

Styrelsemöte 2016-02-25
Bilaga, Ärende 17, rapport

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

Arvodering, sammanträdesarvode m. m. till styrelseledamöter i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

På uppdrag av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds verkställande direktör Göran Blomqvist får jag avge följande utlåtande rörande av Riksrevisionen till stiftelsen ställda frågor i rubricerat ärende.

Stiftelsestyrelsens sammansättning och arbetsformer

Styrelsens sammansättning framgår av de av riksdagen den 30 maj 2006 fastställda stadgarna.¹ Den väljs av riksdagen och består av tre kategorier: sex riksdagsledamöter, fyra vetenskapsidkare och två förmögenhetsförvaltningsakkunniga. För de två första kategorierna väljs personliga suppleanter, som regelmässigt deltar i sammanträdena och viss annan stiftelsens verksamhet. Riksdagen väljer särskilt styrelsens ordförande, medan stiftelsen själv utser vice ordförande.

Det kan i aktuellt ärende inte anses nödvändigt att grundligt analysera stiftelsens konstitutionella ställning. Här kan anmärkas, att enligt andra bestämmelser än stadgarna stiftelsen skall underställa riksdagen sin årsredovisning och att Riksrevisionen granskar dess verksamhet. Av 1989 års arvodeslag, som berörs nedan, framgår att stiftelsen räknas till riksdagens myndigheter och organ. Enligt 10 § stiftelsens stadgar är den ”undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser”.²

Stiftelsen har enligt 2 § stadgarna till huvuduppgift att ”främja och understödja vetenskaplig forskning med anknytning till Sverige”. Styrelsen fattar beslut om fördelningen av tillgängliga medel som stöd för forskning. För att säkra kvaliteten i denna stiftelsens verksamhet fordras ett omfattande och noggrant beredningsarbete.

¹ I de på RJ:s webbplats publicerade stadgarna har genom felskrivning datum för riksdagens beslut angivits till den 20 maj 2006; jfr riksdagens protokoll 30 maj 2006, 12 § in fine och utskottsbetänkandet 2005/06:UbU17. Riksdagsförvaltningens författningssamling (RFS), där stadgarna publicerats är inte tillgänglig via internet.

² Lagen (1929:116) upphävdes vid införandet av stiftelselagen (1994:1220). Äldre regler om tillsynsundantag enligt 1929 års lag gäller dock alljämt, 12 § promulgationslagen (1994:1221), jfr 9:10 stiftelselagen (1994:1220). Ett förtydligande i stadgarna kan vara motiverat.

Det bedrivs i fyra särskilda beredningsgrupper och en programgrupp med en vetenskapligt verksam styrelseledamot eller suppleant som ordförande. I beredningsgrupperna ingår även styrelseledamöter och suppleanter ur kategorin riksdagsledamöter. Merparten av beredningsgruppernas och programgruppens ledamöter utgörs av vetenskapsidkare utan styrelseuppdrag i stiftelsen. Under verkställande direktörens ledning verkar ett över tid varierat antal områdesgrupper för att kartlägga forskningsbehov och stimulera till forskning och informationsutbyte.

Sedan stiftelsen 1988 gavs en förvaltningsmässigt mera självständig ställning, utgör finansförvaltningen en andra viktig uppgift för styrelsen, 6 § stadgarna. De två ledamöterna med särskild sådan sakkunskap utgör stiftelsens finanskommitté.

Berednings- och programgruppernas arbete är mycket omfattande och deras ordförande har ett särskilt ansvar för genomförandet med stöd av stiftelsens forskningssekreterare. Det avslutas med ett beslutsförslag till styrelsen. Klargörande instruktioner har utfärdats av verkställande direktören. Från allmän utgångspunkt kan sägas, att kombinationen gruppordförandeskap och styrelseuppdrag bidrar till att säkra effektivitet och sakkunskap i styrelsens beslutsfattande.

Finanskommittén med de två förmögenhetsförvaltningssakkunniga styrelseledamöterna samverkar med verkställande direktören och stiftelsens finansavdelning. Styrelsens ordförande och vice ordförande utgör dess arbetsutskott. För dessa grupperingar har styrelsen fastställt en detaljerad attest- och delegationsordning.

Styrelseledamöterna arvodering

Lagen (1989:185) om arvoden m. m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ innehåller regler för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och en lång rad andra myndigheter och organ under riksdagen, i dag inte mindre än femton i jämförelse med ursprungligen endast åtta. Sedan 1989 har lagen ändrats hela tolv gånger. Det är inte helt lätt att få en överblick över författningshistoriken.

Ursprungligen fattade riksdagen beslut om hithörande frågor efter förslag från riksdagens förvaltningskontor. Numera, efter ändringar och modernisering av riksdagens förvaltningsorganisation, sker det efter framställning från riksdagsstyrelsen. I fråga om 1989 års arvodeslag innebär de formella organisatoriska förändringarna ingen påtaglig skillnad i sakbehandlingen av de talrika lagändringarna. Dessa har dock gjort lagen mera svåröverskådlig än i sin ursprungliga utformning. Det kan påpekas, att frågor om arvodeslagen bereds i Konstitutionsutskottet, medan frågor direkt om stiftelsen behandlas av Utbildningsutskottet.

Första gången stiftelsen inrymdes i riksdagens arvodeslagstiftning var alltså 1989 (försl. 1988/89:22, KU27). I dess föregångare med samma namn (SFS 1987:576 och 1984:665) räknas stiftelsen inte upp bland de berörda myndigheterna och organen. Något uttryckligt skäl för stiftelsens införande nämns inte i förvaltningskontorets förslag 1988/89:22, men en anledning kan ha varit att stiftelsen 1988 själv övertagit

sin förmögenhetsförvaltning från riksbanken och därigenom fått en mera självständig ställning med ett utvidgat uppdrag för styrelsen.³

Det är uppenbart att stiftelsen intar en särställning bland de myndigheter och organ, som omfattas av arvodeslagen, både genom sin huvuduppgift som utdelare av forskningsstöd och sitt förmögenhetsförvaltande uppdrag. Även dess styrelsesammansättning är särpräglad. Likväl saknas i de oftast kortfattade motiven i både förslag/framställningar och utskottsbetänkanden efter vad jag kunnat finna inga särskilda kommentarer till varför stiftelsens styrelse skall omfattas av just denna lagstiftning. Sedvanliga lagmotivuttalanden saknas alltså till stöd för besvarande av Riksrevisionens frågor till stiftelsen.

En särskilt omfattande ändring av arvodeslagen skedde 2012 (SFS 2012:885, framst. 2012/13:RS1, KU9) med tillägg av flera myndigheter och en uppdelning av organen efter sådana som verkade mera kontinuerligt under ett kalenderår (månadsarvode), mera tillfälligt (årsarvode) och vid uppkomna ärenden (endast sammanträdesarvode). Dessförinnan hade en särskilt tillkallad utredare, Madeleine Kanold, framlagt ett betänkande om riksdagens nämnder (2009/10:URF2) med ett icke fullföljt förslag till en genomtänkt författningstext. Betänkandet innehåller dock inga kommentarer om stiftelsen.

Två typer av arvoden behandlas alltså numera i 1989 års arvodeslag, dels månads- eller årsarvode, dels sammanträdesarvode. För ledamöter i stiftelsens styrelse gäller *månadsarvode*. Efter lagändring (2000:548) uttrycks det inte som tidigare i form av angivna belopp i kronor utan som en procentandel av arvodet till riksdagsledamot. Arvodet till ordföranden och vice ordföranden är högre än övriga styrelseledamöters. Ingen förändring har sedan år 2000 skett av de i lagen angivna procentandelarna.

Om *sammanträdesarvode* stadgas i 2 § arvodeslagen. För stiftelsens styrelseledamöter gäller 2 § 1 st., som anger att sådant arvode utgår endast för sammanträden på en måndag eller fredag eller under plenifri period. Begränsningen av rätten till särskilt sammanträdesarvode skedde genom lagändring 2009 (SFS 2009:1446, framst. 2009/10:RS3, KU6). Ett förslag hade framlagts av en beredningsgrupp för främst andra arvodesfrågor. Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom utan närmare motivering. I frågan väcktes 2009 inga motioner, trots att det åren 1989–2005, först från företrädare för MP och V och senare även för M med olikartat innehåll, inkommit motionsförslag om att det skulle förekomma varken månads- eller sammanträdesarvoden för uppdrag i alla eller vissa av de i lagen uppräknade riksdagsorganen.

Bestämmelsen om att inget sammanträdesarvode utgår under riksdagens normala arbetsdagar tar uppenbarligen direkt sikte på riksdagsledamöter, som ingår i de organ arvodeslagen omfattar. 2 § innehåller vidare detaljerade bestämmelser för ledamöter i vissa uppräknade organ utan detaljföreskrifterna är till ledning för tolkningen av arvodesbegränsningen i första stycket. Enligt min uppfattning ger emellertid lagtexten

³ Jag har inte sett det nödvändigt att i detta ärende utforska hur styrelsearvodena beslöts före tillkomsten av 1998 års arvodeslag.

inget utrymme för att särbehandla de stiftelsens styrelseledamöter som inte är riksdagsledamöter. Ett visst stöd för min åsikt finner jag dessutom i bestämmelsen i 4 § arvodeslagen, där det uttryckligen finns en särregel för sådana uppdragstagare som inte är ledamöter av riksdagen. 2 § arvodeslagen saknar en likartad uppdelning.

2 § 3 och 4 styckena är också tillämpliga på stiftelsen. Där stadgas, dels att sammanträdesbeloppen fastställs av riksdagsstyrelsen, dels att ersättning till suppleanter som deltar i sammanträde utan egen beslutsrätt skall avgöras i särskild ordning av organet. Oavsett om riksdagsstyrelsen alljämt följer ersättningsbeloppet i 26 § regeringens kommittéförordning (1998:1474) – 350 kronor för sammanträde – och trots att stiftelsen enligt uppgift fattat särskilt beslut att arvoda även icke beslutsfattande suppleanter, står sammanträdesarvoden på tisdag–torsdag under plenitid i strid med 1989 års arvodeslag och bör därför upphöra.

Särskild arvodering av beredningsgruppsarbete

Riksrevisionen har även ställt en fråga om den särskilda ersättning, utöver det i 1989 års arvodeslag bestämda månadsarvodet, som utgår för styrelseledamöters arbete i beredningsgrupper.

För stiftelsens ställning som forskningsfinansiär är dess oberoende och på vetenskaplig kvalitetsgrund fattade beslut och prioriteringar avgörande. Kvaliteten kan säkras endast genom ett omsorgsfullt beredningsarbete. Det är därför uppenbart att beredningen fordrar stora arbetsinsatser utöver vad som krävs inför styrelsens beslutssammanträden.

Visserligen innehåller stiftelsens stadgar inga bestämmelser om beredningsarbetet, dess utformning eller omfattning. Det kan emellertid ses som positivt att riksdagen inte önskat detaljreglera den delen av stiftelsens verksamhet utöver de allmänna ändamålsbestämmelserna i 2 § stadgarna och reglerna om styrelsens sammansättning. 5 § 1 st. innehåller en regel, som ger styrelsen rätt att dels anställa personal, dels anlita experter och sakkunniga. 5 § 2 st. påpekar endast att stiftelsen skall hålla sig till 1989 års arvodeslag, en stadgebestämmelse som i sig är onödig, eftersom stiftelsen på allmänna grunder är skyldig att följa lag. Till förtydligande av arvodesfrågan för insatser i beredningsarbetet kunde en bättre formulering vara: ”Särskilt arvode för deltagande i ärendeberedning kan utgå till styrelsens ledamöter och suppleanter utöver vad som stadgas i lagen (1989:185) om arvoden...”

Normkonflikt mellan 1989 års arvodeslag och stiftelsens stadgar?

Riksrevisionen har slutligen ställt frågan, huruvida det föreligger en normkonflikt mellan 1989 års arvodeslag och stiftelsens stadgar. Frågan är i sig otydligt formulerad, eftersom den synes utgå från att stadgarna uttalar sig om arvoden vid sidan av lagens särskilda reglering. Så är, som angavs i föregående avsnitt, inte fallet. Varken lagen eller stadgarna berör stiftelsens beredningsarbete.

Stiftelsens självständighet och nödvändigheten av ett noggrant och tidsödande beredningsarbete, som inte enbart kan anförtros åt hos stiftelsen anställd personal, ger

entydigt vid handen att stiftelsen har rätt att i särskild ordning ersätta beredningsinsatser även från styrelseledamöter. Tystnaden härom i arvodeslagen och stadgarna utgör i sig inget hinder mot den rådande ordningen.

Skulle likväl en skillnad mellan arvodeslagen och stadgarna anses föreligga, uppkommer fråga om normkonflikt. Härvid är att märka att både lagen och stadgarna utgör riksdagsbeslut, i det förra fallet efter förslag från riksdagens förvaltningsorgan, i det senare efter stiftelsens eget antagande. Konstitutionellt befinner sig alltså lagen och stadgarna, trots sin formella olikhet, på samma nivå, båda beslutade av det högsta statsorganet. I egenskap av specialreglering av just stiftelsen borde därför stadgarna vid en eventuell normkonflikt ha försteg framför den allmänna och före senaste stadgeändringen ursprungligen tillkomna arvodeslagen. Resonemanget förefaller mig dock väl subtilt. Inte heller efter ett förtydligande av stadgarna i linje med vad jag föreslagit i föregående avsnitt kan det sägas föreligga en normkonflikt i förhållande till 1989 års arvodeslag. Den reglerar nämligen inte annat än det allmänna arbete som stiftelsens styrelseledamöter har att utföra och tar inte sikte på de extrainsatser som fordras för beredningen inför styrelsens slutliga ställningstaganden.

Sammanfattande om Riksrevisionens fyra frågor till stiftelsen

1. 1989 års arvodeslag uttalar sig om storleken av de arvoden som utgår för det normala styrelsearbetet i de myndigheter och organ, som uppräknas i lagen. Däremot säger lagen inget om den nödvändiga beredningsverksamheten i Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.
2. Frågan framstår som en precisering av fråga 1. Härtill kan läggas, att stiftelsen och dess uppdrag skiljer sig väsentligt från vad som utövas av övriga arvodeslagen omfattande myndigheter och organ. Den nästan totala tystnaden om stiftelsen i motiven till lagen och de följande talrika ändringarna i den antyder snarast att riksdagen avsett att tillåta stiftelsen stor självständighet i sitt arbete.
3. Det är oförenligt med 1989 års arvodeslag att till styrelseledamöter betala sammanträdesarvode, oavsett dess litenhet, tisdag–torsdag under pleniperioder.
4. Eftersom varken stadgar eller arvodeslag behandlar ersättning för beredningsarbete i stiftelsens verksamhet, föreligger ingen normkonflikt dem emellan. Skulle ett förtydligande om ersättning för beredningsarbete intas i stadgarna, fattas ett sådant stadgeändringsbeslut av riksdagen medveten om den likaledes av riksdagen beslutade arvodeslagens innehåll.

Ulf Göranson