

Förslag

1978/79: 4

**Talmanskonferensens skrivelse med överlämnande av betänkande
om riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer**

1979-01-23

Till riksdagen

Talmanskonferensen får härmed överlämna ett från utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer inkommet betänkande om riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer.

Stockholm den 23 januari 1979

HENRY ALLARD

Riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer

Betänkande avgivet av utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer

Stockholm 1979

Innehållsförteckning

Till talmanskonferensen	5.
1 Inledning	6
2 Motionerna	6
3 Revisorernas förslag	9
3.1 Allmän planering	10
3.2 Granskningsförloppet	10
3.3 Organisation	11
3.4 Övriga frågor	11
4 Tidigare reformer	12
4.1 Tiden fram t. o. m. 1949 års reform	12
4.2 1967 års reform	12
4.3 1969 års översyn av personalorganisationen	14
4.4 1970 års översyn av revisionens konstitutionella ställning och uppgifter	14
4.5 Grundlagsarbetet	16
4.6 1974 års instruktion	17
4.7 Tiden efter 1974	17
5 Arbetsformsutredningens överväganden	18
5.1 Allmänna synpunkter	18
5.2 Revisorernas arbetsbelastning	19
5.3 Framställningar från revisorerna med anledning av granskningsverksamheten	25
5.4 Närmare anknytning av revisionsverksamheten till riksdagens utskott	27
5.5 Revisorernas benämning	29
5.6 Vissa organisations- och anslagsfrågor	30
5.7 Instruktionsändringar	31
6 Förslag	31
<i>Bilaga</i> Förslag till lag om ändring i lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer	32

1979-01-11

Till Talmanskonferensen

Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer får härmed överlämna förslag till lösning av vissa frågor rörande riksdagens revisorers organisation och arbetsformer.

På utredningens vägnar:

HENRY ALLARD

/Robert Söderblom

1 Inledning

Riksdagen beslöt 1976, på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1976/77: 4), uttala att utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer var oförhindrad att ta upp den i motion 1975/76: 928 av Bengt Fagerlund m. fl. (s) väckta frågan om omorganisation av riksdagens revision av statsförvaltningen.

I samma fråga väcktes 1977 en ny motion, 1976/77: 570 av Bengt Fagerlund m. fl. (s). I sin behandling av motionen (KU 1976/77: 36) hänvisade konstitutionsutskottet till det tidigare ställningstagandet och avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet. Vid 1977/78 års riksmöte väcktes ytterligare en motion om riksdagens revision av statsförvaltningen av Bengt Fagerlund m. fl. (s), nämligen 1977/78: 1427. Motionen överlämnades till utredningen för övervägande (se KU 1977/78: 40).

I början av 1978 avgavs vidare ett av riksdagens revisorer upprättat förslag om ändring av riksdagens revisorers verksamhet och organisation m. m. (Förs. 1977/78: 12). Ärendet remitterades till finansutskottet som därefter med eget yttrande överlämnade förslaget till konstitutionsutskottet. I förslaget hemställdes bl. a. om vissa ändringar av personalorganisationen vid revisorernas kansli samt ytterligare medelsanvisning — 775 000 kronor för budgetåret 1978/79. Vidare föreslogs nya benämningar för revisorerna och deras verksamhet. Till förslaget var fogat förslag till ny instruktion.

Finansutskottet, som i sitt yttrande till konstitutionsutskottet avstyrkte bifall till revisorernas förslag, ansåg att berörda frågor borde utredas ytterligare. Konstitutionsutskottet (KU 1977/78: 40) delade denna uppfattning och uttalade att det lämpligen borde ankomma på utredningen om riksdagens arbetsformer som redan tagit upp frågan om riksdagens revisorer till behandling att överväga i vilka former det fortsatta utredningsarbetet borde ske.

I enlighet med konstitutionsutskottet yttrande beslöt riksdagen dels att avslå revisorernas förslag såvitt gällde ytterligare anslag för budgetåret 1978/79, dels ock överlämna förslaget i övrigt jämte nyss nämnda motion 1977/78: 1427 till utredningen om riksdagens arbetsformer.

2 Motionerna

I motionen 1975/76: 928 yrkades att riksdagen skulle föranstalta om utredning av den framtida organisationen av riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid pröva de förslag som förts fram i motionen.

I motionen understryks, att det är en viktig uppgift för riksdagen att utöva effektiv kontroll över den statliga finansförvaltningen, och att det därför är betydelsefullt att denna kontroll organiseras på ett effektivt

sätt och under fast parlamentarisk ledning. Enligt motionärerna är det tveklaktigt om man kan nå detta mål inom ramen för den nuvarande organisationen, och därför föreslås en utredning om en ny ordning för statsrevisionen.

Riksdagens granskning bör enligt motionärerna få sin speciella karaktär, dvs. som skiljer ut den från regeringens granskningsverksamhet, genom de av riksdagen valda ledamöternas medverkan. Förutom de självklara uppgifterna att bedöma vilka ärenden som skall tas upp och göra de slutliga ställningstagandena till resultatet av granskningsarbetet bör de valda ledamöterna genom tät kontinuerlig rapportering om utredningsarbetets gång ha möjlighet att fastställa dess inriktning och uppläggning. Enbart genom en reell insyn från ledamöterna kan ett vidgat parlamentariskt engagemang och inflytande uppnås. Motionärerna menar att fler ledamöter måste engageras i revisionen än f. n. om syftet med riksdagens revision skall kunna uppnås.

Enligt motionärernas mening bör man utreda om inte revisionsverksamheten bör utföras inom ramen för riksdagens utskottsorganisation. Genom tillkomsten av fackutskottssystemet har det getts en möjlighet att organisera revisionsarbetet från nya utgångspunkter. Genom prövningen av statsbudgeten har utskotten redan idag vissa revisionsfunktioner. Det ter sig naturligt enligt motionärerna, att bygga vidare härpå och tillföra även utskotten eller organ inom dessa arbetsuppgifter av statsrevisionskaraktär. Samtliga utskott utom lagutskottet behandlar f. n. i större eller mindre omfattning olika delar av statsbudgeten.

Revisionsarbetet skulle enligt motionärerna kunna byggas upp efter följande riktlinjer. Inom varje utskott väljes en revisionsavdelning om förslagsvis fem ledamöter, som inom utskottets verksamhetsområde har att utföra revision av statsverksamheten för riksdagens räkning. Arbetet bör vara fast organiserat med regelbundna sammanträden och bedrivas efter en fastställd granskningsplan. Ledamöterna bör vara fortlöpande engagerade i granskningsarbetet. Granskningsärenden bör kunna initieras dels av revisionsavdelningens ledamöter, dels av det utskott som utsett avdelningen. När det gäller att påkalla åtgärder på grundval av resultat av granskningsarbetet kan man tänka sig olika modeller, men i vart fall i viktigare ärenden bör en rapportering ske till vederbörande utskott. Motionärerna anser att det även med en ordning av ovan skisserat slag kommer det att finnas behov av personal för att utföra utredningsarbetet. Det får närmare övervägas hur den personalen skall organiseras. Man kan tänka sig en mer eller mindre fast anknytning till utskottskanslierna. Vissa rationaliseringsmöjligheter och andra fördelar kan i så fall väntas uppkomma. Ett särskilt revisionskontor som ställer personal till förfogande för olika projekt är en annan möjlighet. Eventuellt kan ett sådant granskningskontor knytas till finansutskottets kansli. Detta utskott bör nämligen enligt motionärerna få särskilda uppgifter

att samordna granskningsarbetet och utföra mer övergripande uppdrag. Likaså bör finansutskottet få i uppdrag att med ledning av uppgifter från fackutskotten årligen sammanställa en verksamhetsberättelse.

I motionen 1976/77: 570 yrkades att riksdagen uppdrar åt utredningen om riksdagens arbetsformer att förutsättningslöst utreda frågan om hur riksdagens revision av statsförvaltningen bör anordnas.

Enligt motionärernas mening bör en genomgripande utredning göras som sätter in revisionsarbetet i ett större parlamentariskt och revisions-tekniskt sammanhang. Utredningen bör ta upp grundläggande frågor om revisorernas uppgifter. Därvid bör behandlas den särskilda karaktären på arbetet med hänsyn till den parlamentariska kontrollfunktionen och i förhållande till annan revisionsverksamhet inom statsförvaltningen. Utredningen bör vara förutsättningslös i fråga om i vilka former revisionsarbetet i framtiden skall bedrivas. Tidigare framkomna uppslag om inrättande av ett revisionsutskott eller överförande av revisionsarbetet till den fasta utskottsorganisationen bör ingå bland de alternativ som bör övervägas. Om man stannar för att behålla revisionen som ett självständigt organ i någon form, bör frågor om antalet riksdagsledamöter som skall engageras tas upp liksom frågor om arbetets organisation. Under alla omständigheter bör en ökad samordning med utskottsarbetet eftersträvas så att gemensamma resurser tillvaratas och erfarenheter av ömsesidigt intresse kan utväxlas.

I motionen 1977/78: 1427 yrkades åter att riksdagen skulle uppdra åt utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer att utreda frågan om riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid beakta vad som anförs i motionen.

Enligt motionärernas uppfattning bör revisionen få en betydligt effektivare parlamentarisk styrning än f. n. är fallet. Likaså måste arbetet inriktas på projekt som ter sig intressanta och ändamålsenliga ur riksdagens synvinkel. För att man skall nå dessa mål är det nödvändigt att pröva frågan om det antal parlamentariker som skall vara engagerade i revisionsarbetet. Det kan enligt motionärerna knappast vara rimligt att begära att tolv ledamöter skall täcka hela den statliga verksamheten — i synnerhet som dessa ledamöter har andra betydelsefulla uppdrag i och utanför riksdagen.

Enligt motionärernas mening är det viktigt att revisionsuppdraget inte blir så betungande att ledamöten förhindras att ha även andra uppdrag. Den naturliga slutsatsen av detta är — om man vill nå en effektivare parlamentarisk styrning av revisionen — att fler ledamöter än f. n. blir engagerade. Detta skulle kunna tillgodoses genom utökning av antalet riksdagsrevisorer inom ramen för nuvarande ordning. Motionärerna vill emellertid inte i första hand föreslå en sådan åtgärd utan vill att man skall pröva en mera decentraliserad modell för revisionsarbetet.

En sådan modell skulle vara att föra över revisionsarbetet till riks-

dagens utskott. Utskotten bör emellertid inte i sin helhet engageras i revisionsarbetet. Motionärerna kan tänka sig att varje utskott bland sina ledamöter och suppleanter väljer en revisionsavdelning om fyra-fem personer som har till uppgift att initiera, styra och utvärdera olika projekt. Själva arbetet bör som hittills utföras av kvalificerade tjänstemän som är anställda för ändamålet eller av speciellt anlitade konsulter. Även utskottens egna tjänstemän skulle kunna göra insatser i revisionsarbetet, vilket från flera synpunkter vore värdefullt. Hur kansliarbetet skulle organiseras fick närmare utredas. Mycket talar dock för att man bör behålla ett centralt kansli som fick förse utskotten med erforderliga utredningsresurser. Någon ökning totalt av antalet tjänstemän är inte avsikten med förslagen i motionen. Däremot bör den skisserade ordningen ge rationaliseringsvinster och därmed ökad effektivitet.

När det gäller ställningstagande till de resultat som kommer fram under revisionsarbetet bör revisionsavdelningen i de fall det bedöms lämpligt med åtgärder eller uttalanden från statsmakternas sida rapportera frågan till utskottet, som sedan i samband med budgetbehandling eller separat tar upp saken i ett betänkande. Med en sådan ordning bör man få erforderlig tyngd i revisionsarbetet, vilket är avgörande för att arbetet skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

För att hålla samman revisionsarbetet kan behövas ett särskilt organ. Detta kan t. ex. konstrueras så att varje revisionsavdelning utser en delegat till en kommitté som står under ledning av finansutskottets ordförande. De delegerade bör sammanträda ett par gånger om året för att samordna revisionsinsatserna. De bör också årligen publicera en berättelse om revisionsarbetets bedrivande i de olika avdelningarna.

3 Revisorernas förslag

I december 1974 beslöt riksdagens revisorer att tillkalla två förvaltnings-sakkunniga att utreda vissa frågor rörande revisorernas verksamhet och organisation (RR-utredningen). Utredningen avlämnade i mars 1977 sitt betänkande i ämnet, Riksdagens revisorer — organisation, arbetsrutiner, resurser. Efter beredning i en särskild delegation lade som tidigare nämnts revisorerna i början av 1978 fram förslag om vissa ändringar av nu tillämpade arbetsformer (Förs. 1977/78: 12). I förslaget hemställdes att riksdagen

1. beslutar om en ändring av personalorganisationen vid revisorernas kansli i enlighet med förslaget, att gälla fr. o. m. den 1 juli 1978, samt för revisionens lönekostnader (inklusive kostnader för konsulter) anvisar ytterligare 775 000 kronor för budgetåret 1978/79;

2. godkänner de av revisorerna förordade nya benämningarna statsrevisionen och statsrevisorer;

†1 Riksdagen 1978/79. 2 saml. Nr 4

3. antar det vid skrivelsen fogade förslaget till lag med instruktion för statsrevisionen.

Vid riksdagens behandling av förslaget i maj 1978 avslogs revisorernas framställning enligt punkten 1 såvitt avsåg ytterligare anslag för budgetåret 1978/79, medan förslaget i övrigt överlämnades till arbetsformsutredningen.

De av revisorerna förordade förändringarna av verksamhetsformer och organisation kan sammanfattas i följande punkter:

3.1 Allmän planering

Beträffande verksamhetens inriktning och omfattning bör enligt revisorernas förslag utrymme för hastigt aktualiserade ärenden skapas genom att en ny utredningsenhet inrättas. Vad gäller den allmänna planeringen bör varje mandatperiod inledas med en konferens vid vilken revisorerna efter en gemensam diskussion med kanslipersonalen anger de huvudområden som särskilt skall uppmärksammas vid de efterföljande tre årens projektsökande verksamhet.

Revisorerna bör även på annat sätt öka sin medverkan i den allmänna planeringen bl. a. genom att aktivt bevaka sådana revisionella frågor som uppmärksammas vid riksdagsutskottens budgetberedning och genom att ingående bereda förslaget till årlig granskningsplan.

Respektive riksdagsutskott bör varje år beredas tillfälle att lämna synpunkter på frågor som kan vara av värde att uppmärksamma vid granskningsplanens utformning.

Granskningsplanen bör i princip vara ettårig och anpassad till de utredningsresurser som står till förfogande. Kansliets projektsökande verksamhet bör intensifieras och systematiseras.

3.2 Granskningsförloppet

För att revisorerna skall få tillfälle att bättre styra utredningsarbetets inriktning i varje enskilt granskningsärende bör de genom det tilltänkta arbetsutskottet ta ställning till de allmänna granskningsanvisningar som kanslichefen i samråd med berörd enhetschef och ansvarig utredare gör upp när ett granskningsprojekt skall påbörjas. I samma syfte bör vederbörande revisionsavdelning ta ställning till den mer detaljerade arbetsplan som sedermera utarbetas för projektet.

I de fall avdelningen finner det önskvärt bör den i utredningsarbetets slutskede erhålla en muntlig redogörelse för vad som kommit fram vid undersökningen. Avdelningarna bör alltid någon månad i förväg underläggas om när en granskningspromemoria är att vänta.

Kanslichefen bör två gånger årligen lämna revisorerna i plenum en redogörelse för utredningsläget i stort.

När en granskningspromemoria sänds ut på remiss bör revisorerna i sin åtföljande missivskrivelse ange i vilka frågor de särskilt önskar höra respektive remissorgans åsikt. Den eller de revisorer som vill få från granskningspromemorian avvikande synpunkter belysta vid remissbehandlingens bör redovisa sin uppfattning i samma missivskrivelse.

När remissyttrandena har kommit in föredras de på avdelningen som lämnar anvisningar för hur ärendet skall avslutas.

Tidsåtgången och kostnaderna för varje avslutat granskningsprojekt bör stämmas av mot arbetsplanens uppgifter.

Den löpande bevakningen av revisionens effekter bör intensifieras i någon mån.

3.3 Organisation

Ett arbetsutskott, bestående av revisorernas tre ordförande och ytterligare en revisor samt kanslichefen, bör inrättas. Utskottet bör få till uppgift att — sedvanliga granskningsärenden frånräknade — bereda alla för revisionsverksamheten viktiga frågor innan de tas upp till avgörande av revisorerna i plenum. Utskottet bör också ges befogenhet att självt fatta beslut i vissa frågor av framför allt administrativ natur.

En tredje utredningsenhet, bestående av en enhetschef, två handläggare och en assistent, bör inrättas.

Ytterligare en handläggartjänst bör inrättas vid stabsenheten.

Ett meddelat göromålsförordnande på en tjänst som expeditionsassistent bör omvandlas till en fast tjänst.

De administrativa uppgifternas fördelning mellan kanslichef, byråsekreterare och expeditionsassistent bör ses över.

De medel revisorerna disponerar för anlitande av utomstående konsulter bör räknas upp med 100 000 kronor.

3.4 Övriga frågor

Verksamhetsberättelsens utformning bör ses över.

Pressmeddelanden bör i allmänhet inte sändas ut förrän revisorerna själva har fattat beslut i ett granskningsärende. Förutsättningarna för att få revisorernas beslut redovisade i tidskriften Från Riksdag & Departement bör undersökas.

Större resurser än för närvarande bör sättas av för kanslipersonalens utbildning.

Innan en länsresa anträds, bör revisorerna erhålla en orientering i de frågor som de kommer att möta under besöket. De erfarenheter som vinn under länsresorna bör redovisas i särskilda reseberättelser.

Riksdagens revisorer bör i fortsättningen kallas för statsrevisorer och den institution som de företräder för statsrevisionen.

4 Tidigare reformer*

4.1 Tiden fram t. o. m. 1949 års reform

Riksdagens revisorer har sitt ursprung i den riksdagsrevision som inrättades åren 1779—1782. I samband med tillkomsten av 1809—1810 års författning utvidgades dess granskningsområde till att omfatta inte bara riksbanken och riksgäldsfullmäktige utan också den Kungl. Maj:t underställda förvaltningen. Under bortåt 150 år, till 1949, bedrevs granskningen som en tidsbegränsad revisionsförrättning, förlagd till hösten.

Till en början utfördes allt arbete inom revisionen av revisorerna själva. 1937 fick dock revisorerna rätt att utse sekreterare. 1949 lades grunden till det moderna revisionsarbetet genom att revisionen ombildades till ett kontinuerligt verkande organ med ett fast kansli, bestående av en kanslichef och tre byrådirektörer.

Denna förstärkning motverkades emellertid av den samtida omläggningen av riksdagsarbetet. Redan under krigsåren hade riksdagen börjat arbeta också under hösten och därmed måste revisionsuppdraget konkurrera med riksdagsarbetet i övrigt och fick snarast karaktären av en bisyssla. De praktiska svårigheterna förstärktes av att revisorerna, enligt praxis, innehade sina uppdrag högst två eller tre år, och av att man vid val av revisorer fäste större vikt vid riksdagsledamöternas ålder än deras personliga intresse.

Räkenskapskontrollen hade från början dominerat revisionens arbete. Denna uppgift fick alltmer stå tillbaka till förmån för ökade insatser av sakrevisionell eller förvaltningsrevisionell karaktär. Räkenskapsgranskningen hade till stor del avvecklats i början av 1940-talet.

En annan händelse som kom att få väsentlig betydelse för riksdagens revisorer var att särskilda sakrevisions- och rationaliseringsorgan inrättades under Kungl. Maj:t. 1943 tillkom statens sakrevision och statens organisationsnämnd. Statens sakrevision sammanfördes 1960 med riks-räkenskapsverket — som nästan helt ägnade sig åt kameral revision — till ett centralt verk för revision och redovisning, riksrevisionsverket. Samtidigt bildades ett centralt verk för rationalisering, statskontoret, genom att statens organisationsnämnd uppgick i det gamla statskontoret. Härigenom kom Kungl. Maj:t att förfoga över revisions- och rationaliseringsresurser som vida översteg riksdagens revisorers.

4.2. 1967 års reform

Under 1960-talet uppkom nya krav på reformering och förstärkning av riksdagens revisorer. En riksdagskommitté tillsattes 1966 för att utreda riksdagens revisorers verksamhet. Kommitténs förslag behandlades

* Detta avsnitt har hämtats från RR-utredningens betänkande (bil. 5).

1967 av konstitutionsutskottet, vars utlåtande (KU 1967: 70) har blivit ett grundläggande policydokument för riksdagens revisorer. Riksdagen fattade 1967 beslut i enlighet med KUs utlåtande.

KUs utlåtande har fått sin största betydelse inom tre områden: riksdagsrevisionens konstruktion, verksamhetens inriktning samt handläggning av granskningsärenden.

Frågan om riksdagsrevisionens konstruktion debatterades under 1960-talet. Motionsvägen hade år 1965 föreslagits att omvandla revisionen till ett utskott. 1965 års revisorer hade föreslagit att riksdagens revisorer skulle samordnas med riksrevisionsverket (RRV) till ett riksdagens verk med en av riksdagen särskilt utsedd styrelse. Dessa förslag avstyrktes emellertid av KU som i stället föreslog att riksdagens revisorer skulle jämföras med riksdagens fullmäktige, främst riksgäldsfullmäktige. I konsekvens härmed förordade KU att revisorerna, liksom fullmäktige, skulle utses med hänsyn till intresse, erfarenhet och lämplighet i övrigt samt att de skulle utses för tre år med möjlighet till omval. Någon ändring av antalet revisorer ville KU inte föreslå; dock borde de tolv revisorssuppleanterna få möjlighet att löpande följa revisionsarbetet.

KU avgav i sitt utlåtande en allmän programförklaring rörande verksamhetens inriktning. Grundtanken var att riksdagens revisorer skulle lägga tyngdpunkten i sitt granskningsarbete vid "frågor av principiell och generell innebörd". Då granskningen inriktades på allt mer övergripande frågor ansåg KU att det vore naturligt att något nedbringa det antal ärenden som brukade slutredovisas varje år — mellan 30 och 40. Någon mer preciserad uppgift om granskningsverksamhetens önskvärda omfattning gavs emellertid inte.

Den kanske viktigaste förändringen som man, enligt KUs rekommendationer, beslutade 1967 gällde handläggningen av granskningsärenden. Tre huvudpunkter bör nämnas.

För det första fick revisorerna befogenhet att själva inhämta yttrandet från berörda organ över vad som framkommit vid granskningen. Tidigare skedde detta först i efterhand genom Kungl. Maj:ts försorg. Genom den nya ordningen fick revisorerna ett mer allsidigt underlag för sina beslut.

För det andra fick revisorerna befogenhet att vända sig direkt till regeringen med framställningar i anledning av vad som uppmärksammats vid granskningen. Tidigare måste de vända sig till riksdagen, som i sin tur kunde vända sig till regeringen. Sedan dess har revisorerna ofta vänt sig direkt till regeringen, vilket bl. a. medfört en smidigare och snabbare handläggning.

För det tredje beslöts att varje granskningsärende skulle slutföras och redovisas för sig. Tidigare hade alla årets ärenden slutförts till och redovisats i den årliga revisionsberättelsen. Resultatet av nyordningen blev att man fick en jämnare arbetsrytm.

Slutligen förstärktes kansliet med en tjänst som byråchef, tre tjänster som byråassistent, en tjänst som kansliskrivare och en tjänst som vaktmästare.

4.3. 1969 års översyn av personalorganisationen

Personalorganisationen visade sig ganska snart vara mindre lämplig. Bl. a. var det svårt att rekrytera tillräckligt kvalificerad personal. Revisorererna uppdrog därför 1969 åt en särskild utredningsman att undersöka vilka förändringar i personalorganisationen som lämpligen borde göras. Förändringarna skulle ske inom 1967 års personalkostnadsram.

Resultatet av utredningen blev att riksdagen 1969 beslutade om en kvalitativ förstärkning av kansliresurserna samtidigt som antalet tjänstemän minskade med en.

Utöver detta fick 1969 års översyn av personalorganisationen två viktiga konsekvenser. För det första övergick revisorererna till en fastare och mer långsiktig planering av verksamheten. Årliga granskningsplaner upprättades. För det andra uppmärksammades behovet av en förutsättningslös utredning av riksdagens revisorers konstitutionella ställning och uppgifter samt av deras personalorganisation.

4.4. 1970 års översyn av revisionens konstitutionella ställning och uppgifter

Efter framställning från revisorererna tillsatte talmanskonferensen en parlamentarisk utredning, som antog namnet 1970 års revisionsutredning.

I utredningens uppdrag ingick att bedöma riksdagens revisorers konstitutionella ställning. Denna fråga hade debatterats ända sedan 1940-talet då revisionsorgan under Kungl. Maj:t tillskapades. 1970 års revisionsutredning ville dock inte förorda en förändrad ställning för riksdagens revisorer. Utredningen anförde i sitt betänkande (Statsrevision. Uppgift, organisation och verksamhet 1971) att det var viktigt att slå vakt om och förstärka riksdagsrevisionen eftersom den var ett betydelsefullt instrument för riksdagens kontrollmakt. Att i princip en dubbel kontroll förekommer, dels genom organ under Kungl. Maj:t, dels genom organ under riksdagen, är en konsekvens av det parlamentariska systemet menade man i utredningen. Någon uppdelning av verksamhetsfältet mellan riksdagens revisorer och Kungl. Maj:ts revisionsorgan borde därför inte genomföras. Däremot borde det praktiska arbetet samordnas bättre. Bl. a. skulle riksdagens revisorer kunna lämna över vissa ärenden till riksrevisionsverket och revisionskontoren för utredning.

Huvuddelen av utredningens arbete ägnades åt att precisera inriktningen av revisionens granskning. KU hade 1967 i sin allmänna pro-

gramförklaring sagt att granskningen borde inriktas på "frågor av principiell och generell innebörd". Detta konkretiserades av utredningen till "frågor som är av betydelse för mera väsentliga statsfinansiella eller förvaltningsekonomiska förhållanden eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner". För att ytterligare precisera innebörden av begreppet presenterade och diskuterade utredningen också vissa huvudområden för granskningen.

1970 års revisionsutredning diskuterade vidare organisationen för riksdagens revisioner. Frågan om revisorernas roll i granskningen belystes. Utredningen fann att den arbetsfördelning som utvecklats mellan revisorer och kansli, där revisorerna hade de bedömande och beslutande uppgifterna medan kansliet hade de förvaltningsbevakande, förslagsställande och utredande uppgifterna, kunde anses ändamålsenlig.

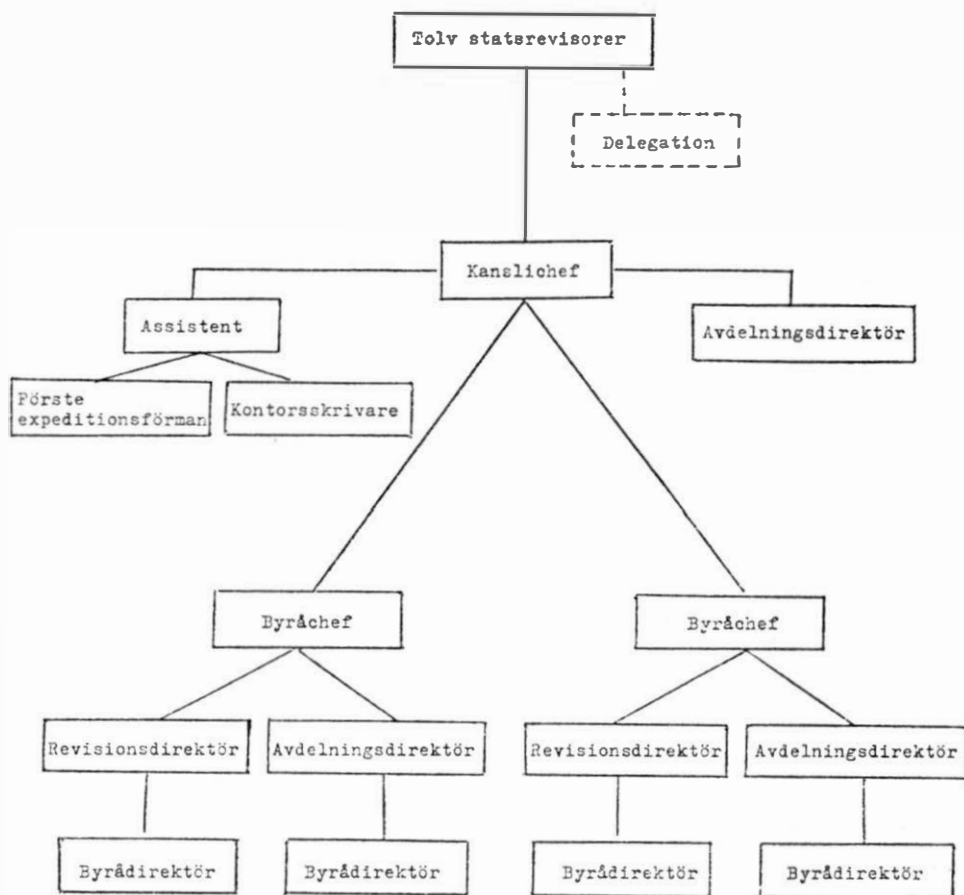
Någon minskning av antalet revisorer ville utredningen inte förorda. Däremot ville utredningen förenkla handläggningen genom att avskaffa de tre avdelningar som revisorerna organiserats i. Beredningen av granskningsärenden borde i stället överlåtas till en särskild delegation, bestående av fem revisorer med revisionens ordförande som ordförande.

Utredningen föreslog att revisorerna i fortsättningen skulle benämnas statsrevisorer och revisionen statsrevisionen.

Utredningen föreslog avslutningsvis en förstärkning av kansliet med totalt fem handläggartjänster. Fyra av dessa (två revisionsdirektörer, en avdelningsdirektör, en byrådirektör) skulle ha utredaruppgifter, medan den femte (en avdelningsdirektör i stabsbefattning) skulle biträda kanslichefen med främst verksamhetsplanering.

Utredningen föreslog att granskningsarbetet inom kansliet skulle organiseras i två utredningsenheter, var och en bestående av två projektgrupper. Uppställningen på nästa sida visar utredningens förslag till organisationen för riksdagens revisorer och dess kansli.

Riksdagen beslutade 1971 om ändrad personalorganisation för riksdagens revisorers kansli i enlighet med utredningens förslag. Den föreslagna omorganisationen av kansliet kunde därmed genomföras. Utredningens förslag i övrigt överlämnades till grundlagberedningen för vidare prövning. I materialet ingick även ett förslag till ny instruktion för riksdagens revisorer.

Föreslagen organisation för statsrevisionen**4.5. Grundlagsarbetet**

Grundlagberedningen tog i sitt betänkande (SOU 1972: 15) tämligen kortfattat upp frågan om riksdagens revisorer.

Beredningen ansåg att riksdagens revisorers ställning och verksamhetsinriktning borde bibehållas. För att stärka riksdagens kontrollmakt ansåg beredningen det vara lämpligt att riksdagsutskotten i framtiden systematiskt granskade utfallet av beslutade reformer.

Beredningen tog inte i detalj ställning till alla förslag som 1970 års revisionsutredning fört fram. Dock avtog beredningen förslaget att av-

skaffa avdelningarna. Beredningen avslog också förslaget att riksdagens revisorer skulle få befogenhet att överlämna vissa ärenden till revisionsverket och revisionskontoren med motiveringen att "man inte bör skapa något dubbelt huvudmannaskap för dessa organ" (s. 211). Kungl. Maj:t godtog (prop. 1973: 90) vad grundlagsberedningen förordat om riksdagens kontrollmakt och dess organisation. I propositionen gick man dock inte närmare in på frågan om riksdagens revisorers organisation och arbetssättet utan hänsköt dessa frågor till riksdagen.

4.6 1974 års instruktion

Det blev således konstitutionsutskottet som fick behandla resterande förslag till förändringar och ny instruktion som framförts av 1970 års revisionsutredning. I sitt utlåtande (1974: 65) anförde KU vissa principiella riktlinjer för riksdagens revisorers verksamhet. Att institutionen utgör "ett väsentligt led i riksdagens kontrollmakt" slogs fast (s. 6). För att fullgöra sina betydelsefulla uppgifter är revisionen "på ett avgörande sätt beroende av de enskilda revisorernas personliga insatser" sade utskottet vidare (s. 6). I fråga om inriktningen av verksamheten konstaterade utskottet att "enighet rått om att arbetet måste koncentreras till principfrågor och frågor av mera allmän karaktär" (s. 6f).

KUs förslag till ny instruktion utgick från dessa grundprinciper. Önskemålen om att granskningen skulle inriktas på frågor av större räckvidd kom till klarare uttryck än tidigare. Vidare stadfästes i instruktionen att granskningsverksamheten skulle bedrivas enligt en årligen fastställd granskningsplan. Bestämmelsen om att revisorerna för ärendenas beredning skulle organiseras i tre avdelningar fick kvarstå trots att 1970 års revisionsutredning förordat att avdelningarna skulle avskaffas och en s. k. delegation i stället skulle inrättas.

Riksdagen fastställde 1974 KUs förslag till ny instruktion för riksdagens revisorer (RFS 1975: 9).

4.7 Tiden efter 1974

Riksdagens revisorer hade under perioden 1965—1974 fortlöpande varit föremål för debatter och reformer. Trots detta kvarstod emellertid efter 1974 flera frågetecken. Redan hösten 1974 togs frågan om dimensioneringen av personalresurserna upp vilket i sin tur ledde till att RR-utredningen tillsattes.

5 Arbetsformsutredningens överväganden

5.1 Allmänna synpunkter

Under 1960- och 1970-talen har riksdagens revisorers organisation och verksamhet varit föremål för ingående överväganden i olika sammanhang. Fyra olika utredningar har sysslat enbart med revisionen eller delar därav, och dessutom har grundlagberedningen diskuterat vissa principiella frågor rörande revisionsarbetet. Trots det omfattande utredningsarbetet och de reformer som genomförts kan arbetsformsutredningen konstatera att det ändå föreligger en viss tveksamhet om riksdagens revision bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Ett utslag för denna tveksamhet är de motioner i ämnet under åren 1976—1978 vari krävts översyn av revisionen i syfte bl. a. att knyta verksamheten närmare till riksdagens utskott.

Genom riksdagens beslut i maj 1978 har ett förslag från riksdagens revisorer angående vissa förändringar av organisation och verksamhet inom revisionen överlämnats till utredningen tillsammans med motionen 1977/78: 1427, i vilken hemställts att riksdagen uppdrar åt arbetsformsutredningen att utreda frågan om riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid beakta vad som anförts i motionen. Utredningen har redan tidigare tagit upp frågan om riksdagens revisorer till behandling mot bakgrund av riksdagens beslut beträffande tidigare motioner i frågan.

En omläggning av revisionsverksamheten till att bedrivas inom utskottet rymmer en rad både praktiska och principiella problem, vars belysning fordrar ett utredningsarbete av helt annan omfattning än som anses lämplig inom arbetsformsutredningens ram. Enligt utredningens bedömning bör man emellertid, genom reformer inom det nuvarande systemet kunna komma till rätta med åtminstone en del av de problem som finns i nu gällande ordning och som också påtalats bl. a. i de aktuella motionerna. De begränsade förslag som läggs fram i det följande har den fördelen att de kan genomföras snabbt. Det ter sig naturligt att man avvaktar resultatet av en sådan delreform innan man tar ställning till mer genomgripande förslag av t. ex. den art som förs fram i motionerna.

Utredningen har stannat för att behandla tre delfrågor, vilka framstår som särskilt betydelsefulla om man skall kunna uppnå en effektivisering av verksamheten. För det första rör det de valda revisorernas möjligheter att delta i arbetet med hänsyn till bl. a. de krav som ställs på ledamöternas insatser tidsmässigt, för det andra sättet för avslutning av granskningsärendena dvs. till vem framställningar med anledning av granskningsverksamheten i fortsättningen bör riktas. Slutligen gäller det anknytningen av revisionens arbete till riksdagen och dess utskott.

I det följande behandlas sålunda vart och ett av de nämnda områdena varvid läggs fram vissa förslag till reformer. Utredningen vill som nyss

sagts framhålla att det i ett längre tidsperspektiv inte kan uteslutas att behov uppkommer att företa ytterligare förändringar beträffande riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer.

5.2 Revisorernas arbetsbelastning

Vid den genomgripande reformeringen av statsrevisionen 1949 omvandlades riksdagens revisorer till ett permanent organ med fast kansli. Tidigare hade revisorernas verksamhet inneburit en tidsbestämd revisionsförrättning om två, senare tre månader avseende det senast avslutade verksamhetsåret. Först 1937 fick revisorerna sitt sekreterarbehov bättre tillgodosett. Arbetet planlades vid ett konstituerande sammanträde innan själva revisionsförrättningen började. För revisorernas medverkan i revisionsarbetet har utvecklingen inneburit en förskjutning från direkta granskningsinsatser avseende såväl initiativ till som genomförande av olika granskningsärenden, till bedömning av förslag och färdigt utredningsmaterial som har framtagits och presenterats av revisorernas kansli. Revisionsuppdraget har måst fullgöras i huvudsak samtidigt med övrigt riksdagsarbete med åtföljande konkurrens om tiden. Det har sålunda ofta påtalats att det visat sig svårt för revisorerna att avsätta tid för en mera omfattande insats som revisor.

Problemet med möjligheterna för revisorerna att avsätta tillräckligt med tid för sitt uppdrag var aktuellt redan för 1966 års utredning angående riksdagens revisorers verksamhet. För att komma till rätta härmed liksom att uppnå bättre kontinuitet m. m. framfördes tanken på att revisionen skulle omvandlas till ett utskott. Därigenom skulle den rådande intressesplittringen elimineras ”och revisionen följaktligen kunna påräkna vederbörandes arbetsinsats på ett helt annat sätt än för närvarande”.

Konstitutionsutskottet (KU 1967: 60) avvisade emellertid av flera skäl tanken på omvandling av revisionen till ett utskott. Beträffande den här aktuella frågan om att göra revisorsuppdraget till en huvudsyssla anförde utskottet:

Utskottet har sålunda svårt att föreställa sig att en önskvärd rekrytering till revisionen kan åstadkommas om revisorerna nödgas för en längre följd av år avstå från att delta i utskottsarbetet. Det bör uppmärksammas att, om ett revisionsutskott skall medföra de fördelar som avses, ledamöterna även måste bli förhindrade att följa ett annat utskott som suppleanter. Placering i detta utskott skulle i så fall betraktas som att i viss mån bli ställd utanför det egentliga riksdagsarbetet.

Det måste sålunda förutses att ett revisionsutskott skulle få med avseende på ledamöternas rekrytering och deltagande i arbetet följa andra normer än dem som tillämpas inom de nuvarande ständiga utskotten. Som en följd därav har utskottet inte kunnat finna att några sådana fördelar skulle kunna vinnas genom revisionens omvandling till ett utskott,

att en fortsatt prövning av de konstitutionella aspekterna på denna lösning bör ske på sätt utredningen förordat.

Det synes emellertid utskottet fullt möjligt att åstadkomma en väsentlig effektivisering av revisionen med bibehållande av nuvarande organisationsform. Det torde dock vara ofrånkomligt att göra avkall på önskemålet att varje revisor skall ha detta uppdrag som sin huvudsyssla inom riksdagen. Detta bör inte hindra att en bättre ordning än den nuvarande ernås. Ingen kritik har veterligen riktats mot exempelvis riksbanksfullmäktiges eller riksgäldsfullmäktiges funktionssätt. Konstruktionen av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor ger ytterligare ett exempel från senaste år på att viktiga uppgifter befunnits kunna handhas vid sidan av utskottsarbete.

Enligt utskottets uppfattning bör den eftersträlvade reformen beträffande revisorerna förverkligas genom att dessa jämställs med fullmäktige. De som närmast kommer i blickfältet är riksgäldsfullmäktige. Revisorernas arbetsbörda och verksamhetens förläggning delvis till tiden mellan riksdagens sessioner gör en sådan jämförelse välmotiverad.

Riksdagen delade utskottets uppfattning.

I 1970 års revisionsutredning diskuterades frågan om de valda revisorernas uppgifter inom revisionen i förhållande till tjänstemännen inom revisorernas kansli. Redan i sin skrivelse till talmanskonferensen 1970, vilken låg till grund för utredningsarbetet, gjorde utredningen vissa preciseringsåtgärder, bl. a. följande.

När riksdagens revisorer tillkom som institution i samband med den stora författningsomdaningen åren 1809—1810, grundades verksamheten i allt väsentligt på ett rent personligt granskningsarbete från ledamöternas sida. Detta var möjligt så länge omslutningen på den statliga budgeten höll sig inom snäva gränser, så länge statsförvaltningen var av begränsat omfång och därmed lätt att överblicka, så länge myndigheternas inre organisation var jämförelsevis enkel, så länge kontrollen över förvaltningen i huvudsak tog sig uttryck i en mer eller mindre fullständig räkenskapsgranskning och så länge denna granskning omfattade ett avslutat budgetårs förvaltning. I samma mån som statsverksamheten förändrats har det emellertid blivit allt svårare att upprätthålla en sådan form för revisionsarbetet. I dagens läge, kännetecknat av en ständigt växande statlig utgiftsexpansion under samtidig övergång till alltmer komplicerade system för förvaltningsverksamheten, är det inte heller realistiskt att föreställa sig att revisorerna vid sidan av andra ansvarsfulla och tidskrävande offentliga uppdrag skulle kunna följa utvecklingen på statsverksamhetens vidsträckta fält och själva underkasta förhållandena en kritisk belysning som underlag för mera djupgående revisionella undersökningar.

Utredningen anknöt till revisorernas framställning till talmanskonferensen och anförde:

De ytterligare upplysningar som utredningen har inhämtat i ämnet ger väsentligen samma bild av förhållandena som har tecknats i nyssnämnda skrivelse. Den statliga sektorns oavbrutna tillväxt och alltmer komplicerade beskaffenhet gör det inte längre möjligt för revisorerna

att utan åsidosättande av andra åligganden personligen ta del i det löpande granskningsarbetet, och på revisorerna ankommer i dag närmast uppgiften att fungera som en styrelse för den hithörande verksamheten. Den ändring i revisorernas ställning som således har inträtt bör enligt utredningens mening komma till uttryck i vederbörande grundlags- och instruktionsbestämmelser. Konkreta förslag härutinnan kommer att läggas fram i det följande. Utredningen vill emellertid samtidigt understryka, att en sådan formalisering av faktiskt rådande förhållanden inte syftar till någon begränsning av de befogenheter att fatta beslut som tillkommer revisorerna. Dessa befogenheter bör lämnas orubbade, såvida inte revisorerna själva finner det lämpligt att i något avseende delegera beslutanderätten till underlydande tjänsteman.

En närmare analys av styrelsefunktionens innebörd i förevarande fall leder enligt utredningen till följande slutsatser.

a) På revisorerna skall alltjämt ankomma att årligen fastställa granskningsplan. Revisorerna skall vidare under löpande verksamhetsår kunna komplettera denna granskningsplan med nya ärenden. Detta betyder att inte något ärende kan på allvar tas upp till undersökning inom revisionen utan att revisorerna har lämnat sitt medgivande härtill. Dock bör beaktas att riksdagen enligt utredningens i det föregående utvecklade förslag bör ha möjlighet att ge revisorerna i uppdrag att göra vissa undersökningar.

b) Revisorerna skall vidare besluta om remisser av granskningspromemorior och om framställningar till Kungl. Maj:t eller riksdagen i slutförda granskningsärenden. Revisorerna skall även godkänna och underteckna den årliga verksamhetsberättelsen.

c) Revisorerna skall besluta om föredragningar, besök och resor såvitt gäller revisionen i dess helhet.

d) Revisorerna skall besluta i petita- och personalärenden samt i andra administrativa ärenden av större räckvidd och principiell betydelse.

Utredningen vill i sammanhanget tillägga följande.

Att revisorernas arbetsinsatser under senare år framför allt knutits till beslutsfunktionen har inte inneburit att revisorerna avstått från självständiga granskningsuppslag, även om tyngdpunkten i den projektsökande verksamheten kommit att ligga på kansliet. Enligt utredningens mening är det av värde om revisorerna även i fortsättningen berikar granskningsarbetet med egna initiativ. Självfallet bör revisorerna därvid följa de allmänna riktlinjer för granskningens inriktning som har utvecklats i det föregående.

Utredningen föreslog att innehållet i de nämnda punkterna skulle införas i instruktionen för revisorerna.

Med hänvisning till grundlagberedningens pågående arbete ansåg sig konstitutionsutskottet (KU 1971: 37) inte böra ta ställning till de av utredningens förslag som berörde ändring av riksdagsordningen och instruktionen för riksdagens revisorer. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag att anhålla hos regeringen att det ifrågavarande betänkandet skulle överlämnas till grundlagberedningen.

Efter övervägande av frågan om riksdagsrevisionens ställning fann grundlagberedningen (SOU 1972: 15) allmänt att det inte fanns anled-

ning att göra några större ändringar i fråga om riksdagens revisorer. Beträffande revisorernas medverkan i revisionsarbetet gjordes följande ställningstagande, i motsats till vad 1970 års revisionsutredning hade förordat:

Vidare bör man icke befordra en utveckling i den riktningen, att den under riksdagen lydande revisionen får karaktären av ett riksrevisionsverket motsvarande verk, för vilket riksdagens revisorer utgör styrelse med bara ett måhända översiktligt grepp om verksamheten. Tvärtom bör revisorerna och deras suppleanter så mycket som möjligt ta personlig del i granskningen.

Detta uttalande mötte inga invändningar under riksdagsbehandlingen 1973 av grundlagspropositionen. Däremot hade riksdagens revisorer i yttrande över grundlagberedningens förslag bl. a. hävdat att det system för granskningsarbetets bedrivande som hade stadfästs genom beslut av 1971 års riksdag om revisorernas personalorganisation inte borde ändras till sina grundläggande principer samt att 1970 års revisionsutrednings uttalanden om granskningsverksamhetens uppläggning skulle tjäna som allmän vägledning för revisionsarbetets planering och utförande.

Riksdagens revisorer beslöt som tidigare nämnts 1974 att låta utreda revisionens verksamhet och personalorganisation. I direktiven till utredningen, RR-utredningen, angavs bl. a. att "tillämpade utredningsrutiner bör vidare övervägas, varvid syftet bör vara att riksdagens valda ledamöter i största möjliga utsträckning får insyn i och kontroll av granskningsarbetet". I utredningens betänkande framlades också vissa förslag med detta syfte. Samtidigt konstaterade man emellertid, att revisorerna och deras suppleanter endast har begränsad tid att avsätta för revisionen. Jämte revisorsuppdraget hade enligt utredningen en ordinarie ledamot av riksdagens revisorer hösten 1975 i genomsnitt ytterligare sju offentliga uppdrag: som ledamot eller suppleant i två utskott, två statliga uppdrag — bl. a. offentliga utredningar och verksstyrelser — samt tre primär- och/eller landstingskommunala uppdrag.

I revisorernas framställning till riksdagen (Förs. 1977/78: 12) vilken till vissa delar baseras på RR-utredningens förslag, framhävs också att syftet med översynen bl. a. varit att tillgodose ett från revisorernas sida uttalat önskemål om ökat inflytande över granskningsarbetets inriktning. Det framhålls att de nya riktlinjerna är ämnade att ge de enskilda revisorerna ett väsentligt ökat inflytande över revisionsarbetet, såväl i fråga om den projektsökande verksamheten som beträffande urvalet av granskningsärenden och de olika projektens mer detaljerade uppläggning. Revisorerna bör framdeles få en närmare anknytning till det löpande kansliarbetet genom att ett arbetsutskott inrättas för beredning av alla för verksamheten viktiga frågor med undantag av sedvanliga granskningsärenden, vilka alltså förutsätts bli behandlade på någon av de tre avdelningarna. Detta nya utskott bör också ges befogenhet att självt fatta beslut i vissa frågor av framför allt administrativ natur.

En av utgångspunkterna i motionen 1975/76: 928 är att revisionen skall ske under fast parlamentarisk ledning. Motionärerna anser att riksdagens granskning av statsverksamheten bör få sin speciella karaktär genom de av riksdagen valda ledamöternas mera aktiva medverkan. De bör sålunda inte enbart bedöma vilka ärenden som skall tas upp och göra de slutliga ställningstagandena till resultatet av granskningen, utan bör genom tät, kontinuerlig rapportering om utredningsarbetet ha möjlighet att fastställa dess inriktning och uppläggning. Motionärerna menar att en parlamentarisk medverkan av nämnt slag fordrar att fler ledamöter än f. n. engageras i granskningen. Som ett alternativ för man fram att revisionsverksamheten kan utföras inom ramen för riksdagens utskottsorganisation. Varje utskott skulle välja en revisionsavdelning om förslagsvis fem ledamöter, som inom utskottets verksamhetsområde har att utföra revisionen.

Samma grundläggande tankegång återkommer i motionen 1976/77: 570. Motionärerna anser att den avgörande faktorn vid bedömningen av formen och sättet för revisionsarbetet bör vara att parlamentarikerna får ett reellt inflytande inte bara på bedömningen av vunna resultat utan även på inriktningen av arbetet. Man påpekar att med hänsyn till den starka tillväxten av den statliga sektorn fordrar detta en ökad insats från riksdagsledamöternas sida och att mycket talar för att fler ledamöter än f. n. engageras i arbetet.

Utöver vad som anfördes i de två ovan nämnda motionerna pekas i motionen 1977/78: 1427 på möjligheten att utöka antalet riksdagsrevisorer inom ramen för nuvarande ordning för att minska revisorernas arbetsbelastning, och för att uppnå en effektivare parlamentarisk styrning av revisionen. Som förstahandslösning framhålls dock ett överförande av revisionsarbetet till riksdagens utskott.

Mot bakgrund av vad ovan upptagits vill arbetsformsutredningen anföra följande. Frågan om arten och omfattningen av de valda revisorernas medverkan i revisionsarbetet har på senare år blivit ett huvudproblem i diskussionen om riksdagens revision av statsförvaltningen. Genom 1949 års reform, då revisorerna fick en helt ny organisation och arbetet kom att pågå året om skapades en ny situation för revisorerna. Man fick nu ett fastare utbyggt kansli med fler tjänstemän för beredning av ärenden, för utredningsverksamheten m. m. — uppgifter som tidigare i stor utsträckning åvilat revisorerna själva med tillgång till endast ganska begränsade sekreterarresurser. Den växande omfattningen av statsverksamheten har efter hand medfört allt större svårigheter för revisorerna att hålla sig informerade om hela granskningsområdet. Antalet revisorer har hela tiden varit oförändrat, tolv ordinarie och lika antal suppleanter. Samtidigt som således revisorsuppdraget i sig har blivit mera krävande, har arbetssituationen för riksdagsledamöterna generellt blivit väsentligt mera ansträngd. Riksdagen pågår längre tid på året, och under veckorna måste allt fler dagar avsättas till riksdagsarbetet.

Denna utveckling har för riksdagsrevisionens del inneburit att allt mer av själva granskningsverksamheten överförts till kansliet. Detta kommer till uttryck i 1970 års revisionsutrednings betänkande, i vilket hävdas att "den statliga sektorns oavbrutna tillväxt och alltmer komplicerade beskaffenhet gör det inte längre möjligt för revisorerna att utan åsidosättande av andra åligganden personligen ta del i det löpande granskningsarbetet, och på revisorerna ankommer i dag närmast uppgiften att fungera som en styrelse för den hithörande verksamheten." Utredningen ansåg att denna ändring i revisorernas ställning borde komma till uttryck i vederbörande grundlags- och instruktionsbestämmelser.

Revisionsutredningens betänkande överlämnades i sin huvuddel till grundlagberedningen för övervägande (se KU 1971: 37). Enligt beredningens uppfattning allmänt fanns det som tidigare nämnts inte anledning att göra några större ändringar i fråga om riksdagens revisorers ställning. Man borde således inte befordra en utveckling i den riktningen, att den under riksdagen lydande revisionen alltmer fick karaktären av ett riksrevisionsverket motsvarande organ, för vilket riksdagens revisorer utgjorde styrelse med ett kanske bara översiktligt grepp om verksamheten. Tvärtom ansåg beredningen att revisorerna och deras suppleanter så mycket som möjligt borde ta personlig del i granskningen. Någon ändring av revisorernas antal borde enligt beredningen inte aktualiseras.

Som tidigare nämnts gjordes under riksdagsbehandlingen av grundlagspropositionen inga invändningar mot beredningens synpunkter beträffande riksdagsrevisionens ställning. Även arbetsformsutredningen anser att i det fortsatta arbetet med reformeringen av riksdagens revisorers organisation och verksamhet bör grundlagsberedningens uttalanden alltjämt vara vägledande. Ett framtida läge där riksrevisionsverket och riksdagens revisorer har i princip samma arbetssätt, arbetsfält och arbetsmetoder ter sig inte önskvärd. Regeringen har i vårt parlamentariska system huvudansvaret för myndigheternas verksamhet och har till sitt förfogande organ med uppgift att befordra effektivitet i statsförvaltningen. Riksdagen har i kraft av sin kontrollmakt en skyldighet att genom sin revision göra en granskning dels av riksdagens egna verk, dels av statsförvaltningen i övrigt på grundval av de initiativ som tas av revisorerna, riksdagen eller dess utskott.

Enligt utredningen bör sålunda inte någon dubblering av den statliga revisionsorganisationen komma till stånd. Genom ett mera aktivt deltagande av revisorerna själva bör arbetet kunna få en inriktning som stämmer överens med riksdagsrevisionens uppgift som parlamentariskt kontrollorgan. I linje med RR-utredningens förslag bör revisorerna kontinuerligt följa de olika momenten i granskningsarbetet. Det parlamentariska inflytandet bör sålunda öka beträffande projektsökning och styrning av beslutade granskningsprojekt. Genom en tätare och mer

regelbunden avrapportering från revisorernas kansli om granskningsarbetets förlopp ges ökade möjligheter för parlamentarikerna att påverka arbetets uppläggning. Detta aktualiserar i sin tur problemet med arbetsbelastningen för de valda revisorerna. Revisionens arbete pågår numera under hela året, och riksdagens arbete tar också i anspråk större delen av året. Därför måste revisionsuppdraget fullgöras i stor utsträckning parallellt med övrigt riksdagsarbete. En möjlighet att lösa detta problem är att en riksdagsrevisor inte samtidigt får vara ledamot eller suppleant i utskott. Genom en sådan ordning skulle i viss utsträckning ökad tid vinnas för fullgörande av revisorsuppdraget. Det kan erinras att 1966 års revisionsutredning på sin tid föreslog att revisionen skulle ombildas till ett utskott bl. a. för att uppnå en sådan effekt. Farhågor restes dock i sammanhanget för att revisorsuppdraget inte skulle bli tillräckligt attraktivt, om samtidigt utskottsarbete uteslöts för revisorerna. Detta skulle alltså kunna leda till icke önskvärda rekryteringssvårigheter för revisionen. Arbetsformsutredningen har efter övervägande av denna fråga kommit till samma uppfattning och vill tillägga att ett annat skäl till att inte införa en sådan ordning är att det är i egenskap av utskottsledamot som revisorn har de bästa möjligheterna att få uppslag till granskningsärenden.

Att genom särskilda bestämmelser i övrigt begränsa revisorernas övriga uppdrag är självfallet inte möjligt. I första hand måste man liksom hittills lita till att de som utsetts till revisorer avväger sina uppdrag så att tillräcklig tid för revisorsuppdraget står till buds. Särskilt gäller detta för revisionens ordförande och vice ordförandena för vilka dessa uppdrag enligt utredningen måste betraktas som särskilt betydelsefulla vid sidan av övrigt riksdagsarbete.

En ökning av antalet revisorer kan, som nämns i motionen 1977/78: 1427, vara en annan väg att gå för att bemästra problemet med arbetsbelastningen för revisorerna. Man kunde tänka sig att öka antalet revisorer med fyra så att ytterligare en avdelning kunde inrättas. Därigenom skulle måhända möjligheterna för revisorerna att på ett mer aktivt sätt ta del i granskningsarbetet befrämmas. Då det som utredningen i det föregående anfört inte är avsett att riksdagens revisorer skall utvecklas till ett ämbetsverk motsvarande riksrevisionsverket och en ökning med ytterligare fyra revisorer jämte lika stort antal suppleanter kan befaras leda till en alltför otymplig organisation har utredningen dock stannat för att föreslå att antalet revisorer i vart fall tills vidare bör vara oförändrat.

5.3 Framställningar från revisorerna med anledning av granskningsärendena

Enligt 12 § i riksdagens revisorers instruktion skall revisorerna hos riksdagen eller regeringen göra de framställningar som de finner be-

fogade med anledning av vad som har uppmärksammats vid granskningen. Möjligheten att rikta framställningar direkt till regeringen infördes 1967 i anslutning till behandlingen av förslag från 1966 års utredning om riksdagens revisorer. Tidigare måste revisorerna vända sig till riksdagen, som i sin tur avgjorde huruvida framställning till regeringen skulle göras. Denna nya ordning tillkom på förslag av konstitutionsutskottet, med följande motivering.

I ett hänseende har utskottet funnit sig böra gå utöver utredningens förslag. Detta sammanhänger delvis med att utskottet ställt sig avvisande till att omvandla revisionen till ett utskott. En fördel från revisorernas synpunkt, som hade följt av detta förslag, hade varit att de kunnat kommunicera direkt med riksdagen. Deras framställningar till riksdagen avser regelmässigt, i den mån de påkallar något riksdagens beslut, att skrivelse skall avlätas till Kungl. Maj:t om viss fråga. Utskottet har övervägt om revisorerna bör ges rätt att vända sig direkt till Kungl. Maj:t. Härvid har särskilt beaktats att riksdagens ombudsmän alltsedan institutionen inrättades 1809 haft sådan befogenhet och att denna alltid ansetts vara av stort gagn. Utskottet anser att motsvarande rätt bör ges även åt revisorerna. Riksdagsbehandlingen av framställningar från revisorerna bör emellertid inte avskaffas utan endast ytterligare en handlingsmöjlighet öppnas för revisorerna. Utskottet har närmast tänkt sig att revisorerna skall kunna vända sig direkt till Kungl. Maj:t med sådana framställningar, som utan att innefatta direkt kritik mot en myndighet åsyftar att viss fråga skall uppmärksammas eller utredas, att vissa bestämmelser bör ändras eller liknande. Ärenden av sådant innehåll har varit talrika i revisorernas berättelser från de senare år som utskottet studerat.

Frågan har inte behandlats i de senare utredningarna om revisorernas verksamhet.

Arbetsformsutredningen har undersökt i vilken utsträckning revisorerna har utnyttjat möjligheten att göra framställningen direkt till regeringen och jämfört med hur ofta sådan i stället gjorts till riksdagen. Resultatet framgår av nedanstående tabell.

	Skrivelse till regeringen	Skrivelse till riksdagen
1968	3	—
1969	6	4
1970	6	—
1971	7	—
1972	6	—
1973	3	2
1974	9	—
1975	9	—
1976	9	1
1977	5	1
Totalt 1968—1977	63	8

Som framgår av tabellen har den 1968 införda möjligheten för revisorerna att göra hänvändelser direkt till regeringen blivit helt dominerande jämfört med möjligheten att gå till riksdagen.

Detta har inneburit, att riksdagen i ytterligt begränsad utsträckning fått tillfälle att följa upp revisionens verksamhet i de enskilda granskningsärendena. Utredningen anser i och för sig att det kan finnas vissa skäl för att behålla nuvarande ordning med möjlighet för revisorerna att göra framställningar med anledning av granskningsärenden direkt hos regeringen. För riksdagens del är det emellertid bl. a. ur informations-synpunkt en betydande nackdel att inte utskott och kammare kan delta i slutbehandlingen av granskningsärendena.

Mot bakgrund av uttalanden i de nu aktuella motionerna, RR-utredningen och revisorernas eget förslag om önskvärdheten av en närmare anknytning av revisionen till riksdagsarbetet har utredningen övervägt frågan om det är nödvändigt att behålla möjligheten för revisorerna att vända sig direkt till regeringen. I stället skulle revisorerna i framställning till riksdagen begära att riksdagen prövar frågan huruvida framställning till regeringen i ärendet bör göras. Handläggningen skulle visserligen fördröjas något, men detta kan enligt utredningen inte vara någon vägande nackdel, och den bör helt uppvägas av den ökade tyngd som framställningen skulle få, om riksdagen ställde sig bakom framställningen.

Utredningen föreslår därför att instruktionen för riksdagens revisorer ändras så att revisorerna måste vända sig till riksdagen med de framställningar de finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen. Det blir sedan som nyss sagts riksdagens sak att efter sedvanlig behandling i fackutskotten ta ställning till vad som skall ske i ärendet.

5.4 Närmare anknytning av revisionen till riksdagens utskott

Ett genomgående drag i de aktuella motionerna är som nämnts önskemålet om närmare anknytning av revisionen till riksdagens arbete. RR-utredningen hade också som en grundtanke att revisionen i ökad omfattning borde samverka med myndigheter och andra organ och föreslog bl. a. en ökad samverkan med riksdagen och dess utskott. I revisionens förslag finns också en strävan efter att ge revisionen en närmare anknytning till det löpande riksdagsarbetet.

I avsnittet beträffande allmän planering och projektsökning anför revisorerna i sitt förslag bl. a. följande:

Revisorerna har genom sina övriga engagemang en mycket vid kontaktyta och har därigenom goda förutsättningar att i ett flertal olika sammanhang komma i beröring med frågor av intresse för revisionsverksamheten. Helt naturligt är därvid deras riksdagsuppdrag av sär-

skild betydelse. Enligt delegationens mening vore det av stort värde om denna naturliga länk till riksdagen kunde utvecklas i syfte att ge revisionen en närmare anknytning till det löpande riksdagsarbetet. Delegationen vill därför förordna att de enskilda revisorerna mer aktivt bevakar sådana revisionella spörsmål som uppmärksammas vid riksdagsutskottens budgetberedning och för revisorerna i plenum anmäler iakttagelser av större principiell vikt.

Eftersom den på enskilda revisorer ankommande bevakningen av riksdagsutskottens arbete endast undantagsvis kan täcka samtliga utskott, bör revisionen även upprätthålla en direkt kontakt med ledningen för respektive utskott. Revisionens ordförande bör av denna anledning tidigt varje höst genom en skrivelse informera utskottens ordförande och vice ordförande om pågående granskningsverksamhet. Till skrivelsen bör gällande granskningsplan vara fogad. Av skrivelsen bör vidare framgå, att revisorerna har för avsikt att inom kort börja utforma en granskningsplan för nästföljande verksamhetsår och att utskotten bereds tillfälle att inkomma med synpunkter på frågor som därvid kan vara värda att uppmärksammas.

Detta erbjudande får inte uppfattas som att revisorerna ger utskotten befogenhet att utan riksdagens medgivande påfordra granskning av olika angelägenheter. Revisorerna måste självfallet förbehålla sig rätten att fritt pröva varje förslag som väcks på detta sätt. Erbjudandet bör i stället ses som ett led i strävandena att genom informella kontakter knyta revisionens verksamhet närmare det löpande riksdagsarbetet.

Arbetsformsutredningen delar den uppfattning som i olika sammanhang framförts om att riksdagens revisorers verksamhet bör knytas närmare det egentliga riksdagsarbetet. Därigenom skulle revisionens ställning som ett riksdagens organ understrykas och revisionens verksamhet kunde få ökad auktoritet. Samtidigt kunde granskningens resultat komma riksdagsarbetet till godo på ett bättre sätt än hittills.

I det föregående har utredningen föreslagit att om revisorerna vill avsluta ett granskningsärende med skrivelse till regeringen skall ärendet först underställas riksdagen. Om detta förslag genomförs befordras även den eftersträvar närmare anknytningen mellan riksdagsarbetet och revisionen.

Utredningen har också undersökt olika möjligheter att etablera bättre kontakter mellan respektive utskott och revisionen. Det i revisorernas framställning framlagda förslaget att revisionens ordförande tidigt varje höst genom skrivelse skulle informera utskottens ordförande och vice ordförande om pågående granskningsverksamhet för att därigenom bereda utskotten tillfälle att inkomma med synpunkter på frågor som kan vara av värde att uppmärksammas vid fastställandet av granskningsplanen har utredningen inget att invända emot.

Det kan emellertid ifrågasättas om denna åtgärd kan bli tillräckligt effektiv. Utredningen vill för sin del förordna att man prövar en kontaktverksamhet i form av regelbundna överläggningar mellan utskotts-

presidierna och resp. avdelningsordförande. Vid dessa överläggningar, som förslagsvis bör hållas två gånger om året, kan utskottets representanter framföra önskemål och uppslag till granskningsärenden. Vederbörande utskott bör före överläggningen ha givits tillfälle att diskutera revisionsfrågor. Revisorerna bör å sin sida informera om pågående och planerade granskningsprojekt som ligger inom resp. utskotts intresseområde. Man kan förmoda att revisorerna genom denna kontaktform får uppslag även till fler granskningsärenden av mindre storleksordning än vad som är vanligt för närvarande. Detta är en utveckling som enligt utredningen ligger i linje med vad revisorerna själva förespråkade i sin framställan. I sammanhanget bör understrykas, att det är revisorerna själva som avgör vilka frågor som skall bli föremål för granskning. Utredningen föreslår att riksdagen uttalar sig för att denna form av informationsutbyte startas, och att det bör ankomma på revisorerna att ta initiativen till överläggningarna.

5.5 Revisorernas benämning

I revisorernas förslag har tagits upp frågan om revisorernas benämning. I denna del uttalade den delegation som berett revisorernas förslag bl. a. följande.

Enligt regeringsformen väljer riksdagen inom sig "revisorer" med uppgift att granska den statliga verksamheten. I riksdagsordningen och vissa andra författningar används uttrycket "riksdagens revisorer", som därmed får anses vara den officiella benämningen. Sedan gammalt har dock jämsides härmed beteckningen "statsrevisorerna" använts.

Enligt delegationens åsikt ger benämningen "statsrevisorerna" ett bättre uttryck för verksamhetens syfte och karaktär än den officiella beteckningen, som kan föranleda missuppfattningen att revisorerna granskar endast riksdagens egen förvaltning. Det är vidare lätt att förväxla riksdagsrevisorerna med "riksrevisorerna", en benämning som numera allt oftare används i press och andra massmedier för att beteckna riksrevisionsverket eller dess granskningspersonal. Delegationen vill därför föreslå att riksdagens revisorer i fortsättningen kallas för *statsrevisorer* och att denna benämning används även i riksdagsordningen och andra författningstexter.

I överensstämmelse härmed bör den institution som står under revisorernas ledning benämnas *statsrevisionen*, varigenom man erhåller en lämplig ersättning för det fem ord långa uttrycket "riksdagens revisorer och deras kansli".

I förslaget förklarade sig revisorerna helt dela delegationens åsikt i benämningsfrågan. Finansutskottet däremot avstyrkte i sitt yttrande till konstitutionsutskottet (se KU 1977/78: 40) förslaget till namnändring under hänvisning till att benämningen statsrevisionen skulle kunna leda till sammanblandning med riksrevisionsverket, regeringens organ för revision av statsförvaltningen.

Arbetsformsutredningen delar finansutskottets synpunkter och avstyrker revisorernas förslag i denna del.

5.6 Vissa organisations- och anslagsfrågor

På s. 9—11 tidigare i detta betänkande har i sammanfattning redovisats riksdagens revisorers förslag 1977/78: 12 som bl. a. utöver vad tidigare behandlats innehåller vissa synpunkter på revisionens organisatoriska förhållanden samt anslagsbehov.

Arbetsformsutredningen anser, att åtskilliga av de i detta avseende upptagna frågorna är av sådan karaktär, att beslut kan fattas av revisorerna själva. Riksdagen behöver därför inte göra något ställningstagande i dessa delar av förslaget. Utredningen begränsar sig sålunda till att ta upp de frågor som fordrar riksdagsbeslut och som upptagits i framställningens hemställan.

Beträffande verksamhetens inriktning och omfattning önskar revisorerna skapa utrymme för hastigt aktualiserade ärenden genom att inrätta en ny utredningsenhet. För detta ändamål krävs enligt förslaget viss personalförstärkning.

Under riksdagsbehandlingen våren 1978 av revisorernas förslag anförde finansutskottet (se KU 1977/78: 40) bl. a. följande.

Vad först gäller förslaget att inrätta en tredje granskningsenhet för hastigt aktualiserade ärenden vid sidan av de två som nu finns är utskottet inte övertygat om lämpligheten härav. I vart fall bör frågan ytterligare prövas innan ställning tas, särskilt som RR-utredningen förordade en helt annan lösning av problemet. Utskottet vill erinra om att det i varje organisation självfallet finns behov av att snabbt gripa sig an problem och frågeställningar som aktualiseras hastigt. Att till rimliga kostnader avdela resurser härför i fasta organisatoriska former låter sig emellertid svårligen göras, utan uppgifterna får normalt lösas genom omdisponeringar av personal och omprioriteringar i de uppgjorda arbetsplanerna.

Arbetsformsutredningen ansluter sig i princip till de synpunkter finansutskottet anförte och anser för sin del att det bör ankomma på revisorerna själva att inom ramen för nuvarande organisation lösa frågan om hur hastigt aktualiserade ärenden lämpligen bör handläggas. Utredningen är således inte beredd att tillstyrka anslag för ytterligare en utredningsenhet.

Härutöver begärs i revisorernas förslag anslag för viss ytterligare personalförstärkning inom revisorernas kansli. Finansutskottet har i sitt yttrande även i dessa avseenden avstyrkt bifall till framställningen. Arbetsformsutredningen ansluter sig till finansutskottets uppfattning.

Vad slutligen gäller förslaget att öka anslaget för att kunna anlita utomstående konsulter med 100 000 kr till 250 000 kr motiveras detta

med att konsultkostnaderna stigit väsentlig under flera år. Från revisorernas kansli har utredningen sedermera mottagit en promemoria vari begärs ytterligare medel för anlitande av konsulter.

Enligt utredningen bör med hänsyn bl. a. till det statsfinansiella läget återhållsamhet iaktas även beträffande ökning av det nu aktuella anslaget. Utredningen har därför stannat för att föreslå en uppräknig av anslaget för nästa budgetår med det belopp — 100 000 kronor som upptagits i revisorernas ursprungliga framställning.

5.7 Instruktionsändringar

Som ovan framgått föreslår arbetsformsutredningen en närmare anknytning av revisionsverksamheten till riksdagens utskott och därmed till riksdagen. Utredningen har sålunda förordat att regelbundet samråd angående granskningsverksamheten sker mellan revisorerna och utskotten, lämpligen utskottspresidierna. Att sådant samråd förutsätts äga rum bör komma till uttryck i instruktionen för revisorerna. Utredningen föreslår därför att en föreskrift härom upptas som ett andra stycke i 7 § lagen (RFS 1975: 9) med instruktion för riksdagens revisorer. Som ett led i revisionsverksamhetens fastare anknytning till riksdagen har utredningen vidare föreslagit att de framställningar revisorerna finner befogade i fortsättningen endast bör göras till riksdagen. Detta förslag föranleder ändring i 12 § nyssnämnda lag. Utredningens lagförslag, som bör träda i kraft den 1 juli 1979, har upptagits som bilaga till detta betänkande.

6 Förslag

Med hänvisning till vad ovan anförts får utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer föreslå att riksdagen

1. godkänner de riktlinjer för riksdagens revisorers verksamhet som angetts i det föregående,
2. antar det till detta betänkande fogade förslaget till lag om ändring i lagen (RFS 1975: 9) med instruktion för riksdagens revisorer,
3. till *Riksdagens revisorer och deras kansli* för budgetåret 1979/80 under sjuttonde huvudtiteln anvisar ytterligare 100 000 kronor för revisorernas kostnader för konsulter.

*Bilaga***Förslag till****Lag om ändring i lagen (RFS 1975: 9) med instruktion för riksdagens revisorer**

Riksdagen föreskriver att 7 och 12 §§ lagen (RFS 1975: 9) med instruktion för riksdagens revisorer skall ha nedan angivna lydelse.

7 §*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Till grund för arbetet hos revisorerna skall ligga en granskningsplan, omfattande de ärenden som skall närmare undersökas. Granskningsplan fastställs årligen av revisorerna, som även kan besluta om granskning i särskild ordning av ärenden som icke är upptagna på planen.

I samband med upprättande av granskningsplan och när skäl annars föreligger skall samråd angående granskningsverksamheten äga rum med riksdagens utskott.

12 §

Revisorerna skall hos riksdagen eller regeringen göra de framställningar som de finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen.

Revisorerna skall hos riksdagen göra de framställningar som de finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.