

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om utgivande av en riksdagens författningssamling m. m.

I motionen nr 440 i andra kammaren av herr *Nihlfors* hemställs, »att riksdagen ville i riksdagsstadgan införa regler om att riksdagens talmän skall utfärda av riksdagen antagna författningar angående riksdagen eller dess verk samt publicera dem i en riksdagens författningssamling, samt att riksdagen måtte föranstalta om utgivande av en sådan författningssamling för publikation av olika riksdagens författningar».

Gällande ordning

Rörande de riksdagsförfattningar, som avses i motionen, må följande antecknas.

Enligt RF § 78 fastställer riksdagen de föreskrifter om riksdagsarbetets bedrivande, ordningen hos kamrarna och utskotten samt inom riksdagen förekommande val ävensom de övriga bestämmelser som anses nödiga till iakttagande jämte grundlagarna (riksdagsstadga). Enligt samma paragraf äger vidare vardera kammaren fastställa föreskrifter i ämne, som angår kammaren enskilt (ordningsstadga). — Varje riksdag utfärdar instruktion för nästa riksdags bankoutskott. Efter förslag av nämnda utskott fastställer riksdagen, på grund av bestämmelserna i RF § 66 och RO § 41, föreskrifter om riksgäldskontorets förvaltning (Reglemente för riksgäldskontoret) samt jämlikt sistnämnda paragraf och RF § 111 föreskrifter om riksbankens förvaltning (Reglemente för riksbankens styrelse och förvaltning »Bankoreglementet»). Bankoutskottet har vidare enligt RO § 41 rätt att efter bemyndigande av riksdagen ge föreskrifter i vissa avseenden såväl rörande riksgäldskontorets förvaltning som rörande förvaltningen av riksbanken. Huvudbestämmelserna om riksbankens förvaltning återfinnes emellertid icke i Bankoreglementet utan fastställas jämlikt RF § 72 i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag (Lag för Sveriges riksbank). Riksdagen antager vidare jämlikt RF § 96 instruktion för riksdagens ombudsmän samt jämlikt RO § 72 instruktion för riksdagens revisorer. Riksdagen har vidare antagit reglementen för riksdagsbiblioteket och Nordiska

rådets svenska delegation samt stadga angående antalet riksdagens ombudsmän och deras ämbetstitlar.

I frågor angående arvoden och annan gottgörelse åt riksdagsmännen samt löner och andra förmåner till riksdagens arbetstagare föreligger ett flertal olika av riksdagen antagna bestämmelser, av vilka några må nämnas. Jämlikt bemyndigande i 8 § stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande har kanslideputerade tillika med kamrarnas talmän utfärdat tillämpningsbestämmelser till nämnda stadga, varjämte riksdagens ekonomibyrå i enlighet med föreskrift i tillämpningsbestämmelserna utfärdat administrativa anvisningar till dessa. Riksdagen har på förslag av bankoutskottet fastställt avlöningsbestämmelser för riksdagens tillfälligt anställda tjänstemän samt reglemente angående grupplivförsäkring för riksdagens arbetstagare. — Beträffande arbetstagare hos riksdagens verk finnes en mera fullständig reglering av anställningsvillkor m. m. Sålunda har bankoutskottet år 1965 fastställt en tjänstemannastadga för riksdagens verk. Enligt en av bankoutskottet samma år fastställd instruktion för delegerade för riksdagens verk är dessa central myndighet för förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för tjänstemän vid riksdagens verk. Delegerade har med vissa organisationer företrädande tjänstemännen inom riksdagens verk slutit dels ett huvudavtal, dels ett allmänt avlöningsavtal, dels ock ett allmänt tjänsteförteckningsavtal. Personalförteckningar för riksdagens verk fastställs av delegerade.

De ovan nämnda av riksdagen ensam eller av dess organ antagna bestämmelserna har, med undantag av instruktionen för ombudsmännen och instruktionen för revisorerna, inte utfärdats i Svensk författningssamling. Flera av bestämmelserna är tryckta endast i riksdagstrycket. Vissa har emellertid sedan länge utgetts av kanslideputerade i en för riksdagens ledamöter och tjänstemän avsedd samling av författningar («Riksdagsstadga m. m.»), varav senaste upplagan utkom år 1965 och innehåller riksdagsstadgan, ordningsstadgorna för kamrarna, reglementet för Nordiska rådets svenska delegation, stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande, övergångsbestämmelser till denna samt de av kanslideputerade tillika med talmännen utfärdade tillämpningsbestämmelserna till stadgan och de av ekonomibyrån utfärdade administrativa anvisningarna. Flertalet övriga bestämmelser återfinnes endera i en av riksbanken i lösbladssystem utgiven författningssamling eller i en av riksgäldskontoret utgiven samling av författningar angående förvaltningen av riksgäldskontoret m. m. Riksgäldskontoret ombesörjer därjämte, jämför nedan, årligen tryckning av en förteckning över författningar och reglementen m. m. rörande riksdagen och dess verk (senaste upplaga 1965) och tillhandahåller i riksdagsbiblioteket en samling av nämnda författningar och reglementen.

I regel blir de av riksdagen ensam eller dess organ antagna författningarna ej föremål för särskilt utfärdande. Någon gång sker det dock. Sålunda

har förutnämnda tillämpningsbestämmelser och administrativa anvisningar angående stadgan om ersättning för riksdagsmannauppsdragets fullgörande (arvodesstadgan) efter uppdrag av kanslideputerade tillika med talmännen utfärdats av ekonomibyrån och tryckts såsom cirkulär nr 1 i vad som avsetts bli en samling av bestämmelser avseende riksdagens förvaltning.

Beträffande frågan, huruvida i allmänhet ett formligt utfärdande är behövt eller önskvärt, må till en början anmärkas, att ifrågasatt bestämmelsers giltighet icke torde vara beroende av huruvida utfärdande skett eller icke. Beträffande bestämmelser som angår riksdagen ensam torde det vara fullt klart, att någon särskild åtgärd för att bringa dessa till kännedom icke erfordras. Professor Robert Malmgren uttalar sålunda i samlingsverket Sveriges riksdag (band XIV, s. 22): »Riksdagens arbetsordningar äro principiellt gällande i och med att riksdagsbeslut eller, där frågan gäller kammaren enskilt, kammarbeslut föreligger. Någon åtgärd från den styrande maktens sida för att bringa beslutet till verkställighet eller författningen till kännedom erfordras icke.» Även vad angår övriga här ifrågasatt bestämmelser torde det ofta vara självklart, att de därav berörda har plikt att hålla sig underrättade om bestämmelserna och deras innehåll. Såsom förut antecknats ombesörjes dessutom utgivande av samlingar av vissa författningar. Den av riksbanken utgivna samlingen kompletteras vid författningsändringar genom utsändande av lösblad.

Här må slutligen nämnas att enligt Kungl. Maj:ts kungörelse angående Svensk författningssamling (SFS 1928:1) i denna intages av Kungl. Maj:t utfärdade lagar, förordningar, kungörelser och övriga föreskrifter, vilka skall tjäna till allmän efterrättelse, instruktioner, arbetsordningar, reglementen och stadgar för domstolar, ämbetsverk och andra myndigheter samt för allmänna inrättningar, därest bestämmelserna finnes vara av beskaffenhet att böra komma till allmänhetens kännedom, samt beslut, som anses vara av sådan vikt att de bör genom Svensk författningssamling allmängöras. I författningssamlingen må vidare intagas hovrätters samt centrala ämbetsverks och andra myndigheters kungörelser och cirkulär, vilka innehåller föreskrifter av vikt för en större allmänhet. Beslut om införande i författningssamlingen av sistnämnda kungörelser och cirkulär meddelas av chefen för justitiedepartementet efter samråd med vederbörande departementschef.

Vissa tidigare åtgärder

Vid skilda tillfällen har behov av ett allmännare kungörande av riksdagens författningar uppmärksamrats. Vid upprättande av bankoreglementet år 1943 uttalade sålunda bankoutskottet, att riksbanksfullmäktige borde föranstalta om att — förutom vissa författningar angående rikets mynt —

reglementet ävensom de lagar och författningar i övrigt, som ansågs böra genom fullmäktiges försorg offentliggöras, efter riksdagens slut i lika format av trycket utgavs och tillhandahölls allmänheten.

Vid 1959 års riksdag hemställdes i motioner, att riksdagen måtte besluta uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att efter vederbörlig utredning framlägga förslag om utgivande av en riksdagens författningssamling. Utskottet inhämtade yttrande över motionen från fullmäktige i riksgäldskontoret och delegerade för riksdagens verk. *Riksgäldsfullmäktige* erinrade i sitt yttrande om att sedan en lång följd av år funnits en genom fullmäktiges försorg utgiven tryckt samling av föreskrifter, som gällde inom eller eljest hade anknytning till riksgäldskontorets och riksdagens ekonomibyrås förvaltningsområde samt att riksbanken utgav en särskild författningssamling enligt lösbladssystem innehållande, förutom lagar och författningar angående riksbankens förvaltning och rikets mynt m. m., för riksdagens verk gemensamma avlönings- och pensionsbestämmelser ävensom instruktionerna för bankoutskottet, för delegerade och lönenämnden vid riksdagens verk samt för statsrevisorerna. Fullmäktige framhöll, att denna sistnämnda författningssamling hölls tillgänglig jämväl för övriga riksdagens verk. Fullmäktige erinrade vidare om den samling av författningar och föreskrifter, som på föranstaltande av kanslideputerade utgives genom ekonomibyrån och som innehåller riksdagsstadgan m. fl. författningar, och om den speciella grundlagseditionen samt den av fullmäktige utgivna s. k. riksdagspromemorian. Fullmäktige, som ansåg sig icke kunna biträda motionärernas framställning, yttrade vidare:

Emellertid vill fullmäktige icke bestrida, att den nu gällande ordningen för publicering av författningar och föreskrifter inom förvaltningsområdet för riksdagen och dess underlydande verk understundom kan för riksdagsmän och andra intresserade, som inte har tillgång till samtliga i det föregående omnämnda samlingar av författningsföreskrifter, medföra vissa svårigheter. Fullmäktige har därför i anledning av de i ämnet väckta motionerna övervägt, vilka möjligheter som kunde finnas att utan större kostnad åtminstone i någon mån tillgodose motionernas syfte. En tänkbar anordning, som fullmäktige härvid funnit värd att prövas, vore att i början av varje riksdag utge och tillställa bl. a. riksdagens ledamöter en tryckt förteckning över samtliga författningar, reglementen och instruktioner, m. m., som gäller för riksdagen och dess verk, ävensom uppgift om var dessa författningar etc. lättast finnes att tillgå. Lämpligt synes i sådant fall vara, att en upplaga av dessa tryckta författningar, reglementen och instruktioner m. m. kan hållas tillgänglig i riksdagsbiblioteket. Därest bankoutskottet och riksdagen icke har någon erinran mot att den sålunda ifrågasatta anordningen genomföres på prov, kommer fullmäktige att vidtaga härför erforderliga anstalter.

Delegerade för riksdagens verk anförde i sitt yttrande sammanfattningsvis, att utgivandet av en riksdagens författningssamling icke var av något starkare behov påkallat, och att de intet hade emot att ett försök gjordes med de av riksgäldsfullmäktige föreslagna anordningarna.

Bankoutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 21) bl. a., att utskottet hälsade fullmäktiges initiativ med tillfredsställelse och ansåg — i avvaktan på erfarenheterna av den föreslagna försöksverksamheten — någon åtgärd från riksdagens sida icke påkallad i anledning av motionerna. Riksdagen avsåg motionerna.

I en motion vid 1960 års riksdag hemställdes, att riksdagen ville medverka till en sådan ändring av bestämmelserna om Svensk författningssamling, att jämväl riksdagsförfattningar kunde intagas däri. *Bankoutskottet* anförde i sitt utlåtande (nr 4) över motionen, att de av riksgäldsfullmäktige föregående år utlovade åtgärderna verkställdes men att ytterligare åtgärder i samma syfte kunde förtjäna övervägande. Utskottet uttalade att, under förutsättning att någon erinran däremot icke framkom, utskottet avsåg att uppdraga åt delegerade för riksdagens verk att utreda frågan om utgivande av en riksdagens författningssamling och till utskottet inkomma med det förslag vartill utredningen kunde giva anledning. Utskottet ansåg sig dock icke kunna förorda, att en särskild avdelning för ifrågavarande författningar intogs i Svensk författningssamling, enär angivna författningssamlingar vore delvis av annan karaktär än de författningar som intogs däri. Utskottet hemställde, att motionen — i den mån den icke kunde anses besvarad genom vad utskottet anfört — icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Riksdagen biföll denna hemställan. Något positivt resultat av utskottets i utlåtandet förutskickade initiativ angående utredning har ännu ej framkommit.

Utredningar rörande riksdagens förvaltningsorganisation

Författningssamlingen föreslog (SOU 1963: 16 s. 48 och 135, SOU 1963: 18 s. 185 ff), att riksdagens förvaltningsärenden, med särskilt angivna undantag, skulle handläggas av ett enda organ, riksdagens kontor, med en överinstans, benämnd riksdagens förvaltningsdelegation. Delegationen skulle enligt förslaget bl. a. meddela förvaltningsbestämmelser, som är gemensamma för myndigheter lydande under riksdagen.

I februari 1965 har talmanskonferensen beslutat tillsätta en kommitté för utredning rörande riksdagens personal- och förvaltningsorganisation m. m. Kommittén, som antagit benämningen *riksdagens organisationsutredning*, har enligt vad den angivit i skrivelse till talmanskonferensen den 17 november 1965 för avsikt att under våren 1966 framlägga förslag angående bl. a. riksdagens förvaltningsorganisation.

Motionen

Motionären framhåller, att den som vill finna reda på texterna till riksdagens författningar är hänvisad till att slå upp vederbörande utskottsutlåtande och därefter kontrollera vad kamrarna beslutat i anledning av utskottets förslag. I motionen anföres i fortsättningen:

Denna brist på ordning i riksdagens egen författningsgivande verksamhet rimmar illa med de stränga krav på publicering i Svensk författningssamling, som konstitutionsutskottet brukar uppställa i samband med dechargegranskningen, vad gäller av Kungl. Maj:t promulgerade författningar. En ändring bör snarast komma till stånd. När nu riksdagens organisation är under allmän översyn, synes även denna fråga böra få en lösning. Enklast torde detta kunna ske genom att i riksdagsstadgan införes en bestämmelse om att riksdagens talmän skall utfärda författningar, som antagits av riksdagen och som gäller allena riksdagen och dess organ. Dessa bestämmelser i riksdagsstadgan borde också omfatta regler om en särskild riksdagens författningspublikation, vilken lämpligen kunde utgivas av ett blivande riksdagskansli. I denna författningssamling skulle upptagas alla de författningar som riksdagens talmän, enligt vad nyss sagts, utfärdat, liksom andra likartade författningar som beslutas av annat riksdagens organ, t. ex. den instruktion som bankoutskottet utfärdar för delegerade för riksdagens verk, de bestämmelser som delegerade (eller den nya institution som kan komma att sättas i deras ställe) utfärdar rörande personal anställd vid riksdagens verk.

Förevarande fråga synes kunna utredas av konstitutionsutskottet i samråd med den organisationsutredning som nu överser riksdagens arbetsformer.

Utskottet

De förhållanden beträffande utfärdande av författningar rörande riksdagen och dess verk, vilka upptagits i förevarande motion och som belyses i redogörelsen ovan, ger uttryck för den splittring som kännetecknar riksdagsförvaltningen. De åtgärder för vinnande av en mera tillfredsställande ordning, som vidtagits under senare år och som otvivelaktigt inneburit väsentliga framsteg, får ses i samband med strävandena att över huvud åstadkomma en mera fast och enhetlig ordning för handläggningen av riksdagens förvaltningsärenden. Författningsutredningen framlade år 1963 ett förslag om en ny förvaltningsorganisation för riksdagen, och frågan är nu föremål för vidare bearbetning av den förra året av talmanskonferensen tillsatta riksdagens organisationsutredning. Denna har meddelat sin avsikt att framlägga förslag rörande riksdagens både förvaltnings- och personalorganisation i sådan tid, att beslut kan fattas med sikte på ikraftträdande den 1 juli 1966. I samband härmed är det ofrånkomligt att taga ställning även till den i förevarande motion aktualiserade frågan om utfärdande av författningar

rörande riksdagen och dess verk. Det framstår för utskottet som naturligt och följdriktigt att vid en reform beträffande riksdagens förvaltningsorganisation förverkliga tanken på en riksdagens författningssamling, omfattande alla till riksdagen och dess verk hörande författningar och föreskrifter av betydelse. Enligt vad utskottet under hand inhämtat kommer också dessa önskemål att bli tillgodosedda i det förslag, som den pågående utredningen kan förväntas framlägga inom kort. Med hänsyn härtill är något initiativ från riksdagens sida i anledning av förevarande motion inte påkallat.

Utskottet hemställer,

att motionen II: 440 måtte anses besvarad med vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 17 februari 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Dahlberg, fröken Stenberg* och herr Tistad; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund*, von Friesen*, Henningsson*, Wahlund, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Wennerfors*, Werbro och Boo*.

* Ej närvarande vid justeringen.