkeförhållandena i riksdagen var en självklar utgångspunkt vid införandet av dagens ordning. I konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU19 anfördes i denna fråga, liksom i fråga om behovet av en samlad styrelse för Riksdagsförvaltningen, bl.a. följande.²²

Den nuvarande ordningen med skilda parlamentariska ledningsorgan för planeringen av riksdagsarbetet, ärendehantering och kammardebatterna å ena sidan och de mer renodlat administrativa funktionerna å den andra är enligt förslaget en frukt av förhållandena före enkammarriksdagens tillkomst. Systemet med skilda parlamentariska ledningsorgan har haft en del fördelar. Det har exempelvis möjliggjort en hög grad av parlamentarikerinflytande över förvaltningsverksamheten, utan att för den skull de ledande företrädarna för partierna behövt betungas av hanteringen av ärenden av mindre betydelse för den parlamentariska verksamheten[...]. Samtidigt har den nuvarande ordningen med en uppsplittrad förvaltningsorganisation medfört en rad samordningsproblem[...]. En samlad parlamentarisk ledning är dock önskvärd även av andra skäl än de som gäller ledningen av förvaltningsmyndigheten. Ju aktivare man söker förändra och förbättra såväl villkoren för den parlamentariska verksamheten som formerna denna bedrivs i, desto oftare kommer beslut i det ena av ledningsorganen att ha direkt betydelse för verksamheten i inom det andra organets kompetensområde. Behovet av samråd och information mellan förvaltningsstyrelsen och talmanskonferensen/gruppleadarkretsen har därför ökat kraftigt under senare år. En gemensam riksdagsstyrelse skulle enligt förslaget ge bättre möjligheter att driva utvecklingsarbetet

²² Bet. 1999/2000:KU19 s. 2 f.

framåt[...] Styrelsen bör vidare med tanke på dess beslutsfunktioner ha en sammansättning som så vitt möjligt är proportionell mot partifördelningen i riksdagen.

Som framkommit i avsnitt 5 anser merparten av de intervjuade ledamöterna att styrelsen även fortsättningsvis ska vara sammansatt av riksdagsledamöter. Det huvudsakliga skälet för detta är att styrelsen ansvarar för planeringen av arbetet i kammaren. Ett annat skäl för denna ordning som flera respondenter har anfört är att även andra än till kammarens arbete hänförliga frågor får en politisk dimension och därför bör hanteras av politiker. Den fördel med skilda ledningsorgan som lyfts fram i det citerade betänkandet, alltså att politikerna inte måste behandla rena förvaltningsfrågor, har försvunnit i och med den nya organisationen. Numera uppfattas det som en nackdel att politikerna i styrelsen i icke oväsentlig utsträckning måste behandla rena förvaltningsfrågor. En annan nackdel med den nuvarande ordningen anses vara att ledamöterna inte är tillsatta med hänsyn till sina sakkunskaper inom och intresse för områden av vikt för styrelsen, som ekonomi, myndighetsstyrning och fastighetsfrågor.

När det gäller den proportionella sammansättningen av styrelsen har framkommit att det i praktiken inte har spelat någon roll att de två största partierna har fyra ledamöter vardera, eftersom frågor i vilka olika uppfattningar kan föreligga alltid förankrats i partiet före styrelsens sammanträde. Ledamöterna från samma parti har därför alltid samma uppfattning i de frågor som avhandlas i styrelsen. Därtill kommer att det sällan förekommer någon debatt och diskussion på styrelsens sammanträden, eftersom de frågor där detta skulle kunna ske i regel redan har avgjorts av gruppledarna.

Utredningens uppfattning är att de skäl som låg bakom den nuvarande sammansättningen av styrelsen i princip är oförändrade. Frågor om planering av kammarens arbete liksom politiskt grundade ställningstaganden om de internationella frågorna bör beslutas av de folkvalda. Den genomförda utredningen ger dock skäl att ifrågasätta om den proportionella sammansättningen måste manifesteras genom antalet ledamöter. Ett alternativ kunde vara viktade röster i styrelsen eller en ny sammansättning. Det samlade intrycket av styrelsens arbete gör också att det kan finnas anledning att överväga en återgång till skilda ledningsorgan för de nämnda frågorna och ”rena” förvaltningsfrågor.

8.2.3 Systemet med ersättare och tjänsteansvaret för styrelseledamöterna

Utan att det direkt framgår av betänkandet som ligger till grund för den nuvarande organisationen av Riksdagsförvaltningen torde anledningen till systemet med personliga ersättare vara styrelsens proportionella sammansättning, som kräver att en ersättare tillhör samma parti som den ordinarie ledamoten. Att som i en styrelse med annan sammansättning utse suppleanter utan personlig knytning till en ledamot är därför i princip inte möjligt. Det normala i en myndighets styrelse är dock att de ordinarie ledamöterna deltar på samtliga styrelsesammanträden och suppleanterna behöver därför sällan inträda. I riksdagsstyrelsen är det dock regelmässigt ett flertal ersättare som är med vid

varje sammanträde. Som anges i avsnitt 5 var minst tre ordinarie ledamöter frånvarande vid åtta av nio sammanträden under det senaste året, och vid två tillfällen var fem av tio deltagare ersättare.

Skälen till att ersättare regelmässigt deltar vid styrelsens sammanträden ger den företagna utredningen inte något svar på. Ett sannolikt skäl är att just systemet med ersättare gör att den ordinarie ledamoten inte känner samma ”ansvar” för sin närvaro som i en styrelse utan ett sådant system. Oavsett skälen för den nuvarande ordningen är det utredningens uppfattning att de skiftande sammansättningarna på styrelsens sammanträden minskar möjligheterna att bedriva ett kontinuerligt och effektivt arbete i styrelsen. Möjligheterna att följa en fråga över tid minskar, och den helhetssyn och insikt som krävs för många principiellt viktiga beslut riskerar att försämrans om deltagandet i styrelsens arbete inte sker regelbundet. En viktig aspekt i denna del är också att de som deltar vid sammanträdena blir ansvariga för de beslut som fattas. Möjligheten att kunna överblicka konsekvenserna av och ta ställning till många beslut är inte optimala om man bara deltar på, exempelvis, vart tredje sammanträde.

Det tål i detta sammanhang att betona att varje medlem i styrelsen som deltar i ett beslut gör det på sitt *tjänsteansvar*. Detta innebär att varje ledamot i styrelsen kan bli såväl straffrättsligt ansvarig som skadeståndsskyldig.

Det straffrättsliga ansvaret regleras huvudsakligen i 20 kap. brottsbalken och avser i första hand tjänstefel. För tjänstefel döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet, genom handling eller underlåtenhet, vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Att ansvaret är begränsat till att gälla vid myndighetsutövning, vilket riksdagsstyrelsen inte utövar i särskilt stor utsträckning, medför att flertalet beslut som fattas i riksdagsstyrelsen inte riskerar att medföra tjänstefel.

Det finns emellertid ett antal lagar inom specialstraffrätten med straffbestämmelser som kan vara aktuella vid myndigheter, exempelvis arbetsmiljöbrott och brott mot miljöbalken. Ansvaret för ledningen av en myndighet följer i dessa avseenden den praxis som skapats angående ansvaret inom företag, det s.k. företagaransvaret. Detta har bl.a. ansetts gälla för kommunens förtroendevalda (NJA 1987 s. 426). Något prejudicerande fall som behandlar företagaransvar inom den statliga sektorn finns inte, men det antas allmänt att samma principer som beträffande den kommunala sektorn då gäller. Ansvaret åvilar då i första hand den person inom vars verksamhets- eller ansvarsområde som en lagöverträdelse har begåtts. Inte endast myndighetschefen eller den tjänsteman till vilka uppgifter delegerats kan då komma i fråga, utan även en styrelse med fullt ansvar som inte gjort vad som ankommer på den kan komma att bli straffrättsligt ansvarig.²³ Särskilt när det gäller brott mot arbetsmiljölagstiftningen har ansvaret lagts på arbetsgivaren själv, dvs. i första hand styrelsen i en myndighet som Riksdagsförvaltningen, eftersom det är styrelsen som har det avgörande inflytandet på hur verksamheten bedrivs.

²³ SOU 2004:23, s. 95 f.

Förutom straffansvar kan en styrelsemedlem också drabbas av ett personligt skadeståndsansvar. Liksom beträffande ansvaret för tjänstefel blir detta främst aktuellt avseende skada som inträffat vid myndighetsutövning. I sådana fall kan ren förmögenhetsskada, vilket i första hand är aktuellt i sammanhanget, ersättas om skadan vållats genom fel eller försummelse av den som beslutat i ärendet. Med ren förmögenhetsskada avses ekonomisk skada, som inte uppstått till följd av skada på sak eller person. När ett beslut inte innebär myndighetsutövning ersätts ren förmögenhetsskada dock endast om skadan vållats genom brott. Ytterligare en begränsande faktor för ledamöters skadeståndsskyldighet är att dessa, i skadeståndshänseende, räknas till arbetstagarare och därför svarar för skada som de orsakat endast om det föreligger synnerliga skäl (4 kap. 1 § skadeståndslagen [1972:207]).

Som framgått i de närmast föregående styckena utövar alltså varje ledamot sitt uppdrag under såväl straff- som skadeståndsansvar. Risken för att ett felaktigt beslut i riksdagsstyrelsen ska utlösa straff- eller skadeståndsansvar ska dock inte överdrivas, då ansvaret enligt vad som framkommer ovan framför allt gäller vid myndighetsutövning. I princip begränsas straffansvaret för en ledamot i riksdagsstyrelsen ytterligare av bestämmelsen i 9 kap. 8 § riksdagsordningen enligt vilken åtal mot en sådan ledamot endast får beslutas av konstitutionsutskottet. Det personliga ansvaret för besluten är dock värt att ta på allvar och kräver, enligt utredningens bedömning, att närvarande ledamöter är insatta i ärendena och har möjlighet att överblicka bakgrunden till beslutet och dess verkningar.

Utredningens utgångspunkt är sammanfattningsvis att systemet med ersättare, som det kommit att tillämpas, har så många nackdelar, av olika slag, att en annan ordning bör övervägas.

8.2.4 Frågor som behandlas i riksdagsstyrelsen och deras beredning

I riksdagsordningen framgår vilka frågor som styrelsen måste besluta om, dvs. de obligatoriska styrelseärendena. Enligt 1 kap. 5 § andra stycket ska riksdagsstyrelsen överlägga om planeringen av riksdagsarbetet, leda Riksdagsförvaltningen samt besluta i ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet. I 10 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen anges närmare vad styrelsen ska besluta om. Bland dessa frågor anges framställningar och redogörelser till riksdagen, årsredovisning och förslag till budget samt riksdagens arbetsordning. Utgångspunkten vid införandet av den nuvarande ledningsstrukturen var att det var av stor betydelse att se till att styrelsen endast ska besluta i frågor av vikt. I betänkandet som föregick den nuvarande ledningsorganisationen anfördes i denna del bl.a. följande.²⁴

Det är nödvändigt att finna en ordning för organisation av arbetet och delegation av beslutsfattande så att styrelsen kan koncentrera sin verksamhet på de viktigaste och principiellt mest betydelsefulla ärendena[...]

²⁴ Bet. 1999/2000:KU19 s. 4 f.

Vissa ärenden av den karaktären bör vara obligatoriska styrelseärenden. Till denna kategori hör bl.a. att hantera frågor som gäller riksdagens arbetsformer och övergripande frågor om utvecklingen av riksdagens verksamhet, att tillsätta utredningar och ta initiativ i riksdagsärenden. Vidare bör styrelsen i enlighet med vad som tidigare nämnts vara det organ som beslutar i vissa ärenden rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet. Det gäller exempelvis deltagande i och delegationer till internationella konferenser och kongresser. Även en del av de mer renodlade förvaltningsärendena bör vara obligatoriska styrelseärenden. Till denna kategori hör att besluta om anslagsframställning från riksdagen och om anställning på högre chefsnivå, att fastställa budget och bokslut samt att avge årsredovisning.

Utgångspunkten var också att de frågor som inte var obligatoriska styrelseärenden skulle beslutas av riksdagsdirektören. Som framgår av de inledningsvis angivna lagrummen har ambitionen i betänkandet kommit att avspeglas i riksdagsordningen och instruktionen för Riksdagsförvaltningen. Trots detta anförs som ett genomgående problem att de frågor som ägnas mest tid på styrelsens sammanträden är sådana som inte kan betecknas som viktiga eller principiellt betydelsefulla. Det är alltså inte så att styrelsen inte beslutar i de obligatoriska frågorna. Dessa beslut föregås dock inte av diskussioner på styrelsemötena utan har i regel avhandlats på möten med gruppledarna. I princip är det inte något problem att så har skett. Gruppledarnas behandling av frågorna kan ses som en form av kvalificerad beredning, som i mångt och mycket underlättar ärendenas hantering i styrelsen. Följden av den nuvarande ordningen tycks dock vara att ärenden av mindre betydelse, som i princip inte måste beslutas av styrelsen, tillåts ta upp en icke obetydlig del av mötestiden. Det kan inte uteslutas att dessa frågors behandling på styrelsemötena är tidskrävande till följd av att de inte beretts i föreskriven ordning. Det framkommer också att relativt många ärenden väcks först på styrelsesammanträdena, dvs. helt utan beredning.

Analysen av problemen i denna del och förslag till lösning i fråga om vilka ärenden som bör behandlas av styrelsen försvåras av att skälen till den rådande mindre tillfredsställande ordningen är något oklara. Såvitt utredningen kan bedöma är riksdagsordningen och instruktionen för Riksdagsförvaltningen klargörande i fråga om vilka frågor som styrelsen måste behandla. Genomgången av de ärenden som behandlas av riksdagsstyrelsen, som redovisas i korthet i avsnitt 5, visar att de vanligast förekommande protokollförda ärendena i styrelsen är sådana som enligt riksdagsordningen och instruktionen för Riksdagsförvaltningen hör hemma i styrelsen. De problem som anförs i denna del, dvs. att alltför mycket tid ägnas åt mindre viktiga frågor, avspeglas således i princip inte i protokollen från sammanträdena. Som anges i avsnitt 5 är frågor med anknytning till det internationella arbetet och planeringen av arbetet i kammaren uppe på samtliga sammanträden. Till övriga frekvent återkommande frågor hör frågor om tillsättande av utredningar eller rapporter från sådana utredningar, fastighetsfrågor och allmän information. Även val till nämnder och styrelser, frågor om föreskrifter och tillsättande av högre tjänster är vanligt förekommande.

En möjlig förklaring till att riksdagsstyrelsen diskuterar andra frågor än vad som avsetts kan vara att det genom åren har utvecklats en praxis när det gäller vilka frågor som styrelsen beslutar i. Har styrelsen någon gång behandlat eller initierat en viss fråga ligger det nära till hands att fortsätta diskutera och besluta i frågan i styrelsen, utan närmare reflektion kring om frågan eller ärendet faktiskt hör hemma där.

En annan möjlig förklaring kan vara att formerna för ärendenas väckande inte är helt klarlagd. Ett effektivt styrelsearbete kräver i princip att alla ledamöter har tagit del av och reflekterat över ärendena inför sammanträdet. Detta säkerställs i regel genom att dagordningen och i förekommande fall förslag till beslut och beslutsunderlag skickas till ledamöterna på förhand. Detaljfrågor ska ha klarats ut före mötet. Såvitt framkommit förekommer det dock tämligen ofta att frågor väcks och därefter diskuteras på ett och samma sammanträde, och det kan inte uteslutas att dessa diskussioner tar alltför mycket tid jämfört med de ärenden som anges i dagordningen, utan att det framgår vid en genomgång av de protokollförda ärendena i efterhand.

Ytterligare en möjlig förklaring till den nuvarande ordningen, som framförts av några respondenter, är att beredningen, dvs. i korthet framtagande av beslutsförslag och underlag, inte alltid fungerar optimalt. I de frågor som nämnts i föregående stycke, dvs. de som väcks och beslutas på styrelsens sammanträden, förekommer inte alls någon beredning. Däremot förekommer det givetvis att frågor väcks på styrelsemötet och att de därefter genomgår en ordinarie beredningsprocess. I dessa och merparten av de övriga frågor som diskuteras i styrelsen finns en ordning för beredningen enligt vilken frågan ska passera avdelningschef, riksdagsdirektören och talmannen. Ur utredningens synvinkel förefaller denna beredningsstruktur vara tillräcklig för att säkerställa att beslutsunderlaget är tillräckligt och att eventuella frågetecken är utredda innan styrelsens hantering av frågan. Att talmannen ingår som ett led i beredningen säkerställer också att frågor som talmannen bedömer som kontroversiella eller där skilda meningar mellan partierna kan förutses kan beredas i gruppledarkretsen.

Formerna för ärendenas beredande kommer att diskuteras ytterligare nedan. När det gäller vilka frågor som bör diskuteras av riksdagens ledande organ finns olika synvinklar beroende på vilken ledningsform som förespråkas. Utredningen kommer därför att återkomma i denna fråga nedan.

8.2.5 Insyn och tydlighet i beslutsstrukturerna

Enligt direktiven ska särskild uppmärksamhet riktas mot behovet av tydlighet i beslutsstrukturerna och vikten av insyn i ärenden som rör ledamöternas ekonomiska förmåner och arbetsförhållanden. I denna del har respondenterna, vars synpunkter redovisas i avsnitt 5, inte kommit med några direkta synpunkter.

Enligt utredningens bedömning finns dock allmänt sett anledning att ifrågasätta dagens ordning ur ovan nämnda perspektiv. Grunden för detta är framför allt att det är tydligt att mycket av dagens beslutsfattande i praktiken

sker i kretsen med gruppledarna inom ramen för de informella samråd som hålls med talmannen. Denna ordning har framhållits som mycket effektiv och välfungerande, vilket inte ifrågasätts. Däremot har det skapat ett till styrelsen konkurrerande beslutsorgan, vilket får följder för såväl frågan om insyn som tydligheten i beslutsstrukturena.

Utredningens uppfattning är att det informella beslutsfattandet bland gruppledarna skapar oklarhet i beslutsstrukturen. För den ledamot eller tjänsteman i Riksdagsförvaltningen som vill initiera ärenden eller påverka beslut om förvaltningen måste det finnas en påtaglig osäkerhet i fråga om vilket organ man ska vända sig till och var man kan förvänta sig att besluten fattas. Det har inte framkommit uttryckligen men kan inte uteslutas att detta medför att ärenden som bör aktualiseras i och beredas av Riksdagsförvaltningen i stället förs upp av gruppledare eller talmannen vid möte i gruppledarkretsen. Ett sådant ärende, som förs upp på nästföljande styrelsemöte, riskerar att inte vara berett och förankrat i den övriga förvaltningen i behörig ordning. Att det förekommer sådana styrelseärenden i relativt stor utsträckning har framkommit i samtal med respondenterna. Utredningens uppfattning är därför att de problem med beredning och ärendenas hantering som föreligger i vart fall delvis kan bero på den upplevda oklarheten i fråga om var besluten i praktiken fattas.

Vid samrådet mellan talmannen och gruppledarna förs, såvitt framkommit, inte några protokoll eller offentliga minnesanteckningar när det gäller diskussion om eller ”beslut” i frågor som senare förekommer på styrelsens sammanträden. Detta riskerar att minska möjligheterna till insyn i verksamheten. Ett exempel på en situation med goda möjligheter till insyn är när en enskild ledamot eller en partigrupp gör en framställan om att styrelsen ska besluta om en ändring i ledamöternas villkor. Ett sådant ärende kan då beredas av Riksdagsförvaltningen och en promemoria med yrkande, konsekvensbeskrivning och rättsliga förutsättningar kan upprättas av tjänstemän i Riksdagsförvaltningen. Efter föredragning för chefen för Kammarkansliet, riksdagsdirektören och talmannen kan frågan föras upp på dagordningen på ett styrelsesammanträde. Framställan och dess beredning har i ett sådant läge passerat åtminstone tre tjänstemän i förvaltningen, som kunnat göra en bedömning av om förslaget följer lagen och de befintliga föreskrifterna. Talmannen har efter föredragning kunnat bedöma förslagets lämplighet samt förankra förslaget på lämpligt sätt. Under hela denna process har ärendet hanterats öppet och de olika stegen och övervägandena har kunnat dokumenteras. Förutom för ledamöterna i styrelsen, som ska besluta i ärendet, är den öppna hanteringen med klar dokumentation en förutsättning för att allmänheten ska kunna få full insyn i ärendet och dess bakgrund. Detta kan jämföras med möjligheterna till insyn i ett hypotetiskt ärende som en ledamot tagit med sin gruppledare, som direkt vid möte med gruppledarna aktualiserat frågan i kretsen med gruppledare, vilken därefter tagit upp frågan till beslut i styrelsen utan vidare beredning.

Enligt utredningens mening är möjligheterna till insyn i beslut om bl.a. ledamöternas villkor en mycket viktig förutsättning för att skapa legitimitet och förtroende för den verksamhet och det beslutsfattande som riksdagen ägnar sig åt. Frågan om beredning och beslutsstrukturer som ett sätt att skapa tydlighet och insyn kommer att beröras ytterligare nedan.

8.3 Gruppledarna

Sammanlutningen med partiernas gruppledare, eller särskilda företrädare som är den term som anges i riksdagsordningen, har inga formella beslutsbefogenheter. I betänkandet som ligger till grund för dagens parlamentariska ledningsorganisation anges följande.²⁵

Om gruppledarna, som förutsatts, ingår bland styrelsens ledamöter, eller bland de personer som har närvaro- och yttranderätt i styrelsen, kan talmannen även fortsättningsvis samråda med dem och med vice talmännen i frågor som bl.a. gäller uppläggningsarbetet, anordnandet av särskilda debatter, m.m. utan att man för den skull skapar ett med styrelsen konkurrerande ledningsorgan. Det kan vara en fördel att snabbt och på ett informellt sätt kunna anordna ett sådant samråd. I en del mindre komplicerade fall kan samråd ske under hand med var och en av gruppledarna. Gruppleadmötena kan givetvis också, som hittills, utnyttjas för samråd i ärenden av så brådskande natur att de inte hinner tas upp som styrelseärenden.

I samtalen med ledamöter och tjänstemän som sammanfattas i avsnitt 5 har det framkommit att gruppledarna kommit att få större betydelse för styrelsens arbete än vad som förutsattes för drygt tio år sedan. Enligt utredningens uppfattning finns det fog för att påstå att gruppledarna har kommit att bli just ett sådant konkurrerande ledningsorgan som omnämns i betänkandet. Samtidigt har gruppleadmötena bibehållit sin informella karaktär, och det förs inga offentliga protokoll vid mötena. För utredningen är det tydligt att gruppledarkretsen är det organ som i *praktiken* beslutar i merparten av de frågor som är viktiga eller principiellt betydelsefulla för Riksdagsförvaltningen. Mycket av styrelsens arbete utförs således i praktiken i gruppledarkretsen. En fråga som måste övervägas oavsett vilken ledningsstruktur som blir aktuell i framtiden är om gruppledarnas beslutsrätt bör formaliseras. Så länge ärendena formellt beslutas av styrelsen i de fall så är föreskrivet föreligger ur utredningens synvinkel inte något formellt problem med att det ”redan är bestämt” när ärendet behandlas i styrelsen. Så är fallet med många beslut som fattas i styrelser. Samtidigt framstår det som ineffektivt och tungrott om det förekommer parallella diskussioner och ett parallellt beslutsfattande i två organ, ett formellt och ett informellt.

För utredningens del står det således klart att gruppleadmötena är mycket värdefulla för riksdagens verksamhet. Gruppen fungerar som avsett när det gäller samråd om arbetet i kammaren m.m. Det som dock bör övervägas är

²⁵ Bet. 1999/2000:KU19 s. 5.

om gruppledarnas beslutsfattande i övriga frågor bör formaliseras. Samtidigt kan det inte uteslutas att det ökade beslutsfattandet bland gruppledarna är ett ”symptom” på att styrelsen på grund av storlek, sammansättning eller beredning inte fungerar optimalt. Om så är fallet, och om en förändrad styrelses arbete fungerar bättre, finns det anledning att renodla gruppledarnas ansvar till sådant till kammaren hänförligt arbete som gruppledarnas samråd med talmannen var avsett för från början.

8.4 Ledamotsrådet

Som framgått ovan var tanken att riksdagsstyrelsen skulle besluta i frågor av stor vikt och särskild principiell betydelse. I övriga frågor, även sådana med ledamotsnära karaktär, förutsattes det att riksdagsdirektören skulle vara beslutande. Ledamotsrådet inrättades därför som ett rådgivande organ till riksdagsdirektören. Om oenighet förekom i ledamotsrådet kunde ärendet föras till styrelsen. Det uttryckliga syftet med ledamotsrådet var således att skapa ett starkt ledamotsinflytande i de ärenden som direkt berör ledamöternas egna arbetsvillkor och förhållanden i övrigt och samtidigt undvika att mer än ett mycket litet antal sådana ärenden belastar arbetet i styrelsen.

I praktiken har ledamotsrådet kommit att fungera relativt väl, vilket framgår av samtalen som redovisats i avsnitt 5. Enligt utredningens uppfattning är tanken med rådet mycket gott, då det fyller syftet att avlasta styrelsen från frågor som är av mindre vikt samtidigt som det skapar inflytande för ledamöterna. Denna modell för beslutsfattande är enligt utredningens uppfattning mycket effektiv, om den tillämpas på ett korrekt sätt. Besluten blir väl underbyggda och fattas med beaktande av de berördas synpunkter. Systemet med ledamotsrådet som beredningsgrupp till den ensamt beslutande riksdagsdirektören påminner om beslutsfattandet i en enrådighetsmyndighet med insynsråd, där ledamotsrådet fyller insynsrådets funktion. I avsnitt 7 har denna form av beslutsfattande framhållits som effektivt och tydligt, en uppfattning som utredningen delar.

Att beslutsfattandet är koncentrerat möjliggör alltså en snabb beredning och tydliga beslut. Trots detta förekommer åsikten att frågorna ”lika gärna kan avhandlas i styrelsen” samt att ledamotsrådet saknar betydelse. Detta visar dock enligt utredningens uppfattning framför allt på att alla inte har fullt ut klart för sig vad styrelsens uppgift är, snarare än att ledamotsrådet inte har en funktion att fylla. Oavsett vilken framtida organisation som Riksdagsförvaltningen kommer att ha anser utredningen därför att ledamotsrådet har en viktig funktion att fylla för beredning av ledamotsnära frågor i vilka beslut fattas av riksdagsdirektören.

8.5 Ordförandekonferensen

Den tidigare talmanskonferensens huvuduppgift var att vara samrådsorgan mellan talmännen, partigruppernas företrädare och utskottspresidierna i ärenden som gäller planeringen av riksdagsarbetet. Talmanskonferensen var också ett organ för överläggningar med utskottspresidierna i frågor om arbetsvillkoren för utskotten och dess arbete. Vid inrättandet av den nya riksdagsstyrelsen avskaffades talmanskonferensen. I syfte att skapa ett organ för samråd mellan talmännen och utskottspresidierna inrättades därför ordförandekonferensen. Tanken var att ordförandekonferensen skulle bli ett forum för erfarenhetsutbyte mellan utskotten och möjliggöra uppföljning och utvärdering av deras arbete och gemensamma projekt.

Uppgifterna om ordförandekonferensen går isär. Den förhärskande uppfattningen är att den är ett viktigt organ för samråd och utvärdering av utskottens och EU-nämndens arbete. Den andra delen av ordförandekonferensens nuvarande syfte, nämligen att överlägga om frågor med anknytning till kammaren, verkar däremot kunna tillgodoses i övriga organ för samråd och beslutsfattande, dvs. gruppleddarkretsen och styrelsen.

Ett sätt att renodla ordförandekonferensens verksamhet och ansvarsområde till att omfatta endast utskotten och EU-nämnden skulle därför kunna vara att ta bort frågorna om kammaren från konferensens område. För att manifesteras detta ytterligare och för att avlasta talmannen från en arbetsuppgift utan direkt anknytning till kammarens arbete skulle ordförandeskapet kunna rotera bland utskottsordförandena eller anförtros den mest seniora utskottsordföranden eller liknande. Genom att renodla ämnet för ordförandekonferensens överläggning skulle antalet möten och mötestiden kunna minska, vilket torde kunna öka närvaron och engagemanget vid de möten som hålls.

8.6 Utgångspunkt för de tre förslagen

Många av de synpunkter som har framförts i de samtal utredaren har hållit med både ledamöter och tjänstemän gäller riksdagsstyrelsen och hur den fungerar som beslutsorgan. Synpunkterna gäller både vilka frågor som bör ligga på styrelsen, vilka som gör det i dag och vad sammanträdena rent faktiskt typiskt sett ägnas åt. Därtill har synpunkter framförts om styrelsens sammansättning. De senare tar sikte både på det faktum att riksdagsstyrelsen är en styrelse som leder en förvaltningsmyndighet och att det därför inte är självklart att dess ledamöter ska vara politiker, i vart fall inte med en proportionell sammansättning, och på att det stora antalet ledamöter gör styrelsen till en svårarbetad grupp. Härutöver framträder bilden att de rutiner och den ordning som gäller beredningen av styrelseärenden borde ses över. Utredningen kan tänka sig flera alternativa modeller för att utveckla arbetet och rutinerna i ovan berörda delar. Här presenteras skisser av dessa modeller.

Den första modellen tar fasta på tanken att Riksdagsförvaltningen är en förvaltningsmyndighet bland andra och att den som andra förvaltningsmyn-

digheter bör ledas av en styrelse med ledamöter som är valda för att de besitter en relevant kompetens och erfarenhet, exempelvis när det gäller myndighetsstyrning, organisation eller ekonomi. Utgångspunkten i denna modell är att styrelsen därmed blir en s.k. extern styrelse, men inget torde hindra att någon eller några av ledamöterna i och för sig är riksdagsledamöter. Ledamöterna ska däremot inte vara valda för att de är riksdagsledamöter utanför att de besitter en viss kompetens. En variant av denna modell är att delar av styrelsen utgörs av riksdagsledamöter, men att en annan del utgörs av externa ledamöter.

Den andra modellen hämtar inspiration både från den bland andra förvaltningsmyndigheter vanliga lösningen med enrådsstyrelse för myndighetschefen kombinerat med ett insynsråd, och den modell för ledningsorganisation som tillämpas i danska Folketinget. I denna modell koncentreras mer beslutande-makt hos ett talmanspresidium, dvs. talmannen och de vice talmännen tillsammans, under insyn av en grupp externa personer med stor kompetens och erfarenhet av myndighetsstyrning m.m.

I den tredje modellen behålls i princip den styrelse som finns i dag, men med ett minskat antal ledamöter. Även i denna tredje modell kan man tänka sig olika varianter.

Beroende på vilken av modellerna som väljs finns anledning att överväga gruppledarnas ställning och beslutsbefogenheter. Ledamotsrådet och ordförandekonferensen föreslås ingå i samtliga ledningsmodeller. Ledamotsrådet kan väntas bli mer betydelsefullt i de två första modellerna, där styrelsen inte längre till största delen består av riksdagsledamöter.

8.7 Tre utvecklingslinjer för styrningen av Riksdagsförvaltningen

8.7.1 En extern styrelse

- Styrelsen består av externa ledamöter tillsatta utifrån sina specifika kunskaper i frågor om myndighetsstyrning, ekonomi, juridik m.m.
- Styrelsen tillsätts av riksdagen.
- Talmannen är styrelsens ordförande.
- Obligatoriska styrelsebeslut begränsas i så stor utsträckning som möjligt till förvaltningsfrågor och frågor om budget och strategiska val.
- Gruppledarna får beslutsrätt i frågor om planering av kammarens arbete och liknande frågor.

Som konstaterats är Riksdagsförvaltningen en förvaltningsmyndighet, om än med ett speciellt uppdrag jämfört med de flesta förvaltningsmyndigheter under regeringen. Kretsen av brukare är i princip mindre än i en myndighet

som tjänar allmänheten. Även behovet av extern styrning är typiskt sett mindre.

Däremot är myndigheten stor och komplex, med många anställda och en stor budget. Hade Riksdagsförvaltningen lytt under regeringen hade myndigheten sannolikt styrts av en styrelse med fullt ansvar. Verksamheten ställer höga krav på att ledningen ska besitta förvaltnings- och myndighetsstyrningskompetens. Utredningen ser som ett alternativ att det, trots den politiska miljön, inte är nödvändigt med en politisk ledning. Myndighetens uppdrag är visserligen att möjliggöra riksdagens verksamhet och att ge det stöd åt riksdagsledamöterna som behövs för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag som folkets främsta företrädare. Frågor om ledamöters olika önskemål om hur detta stöd bör utformas kan emellertid tas till vara och tillgodoses i andra forum än i styrelsen, och den behöver därför inte bestå av politiskt valda ledamöter.

Redan i dag förefaller styrelsen inte vara den huvudsakliga arenan för diskussion och beslut i frågor av politiskt intresse eller frågor där partiernas företrädare har olika uppfattning. Sådana frågor hanteras i stället av gruppledarkretsen, som i vissa fall agerar beredningsorgan åt styrelsen. Ingenting hindrar att denna uppgift formaliseras i en organisation med en extern styrelse. Vissa frågor skulle således vara tvungna att beredas i gruppledarkretsen innan beslut kan fattas i styrelsen. Det kan gälla frågor av vikt eller stor principiell betydelse för arbetet i kammaren och utskotten liksom frågor med anknytning till riksdagens internationella kontaktverksamhet. Vissa frågor, som planeringen av kammarens arbete, bör i den här typen av ledningsorganisation kunna beslutas i gruppledarkretsen eller av talmannen, efter att gruppledarna har hörts.

Frågor av mindre vikt, med anknytning till ledamöternas praktiska behov, kan liksom i dag hanteras i ledamotsrådet och beslutas av riksdagsdirektören efter att ledamotsrådet har hörts. Till de frågor som kan hanteras i denna ordning hör således bl.a. frågor om teknisk utrustning och bostäder m.m. Denna form för beredning och beslut kan förväntas öka i en organisation av det skisserade slaget, vilket ur utredningens synvinkel framstår som både lämpligt och effektivt.

Styrelsens uppgifter skulle därmed renodlas och koncentreras till de största och mest övergripande besluten, som budget och långsiktiga strategiska val. Det kan med fog förutsättas att en extern styrelsen skulle ha större möjligheter och incitament att begränsa frågorna som avhandlas på styrelsens sammanträden till frågor av detta slag.

Den politiska kontrollen över förvaltningen skulle dessutom fortfarande finnas både i form av riksdagens beslut om förvaltningens budget och i det faktum att förvaltningens högsta chef, riksdagsdirektören, väljs av riksdagen för en fyraårsperiod. Är riksdagen inte nöjd med hur förvaltningen har fullgjort sitt uppdrag att skapa förutsättningar för riksdagen att fungera kan den ytterst avstå från att förlänga direktörens mandat. Även den externa styrelsens medlemmar bör utses av riksdagen, vilket ytterligare stärker riksdagens och

därmed ledamöternas möjlighet att styra förvaltningen, om än mer indirekt än i dag. Det är vidare så att talmannen bör fungera som styrelsens ordförande, eller i vart fall vara medlem av styrelsen. I en styrelse av det här slaget bör även övervägas om arbetstagarorganisationerna ska få plats i styrelsen genom att en eller flera medlemmar blir personalföreträdare.

Ledamöterna i en styrelse av skisserat slag skulle således i första hand bestå av ledamöter med en särskild kompetens i frågor om förvaltning, organisation och myndighetsstyrning, som de har förvärvat genom t.ex. arbete som generaldirektörer eller liknande befattningar. Sådana ledamöter kan, men måste inte, vara riksdagsledamöter. Det väsentliga är att de sitter i styrelsen för att det har en kompetens som är värdefull för ledningen av en stor myndighet.

De fördelar som en organisation av detta slag kan väntas medföra, jämfört med dagens läge, är flera. För det första försvinner de frågeställningar som är kopplade till styrelsens sammansättning. Styrelsen kan ha färre ledamöter än i dag, och kontinuitet kan uppnås genom att ersättersystemet inte blir aktuellt. En extern styrelse skulle också ha både incitament och förmåga att begränsa de ärenden som behandlas av styrelsen till sådana av stor vikt eller principiell betydelse, liksom de rena förvaltningsärendena. Inrättandet av en extern styrelse skulle också vara ett starkt incitament att formalisera gruppledarnas ställning som organ för beslut och beredning i viktiga frågor, vilket denna grupp synes vara väl lämpad att hantera. Utredningens uppfattning är också att ledamotsrådet skulle få en viktigare roll, som det var avsett, och att detta organ blir forumet för diskussion och rådgivning i ledamotsnära frågor. Ytterligare en uppenbar fördel med denna modell är att man säkerställer att förvaltningsfrågor inte blir föremål för ”politisk kohandel”, som en respondent uttryckte saken.

Den uppenbara nackdelen med en extern styrelse med begränsad eller ingen beslutsrätt i frågor som mer direkt berör arbetet i kammaren och utskotten är de gränsdragningsproblem som kan uppstå mellan ”förvaltningsfrågor” och frågor som rör kammarens och utskottens arbete, som var ett av huvudskälen för att inrätta en samlad ledningsorganisation. Den oklarhet som kan bli följden av en sådan organisation skulle dock kunna övervinnas delvis genom en i stort sett uttömmande katalog med beslut i vilka styrelsen har beslutsrätten, liknande den som i dag finns i 10 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Denna skulle i sin tur kunna kompletteras med en motsvarande katalog med frågor i vilka ärendet måste beredas i gruppledakretsen.

Det får dock accepteras att den externa styrelsens beslut i förlängningen eller indirekt påverkar det parlamentariska arbetet, och modellen förutsätter att de folkvalda har förtroende för att den externa styrelsen och Riksdagsförvaltningens tjänstemän lojalt arbetar för att uppfylla Riksdagsförvaltningens syfte. Om det inte finns något sådant förtroende saknas dock sannolikt förutsättningar för att få denna modell att fungera.

8.7.2 Talmanspresidium med insynsråd

- Riksdagsförvaltningen leds av ett talmanspresidium med talmannen och de vice talmännen.
- Talmanspresidiet biträds av ett insynsråd med externa ledamöter.
- Talmanspresidiet beslutar i samma frågor som dagens styrelse.
- Talmanspresidiet måste samråda med gruppledarna i frågor som rör arbetet i kammaren och liknande frågor.

I detta alternativ avskaffas den nuvarande styrelsen och i stället koncentreras beslutsbefogenheterna i de tunga styrelsebesluten – som budgeten och en övergripande plan för verksamheten – till ett talmanspresidium bestående av talmannen och de vice talmännen.

Denna ledningsform hämtar inspiration från Danmark, där talmanspresidiet har omfattande ledningsbefogenheter över Folketinget. Presidiet beslutar bl.a. om det slutliga förslaget till Folketingets budget, som sedan ska godkännas av Udvalget for Forretningsordenen. Presidiet har också rollen av fördelnings- och kontrollinstans i frågor om bl.a. stöd till partigrupper, ledamöternas pensioner, medel till utskottens resor och utfrågningar samt inkomstgarantier och förtidspension. Presidiet samråder också med ett utskott bestående av de fem presidiemedlemmarna och 16 andra ledamöter som väljs proportionellt. I denna grupp ingår alltid gruppledarna.

Ett talmanspresidium bibelhåller en starkt politisk förankring och kan därför, till skillnad från en helt extern styrelse, anförtros beslutsrätt i frågor som är direkt hänförliga till kammaren och utskotten. Samtidigt är det av stor betydelse att presidiet, liksom en extern styrelse, inte behandlar frågor av mindre vikt.

För att uppnå än fler av de fördelar som följer av en extern styrelse kan ett insynsråd inrättas, efter förebild från de enrådgivningsmyndigheter som lyder under regeringen. Insynsrådet skulle kunna bestå av personer som likt de som föreslås ingå i en extern styrelse besitter kunskaper och erfarenhet inom områden som är viktiga för Riksdagsförvaltningen. Ett insynsråd har, namnet till trots, som främsta uppgift att just bistå med råd och erfarenheter till den i enrådgivningsmyndigheter ensamt beslutande generaldirektören eller motsvarande. Insynsråd tillförsäkrar också, genom sina sakkunskaper, att beslut i viktiga frågor fattas på ett fullständigt underlag och efter en allsidig belysning. Utredningens uppfattning är att även ett talmanspresidium skulle vara betjänt av ett sådant stöd i ledningen av Riksdagsförvaltningen. Insynsrådet skulle, på samma sätt som en extern styrelse, kunna innehålla en eller flera personalföreträdare.

Behovet av beredning i gruppledarkretsen och denna grupps beslutsrätt i till kammaren hänförliga frågor minskar i denna modell jämfört med modellen med en extern styrelse, eftersom den politiska förankringen av presidiets beslut tillförsäkras genom att medlemmarna är folkvalda. Gruppledarna skulle dock, liksom i det danska systemet, kunna fylla en viktig funktion för samråd

i frågor med direkt påverkan på kammarens eller utskottens arbete. Samråd med gruppledarna skulle också kunna ske i viktiga och principiellt betydelsefulla frågor om ledamöternas villkor. Genom att alla partier är representerade i gruppledarkretsen, till skillnad från vad som är fallet i presidiet, skulle samråd med gruppledarna kunna fylla samma funktion som dagens system med närvaro- och yttranderätt på styrelsesammanträdena.

Även i denna modell är det av vikt att ledamotsrådet får möjlighet att fylla sin funktion för samråd i ledamotsnära frågor, liksom att riksdagsdirektören kan utnyttja sin beslutsrätt i sådana frågor, detta för att inte tynga presidiet med andra frågor än de som är av sådan vikt att de måste beslutas där.

Denna modell ger flera av de fördelar som modellen med en extern styrelse har, samtidigt som den politiska förankringen medför att frågor med direkt betydelse för kammarens och utskottens arbete kan behandlas i presidiet, vilket i sin tur minskar risken för oklarheter eller konkurrens mellan olika beslutande organ. Ett insynsråd skulle också kunna tillföra kompetens och erfarenhet och därmed delvis kunna fylla samma funktion som en styrelse bestående av externa ledamöter. Denna modell skulle också uppnå de fördelar som modellen med en extern styrelse har i fråga om styrelsens storlek och ett minskat bruk av ersättsystemet.

En nackdel som dock tillkommer i detta system är att alla partier inte kan vara representerade i presidiet. Det uppstår således en ojämlikhet som inte föreligger om förvaltningen styrs av externa ledamöter, då inget parti är representerat i en sådan styrelse. Som nämnts ovan skulle problemet i denna del kunna mildras genom att viktiga eller principiellt betydelsefulla frågor bereds av, eller beslutas efter samråd med, gruppledarna. En annan potentiell svaghet med ett presidium, jämfört med en extern styrelse, är att presidiet i likhet med den befintliga styrelsen riskerar att behandla frågor av mindre vikt och utan principiell betydelse. Det är svårt att undvika en sådan utveckling på annat sätt än att presidiet är uppmärksam på denna risk och arbetar aktivt för att undvika den. Ytterligare en potentiell nackdel i denna modell är att det fortfarande är risk för att politiska hänsyn eller kompromisser påverkar besluten rörande rena förvaltningsfrågor.

8.7.3 En bibehållen men omgjord styrelse med riksdagsledamöter

- Nuvarande organisation bibehålls i väsentliga delar.
- Styrelsens sammansättning ändras och dess storlek minskas.
- Systemet med ersättare avskaffas.
- Riksdagsdirektören tar plats i styrelsen.
- Arbets sättet i styrelsen effektiviseras.

Den tredje och sista modellen som denna utredning förordar är att behålla den nuvarande styrelseformen, men att öka förutsättningarna för styrelsen att

arbeta effektivt och uppnå en ändamålsenlig styrning av Riksdagsförvaltningen.

En första och mycket viktig åtgärd för att uppnå det är att minska antalet ledamöter i styrelsen, liksom antalet närvarande personer i allmänhet.

Ett tänkbart alternativ är att varje riksdagsparti har en ledamot med vardera en röst. Det skulle vara naturligt att partierna företräds av sina gruppledare, och denna ordning skulle således i princip formalisera gruppledarkretsens beslutsbefogenheter, åtminstone i de fall gruppledarna sammanträder i egenkap av myndighetens styrelse. Gruppledarens ersättare, som i dag utses av partigrupperna, skulle vara suppleant i styrelsen. Det måste dock betonas att styrelsens funktion och möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert kräver att de ordinarie ledamöterna är närvarande i så stor utsträckning som möjligt. Systemet med ersättare bör därför avskaffas och ersättas med ett system med suppleanter utan personlig koppling till ledamoten eller ett regelverk enligt vilket styrelsen är beslutförför trots att en eller flera ledamöter inte är närvarande.

En variant av denna modell, som också innebär en något mindre förändring jämfört med dagens ordning, vore att varje parti har en ledamot i styrelsen men att dessa ledamöters rösträtt är viktade i förhållande till partiets storlek. Med denna lösning bibehålls den proportionella sammansättning som styrelsen har i dag, men skillnaden blir dels att varje parti blir representerat, dels att styrelsen får färre ledamöter.

Ett mellanting mellan dessa två alternativ vore att låta rösterna vara viktade i frågor som direkt berör kammarens och utskottens planering och arbete, medan beslut i obligatoriska styrelseärenden och rena förvaltningsfrågor fattas utan viktade röstetal.

Riksdagsdirektören är i dag närvarande under riksdagsstyrelsens sammanträden och får delta i dess överläggningar. I denna tredje modell skulle han eller hon också vara ledamot av styrelsen, på ett sätt som motsvarar den ordning som är vanlig i andra statliga förvaltningsmyndigheter där generaldirektören även är ledamot av myndighetens styrelse.

En stor fördel med denna modell är att den inte medför några stora organisatoriska förändringar, och den riskerar inte heller att skapa konkurrens mellan olika beslutande organ. I denna modell bibehålls också en styrelse med legitimitet att besluta i frågor om kammarens och utskottens arbete. Vidare skapas förutsättningar för ett effektivare arbete genom att antalet närvarande ledamöter minskas och koncentreras till partiernas gruppledare, som redan i dag fyller en mycket betydelsefull funktion för arbetet i riksdagen.

Däremot riskerar en styrelse med den här sammansättningen och storleken att alltfjämt vara något svårarbetad, och ledamöterna liksom i dag ha svårt att överlåta beslutande i mindre viktiga frågor till andra än styrelsen. Det är inte heller sannolikt att styrelsens intresse för rena förvaltningsfrågor kommer att öka.

Om denna modell fullföljs, eller för den delen om den nuvarande styrelsen bibehålls, återstår ett stort arbete med att renodla styrelsens arbete till att avse

sådana frågor som styrelsen förutsattes arbeta med enligt det betänkande som låg till grund för den nuvarande organisationen. Som tidigare anförts är det svårt att peka på brister i riksdagsordningen eller i instruktionen för Riksdagsförvaltningen som har medfört dagens ordning. Ett försök måste därför göras att ändra kulturen i styrelsen för att renodla frågorna som behandlas där. Ett annat viktigt hjälpmedel vid renodling av styrelsens frågor är att skapa tydligare strukturer för beredningen av frågor inom Riksdagsförvaltningen. Utredningen övergår därför till att ge några förslag på utvecklingsmöjligheter i denna fråga.

8.8 Beredning av styrelseärenden

Frågan om beredning, som kommer att behandlas i detta avsnitt, begränsas till beredning av sådana frågor och ärenden som kan komma att avhandlas på riksdagsstyrelsens sammanträden. Under ledning av Riksdagsförvaltningens chefsjurist Helén Törnqvist pågår just nu en översyn av rutinerna för delning mellan de olika enheterna i Riksdagsförvaltningen. Med hänsyn till denna pågående utredning lämnas frågor om delning och samberedning mellan sakenheterna i förvaltningen utanför denna framställning.

En första uppgift i beredningsprocessen är att förbereda ärenden för beslut. Denna verksamhet innefattar att ta fram förslag till beslut samt underlag för beslutet och göra de preliminära bedömningar som detta kräver. Bedömningarna kan vara av olika slag, men rör framför allt frågor om laglighet och lämplighet.

Laglighet innebär i detta avseende en prövning av förslaget förenlighet med lagar och förordningar men också mot interna föreskrifter. Bedömningen av förslaget lämplighet avser frågan om politisk lämplighet och om förslaget uppnår det resultat som avsetts, liksom frågan om förslaget är kompatibelt med interna riktlinjer och policybeslut samt tidigare beslut i samma eller liknande frågor. Syftet med beredningen är således att finna det mest lämpliga beslutet inom de ramar som lagar, förordningar och interna föreskrifter ställer upp.

Det andra, enligt utredningens uppfattning mycket viktiga, syftet med beredningen, och något som enligt vissa respondenter fungerar mindre väl inom Riksdagsförvaltningen, är att vara ett filter eller en urvalsprocess när det gäller vilka frågor som måste föras upp på nästa nivå i beredningen, vilket diskuteras längre fram i texten.

Frågan om beredning har ägnats mycket uppmärksamhet i Regeringskansliet, framför allt eftersom det kollegiala beslutsfattandet i regeringen kräver att statsråden, och särskilt de vars departement berörs av ett ärende, ges en reell möjlighet att sätta sig in i ärendet, bilda sig en uppfattning om det och påverka förslaget utifrån de intressen som gör sig gällande inom ministerns sakområde. Förfarandet vid en sådan s.k. gemensam beredning är reglerat i

interna PM, senast i SB PM 2012:1. Frågan behandlas också bl.a. i den s.k. Gula boken (se Ds 1998:39).

Förhållandena inom Regeringskansliet och de speciella krav som där ställs på beredningen, med hänsyn till uppdelningen på departement med ansvar för olika sakområden, medför givetvis att de föreskrifter och råd som anges i de nämnda publikationerna inte utan vidare kan läggas till grund för en beredningsordning inom Riksdagsförvaltningen. Emellertid finns det ett krav på beredningen som framhålls som särskilt betydelsefullt i Regeringskansliets riktlinjer, nämligen att det inte får råda något tvivel om vem som deltagit i beredningen eller vad som beslutats och ändrats i förslaget vid ett visst beredningstillfälle. Dessa krav får betraktas som allmängiltiga och har således bäring även på Riksdagsförvaltningens beredningsverksamhet.

Något förenklat bygger beredningsstrukturen som beskrivs i DS 1998:39 på att den handläggare som fått ansvar för att bereda en fråga, som hur regeringen bör besluta i en viss fråga, ska upprätta ett förslag till regeringsbeslut, ett s.k. koncept. Detta föredras sedan för enhetschefen, expeditionschefen eller motsvarande och slutligen för statsrådet. Tanken är att det på konceptet ska gå att följa beredningen och se vilka ändringar som gjorts och i vilket skede av beredningen det har skett.

Den beredningsprocess som föregår beslut i riksdagsstyrelsen i dag är, enligt utredningens uppfattning, väl lämpad för att bedöma förslagets laglighet och lämplighet. Beredningen sker, liksom i Regeringskansliet, i tre nivåer, där framför allt de första två nivåerna – avdelningschef och riksdagsdirektören – har särskild kompetens att bedöma beslutets laglighet, men också tillräckligt perspektiv på verksamheten för att ta ställning till beslutens lämplighet. Det sista steget i den normala beredningsprocessen – talmannen – har genom sin ställning och sina kontakter med ledande partiföreträdare möjlighet att göra en egen bedömning av lämpligheten samt på ett enkelt sätt stämna av förslaget med partierna. I vissa frågor görs också en föredragning för gruppledarna innan ärendet beslutas i styrelsen, vilket medför en ännu starkare förankring innan styrelsen fattar beslut.

För att denna beredningsprocess ska fungera måste dock ett antal förutsättningar vara uppfyllda. För det första måste uppdraget vara tydligt, vilket uppdragsgivaren ansvarar för. Det betyder alltså att en väckt fråga måste preciseras i sådan utsträckning att den handläggare som ska förbereda ett förslag till beslut förstår bakgrunden till frågan och, i de fall det är möjligt, har klart för sig vad som är det önskvärda utfallet av beslutet.

För det andra måste ändringar i förslaget under beredningsprocessens gång, på samma sätt som vid beredning inom Regeringskansliet, återkopplas nedåt i kedjan och vara möjliga att följa under beredningens gång. Om så inte sker blir underlaget för beslut och föredragning vid styrelsens sammanträden inte fullständigt och klarlagt, vilket motverkar syftet med beredningen.

En uppgift för beredningen, som måste ägnas särskilt intresse om den parlamentariska ledningsorganisationen även fortsättningsvis ska utgöras av en styrelse bestående av riksdagsledamöter, är att vara ett instrument för att

sortera bland ärendena och därigenom begränsa antalet frågor som måste föras upp på styrelsens sammanträden. Enligt utredningens uppfattning är detta en fråga som måste ingå som ett led i beredningen av alla frågor. Det gäller särskilt vid beredningen i de två första nivåerna, dvs. avdelningschef och riksdagsdirektören. Dessa måste vid beredning av varje ärende ställa sig frågan om de själva eller någon annan på tjänstemannanivå har befogenhet att fatta beslut i frågan. Om så är fallet ska beredningen i princip inte behöva fortsätta till nästa nivå. På så sätt kan tjänstemännen i Riksdagsförvaltningen utnyttja de beslutsbefogenheter som de har till följd av delegation eller instruktionen i så stor utsträckning som möjligt. Endast genom en utveckling som går i den riktningen kan man begränsa de frågor som tas upp och beslutas i styrelsen.

Däremot är det av vikt att den lägre nivån *informerar* den överordnade nivån om att beslut fattats i en viss fråga. Förutom vikten av att ha kännedom om beslut som fattats kan den högre beredningsnivån därigenom få en möjlighet att reagera på beslut som fattats och, om behov föreligger, aktualisera frågan på den högre nivån. I många förvaltningsmyndigheters styrelser är just information om beslut fattade av generaldirektören eller andra högre tjänstemän i princip det vanligast förekommande ärendet på styrelsens möten, och det finns anledning att försöka skapa en sådan kultur även i riksdagsstyrelsen. Riksdagsdirektören bör därför regelbundet informera talmannen om vilka beslut som direktören eller underordnade tjänstemän har fattat, vilket ger talmannen möjligheten att reagera och, vid behov, se till att styrelsen informeras eller att frågan lyfts till styrelsen för ett beslut. Det finns också en skyldighet att informera styrelsen om beslut som fattas i förvaltningen.

I direktiven anges vidare att det särskilt ska övervägas om beredningsgrupper i syfte att avlasta styrelsen ska inrättas. Utifrån vad som ovan framkommit anser utredningen inte att det är nödvändigt att inrätta några ytterligare beredningsgrupper, utöver de organ för samråd (och därmed beredning) som redan finns. Dit räknas framför allt gruppledarna och rådet för ledamotsnära frågor. Det mest effektiva sättet att avlasta styrelsen är i stället att se till att beredningen fungerar så som ovan beskrivits och därigenom utnyttja möjligheterna till beslut på tjänstemannanivå i så stor utsträckning som möjligt.

Vid intervjuerna med tjänstemännen i Riksdagsförvaltningen har ett antal viktiga principer framkommit, vilka bör iakttas vid beredningen. Principerna som framkommit är att

- ärendena ska ha en ansvarig handläggare
- handläggaren svarar för underlagen/dokumenterna, dvs. ingen annan får föra in ändringar i dokumenterna
- ärendena ska vara beredda i sådan utsträckning att styrelsen på sammanträdet kan fatta beslut utifrån det befintliga underlaget
- diskussioner i detaljfrågor ska inte föras i styrelsen utan ska ha klarats av under beredningen
- det ska på förhand vara tydligt var frågorna ska förankras under beredningen

– det ska vara tydligt var frågorna faktiskt har förankrats under beredningen.

Därutöver har åsikten framkommit att det är rimligt att kräva att styrelsens ledamöter har läst handlingarna före styrelsens sammanträde, så att beslut kan fattas utifrån underlaget.

En beredning som sker enligt principerna i punktuppställningen ovan, och som därutöver fokuserar på att skilja ut frågor i vilka beslut bör/kan fattas av tjänstemän i stället för styrelsen, är enligt utredningens bedömning väl ägnad att fylla sitt syfte, dvs. att avlasta styrelsen från diskussioner och beslut i detaljfrågor, samtidigt som de närvarande ledamöterna kan känna sig trygga över att beslut fattas utifrån ett fullgott underlag.

9 Något om internrevisionens placering i organisationen

I direktiven anges att det står utredaren fritt att väcka och belysa frågeställningar med direkt anknytning till uppdraget. En fråga som inte tas upp i direktiven, men som uppmärksammas under studiet av Riksdagsförvaltningens organisering, är placeringen av den internrevisionsansvariga.

Av 41–43 §§ lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (REA-lagen) framgår att det vid Riksdagsförvaltningen ska finnas en internrevision. Denna 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. Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer. Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Av lagen följer alltså att internrevisorerna organisatoriskt bör ha en självständig ställning och möjlighet att självständigt utföra det granskande arbete som förutsätts. Internrevisionsförordningen, som Riksdagsförvaltningen har beslutat att följa, slår fast att myndighetens ledning ansvarar för internrevisionen och är internrevisionens uppdragsgivare. Med myndighetens ledning avses för Riksdagsförvaltningens del *riksdagsstyrelsen*.²⁶

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till internrevisionsförordningen ska internrevisionen bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad under *myndighetens chef*.

Vid Riksdagsförvaltningen finns en anställd tjänsteman med internrevisionsansvar. Denna tjänst är placerad under ledningsstaben, dvs. inte direkt under myndighetens chef (riksdagsdirektören). Detta framstår vid en första anblick som något överraskande med hänsyn till vad som uttalas i utredningens Bestämmelser om intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter. Där anges bl.a. följande.²⁷

I enlighet med ESV:s föreskrifter till 2 § internrevisionsförordningen ska internrevisionen bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens

²⁶ Se bl.a. framst. 2009/10:RS6 s. 22 och bet. 2009/10:KU9 s. 9.

²⁷ Utredningar från Riksdagsförvaltningen, 2008/09:URF 4 s. 40.

chef. Med det sistnämnda avses att internrevisionen måste ha en plats i organisationen och placeras under den högste chefen.

Den fråga som utredningen därför valt att i korthet behandla är om det finns skäl för att behålla den nuvarande placeringen, eller om tjänsten i stället bör vara placerad direkt under riksdagsdirektören.

Undersökningen i denna del har visat att Riksdagsförvaltningens internrevision i praktiken utförs av en upphandlad revisionsfirma, som rapporterar sina iakttagelser och rekommendationer direkt till riksdagsdirektören eller riksdagsstyrelsen, beroende på vad frågan gäller. Tjänsten som internrevisionsansvarig innebär därför i praktiken endast i begränsade delar utövande av ett faktiskt ansvar för granskning, även om sådana aktiviteter kan förekomma. Det huvudsakliga innehållet i tjänsten synes bestå i att vara kontaktperson för de externa revisorerna och därutöver att lämna vissa anvisningar och uppdrag till revisorerna. Ur utredningens synvinkel framstår detta som en rimlig lösning, då det med hänsyn till Riksdagsförvaltnings omfattande och komplexa verksamhet torde vara en övermäktig uppgift för en ensam tjänsteman att utföra den granskning som internrevisionen förutsätts göra. Placeringen av den internrevisionsansvariga riskerar därför i ringa utsträckning att påverka den i praktiken externa internrevisionens oavhängighet och möjligheter att utföra en opartisk granskning av förvaltningen. Den befintliga placeringen kan dessutom vara motiverad av Riksdagsförvaltningens storlek och riksdagsdirektörens behov av att begränsa kretsen av direkt underställda personer.

Sammantaget finner utredningen därför inte att det finns tillräckliga skäl för att föreslå en förändring av den internrevisionsansvariga tjänstemannens placering i organisationen. Om Riksdagsförvaltningen i framtiden väljer att låta internrevisionen utföras av personal som är anställd i myndigheten bör dock en sådan ändring tas under förnyat övervägande.

10 Framställningar till riksdagen om lagstiftningen på det ekonomiadministrativa området

Som en fristående del av sitt uppdrag ska utredningen enligt direktiven överväga om det finns anledning att ändra framställningsrätten för riksdagsstyrelsen till riksdagen för att underlätta eventuella framtida lagändringar inom det ekonomiadministrativa området för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (REAlagen) och föreskrifter till denna lag regleras ekonomiadministrationen m.m. inom riksdagsområdet. Lagen innehåller således bestämmelser om bl.a. anslagsvillkor, kapitalförsörjning, donationer, redovisning och revision. Enligt 46 § får riksdagsstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av lagen. Innan styrelsen beslutar om sådana föreskrifter ska den samråda med berörda myndigheter.

Bakgrunden till frågeställningen om en utökad framställningsrätt på det ekonomiadministrativa området är att riksdagsstyrelsens rätt att göra framställningar hos riksdagen inte omfattar framställningar om ändringar i REAlagen. Av 3 kap. 8 § riksdagsordningen och dess tilläggsbestämmelser följer att riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör styrelsens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Framställningar till riksdagen får också göras i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande eller i andra frågor som hör till styrelsens handläggning. Styrelsen får också göra framställningar i frågor som gäller riksdagen och dess organ, om framställningarna grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag. Någon bestämmelse som uttryckligen möjliggör framställningar på det ekonomiadministrativa området finns således inte.

Att ha ett bemyndigande att meddela föreskrifter men sakna en möjlighet att ta initiativ till ändringar i regelverket framstår ur utredningens perspektiv som en anomali. Det naturliga är enligt utredningens uppfattning att det med föreskriftsrätten bör följa en rätt att göra framställningar om lagändringar.

Det torde i och för sig finnas möjlighet för riksdagsstyrelsen att under hand uppmärksamma konstitutionsutskottet eller finansutskottet på att REAlagen behöver ses över eller ändras. Enligt utredningens uppfattning är detta dock inte en hållbar lösning. För det första bör sådana ”underhandsinitiativ” av öppenhetsskäl undvikas i möjligaste mån, eftersom skälen för framställan och den verkliga initiativtagaren inte klart framgår. Därutöver kan det inte uteslutas att utskottens övriga arbete medför att framställningar om REAlagen inte

prioriteras och handläggs skyndsamt i den utsträckning som arbetet enligt Riksdagsförvaltningen och övriga berörda myndigheter kräver.

Det kan vidare konstateras att en framställningsrätt av det här slaget ligger i linje med den framställningsrätt som riksdagsstyrelsen redan har enligt riksdagsordningen. Frågor inom det ekonomiadministrativa området har en stor påverkan på Riksdagsförvaltningens organisation och verksamhetsformer, områden som alltså omfattas av den befintliga framställningsrätten.

Det finns således beaktansvärda skäl som talar för att riksdagsstyrelsen bör få en framställningsrätt i frågor som rör den ekonomiadministrativa lagstiftningen, dvs. i dagsläget framför allt REA-lagen. Utredningen kan i princip inte finna några motstående intressen som bör medföra en annan bedömning. Däremot bör sådana framställningar, liksom dagens utfärdande av föreskrifter, naturligtvis föregås av ett formellt samråd med Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Enligt tjänstemännen inom Riksdagsförvaltningen är samrådet och samarbetet inför utfärdande av föreskrifter med stöd av REA-lagen välfungerande och konstruktivt, vilket talar för att en samrådsskyldighet inför framställningar om ändringar i REA-lagen kan väntas medföra ett reellt inflytande för övriga berörda myndigheter.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen därför att riksdagsstyrelsen ska få en möjlighet att göra framställningar om lagändringar inom det ekonomiadministrativa området. Framställningsrätten bör dock inte kopplas enbart till REA-lagen, eftersom denna lag kan komma att ersättas eller kompletteras med lagstiftning av motsvarande innehåll. Ordalydelsen bör därför vara neutralt hållen. Enligt utredningen uppfattning bör denna framställningsrätt av systematiska och principiella skäl följa av riksdagsordningen och framgå i eller i anslutning till 3 kap. 8 § riksdagsordningen. Bestämmelsen kan förslagsvis ha följande lydelse:

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

Innan riksdagsstyrelsen gör en sådan framställning ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig.

Utredningen föreslår att frågan om bestämmelsens exakta utformning liksom dess placering i riksdagsordningen behandlas inom ramen för den pågående utredningen om en översyn av riksdagsordningen, som enligt sina direktiv även kan aktualisera och överväga andra frågeställningar som regleras i riksdagsordningen än de som specificeras i direktiven.