

Nr 26

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner i fråga om införande i riksdagsstadgan av bestämmelser angående en riksdagens personalnämnd.

I den till konstitutionsutskottet hänvisade, från 1959 års riksdag uppskjutna, motionen nr 609 i första kammaren av herr *Damström m. fl.*, vars behandling ytterligare uppskjutits till höstsessionen, hemställes om införande i riksdagsstadgan av de bestämmelser, som kan anses påkallade, beträffande en riksdagens personalbudgetnämnd.

I den likaledes till konstitutionsutskottet hänvisade motionen nr 147 i första kammaren av herr *Osvald*, vars behandling uppskjutits till höstsessionen, hemställes om införande i riksdagsstadgan av de bestämmelser, som kan anses påkallade beträffande kanslideputerades befattning med riksdagens personalorganisation.

Beträffande motiveringarna får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

För varje riksdag anställs särskild personal för riksdagens kamrar, utskott och kansli, varom närmare föreskrives i § 30 riksdagsstadgan. Denna personal utgöres av de s. k. tillfälligt anställda tjänstemännen, vilka avlönas enligt särskilda av riksdagen fastställda bestämmelser.

Avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän fastställdes senast vid 1951 års riksdag (B:oU nr 37). Vissa ändringar i dessa bestämmelser har sedermera beslutats men har dock i stort sett ej berört grunderna i avlöningssystemet utan huvudsakligen inneburit arvodesjusteringar.

Beslutanderätten i lönefrågor rörande riksdagens tillfälliga tjänstemän är för närvarande uppdelad på flera olika organ.

Kanslideputerade har genom avlöningsbestämmelserna tillagts beslutanderätt i vissa arvodesfrågor samt utgör dessutom det organ, med vilket tjänstemannaförening äger förhandla.

Talmanskonferensen skall, jämlikt § 7 i riksdagsstadgan, efter samråd med kanslideputerade upprätta förslag i fråga om arvoden till tjänstemännen hos kamrarna och utskotten samt i kansliet. Detta förslag skall överlämnas till bankoutskottet, vilket utskott det åligger att i ämnet avgiva utlåtande till kamrarna.

Kamrarna (genom kanslitillsättarna), utskotten och riksdagens kansli (kanslideputerade) bestämmer i flertalet fall självständigt hur många tjäns-

temän i olika arvodesgrupper, som skall tillsättas, och hur många extra föredragande, som skall anlitas.

Bankoutskottet framhöll i memorial (nr 11) till 1958 års A-riksdag önskvärdheten av en allmän översyn av avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän. Utskottet förklarade sig ha för avsikt — därest riksdagen ej hade någon erinran däremot — att hos fullmäktige i riksgäldskontoret hemställa om föranstaltande genom särskilt tillkallade sakkunniga av en utredning beträffande bl. a. formerna för handläggningen av frågor rörande avlöningen till riksdagstjänstemännen i syfte att ernå en större samordning under riksgäldsfullmäktige. Sedan riksdagen godkänt utskottets memorial tillsatte riksgäldsfullmäktige en kommitté, benämnd 1958 års kommitté för riksdagens personalorganisation, vilken påföljande år avlämnade sitt betänkande.

Kommittén ansåg att vissa icke oväsentliga brister utmärker det rådande lönesystemet och hänvisade till de ojämnheter, som vidlåder den nuvarande löneavvägningen olika tjänstemän emellan vid beaktande av vederbörandes anställnings- och tjänstledighetsförhållanden.

Kritik riktades bl. a. mot tillämpningen av avlöningsbestämmelsernas 5 § angående möjligheterna att utsträcka tjänstemans tjänstgöringstid efter riksdagssessions slut. Kommittén ansåg det sålunda uppenbart att, trots svårigheterna att avgöra i vilken omfattning ersättning för eftertjänstgöring varit sakligt motiverad, så ej alltid varit fallet.

Till uppkomsten av de påtalade nackdelarna ansåg kommittén främst ha bidragit, att behandlingen av lönefrågorna för riksdagstjänstemännen kommit att splittras på olika organ, vilket lett till en oenhetlig tillämpning av bestämmelserna. Kommittén förordade därför en centralisering av behandlingen av lönefrågorna för riksdagstjänstemännen till ett särskilt organ, som kontinuerligt kunde följa såväl behovet av tillfälliga tjänstemän hos riksdagen som lönesättningen för dessa.

Efter att ha övervägt lämpligheten av att sammanföra hithörande frågor till något av de redan befintliga organen inom riksdagen stannade kommittén för att föreslå tillskapandet av ett helt nytt organ, vilket skulle tillföras erforderlig löneteknisk och administrativ expertis. Till detta samordnande organ, som föreslogs få benämningen riksdagens personalbudgetnämnd, skulle överföras de uppgifter beträffande riksdagens tillfälligt anställda tjänstemän, som enligt gällande avlöningsbestämmelser för närvarande åligger kanslideputerade. Nämnden skulle emellertid icke blott pröva frågor om riksdagstjänstemännens löneförmåner utan även pröva och kontinuerligt följa behovet av tjänstemän inom riksdagens kamrar, utskott och kansli. Nämnden borde därvid vara oförhindrad att ta initiativ och föreslå sådana ändringar av personalorganisationen, som kunde anses lämpliga ur rationaliserings- och effektivitetssynpunkt, samt att i sådant avseende göra framställningar till vederbörande riksdagsorgan. Vidare ansåg kommittén det vara av vikt att nämnden bedreve sin verksamhet i nära samråd med kamrarnas och

utskottens presidier och sekreterare ävensom kanslideputerade samt i görligaste mån beaktade av dem framförda synpunkter. Nämnden skulle bestå av tre ledamöter jämte lika många suppleanter. Av dessa borde, enligt kommitténs uppfattning, två vara riksdagsledamöter och den tredje tjänsteman med ingående erfarenhet från det statliga budgetarbetet beträffande personalfrågor. Enligt kommittéförslaget skulle nämnden utses av riksgäldsfullmäktige för ett år i sänder. Häremot anförde en av kommittéledamöterna att det syntes naturligare att ett organ av personalbudgetnämndens karaktär tillsattes av bankoutskottet.

Inrättandet av en personalbudgetnämnd var enligt kommittén avsett som ett första steg mot ett införande av ett nytt anställnings- och avlöningssystem för riksdagens tjänstemän. Enligt en av kommittén uppgjord skiss härför skulle för den egentliga sekreterarpersonalen (sekreterare och notarier med sekreterargöromål) inom kamrar och utskott inrättas helårstjänster inom Kungl. Maj:ts kansli, där tjänsterna med hänsyn till tjänstgöringens art fördelades till lämpligt departement. Under tid, då de ifrågavarande tjänstemännen ej behövde anlitas av riksdagen skulle de med bibehållna löneförhöjningar få disponeras för departementstjänstgöring, tjänstgöring inom domstolsväsendet eller annan statlig tjänstgöring. Förordnande å ifrågavarande tjänster skulle meddelas för ett år i sänder. Tjänsterna skulle tillsättas av Kungl. Maj:t på förslag av respektive riksdagsorgan efter ansökan. Förslagen skulle av personalbudgetnämnden vidarebefordras till vederbörande departement med förord för den av riksdagsorganet föreslagna sökanden. Kommittén förutsatte därvid att Kungl. Maj:t icke komme att gå utöver dessa förslag, vilket skulle innebära inskränkning i riksdagsorganens befogenheter att själva välja sin sekreterarpersonal. Med hänsyn till den särställning, som kammarsekreterarna och sekreteraren i konstitutionsutskottet intar, borde dock dessa enligt kommitténs mening anställas direkt av respektive kammare och utskott varför för dem särskilda tjänster borde inrättas hos riksdagen. Övrig för riksdagsarbetet erforderlig personal, som ej kan hänföras till den egentliga sekreterarpersonalen, skulle anställas centralt av personalbudgetnämnden.

Enligt kommitténs mening borde det ankomma på personalbudgetnämnden att förbereda en omläggning till det av kommittén skisserade nya systemet och efter särskild utredning framlägga förslag i ämnet. En av kommitténs ledamöter ansåg sig dock inte kunna biträda tanken på inrättande av tjänster i Kungl. Maj:ts kansli för den egentliga sekreterarpersonalen.

I framställning till bankoutskottet den 5 november 1959 anslöt sig fullmäktige i riksgäldskontoret i huvudsak till kommitténs förslag om inrättande av en personalbudgetnämnd och anförde bl. a. följande:

Såvitt fullmäktige kunnat finna, har kommittén förebragt starka skäl för sitt nu nämnda förslag. I likhet med kommittén har fullmäktige övervägt, huruvida icke ifrågavarande arbetsuppgifter skulle kunna anförtros ett redan befintligt organ inom riksdagen, närmast då kanslideputerade. Emellertid har även fullmäktige kommit till den uppfattningen, att ett helt nytt

organ bör tillskapas för ändamålet, varvid fullmäktige beaktat främst, att detta organ, enligt kommitténs förslag, skulle få en sammansättning, som skulle göra det skickat att fullgöra de omfattande arbetsuppgifter av väsentligen administrativ och löneteknisk karaktär, som avsetts skola ankomma på detsamma samt att vara ett riksdagens förhandlingsorgan gentemot tjänstemännen.

Det nya organet, som i enlighet med kommitténs förslag torde böra benämnas riksdagens personalbudgetnämnd, bör i första hand tilläggas i huvudsak de befogenheter, som enligt avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän för närvarande ankommer på kansli-deputerade. I övrigt bör personalbudgetnämnden vara ett riksdagens organ för rationalisering och samordning av frågor angående de tillfälliga tjänstemännens anställnings- och avlöningsförhållanden. Nämnden skulle i sådant avseende äga att icke blott till prövning upptaga frågor om tjänstemännens löneförmåner utan även kontinuerligt följa behovet av tjänstemän inom riksdagens kamrar, utskott och kansli. Härvid skulle nämnden självfallet icke få göra intrång i de skilda riksdagsorganens bestämmanderätt i personalfrågor. Den väsentliga och i detta sammanhang betydelsefullaste uppgiften för nämnden skulle sålunda bli att verka för att personalorganisationen begränsas till vad som betingas av de skilda arbetsuppgifternas art och omfattning samt att den för riksdagsarbetet erforderliga personalen utnyttjas rationellt och effektivt. Nämnden skulle i nu angivna syfte äga taga de initiativ och göra de framställningar till ledningen för de olika riksdagsorganen, som den kan finna av omständigheterna påkallade. I den mån nämnden finner sig böra framlägga förslag till ändringar i gällande avlöningsbestämmelser eller i frågor av principiell innebörd, bör dessa förslag ställas till bankoutskottet, som, enligt vad fullmäktige i det följande föreslår, skulle bli personalbudgetnämndens närmast överordnade organ. — — —

Personalbudgetnämnden skulle enligt kommitténs förslag utses av fullmäktige i riksgäldskontoret. En ledamot av kommittén har dock ansett naturligare, att ett organ av personalbudgetnämndens karaktär tillsättes av bankoutskottet. Detta är även fullmäktiges uppfattning; även ordföranden i nämnden bör då utses av utskottet. Liksom nu är fallet bör bankoutskottet närmast under riksdagen utgöra högsta instansen i hithörande frågor, medan fullmäktige skulle bibehålla sin ställning som remissorgan i dessa frågor.

Vad beträffar den av kommittén framlagda skissen till ett nytt anställnings- och avlöningssystem för riksdagens tjänstemän ansåg sig fullmäktige icke kunna godtaga kommitténs förordande av att de ifrågavarande tjänsterna skulle inrättas i departement och tillsättas av Kungl. Maj:t. Även med beaktande av kommitténs uttalande att någon inskränkning i riksdagens befogenheter icke avsetts och även om Kungl. Maj:ts funktion i sammanhanget sålunda skulle vara avsedd att begränsas till en ren formalitet, kunde man enligt fullmäktiges mening icke bortse ifrån att kommitténs ifrågavarande förslag vore ägnat att inge betänkligheter av konstitutionell art. Som ett nära till hands liggande alternativ tänkte sig fullmäktige i stället inrättandet av de föreslagna helårstjänsterna å riksdagens stat.

Med anledning av riksgäldsfullmäktiges skrivelse till bankoutskottet väcktes vid 1959 års riksdags höstsession en motion i första kammaren (nr 609 av herr Damström m. fl.) vari framhölls att spörsmålet om inrättande av en riksdagens personalbudgetnämnd, om dennas organisation och arbetsupp-

gifter vore av konstitutionell natur, varför de bestämmelser i ämnet, som efter omprövning av frågan kunde befinnas erforderliga, borde införas antingen i riksdagsordningen eller i riksdagsstadgan. Med hänsyn bl. a. till en förestående författningsrevision och en därmed sammanhängande eventuell omläggning av riksdagens arbetsformer ansåg motionärerna övervägande skäl tala för det senare alternativet. För det fall att — såsom riksgäldsfullmäktige föreslagit — bestämmelserna i förevarande ämne åtminstone temporärt skulle anses böra införas i en från riksdagsstadgan formellt fristående författning fick denna ändock karaktären av ett supplement till riksdagsstadgan.

Motionärerna framhöll vidare:

Enligt 38 § 1 mom. riksdagsordningen tillkommer det konstitutionsutskottet att behandla frågor om ändringar i eller tillägg till denna stadga. Det bör därför även ankomma på detta utskott att behandla den grundläggande frågan om ett verkligt behov föreligger att inrätta detta nya organ eller om en önskan att i viss omfattning centralisera riksdagens personalfrågor icke lika väl eller bättre kan tillgodoses genom att ett redan bestående riksdagsorgan, kanslideputerade, får sin behörighet i frågor av förevarande slag vidgad. Först om en förutsättningslös omprövning av detta spörsmål leder till resultatet, att avgörande skäl tala för inrättande av en ny, fristående personalbudgetnämnd inom riksdagen, uppstår spörsmålet om denna nämnds organisation och närmare arbetsuppgifter. Härvid böra även andra uppslag än de som kommit till synes hos kommittén och hos riksgäldsfullmäktige förutsättningslöst omprövas. Med hänsyn till konstitutionsutskottets o begränsade initiativrätt i frågor angående riksdagsstadgan och den därmed sammanhängande plikten för utskottet att oberoende av förslag utifrån förutsättningslöst ompröva olika tänkbara alternativ till en lösning av förevarande frågekomplex saknas anledning att här närmare diskutera dessa alternativa lösningar.

1959 års riksdag beslöt, efter framställningar från bankoutskottet och konstitutionsutskottet, att till 1960 års riksdag uppskjuta behandlingen av såväl riksgäldsfullmäktiges framställning som den förevarande motionen.

Frågan om riksdagens personalorganisation togs vid 1960 års riksdag ånyo upp i en motion (I: 147 av herr Osvald), vari framfördes den uppfattningen att den föreslagna personalbudgetnämnden icke borde inrättas. Motionären anförde bl. a. följande:

Redan nämndens ifrågasatta sammansättning är ägnad att inge betänkligheter. För mig framstår det som naturligt att en riksdagens nämnd med de uppgifter, om vilka här är fråga, skall bestå av enbart riksdagsmän. Behovet av administrativ och löneteknisk sakkunskap kan på ett fullt tillfredsställande sätt tillgodoses på sekreterarplanet.

Den väsentligaste invändningen mot den föreslagna nämnden är emellertid av annan art. För närvarande pågår inom författningsutredningen ett utredningsarbete, som kan tänkas leda till en genomgripande omgestaltning av riksdagens organisation och arbetsformer. Att i avvaktan på resultatet av det utredningsarbete, som sålunda pågår och relativt snart kan beräknas slutfört, bygga ut riksdagsorganisationen med ytterligare en nämnd kan icke vara välbetänkt. Skulle behov anses föreligga av något organ inom riksdagen för de uppgifter, som i betänkandet skisserats för personalbudgetnämnden, bör kanslideputerade anlitas för ändamålet.

Utskottet

Enligt utskottets mening är det av betydelse, att det inom riksdagen finnes ett direkt under denna sorterande, enbart av riksdagsledamöter bestående organ med uppgift att bereda och samordna frågor avseende riksdagspersonalens anställnings- och avlöningsförhållanden. I avvaktan på slutförandet av författningsutredningens arbete — som bl. a. kommer att beröra riksdagens arbetsformer och i samband därmed vissa grundläggande spörsmål avseende riksdagens personalorganisation — finner emellertid utskottet avgörande skäl tala för att något nytt organ ej nu tillskapas för ifrågavarande arbetsuppgifter. Dessa torde alltså böra anförtros ett redan bestående riksdagsorgan. Med hänsyn härtill och till de arbetsuppgifter beträffande riksdagspersonalen vilka kanslideputerade redan ha sig anförtrodda anser utskottet att deputerade nu generellt böra anförtros uppgiften att fungera som riksdagens personalnämnd.

Utskottet förordar alltså, att kanslideputerades nuvarande uppgifter beträffande riksdagspersonalen så vidgas att de få ställningen av en riksdagens personalnämnd med uppgift att bereda och samordna frågor avseende riksdagens nu ifrågavarande befattningshavare dock utan befogenhet att fatta slutliga beslut i andra personalfrågor än sådana, som redan ankomma på dem eller som kan komma att uppdras åt dem. Kanslideputerade böra i sin egenskap av personalnämnd följa behovet av tjänstemän inom de olika riksdagsorganen. De böra vidare beredas tillfälle att yttra sig i fråga om längden av s. k. eftertjänstgöring i samband med riksdagssessions slut — en tjänstgöring som bör hållas isär från det kansliarbete, som understundom förekommer mellan riksdagssessionerna och innebär ett förberedande av arbetet för en kommande riksdagssession (jämför konstitutionsutskottets av riksdagen godkända utlåtande 1954 nr 19, s. 26 f). Kanslideputerade böra även ha befogenhet att ta de initiativ till ändringar i personalorganisationen eller delar av denna, vilka de finna av behovet påkallade.

Vid fullgörandet av sin uppgift som riksdagens personalnämnd böra kanslideputerade kunna anlita erforderlig sakkunskap. I första hand bör härvid anlitas den expertis, som i förekommande frågor må finnas inom riksdagen själv och i andra hand den, som kan finnas inom något av riksdagens verk.

I avvaktan på en allmän översyn av reglerna om riksdagens arbetsformer får utskottet förorda att riksdagen nu fattar ett fristående beslut angående kanslideputerade som personalnämnd med verkan från nästa års riksdag. Detta beslut får konstitutionellt sett karaktär av ett tillägg till riksdagsstadgan.

Vid behandling av förevarande spörsmål har utskottet jämväl övervägt frågan om lämpligheten av att tillföra kanslideputerade suppleanter genom regler i riksdagsstadgan. Härvid har utskottet emellertid funnit att bestämmelser i ämnet lämpligen böra ha sin plats i kamrarnas ordningsstadgor. Utskottet får därför inskränka sig till att som bilaga till detta betänkande foga ett inom utskottets kansli upprättat utkast till ändringar i dessa stadgor.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet — under erinran om att samråd i förevarande fråga ägt rum med bankoutskottet och med kanslideputerade — hemställa

1) att riksdagen måtte uppdraga åt kanslideputerade att i överensstämmelse med vad utskottet ovan anført fungera som riksdagens personalnämnd; samt

2) att motionerna

a) I: 609 (1959) och

b) I: 147

måtte anses besvarade med vad utskottet ovan anført och hemställt.

Stockholm den 23 november 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Georg Pettersson, Torsten Andersson, Olsén, fru Segerstedt-Wiberg, herrar Nils-Éric Gustafsson, Dahl, Arvidson, Palm och Hedblom; samt

från andra kammaren: herrar von Friesen, Braconier, Hammar, Andersson i Linköping, Henningsson i Hälsingborg, fru Thunvall, herrar Andersson i Billingsfors, Nilsson i Tvärålund, Gansmoe och Hallén.

Särskilt yttrande

av herr *Hallén*, som anført følgende:

Det är av synnerlig vikt, att riksdagen till sitt förfogande har en utredande tjänstepersonal, som på en gång är högt kvalificerad och utåt intar en fri och obunden ställning. Dessa fundamentala krav måste vara vägledande för vederbörande riksdagsorgan vid behandling av och ställningstagande till frågor om riksdagstjänstemännens anställnings- och avlöningsförhållanden. Jag har ansett mig böra understryka betydelsen härav med hänsyn till innehålllet i vissa delar av det av 1958 års kommitté för riksdagens personalorganisation föregående år avgivna betänkandet i ämnet. Samtidigt vill jag begagna tillfället framhålla nödvändigheten av att kanslideputerade som personalnämnd i sitt arbete håller en nära kontakt med författningsutredningen. Denna kan nämligen enligt sina direktiv ej undgå att — utan att ingå i detaljer — behandla vissa grundläggande spörsmål berörande riksdagens personalorganisation.

Utkast

till

*ändrad lydelse av § 7 mom. 2 i kamrarnas ordningsstadgor**(Nuvarande lydelse)**(Utkastet)*

*Mom. 2. Då kammaren — — — ordinarie ledamöternas.**Då val av kanslideputerade förrät-
tas, skall kammaren ock välja supp-
leanter. Suppleanternas antal skall
vara två.*
