

Riksrevisionens ledningsstruktur

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-88607-83-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2019

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 12 december 2018 att sammankalla en parlamentarisk kommitté under ledning av en ordförande, f.d. justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin, med uppdrag att förutställningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur. Till ledamöter i kommittén utsågs genom senare beslut av talmannen Jörgen Hellman (S), Ingela Nylund Watz (S), Per-Arne Håkansson (S), Marta Obminska (M), Jan Ericson (M), Kristoffer Löfblad (SD), Fredrik Lindahl (SD), Per-Ingvar Johnsson (C), Jessica Wetterling (V), Tuve Skånberg (KD), Bengt Eliasson (L) och Jonas Eriksson (MP). Föredraganden Katarina Delin, utredaren Cristina Eriksson Stephanson och utskottsrådet Hans Hegeland har biträtt kommittén som experter. Sekreterare har varit f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Bertil Wennberg.

Kommittén har hållit sju sammanträden. Utredningsarbetet redovisas i avsnitt 4.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 12 juni 2019 att förlänga tiden för utredningsuppdraget till den 20 juni 2019.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet Riksrevisionens ledningsstruktur (2018/19:URF1). Uppdraget är därmed slutfört.

I betänkandet finns en reservation.

Stockholm den 17 juni 2019

Mats Melin	Jörgen Hellman	Ingela Nylund Watz
Per-Arne Håkansson	Marta Obminska	Jan Ericson
Kristoffer Löfblad	Fredrik Lindahl	Per-Ingvar Johnsson
Jessica Wetterling	Tuve Skånberg	Bengt Eliasson
Jonas Eriksson		

/Bertil Wennberg

Förkortningar

CAG	Comptroller and Auditor General, den brittiska motsvarigheten till riksrevisor
ChefsJO	Chefsjustitieombudsmannen
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ecosoc	FN:s ekonomiska och sociala råd
EU	Europeiska unionen
FiU	Finansutskottet
Intosai	Internationella organisationen för högre revisionsorgan
Issai	International Standards of Supreme Audit Institutions, ramverk av regler för de nationella revisionsorganen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen/Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
NAO	National Audit Office, den brittiska revisionsmyndigheten
NGO	Non-governmental organization, icke-statlig organisation
PAC	Committee for Public Accounts, utskott i det brittiska parlamentet
RF	Regeringsformen
RFR	Rapporter från riksdagen
RO	Riksdagsordningen
SAI	Supreme Audit Institution, nationellt revisionsorgan
SFS	Svensk författningssamling
SHO	Stödfunktion för hantering av oegentligheter m.m. vid myndighetens (Riksrevisionens) granskningsobjekt
SOU	Statens offentliga utredningar
URF	Utredningar från Riksdagsförvaltningen
UU	Utrikesutskottet

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Lagförslag.....	8
1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	8
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ	14
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.....	16
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	17
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	18
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	23
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.....	24
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.....	25
2 Utredningsuppdraget.....	26
2.1 Översynen av Riksrevisionen	26
2.2 Direktiven för utredningen	27
3 Bakgrund	28
3.1 Kort om Riksrevisionen.....	28
3.2 Tidigare uttalanden om Riksrevisionens ledning.....	31
4 Utredningens arbete	41
5 Underlag för utredningens bedömningar	42
5.1 Ledning av statliga förvaltningsmyndigheter	42
5.2 Litteraturoversikt.....	58
5.3 Riksrevisionens arbetsordning.....	60
5.4 Intervjuer	63
5.5 Riksdagens ombudsmän	67
5.6 Riksbanken	68
5.7 Förhållandena i några andra länder.....	69
5.8 Intosai	71
5.9 Val och rekrytering av riksrevisorerna	72
5.10 Kontrollmaktens och konstitutionsutskottets roll i statskicket.....	74
6 Belysning av fördelar och nackdelar med olika ledningsformer.....	78
6.1 Den nuvarande ordningen med tre riksrevisorerna varav en med administrativt ansvar	79
6.2 En riksrevisor och två biträdande riksrevisorerna	81
6.3 En chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorerna	83
6.4 En enda riksrevisor	83
7 Värdering av fördelar och nackdelar.....	88
7.1 Tre riksrevisorerna, varav en med administrativt ansvar.....	88
7.2 En riksrevisor och två biträdande riksrevisorerna	89
7.3 En chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorerna	89
7.4 En traditionell myndighetsledning med endast en riksrevisor	90
8 Förslag till ny ledningsstruktur	91
8.1 Den tredelade ledningsstrukturen bör överges.....	91

8.2 Hur bör en ny ledningsstruktur utformas?	92
9 Konsekvenser.....	97
9.1 Utredningens syfte.....	97
9.2 Ekonomiska konsekvenser	97
9.3 Övriga konsekvenser	98
10 Författningskommentar.....	99
10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	99
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	101
10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.....	101
10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	102
10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	102
10.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	104
10.7 Förslaget om lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen	104
10.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna	104
11 Reservationer	105
Reservation av Jessica Wetterling, Vänsterpartiet.....	105
12 Referenser	106
 <i>Bilaga</i>	
Direktiv för en parlamentarisk utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur	109

Sammanfattning

Uppdraget

Riksdagsstyrelsen beslutade den 12 december 2018 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda Riksrevisionens ledningsstruktur. Kommittén fick i uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur utan begränsning till tidigare förslag eller någon angiven numerär och att lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen, med förslag till författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2019.

Förslaget

Den tredelade ledningsstruktur som hittills har varit föreskriven innebär en inbyggd risk för inre spänningar i organisationen, som kan hämma dess funktions sätt. De täta byten av riksrevisorer som har ägt rum sedan myndigheten skapades verkar i samma riktning. Det underlag som tagits fram i utredningen visar att myndigheten fungerar väl för närvarande men att organisationsformen rymmer risker som medför att myndigheten inte är tillförsäkrad en stabil funktion på längre sikt. Utredningens slutsats är att det nu har blivit tid att gå ifrån det tredelade ledarskapet.

Det som då ska komma i stället föreslås i utredningen bli en ordning med en enda av riksdagen vald riksrevisor som ska vara chef för myndigheten och ansvarig inför riksdagen för den granskning av statlig verksamhet som ska ske enligt regeringsformen. Därtill ska finnas en riksrevisionsdirektör, som väljs till uppdraget av riksdagen. Denne ska vara riksrevisorns ställföreträdare och ska under riksrevisorn kunna ha hand om den dagliga administrativa ledningen av myndigheten. Riksrevisionsdirektören ska också vid behov kunna få hand om och avgöra revisionsärenden och svara för dem inför riksdagen. Uppdragstagarens ställning ska i viktiga hänseenden vara likvärdig med riksrevisorns, i fråga om den revisionella självständigheten såväl som villkoren för uppdraget. Riksrevisionsdirektörens mandatperiod ska vara sju år, normalt sammanfallande med riksrevisorns. Hinder mot omval av riksrevisionsdirektören ska inte gälla.

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 9 kap. 17 och 18 §§, 13 kap. 5, 6 och 24 §§, rubrikerna närmast före 9 kap. 18 §, 13 kap. 5 och 6 §§ och närmast före tilläggsbestämmelserna 13.6.1 och 13.6.2, tilläggsbestämmelserna 9.17.6, 13.5.1, 13.6.1, 13.6.2 samt bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1) ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 kap. 19 § ska lyda ”Regeringens skrivelser med anledning av riksrevisorers rapporter”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 7 a §, och närmast före 13 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

17 §

Riksdagsorganen riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion samt Riksdagens ombudsmän även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

Särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan finns i lag.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller *också var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen*. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lag.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller *förutom riksrevisorn även riksrevisionsdirektören*. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lag.

Tilläggsbestämmelse **9.17.6**

Var och en av riksrevisorerna får lämna redogörelser till riksdagen avseende revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

Riksrevisorn får lämna redogörelser till riksdagen avseende revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

18 §

Riksrevisorernas rapporter

Var och en av riksrevisorerna lämnar sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksrevisorerna lämnar den årliga rapporten med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen till riksdagen.

Rapporterna ska ges in till Riksdagsförvaltningen. De anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att de har gjorts tillgängliga för ledamöterna.

Den årliga rapporten och de granskningsrapporter som rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen lämnas som redogörelser.

Övriga rapporter ska överlämnas till regeringen och berörda utskott av talmannen.

Riksrevisorernas rapporter

Riksrevisorn lämnar sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksrevisorn lämnar också den årliga rapporten med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen till riksdagen.

Riksrevisorernas organisation och uppgifter**Riksrevisionens organisation och uppgifter****13 kap.**5 §¹

Riksdagen ska enligt 13 kap. 8 § regeringsformen välja en eller flera riksrevisorer.

Riksrevisorerna ska vara tre. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

Riksdagen väljer endast en riksrevisor.

Riksdagen väljer också en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorers ställföreträdare. Om riksrevisorn har uppdragit åt riksrevisionsdirektören att i riksrevisorers ställe avgöra ett granskningsärende, beslutar riksrevisionsdirektören självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av den. Riksrevisionsdirektören får lämna granskningsrapporten över ett sådant ärende till riksdagen.

¹ Senaste lydelse 2019:26.

Om *en riksrevisors* uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Vad som i denna lag sägs om *riksrevisorer* gäller även en tillförordnad riksrevisor.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. *En riksrevisor* får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka *riksrevisorn*s självständiga ställning.

Om *riksrevisorn*s uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Vad som i denna lag sägs om *riksrevisorn* gäller även en tillförordnad riksrevisor.

Riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. *De* får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka *självständigheten i deras ställning*.

Tilläggsbestämmelse 13.5.1²

Konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av *någon av riksrevisorerna*, samråda med *en riksrevisor* om Riksrevisionens arbetsordning eller andra frågor av organisatorisk art.

Konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av *riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören*, samråda med *riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören* om Riksrevisionens arbetsordning eller andra frågor av organisatorisk art.

Val av riksrevisorer

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § tredje stycket.

Valet av en riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. En riksrevisor kan inte väljas om.

Val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör

6 §³

Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § tredje stycket.

Riksrevisionsdirektörens uppdrag börjar samtidigt som riksrevisorn eller vid den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. Valet gäller till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet

² Senaste lydelse 2019:26.

³ Senaste lydelse 2018:605.

ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. Om det finns särskilda skäl, kan valet också gälla för en viss kortare tid än sju år.

Beredning av val av riksrevisorer

Konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisorer.

Riksrevisorers anmälningsskyldighet

En riksrevisor ska skriftligen anmäla följande förhållanden till riksdagen:

1. innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som utges under tid som omfattas av uppdraget i Riksrevisionen,
3. avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär,
4. inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksrevisor,
5. uppdrag hos en kommun eller ett landsting, om uppdraget inte är av endast tillfällig karaktär, och
6. andra anställningar och uppdrag eller annat ägande som kan antas påverka uppdragets utförande.

Beredning av val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör

Tilläggsbestämmelse 13.6.1

Konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör.

Riksrevisorerna och riksrevisionsdirektörens anmälningsskyldighet

Tilläggsbestämmelse 13.6.2

Riksrevisorerna och riksrevisionsdirektören ska skriftligen anmäla följande förhållanden till riksdagen:

1. innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som utges under tid som omfattas av uppdraget i Riksrevisionen,
3. avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär,
4. inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksrevisor *respektive riksrevisionsdirektör*,
5. uppdrag hos en kommun eller ett landsting, om uppdraget inte är av endast tillfällig karaktär, och
6. andra anställningar och uppdrag eller annat ägande som kan antas påverka uppdragets utförande.

Avskedande av riksrevisionsdirektör

7 a §

Riksdagen får skilja en riksrevisionsdirektör från uppdraget endast om riksrevisionsdirektören inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller grovt har åsidosatt sina åligganden. Ett sådant beslut fattas på begäran av konstitutionsutskottet.

24 §

Åtal mot nedan angivna befattningshavare för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller anställning får beslutas

1. endast av finansutskottet när det gäller åtal mot en fullmäktig i Riksbanken eller en ledamot av Riksbankens direktion, och

2. endast av konstitutionsutskottet när det gäller åtal mot en ledamot av riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden eller Riksdagens överklagandenämnd, mot en av riksdagens ombudsmän, *riksrevisorerna* eller mot riksdagsdirektören.

Bestämmelserna i första stycket om åtal mot en ledamot av Riksbankens direktion ska inte tillämpas i fråga om ett brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

Åtal mot nedan angivna befattningshavare för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller anställning får beslutas

1. endast av finansutskottet när det gäller åtal mot en fullmäktig i Riksbanken eller en ledamot av Riksbankens direktion, och

2. endast av konstitutionsutskottet när det gäller åtal mot en ledamot av riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden eller Riksdagens överklagandenämnd, mot en av riksdagens ombudsmän, *riksrevisorn, riksrevisionsdirektören* eller mot riksdagsdirektören.

Bilaga (tillägsbestämmelse 7.5.1)⁴

1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om

a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,

b) lagstiftning om radio, television och film,

c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,

d) press- och partistöd,

e) Riksrevisionen, såvitt avser val av *riksrevisor*, skiljande av *riksrevisorn*

1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om

a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,

b) lagstiftning om radio, television och film,

c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,

d) press- och partistöd,

e) Riksrevisionen, såvitt avser val av *riksrevisorn och riksrevisionsdirektören*, skiljande av *riksrevisorn*

⁴ Senaste lydelse 2019:26.

för från uppdraget, åtal mot *riksrevisorer*, Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen,

f) riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken,

g) länsförvaltningen och rikets administrativa indelning,

h) den kommunala självstyrelsen,

i) medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet, samt

j) anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

från uppdraget, *avskedande av riksrevisionsdirektören*, åtal mot *riksrevisorn och riksrevisionsdirektören*, Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen,

f) riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken,

g) länsförvaltningen och rikets administrativa indelning,

h) den kommunala självstyrelsen,

i) medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet, samt

j) anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Uppdraget för dem som är riksrevisorer när lagen träder i kraft fortsätter utan hinder av den nya lagen.

3. Lagen börjar tillämpas när riksrevisorernas antal nedgått under två.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 a §⁵

Årsarvode ska betalas för uppdrag hos riksdagens nämndmyndigheter enligt följande.

Organ/befattning	Årsarvode i procent av månadsarvode som riksdagsledamot
1. Valprovsningsnämnden	
Ordförande:	118
2. Riksdagens överklagandenämnd	
Ordförande:	52
3. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och <i>riksrevisorerna</i>	
Ordförande:	75
Ledamot:	50
4. Statsrådsarvodesnämnden	
Ordförande:	72
Ledamot:	50
5. Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner	
Ordförande:	90
Ledamot:	70
6. Partibidragsnämnden	
Ordförande:	70
Ledamot:	45

Föreslagen lydelse

1 a §

Årsarvode ska betalas för uppdrag hos riksdagens nämndmyndigheter enligt följande.

Organ/befattning	Årsarvode i procent av månadsarvode som riksdagsledamot
------------------	---

⁵ Senaste lydelse 2018:679.

1. Valprövningsnämnden	
Ordförande:	118
2. Riksdagens överklagandenämnd	
Ordförande:	52
3. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och <i>riksrevisorn</i>	
Ordförande:	75
Ledamot:	50
4. Statsrådsarvodesnämnden	
Ordförande:	72
Ledamot:	50
5. Nämnden för prövning av stats- råds och statssekreterares övergångs- restriktioner	
Ordförande:	90
Ledamot:	70
6. Partibidragsnämnden	
Ordförande:	70
Ledamot:	45

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Denna lag gäller överklagande av beslut av

- a) Riksdagsförvaltningen
- b) Riksbanken
- c) Riksdagens ombudsmän
- d) Riksrevisionen.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ ska även tillämpas i fråga om överklagande av beslut av

- a) Riksdagens arvodesnämnd
- b) Statsrådsarvodesnämnden
- c) Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner
- d) Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och *riksrevisorerna*
- e) Riksdagens överklagandekommitté
- f) Valprövningskommittén
- g) Riksdagens ansvarskommitté och
- h) Partibidragskommittén.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ ska även tillämpas i fråga om överklagande av beslut av

- a) Riksdagens arvodesnämnd
- b) Statsrådsarvodesnämnden
- c) Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner
- d) Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och *riksrevisorerna*
- e) Riksdagens överklagandekommitté
- f) Valprövningskommittén
- g) Riksdagens ansvarskommitté och
- h) Partibidragskommittén.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

⁶ Senaste lydelse 2018:680.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Häri genom föreskrivs att 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. *riksrevisorerna och tillförordnade riksrevisorer,*
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

För justitiekanslern och justitieråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Föreslagen lydelse

3 §⁷

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. *riksrevisor, riksrevisionsdirektör och tillförordnad riksrevisor,*
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

⁷ Senaste lydelse 2019:28.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

dels att 8, 9 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2, 2 a, 4, 4 a, 4 b, 5, 12, 14, 14 a och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Riksrevisionen leds av tre Riksrevisorer. En av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denne ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan.

Vid Riksrevisionen finns också riksdagens råd för Riksrevisionen.

I 13 kap. 5, 6 och 8 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorer, tillförordnad riksrevisor och riksdagens råd för Riksrevisionen.

Vad som i denna lag sägs om riksrevisorer gäller även en tillförordnad riksrevisor.

Föreslagen lydelse

2 §⁸

Riksrevisorn är chef för Riksrevisionen och leder myndigheten. Riksrevisorn avgör granskningsärendena.

Riksdagen väljer också en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorns ställföreträdare. Riksrevisorn bestämmer vilka uppgifter som ska utföras av riksrevisionsdirektören.

Om riksrevisorn är förhindrad att fatta beslut och beslutet är brådskande, får riksrevisionsdirektören fatta beslut i frågan.

I 13 kap. 5, 6 och 8 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisor, riksrevisionsdirektör, tillförordnad riksrevisor och riksdagens råd för Riksrevisionen.

2 a §⁹

Vad som i denna lag sägs om riksrevisorn gäller även en tillförordnad riksrevisor.

⁸ Senaste lydelse 2019:30.

⁹ Senaste lydelse 2019:30.

4 §¹⁰

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisorn beslutar vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. Beslutet ska redovisas i en granskningsplan.

Innan riksrevisorn beslutar att ett granskningsärende ska inledas inom effektivitetsrevisionen, ska han eller hon samråda med riksrevisionsdirektören.

Riksrevisorn får uppdra åt riksrevisionsdirektören eller en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Ett sådant uppdrag till riksrevisionsdirektören kan inte tas tillbaka.

4 a §¹¹

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om förslag till anslag för Riksrevisionen på statens budget. Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar även om årsredovisningen för Riksrevisionen.

Riksrevisorn beslutar om förslag till anslag för Riksrevisionen på statens budget. Riksrevisorn beslutar även om årsredovisningen för Riksrevisionen.

4 b §¹²

Riksrevisorn med administrativt ansvar ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande

Riksrevisorn ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1421.

¹¹ Senaste lydelse 2016:1095.

¹² Senaste lydelse 2010:1817.

rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

5 §¹³

Riksrevisorn *med administrativt ansvar* beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska meddelas av Riksdagsförvaltningen enligt 7 § 1 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen eller 10 kap. 1 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

Riksrevisorn beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska meddelas av Riksdagsförvaltningen enligt 7 § 1 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen eller 10 kap. 1 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

Enligt de förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn *med administrativt ansvar* i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Enligt de förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

12 §¹⁴

Riksrevisorerna ska informera riksdagens råd för Riksrevisionen om Riksrevisionens verksamhet och organisation. *Riksrevisorerna* ska också för rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Riksrevisorn ska informera riksdagens råd för Riksrevisionen om Riksrevisionens verksamhet och organisation. *Riksrevisorn* ska också för rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Innan ett beslut enligt 4 a § om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn *med administrativt ansvar* redogöra för förslaget för riksdagens råd för Riksrevisionen.

Innan ett beslut enligt 4 a § om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn redogöra för förslaget för riksdagens råd för Riksrevisionen.

¹³ Senaste lydelse 2016:1095.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:30.

14 §¹⁵

En riksrevisor får inte inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag som avses i 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören får inte inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag som avses i 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

14 a §¹⁶

Vid Riksrevisionen ska föras en förteckning över sådana finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och som innehas av arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer i Riksrevisionen med särskild insynställning.

De arbetstagare, uppdragstagare och funktionärer som *riksrevisorerna gemensamt* bestämmer är skyldiga att till Riksrevisionen anmäla innehav och ändringar i innehav av finansiella instrument. Anmälningsskyldighet enligt denna paragraf gäller inte för *riksrevisorerna*.

I tilläggsbestämmelsen 13.6.2 till riksdagsordningen finns bestämmelser om att *en riksrevisor* skriftligen ska anmäla innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt vissa andra förhållanden till riksdagen.

De arbetstagare, uppdragstagare och funktionärer som *riksrevisorn* bestämmer är skyldiga att till Riksrevisionen anmäla innehav och ändringar i innehav av finansiella instrument. Anmälningsskyldighet enligt denna paragraf gäller inte för *riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören*.

I tilläggsbestämmelsen 13.6.2 till riksdagsordningen finns bestämmelser om att *riksrevisorn och riksrevisionsdirektören* skriftligen ska anmäla innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt vissa andra förhållanden till riksdagen.

15 §¹⁷

Vid Riksrevisionen ska det finnas en personalansvarsnämnd med riksrevisorn *med administrativt ansvar* som ordförande. Nämnden ska därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser. Följande frågor ska prövas av personalansvarsnämnden:

Vid Riksrevisionen ska det finnas en personalansvarsnämnd med riksrevisorn som ordförande. Nämnden ska därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser. Följande frågor ska prövas av personalansvarsnämnden:

¹⁵ Senaste lydelse 2007:88.

¹⁶ Senaste lydelse 2014:805.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:1421.

- | | |
|--|--|
| 1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning, | 1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning, |
| 2. disciplinansvar, | 2. disciplinansvar, |
| 3. åtalsanmälan, och | 3. åtalsanmälan, och |
| 4. avstängning. | 4. avstängning. |

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Lagen börjar tillämpas när riksrevisorernas antal nedgått under två.

1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 39 kap. 5 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

5 c §¹⁸

Sekretess gäller i ärende om val av

1. riksdagens ombudsman,
2. riksrevisor, *och*
3. riksdagsdirektör

för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Sekretess gäller i ärende om val av

1. riksdagens ombudsman,
2. riksrevisor,
3. riksdagsdirektör, *och*
4. *riksrevisionsdirektör*

för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Sekretess gäller inte beslut i ärende eller uppgift om den som har blivit vald. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹⁸ Senaste lydelse 2014:806.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen.

Riksdagsförvaltningen ska

1. tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna,

2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 14 kap. 2 § riksdagsordningen,

3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU och

4. vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

Riksdagsförvaltningen ska därutöver biträda riksdagens nämndmyndigheter enligt vad som sägs i 2 och 7 a §§. Riksdagens nämndmyndigheter är

- | | |
|--|--|
| a. Partibidragsnämnden, | a. Partibidragsnämnden, |
| b. Riksdagens arvodesnämnd, | b. Riksdagens arvodesnämnd, |
| c. Statsrådsarvodesnämnden, | c. Statsrådsarvodesnämnden, |
| d. Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, | d. Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, |
| e. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och <i>riksrevisorerna</i> , | e. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och <i>riksrevisorn</i> , |
| f. Riksdagens överklagandekommitté, | f. Riksdagens överklagandekommitté, |
| g. Valprövningsnämnden, och | g. Valprövningsnämnden, och |
| h. Riksdagens ansvarsnämnd. | h. Riksdagens ansvarsnämnd. |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:683.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna samt 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska bestämma det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och tillförordnade riksrevisorer. Nämnden ska också besluta om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner för riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och tillförordnade riksrevisorer.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Föreslagen lydelse

Lag med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn

1 §²⁰

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn ska bestämma det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och tillförordnade riksrevisorer. Nämnden ska också besluta om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner för riksdagens ombudsmän, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och tillförordnade riksrevisorer.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Uppgifterna för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn omfattar även dem som är riksrevisorer när den nya lagen träder i kraft.

²⁰ Senaste lydelse 2019:31.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Översynen av Riksrevisionen

Riksdagen antog hösten 2018 ändringar i de grundläggande bestämmelserna om Riksrevisionen (SFS 2018:1903, 1904).

Riksrevisionen är enligt 13 kap. 7 § regeringsformen i dess lydelse sedan den 1 januari 2019 en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Också annan än statlig verksamhet kan granskas enligt bestämmelser som meddelas i lag. Riksrevisionen leds enligt 13 kap. 8 § regeringsformen av en eller flera riksrevisorer som väljs av riksdagen.

Riksrevisorerna ska enligt den numera gällande lydelsen i 13 kap. 5 § riksdagsordningen vara tre. En av dem ska enligt samma bestämmelse vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning.

Bakgrunden till den översyn av regleringen som genomförts framgår av det betänkande med förslag i grundlagsfrågor som lämnades av 2017 års riksrevisionsutredning (2016/17:URF1 s. 40 f., s. 131). Dagens Nyheter rapporterade under sommaren 2016 i en serie artiklar om Riksrevisionen. Rapporteringen rörde bl.a. myndighetens interna arbete och behandlade t.ex. förfarandet vid rekryteringar. Två riksrevisorer begärde sitt entledigande i juli och augusti 2016. Entledigandena beviljades av riksdagen i augusti och september samma år. I augusti 2016 överlämnade professorn i konstitutionell rätt Hans-Gunnar Axberger en rapport till Riksrevisionen i vilken han bl.a. redogjorde för sina bedömningar av det förändringsarbete som riksrevisorerna hade genomfört sedan augusti 2015. Den 15 september 2016 begärde den återstående riksrevisorn sitt entledigande fr.o.m. den dag en ny riksrevisor tillträtt. På förslag av konstitutionsutskottet valde riksdagen den 15 februari 2017 tre nya riksrevisorer fr.o.m. den 15 mars 2017.

2017 års riksrevisionsutredning hade i uppdrag bl.a. att analysera hur den då grundlagsfästa ordningen med tre riksrevisorer fungerat samt för- och nackdelar med den dittillsvarande ordningen. Utredningen hade emellertid inte i uppdrag att lägga fram lagförslag om att ändra antalet riksrevisorer. Utredningen presenterade den 7 februari 2018 Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2).

I sitt slutbetänkande resonerade utredningen kring olika lösningar i fråga om hur Riksrevisionen ska ledas. Utredningen stannade för att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Utredningen framförde i betänkandet att en ordning som den utredningen skisserat skulle kräva ytterligare utredning.

Riksdagen valde den 24 september 2018 dåvarande riksrevisorn Ingvar Mattson till riksdagsdirektör och entledigade honom samma dag från uppdraget som riksrevisor. Därefter föreslog konstitutionsutskottet den 25 oktober

2018 att en parlamentariskt sammansatt utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur skulle tillsättas snarast. Riksdagen beslutade den 7 november 2018 i enlighet med utskottets förslag (2018/19:KU6, rskr. 2018/19:7). Direktiv för utredningen beslutades av Riksdagsstyrelsen den 12 december 2018 (875-2018/19).

2.2 Direktiven för utredningen

Enligt direktiven ska kommittén förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur, utan begränsning till det förslag som 2017 års riksrevisionsutredning presenterat eller till någon angiven numerär.

Utredningen ska belysa för- och nackdelar med att Riksrevisionen

- ges en traditionell myndighetsledning där riksdagen utser endast en riksrevisor
- ges en ledningsstruktur som den som 2017 års riksrevisionsutredning skisserat med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer
- ges någon annan ledningsstruktur som utredningen finner relevant, t.ex. den ordning som 2017 års utredning resonerat kring med en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer
- behåller sin nuvarande ledningsstruktur med tre riksrevisorer, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för myndighetens administrativa ledning.

Vid en ordning med endast en riksrevisor ska utredningen överväga behovet av en ställföreträdande riksrevisor, dennes roll och hur en sådan i så fall ska utses. Vid en annan ordning ska utredningen överväga gränsdragningar och ansvarsfördelningen mellan de olika riksrevisorerna i organisatoriska och administrativa frågor. Det sistnämnda gäller även för det fall utredningen finner att Riksrevisionen bör behålla sin nuvarande ledningsstruktur.

Utredningen ska redogöra för de för- och nackdelar som den ser med de olika ledningsstrukturerna och med beaktande härav lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen, med förslag till författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

3 Bakgrund

3.1 Kort om Riksrevisionen

Enligt 13 kap. 7 § regeringsformen är Riksrevisionen en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens uppdrag är att granska genomförandet och resultatet av statliga insatser genom effektivitetsrevision och årlig revision. Förutom detta bedriver Riksrevisionen en omfattande internationell verksamhet.

Myndighetens verksamhet

Effektivitetsrevision innebär granskning av hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningen omfattar de statliga insatserna och tar framför allt sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet. Inom effektivitetsrevisionen publiceras årligen ett trettiotal rapporter.

Inom årlig revision granskas de statliga myndigheternas årsredovisningar. Revisionen bedömer, i enlighet med god revisionssed, om årsredovisningarna är tillförlitliga, om räkenskaperna är rättvisande och om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och beslut. Varje år granskas cirka 240 årsredovisningar, och i de fall myndigheterna är skyldiga att lämna delårsrapporter granskas även dessa av Riksrevisionen.

Riksrevisionens internationella verksamhet omfattar bl.a. ett internationellt utvecklingssamarbete som syftar till att stärka kapaciteten hos revisionsmyndigheter i utvecklingsländer så att dessa kan utföra revision i enlighet med internationella standarder. Riksrevisionen samarbetar med revisionsmyndigheter i ett dussintal bilaterala projekt i Afrika, Asien och östra Europa. Riksrevisionen är också medlem i flera internationella samarbetsorgan och har därigenom täta kontakter med olika systerorganisationer och tar även emot internationella besök och förfrågningar.

Myndigheten biträder Europeiska revisionsrätten i arbetet med att granska användningen av EU-medel i Sverige. Riksrevisionen är, i enlighet med världsprincipen, revisor i ett antal internationella organisationer med säte i Sverige.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas årligen i en granskningsplan. De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen redovisas därefter i en årlig rapport som behandlas av riksdagen. Riksrevisionen lämnar dessutom en uppföljningsrapport om resultatet av granskningsverksamheten inom såväl effektivitetsrevision som årlig revision. Vart fjärde år lämnas även en uppföljningsrapport om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete.

Förutom detta redovisar Riksrevisionen sin verksamhet i myndighetens årsredovisning som överlämnas till riksdagen.

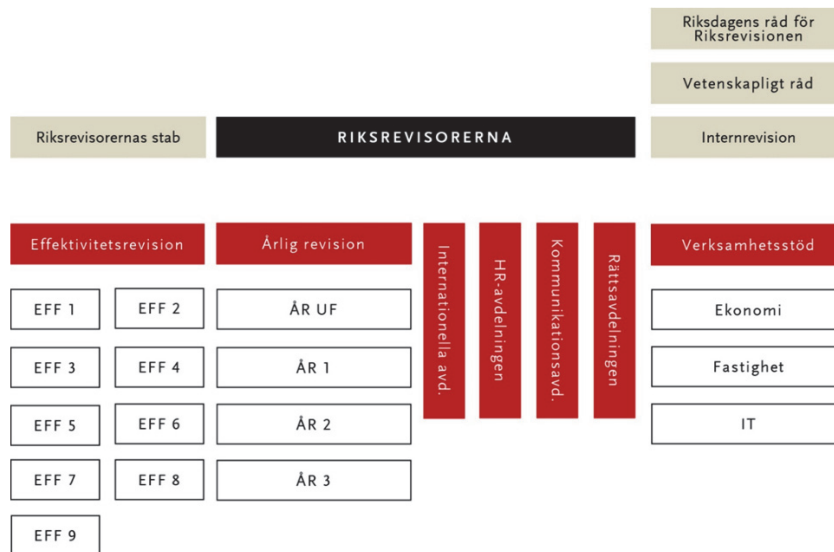
Myndighetens organisation

Riksrevisionen ska enligt den gällande regleringen ledas av tre riksrevisorerna. Deras ansvar och uppgift framgår av regeringsformen, riksdagsordningen och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. En av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar.

Riksrevisorn med administrativt ansvar svarar för den administrativa ledningen av myndigheten genom att se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksrevisionen har kontor i Stockholm, Uppsala och Jönköping. Myndigheten hade totalt 331 tillsvidare- och visstidsanställda per den 31 december 2018 (exklusive riksrevisorerna). Utöver anställda i tjänst var 15 personer tjänstlediga vid årets utgång. Av de 316 i tjänst arbetade 21 personer vid kontoret i Jönköping och 20 personer vid kontoret i Uppsala.²¹

Riksrevisionens organisation



Riksrevisionen har sju avdelningar. Förutom avdelningen för effektivitetsrevision, avdelningen för årlig revision och den internationella avdelningen består myndigheten av HR-avdelningen, kommunikationsavdelningen, rättsavdelningen samt avdelningen för verksamhetsstöd. Dessutom finns vid myndigheten riksrevisorernas stab och ett vetenskapligt råd. Riksdagens råd för Riksrevisionen, som har ersatt Riksrevisionens parlamentariska råd, beskrivs i det följande.

Avdelningarna leds av en avdelningschef som liksom stabschefen är underställd riksrevisorn med administrativt ansvar. Enheterna leds av enhetschefer med rapporteringsansvar till avdelningscheferna.

²¹ Riksrevisionens årsredovisning för 2018 s. 33.

Anslag och kostnader

För 2018 uppgick anvisade medel för anslaget 1:15 Riksrevisionen inom utgiftsområde 2 till 329,7 miljoner kronor för Riksrevisionens förvaltningsutgifter utom för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Anslaget 1:5 Riksrevisionen: internationellt utvecklingssamarbete inom utgiftsområde 7 uppgick till 50 miljoner kronor.²²

Enligt Riksrevisionens årsredovisning för 2018 uppgick nettokostnaderna för 2018 till 376 miljoner kronor. Utav dessa hänfördes 168 miljoner kronor till den årliga revisionen, 152 miljoner kronor till effektivitetsrevisionen, 41 miljoner kronor till det internationella utvecklingssamarbetet samt 14 miljoner kronor till nationellt revisionsorgan²³. Intäkter av andra slag än anslag uppgick till 409 000 kronor, varav 263 000 kronor inom årlig revision, 78 000 kronor inom nationellt revisionsorgan och 68 000 kronor inom internationellt utvecklingssamarbete.²⁴ Transfereringar inom internationellt utvecklingssamarbete, bidrag som Riksrevisionen betalt ut, uppgick 2018 till 6,3 miljoner kronor.²⁵

För 2019 uppgår anvisade medel för anslaget 1:15 Riksrevisionen i utgiftsområde 2 till 332,72 miljoner kronor, för Riksrevisionens förvaltningskostnader utom för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Anslaget 1:5 Riksrevisionen: internationellt utvecklingssamarbete inom utgiftsområde 7 uppgick till 50 miljoner kronor.²⁶

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Efter ändring av instruktionen för Riksrevisionen har sedan den 1 april 2019 Riksdagens råd för Riksrevisionen upprättats. Rådet består av en ledamot från varje riksdagsparti och lika många suppleanter. Rådet är riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation. Rådet har kommit till efter förslag av 2017 års riksrevisionsutredning som ett led i översynen av Riksrevisionen. Rådet har ersatt det tidigare Riksrevisionens parlamentariska råd.

Rådet ska följa granskningsverksamheten samt verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation. Riksrevisorerna ska informera rådet om Riksrevisionens verksamhet och organisation; de ska också redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Innan riksrevisorn med administrativt ansvar fattar beslut enligt 4 a § lagen med instruktion för Riksrevisionen om förslag till anslag på statens budget ska han eller hon redogöra för förslaget för rådet.

²² Budgetpropositionen för 2018 samt bet. 2017/18:FiU2 och bet. 2017/18:UU2.

²³ Riksrevisionens årsredovisning för 2018 s. 11. Att Riksrevisionen är nationellt revisionsorgan innebär att Riksrevisionen samverkar i revisionsfrågor nationellt och internationellt. Inom verksamhetsgrenen nationellt revisionsorgan redovisas även vissa myndighetsövergripande uppgifter. Verksamhetsgrenen planeras och redovisas uppdelat i en internationell och en nationell del (Riksrevisionens årsredovisning för 2018 s. 23).

²⁴ Riksrevisionens årsredovisning för 2018 s. 11.

²⁵ Riksrevisionens årsredovisning för 2018 s. 31.

²⁶ Budgetpropositionen för 2019 samt bet. 2018/19:FiU2 och bet. 2018/19:UU2.

Meningen är att rådet inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen i dialog med Riksrevisionen ska kunna fungera som en sådan länk mellan statsrevisionen och parlamentet som är vanlig i demokratiskt styrda länder. I slutbetänkandet från 2017 års riksrevisionsutredning utvecklades tanken på följande sätt:

En sådan dialog rubbar inte riksrevisorernas grundlagsfästa självständighet. Den innebär inte någon möjlighet att lämna instruktioner till riksrevisorerna om vad de ska granska eller påbud om vad de inte får granska. Inte heller ska den behöva innebära någon risk för att förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen vänds till en konflikt. En ömsesidig kännedom om och respekt för hur rollerna är fördelade bör kunna förhindra något sådant. Om synpunkter från rådets ledamöter om behovet av granskningar inte vinner gehör hos riksrevisorerna, kan ledamöterna i riksdagen verka för att få en revisionsliknande utredning till stånd genom riksdagens egen försorg.

Vid riksdagsbehandlingen av ärendet om översyn av Riksrevisionen instämde konstitutionsutskottet i utredningens syn.²⁷ I utskottets betänkande förordades också en fast rutin som innebär att ledamöter i riksdagens råd för Riksrevisionen regelmässigt rapporterar till sina respektive utskott efter varje möte med rådet. I samband med rapporteringen bör frågor vid behov diskuteras i det berörda utskottet. Det bör även, enligt konstitutionsutskottet, finnas möjlighet att stämma av frågor med utskotten inför möten med rådet.²⁸

Riksdagens råd för Riksrevisionen framstår i dagens reglering som riksdagens organ för ett levande samband med Riksrevisionens verksamhet. Att bestämmelsen om rådets åligganden gör det möjligt för båda parter, rådet och riksrevisorerna, att upprätthålla en levande dialog sinsemellan är tydligt. Rådets förankring i riksdagen tillgodoses genom att det består av ledamöter från konstitutionsutskottet och finansutskottet. Att en riksrevisor förväntas hävda den integritet som rollen ska innebära även mot rådets ledamöter följer av det förtroende som ligger i att han eller hon valts av riksdagen till ett ämbete med en i grundlag fastlagd självständighet.

3.2 Tidigare uttalanden om Riksrevisionens ledning

När den nya myndigheten Riksrevisionen bildades

Efter beslut av riksdagen inrättades Riksrevisionen den 1 januari 2003. I det följande återges de överväganden i fråga om Riksrevisionens ledningsstruktur som gjordes inför myndighetens tillkomst och synpunkter på ledningsstrukturen som senare har anförts i kommittéutredningar.

Om Riksrevisionens ledningsstruktur

Riksdagskommittén föreslog år 2000 att Riksrevisionen skulle ledas av en riksrevisor. Några närmare överväganden om ledningsformen eller antalet

²⁷ Bet. 2018/19:KU14 s. 16.

²⁸ Bet. 2018/19:KU14 s. 17.

riksrevisorer redovisas inte i Riksdagskommitténs betänkande. Under konstitutionsutskottets remissbehandling av Riksdagskommitténs förslag framförde Riksdagens revisorer och Statskontoret att revisionsmyndigheten borde ledas av ett kollegium som gemensamt har beslutsbefogenheten över revisionsrapporterna.

I betänkande 2000/01:KU8 godkände konstitutionsutskottet riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen. I betänkandet framhölls omständigheter som talade för att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av fler än en riksrevisor. Enligt utskottet skulle det vara lämpligt att antalet personer i myndighetens ledning var tre, för att uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet. Utskottet anförde vidare att utskottet inte var berett att ställa sig bakom en ordning som innebar ett krav på gemensamma beslut när myndighetsledningen består av flera personer. Det är inte en lämplig ordning att bedömningar i en granskningsrapport eller om lämpliga granskningsobjekt är föremål för majoritetsbeslut, menade utskottet.²⁹

JO hade i sitt remissyttrande pekat på möjligheten att överväga en lösning liknande den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän. Modellen innebär att granskningsverksamheten utförs helt självständigt av de fyra ombudsmännen som riksdagen valt, medan myndigheten i administrativt hänseende leds av den ombudsman som riksdagen utsett till chef. JO ansåg att erfarenheterna av modellen var mycket goda.

Konstitutionsutskottet ansåg att den nya revisionsmyndigheten borde ledas av tre personer med självständig beslutsbefogenhet för var och en av dem, medan de administrativa frågorna kunde avgöras kollegialt eller av endast en av dem, med stöd av en delegationsmöjlighet. Ett alternativ var enligt utskottet att en av de tre tjänsterna inrättas som en chefstjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Beslutsfattandet i administrativa frågor, liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, borde närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet, menade utskottet.³⁰

I proposition 2001/02:73 föreslog regeringen, i enlighet med riksdagens beslut med anledning av betänkande 2000/01:KU8, att det i regeringsformen skulle föreskrivas att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. Riksdagen biföll regeringens förslag i denna del.³¹

Om uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning

Frågorna om den administrativa ledningen och om arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna behandlades vid myndighetens bildande i betänkandet Regler för Riksrevisionen³² samt i den påföljande propositionen Riksrevisionen³³.

I propositionen föreslogs ändringar i riksdagsordningen, en lag med instruktion för Riksrevisionen, en lag om revision av statlig verksamhet m.m. samt ett antal följdändringar i andra lagar. Utgångspunkten var att finna en

²⁹ Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

³⁰ Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

³¹ Bet. 2001/02:KU25.

³² SOU 2001:97.

³³ Prop. 2001/02:190.

form för den administrativa ledningen som fullt ut beaktar kravet på riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten. Samtidigt skulle Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt för att kunna genomföra sin uppgift. Av propositionen framgår att det inte var helt enkelt att förena dessa båda aspekter. När en riksrevisor ska bestämma hur en viss granskning ska genomföras är t.ex. de ekonomiska resurserna av betydelse.

Enligt propositionen finns det, bl.a. av praktiska skäl och med hänsyn till de anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten, motiv för att en person bör företräda myndigheten i vissa frågor. En av riksrevisorerna föreslogs därför, utöver sina ordinarie uppgifter, få ett administrativt ledningsansvar.

I utredningen och propositionen uppmärksammades även att om det administrativa ledningsansvaret utövades av den riksrevisor som var äldst i tjänst kunde det komma att växla så ofta som vartannat eller vart tredje år vid skifte av riksrevisor, vilket ansågs vara mindre lämpligt. För att motverka en sådan utveckling föreslogs att riksdagen skulle besluta om vem av riksrevisorerna som ska ha de administrativa ledningsuppgifterna och att valet inte självklart ska falla på den som haft ämbetet längst tid.

När det gäller den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna föreslogs sammanfattningsvis följande:³⁴

- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.
- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.
- Beslut om granskningsplan inom ett granskningsområde enligt den fördelning riksrevisorerna fastställt är en angelägenhet för varje riksrevisor ensam. Innan de bestämmer sina granskningsplaner bör de samråda inbördes. Riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan.
- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt i administrativa frågor, men de får besluta att vissa ärenden ska avgöras av den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid Riksrevisionen.
- I fråga om beslutanderätten i granskningsärenden föreslogs att riksrevisorerna ska besluta var för sig, men att den årliga rapporten ska beslutas gemensamt.

Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att riksrevisorernas beslut om vad som ska granskas ska redovisas i en sammanhållen granskningsplan, även om var och en av riksrevisorerna beslutar inom sina granskningsområden, sedan han eller hon samrått med de båda andra riksrevisorerna om vad som ska granskas. Det är enligt utskottet angeläget att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras samtidigt som det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.³⁵ Riksdagen biföll utskottets förslag.

³⁴ Prop. 2001/02:190 s. 116 f.

³⁵ Bet. 2002/03:KU12 s. 14.

I en framställning från riksrevisorerna 2006 (2005/06:RRS28) föreslogs vissa ändringar i bestämmelserna för Riksrevisionen. Ett syfte var att säkerställa att Riksrevisionen utvecklas som en sammanhållen myndighet utan att inskränka respektive riksrevisors rätt att fatta självständiga beslut inom sina granskningsområden. Förslaget innebar ett förtydligande av dels vilka beslut i granskningsverksamheten som riksrevisorerna ska fatta gemensamt respektive samråda om, dels vilka beslut som ska redovisas i granskningsplanen.

Konstitutionsutskottet hämtade in ett yttrande från Lagrådet som pekade på vissa oklarheter i förslaget. Utskottet var inte heller berett att ställa sig bakom en ordning som innebär att granskningens huvudsakliga inriktning ska beslutas gemensamt. Utskottet föreslog att riksrevisorerna ska besluta inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha, att de dessförinnan ska samråda med varandra och att riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan. Utskottet påminde samtidigt om sitt tidigare uttalande, att det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas mot tre separata delar. Utskottet underströk också att den ordning som utskottet föreslog inte hindrar att besluten redovisas i en sammanhållen granskningsplan.³⁶

Riksrevisionsutredningen 2008

Uttalanden om ledningsstruktur för Riksrevisionen och ordningen med tre riksrevisorer

Riksdagsstyrelsen beslutade 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp riksrevisionsreformen. Utredningen behandlade det tredelade ledarskapet och kom fram till att föresatserna med ett tredelat ledarskap (mindre sårbarhet och bredare kompetens utan förlorad tydlighet och effektivitet) inte hade infriats fullt ut.³⁷ Tredelningen hade skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. De omfattande bytena av riksrevisorer, så ofta som vartannat och vart tredje år, hade också skapat problem i den löpande verksamheten och dragit kraft ur organisationen, eftersom det tar relativt lång tid för en tillträdande riksrevisor att inrätta sig. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida fungerade inte systemet med den tredelade ledningen i alla delar i enlighet med intentionerna bakom reformen, menade utredningen.

³⁶ Bet. 2006/07:KU6 s. 12.

³⁷ 2008/09:URF1 s. 87 f.

Fördelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

- bredare kompetens
- minskad sårbarhet
- kollegialt utbyte av synpunkter och ömsesidigt stöd – allsidigt beslutsfattande – delat ansvarstagande.

Nackdelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

- svårt att komma överens
- svag beslutskompetens
- otydligt beslutsfattande
- otydligt ansvarstagande
- resurskrävande i organisation och tid.

Utredningen ansåg dock, mot bakgrund av att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu hade verkat en hel sjuårig mandatperiod, att det var för tidigt att föreslå genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. Utredningen föreslog vissa korrigeringar när det gäller riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag i fråga om riksrevisorernas ställning förordade flera remissinstanser en mer omfattande översyn av ledningsformerna och att endast en riksrevisor skulle leda myndigheten. Vissa remissinstanser framförde att utredningens förslag om en korrigering av riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning i och för sig var ett steg i rätt riktning men inte tillräckligt. Andra remissinstanser menade att förslaget inte skulle bidra till en förbättring, utan snarare det motsatta.

Riksrevisionen ansåg att en lösning med *en* riksrevisor var att föredra framför den ordning som utredningen föreslog.

Uttalanden om uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning

Som framgått visade erfarenheterna av Riksrevisionens verksamhet, enligt Riksrevisionsutredningens delbetänkande, att de ursprungliga föresatserna med det tredelade ledarskapet inte infriats fullt ut, samtidigt som utredningen gjorde bedömningen att det var för tidigt att föreslå en genomgripande förändring i ledningsorganisationen. De erfarenheter som utredningen hämtat in och de problem som konstaterats ledde dock till att vissa förändringar föreslogs.

Utredningen föreslog att den av riksrevisorerna som enligt riksdagsordningen svarar för den administrativa ledningen skulle få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar.³⁸ Det utökade ansvaret innebar att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning samt ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som tidigare innehades av riksrevisorerna gemensamt, skulle föras över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Även beslut om myndighetens anslagsframställning borde enligt utredningen fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor skulle således bli ensam beslutsfattare i administrativa och

³⁸ 2008/09:URF1 s. 87 f.

organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut inom dessa områden borde naturligtvis samråd ske med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare, enligt utredningen.

Vid genomförandet av den nya ordningen var det enligt utredningen viktigt att balansen och jämbördigheten mellan riksrevisorerna i själva granskningsverksamheten inte rubbades och att de skulle få likvärdiga förutsättningar i fråga om resurser i relation till granskningsinsatserna. Den administrativt ansvariga riksrevisorn förutsattes fördela resurserna på ett sätt som respekterar jämbördigheten i granskningsverksamheten och i övrigt främja ett effektivt resursutnyttjande vid myndigheten.

Beslut om fördelningen av granskningsområden riksrevisorerna emellan och beslut om den årliga rapporten skulle liksom tidigare fattas av riksrevisorerna gemensamt. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena skulle riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Myndighetens årsredovisning, som tidigare beslutats av styrelsen, borde enligt utredningen beslutas av riksrevisorerna gemensamt. I denna del föreslog emellertid riksdagsstyrelsen att riksrevisorn med administrativt ansvar skulle besluta om årsredovisningen ensam.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag förordade, som tidigare nämnts, flera remissinstanser en mer omfattande översyn av ledningsformerna och att endast en riksrevisor skulle leda myndigheten. Flera remissinstanser framförde att de inte kunde se hur utredningens förslag med en riksrevisor med utökat administrativt ansvar skulle kunna avhjälpa de problem som utredningen identifierat. Utredningens förslag innebar i praktiken ingen större skillnad i förhållande till den rådande situationen, enligt flera remissinstanser.

Riksrevisionen anförde bl.a. att utredningens förslag inte innebar ett utvidgat administrativt ansvar, utan snarare att ett ansvar för den samlade ledningen av hela myndigheten tilldelades den administrativt ansvariga riksrevisorn. Denna bestämmanderätt innebar att riksrevisorn skulle få befogenhet att ensam bestämma över förhållanden som begränsar övriga riksrevisorer i besluten om vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen. Riksrevisionen menade att det framgår av regeringsformen att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer och att utredningens förslag inte var förenligt med denna bestämmelse.

2017 års riksrevisionsutredning

Den översyn av Riksrevisionen som omtalats i avsnitt 2.1 inleddes genom att Riksdagsstyrelsen den 14 december 2016 beslutade att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Utredningen skulle bl.a. analysera på vilka nivåer – grundlag, riksdagsordningens huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser, vanlig lag eller interna föreskrifter – som verksamheten vid Riksrevisionen regleras. En jämförelse med regleringen av JO skulle göras av kommittén, som när det bedöms lämpligt skulle lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå. Utredningen behandlade denna fråga i sitt delbetänkande 2016/17:URF1 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor

(s. 93 f.). Vid den tiden föreskrevs att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer i regeringsformen (13 kap. 8 § första stycket).

När det gäller JO konstaterade utredningen att det anges i regeringsformen att "[r]iksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän) ...". I riksdagsordningen anges att "[r]iksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän". Att bestämmelsen i regeringsformen fått denna utformning beror på, anförde utredningen, att det vid tidpunkten för bestämmelsens tillkomst ansågs olämpligt att reglera antalet i grundlag, eftersom 1972 års JO-utredning då pågick.

I förarbetena till grundlagsändringarna i samband med Riksrevisionens tillkomst förekommer inga särskilda överväganden kring valet att placera bestämmelsen om antalet riksrevisorer i regeringsformen. Det kan däremot, noterade utredningen, konstateras att frågan diskuterades när förslagen remitterades av konstitutionsutskottet. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet framförde att det, för att inte låsa det konstitutionella läget inför framtiden, kunde tänkas att man i stället för att fastslå att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer kunde ange att riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer. Fakulteten hänvisade till att det ju var fallet i fråga om JO.

Utredningen konstaterade att de argument som tidigare lagts fram för att inte slå fast antalet ombudsmän respektive riksrevisorer hade haft sin grund i en önskan om att lämna större handlingsutrymme för riksdagen att välja antal, beroende på vad som i en framtid skulle anses lämpligt. Utredningen ansåg att detta argument hade starka skäl för sig och nu borde få genomslag vad gäller regleringen av val av riksrevisorer.

Utredningen föreslog därför att regleringen av det antal som ska väljas skulle flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Det blir på det sättet enklare för riksdagen att i framtiden kunna ändra antalet riksrevisorer, om det då anses lämpligt. Förslaget innebär också att regleringen av denna fråga görs mer enhetlig för JO och Riksrevisionen, anförde utredningen.

Utredningen betonade att man med en sådan reglering bevarar kärnan i den konstitutionella regleringen i denna del, nämligen att riksrevisor ska utses av riksdagen. Utredningen framhöll också att regleringen föreslogs ske i en av riksdagsordningens huvudbestämmelser. Enligt 8 kap. 17 § RF stiftas riksdagsordningens huvudbestämmelser på det sätt som gäller för grundlag eller genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelser beslutas i samma ordning som lag i allmänhet. Det särskilda lagstiftningsförfarandet för riksdagsordningens huvudbestämmelser innebär att en knapp majoritet i riksdagen inte kan ändra antalet riksrevisorer, anförde utredningen.

2017 års riksrevisionsutredning skulle vidare bl.a. klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, fungerat. För- och nackdelar med den ordningen skulle övervägas. 2017 års riksrevisionsutredning riktade in sin analys på hur ordningen med tre riksrevisorer hade fungerat efter den förändrade uppgiftsfördelningen 2010. Frågan behandlades i slutbetänkandet 2017/18:URF2 (s. 36 f.).

Utredningen ansåg sig kunna konstatera att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna inte kommit att innebära någon avgörande förändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Det finns alltså positiva effekter, anförde utredningen, såsom bredare kompetens, kollegialt utbyte och ömsesidigt stöd. Inte minst 2015/16 års händelser med allvarlig sjukdom visar att det tredelade ledarskapet även innebär en minskad sårbarhet vid oförutsedda händelser. Samtidigt visade utredningens analys att ett sådant ledarskap, trots den förändrade uppgiftsfördelningen, ställer stora krav. De tre riksrevisorerna måste uppnå en samsyn kring bl.a. organisationens utformning, ledarskapsfrågor och granskningsverksamhetens inriktning, vilket tidvis har resulterat i en ansträngd situation. Det delade ledarskapet kan även uppfattas som otydligt både internt inom myndigheten och externt. Utredningen bedömde att det tredelade ledarskapet fortfarande har betydande nackdelar av de slag som redan 2008 års riksrevisionsutredning ansåg sig ha funnit.

Den gällande regleringen av Riksrevisionen gav, enligt utredningen, utrymme för att mer tydligt skilja mellan den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har och den roll som de båda övriga riksrevisorerna har. Tidigare hade Riksrevisionens arbetsordning och praxis inneburit ett gemensamt beslutsfattande i fler fall än vad lagstiftningen föreskriver, men utredningen hade samtidigt noterat att Riksrevisionens arbetsordning från september 2017 inte föreskrev gemensamma beslut i samma utsträckning som tidigare.

Vid en jämförelse med förhållandena vid JO-ämbetet konstaterade utredningen att även var och en av riksdagens ombudsmän är självständig i sin granskande verksamhet. Det föreskrivs inte heller i vare sig instruktion eller arbetsordning att ombudsmännen ska fatta beslut gemensamt. Däremot föreskrivs att chefsJO i vissa viktigare frågor av administrativt eller organisatoriskt slag ska fatta beslut efter samråd med övriga ombudsmän samt att ombudsmännen årligen ska lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen. Regleringen av de befogenheter som chefsJO har skiljer sig på vissa punkter från den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har. ChefsJO har en tydligare roll som myndighetschef.

Utredningens bedömning var att de betydande nackdelar som är förknippade med Riksrevisionens tredelade ledarskap bör åtgärdas men att man samtidigt så långt som möjligt bör behålla de positiva sidor som den nuvarande ordningen trots allt innebär.

En tänkbar lösning skulle enligt utredningen kunna vara att med inspiration från vad som gäller för JO låta riksdagen välja en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer. Därmed skulle det tydliggöras vem av riksrevisorerna som är ansvarig för myndigheten, både internt och externt.

En svårighet med en sådan ordning är att de båda övriga riksrevisorerna kan hävda att det i riksdagens mandat ligger att de är självständiga inte bara i fråga om vad som ska granskas utan även när det gäller hur det ska utföras. Det innebär i sin tur att de är beroende av vilka resurser och vilka slag av kompetenser som står till deras förfogande. Det fordras därför att en chefsriksrevisor samråder med de övriga riksrevisorerna, förmodligen i fler avseenden, t.ex. i

rekryteringsfrågor, än vad som formellt gäller för chefsJO. Det finns emellertid en risk för att ett krav på samråd i sådana frågor som är av betydelse för samtliga riksrevisorer i praktiken kan utvecklas till gemensamma beslut.

En ytterligare ledningsform som innebär ett tydliggörande av rollfördelningen och där fördelarna med ett delat ledarskap behålls, skulle enligt utredningen kunna vara att riksdagen väljer en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer. En sådan ledning skulle göra ännu tydligare att det finns en myndighetschef. Den skulle inte heller, enligt utredningens bedömning, riskera att leda till vad som i realiteten kan bli ett kollegialt beslutsfattande. Strukturen skulle påminna om den hos Riksdagens ombudsmän på så sätt att den bl.a. bör innebära att riksrevisorn, liksom chefsJO, fördelar ansvaret för de olika granskningsområdena. En förutsättning för ledningsmodellen är dock att de biträdande riksrevisorernas självständighet i själva granskningsverksamheten är tydlig. Inom respektive granskningsområde ska de biträdande riksrevisorerna ansvara fullt ut och bestämma självständigt vad som ska granskas, hur det ska göras – inom ramen för tillgängliga resurser – och vilka slutsatser som ska dras av granskningen.

Utredningens sammantagna bedömning var att det tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar. Riksrevisionen har funnits sedan 2003, och det tredelade ledarskapet har visat sig kunna medföra bl.a. otydlighet och ineffektivitet. Det kan visserligen vara möjligt att ytterligare stärka den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har inom ramen för nuvarande reglering eller genom ändringar i instruktionen för Riksrevisionen. En sådan ändring skulle emellertid endast mer marginellt kunna motverka de problem som är förbundna med den nuvarande ordningen. Det kan heller inte uteslutas att den kan generera svårigheter av delvis annat slag. Utredningens bedömning var därför att en mer långsiktig och permanent reglering bör övervägas.

Utredningens analys pekade mot att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Ledningsmodellen skulle tydliggöra att det finns en myndighetschef, samtidigt som även de biträdande riksrevisorernas självständighet i granskningsverksamheten bevaras. Huvudman för de biträdande riksrevisorerna skulle enligt utredningens förslag även fortsättningsvis vara riksdagen vad gäller anställningsförhållanden, entledigande från uppdraget m.m. Ordningen skulle dock innebära en förändring av antalet riksrevisorer, vilket kräver lagstiftning.

Remissyttrandena över förslagen från 2017 års Riksrevisionsutredning

Riksdagsstyrelsen inhämtade remissyttrandena över förslagen i de båda betänkandena från 2017 års Riksrevisionsutredning. När det gällde förslaget i delbetänkandet, att antalet revisorer regleras i riksdagsordningen i stället för regeringsformen, tillstyrkte en majoritet av remissinstanserna förslaget eller hade inget att invända mot det, däribland Riksrevisionen, Statskontoret och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet. Stockholms universitet tillstyrkte förslaget men framhöll att det i praktiken sannolikt inte blir lättare för riksdagen att ändra antalet riksrevisorer eftersom riksdagsordningen endast

kan ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Ett alternativ hade enligt universitetet varit att reglera antalet riksrevisorer i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Branschorganisationen FAR välkomnade att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas till riksdagsordningen men ansåg att ordningen med tre riksrevisorer bör omprövas, då huvudalternativet borde vara att riksdagen utser en riksrevisor för att på så sätt undvika otydlig ledningsstruktur. Ett alternativt förslag vore enligt FAR att riksrevisorn biträds av en eller flera ställföreträdande riksrevisorer. Även Södertörns högskola tillstyrkte förslaget men fann det angeläget att frågan om antalet riksrevisorer prövas och förespråkade att Riksrevisionen ska ledas av en riksrevisor.

Vid remissbehandlingen av slutbetänkandet uttryckte ingen remissinstans någon uppfattning som avvek från utredningens bedömning att det fanns behov av att utreda en förändrad ledningsstruktur för Riksrevisionen.

I likhet med utredningen ansåg Riksrevisionen att riksdagen borde låta utreda frågan om att ändra antalet riksrevisorer. Riksrevisionen bedömde att en sådan utredning även borde pröva en traditionell myndighetsledningsform där riksdagen endast utser en riksrevisor. Riksrevisionen bedömde att det med en sådan lösning som utredningen förespråkade kunde uppstå vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan riksrevisorn och de två biträdande riksrevisorerna.

Ekonomistyrningsverket framhöll i sitt remissyttrande att den utredning som får i uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionens ledningsstruktur borde ges möjligheten att förutsättningslöst överväga flera olika alternativ till ledningsstruktur utöver den som utredningen lyfter fram. Uppsala universitet anförde att en översyn av ledningsstrukturen inte borde vara låst av den numerär som följde av den då rådande ordningen.

4 Utredningens arbete

I den diskussion som pågått alltsedan Riksrevisionens tillkomst har det anförts skäl för flera olika ledningsformer. Varken den diskussionen eller erfarenheterna av Riksrevisionens funktionssätt kan sägas ha visat på någon lösning som nu framstår som den enda naturliga. Vårt utredningsuppdrag är begränsat så tillvida att det uteslutande gäller frågan om hur Riksrevisionen i framtiden bör ledas, men samtidigt också tämligen vitt på så sätt att utredningen har att pröva flera möjliga ledningsformer. I fråga om alla tänkbara lösningar gäller att förslagen torde få grundas i minst lika hög grad på allmänna hänsyn i fråga om den statliga revisionens uppgifter och roll som på påtagliga erfarenheter och iakttagelser i fråga om dess hittillsvarande funktionssätt. Frågan är om de syften som från början gav anledning till att Riksrevisionen byggdes upp med tre riksrevisorer i ledningen nu kan tillgodoses på något annat sätt. För att så långt möjligt ta fram ett ordnat underlag för de överväganden som ska göras har utredningen på skilda sätt ställt samman bakgrundsmaterial.

Utredningen har sökt belysa den utveckling som ägt rum i fråga om hur statliga förvaltningsmyndigheter bör ledas. Belysningen finns i avsnitt 5.1. I samma syfte redovisar utredningen en genomgång av litteratur på området. Den finns i avsnitt 5.2.

Riksrevisionens arbetsordning beskrivs i avsnitt 5.3.

Utredningen har genom intervjuer inhämtat erfarenheter och synpunkter från de två riksrevisorer som är verksamma nu, Stefan Lundgren och Helena Lindberg, samt från den tidigare riksrevisorn Ingvar Mattson (numera riksdagsdirektör). Intervjuer har också gjorts med den tidigare riksrevisorn Jan Landahl och med tidigare och nuvarande tjänstemän vid Riksrevisionen m.fl. Intervjuerna redovisas i avsnitt 5.4.

Bakgrund till övervägandena lämnas vidare genom beskrivningar av vad som gäller för om organisations- och ledningsfrågor för Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken (avsnitt 5.5–6). En internationell jämförelse finns i avsnitt 5.7. I avsnitt 5.8 återges uppgifter som inhämtats vid ett besök hos Intosai i Wien, som genomförts av utredningens ordförande och sekreterare. Hur ärenden om val av riksrevisorer bereds beskrivs i avsnitt 5.9. Därefter följer i avsnitt 5.10 en redogörelse för konstitutionsutskottets ställning i det svenska statsskicket.

5 Underlag för utredningens bedömningar

5.1 Ledning av statliga förvaltningsmyndigheter

Inledning

I det följande redovisas hur formerna för ledning av förvaltningsmyndigheter under regeringen har utvecklats, främst från 1980-talet fram till i dag. Flera utredningar har pekat på vikten av tydliga ansvarsförhållanden och att olika former av delat ansvar bör undvikas. Detta har uppfattats som att en viss typ av ledningsform – utan egentligt inflytande för s.k. lekmannastyrelser – bör tjäna som utgångspunkt. Regering och riksdag har dock – utan att ta avstånd från tanken på tydliga ansvarsförhållanden – pekat på att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.

Historik fram till 1980-talet

Den kollegiala ledningsformen med sin domstolsliknande karaktär var den gällande fram till mitten av 1800-talet.³⁹ När den successivt kom att ersättas av enrådighetsmodellen under andra halvan av 1800-talet skedde det utifrån effektivitetsargument. Man ansåg att de centrala ämbetsverken tog för lång tid på sig i sin ärendehandläggning och att de inte hade tillräcklig initiativkraft. Man jämförde med länsstyrelserna som skötte länsförvaltningen med, som det hette, fart och kraft och till allas belåtenhet med hjälp av ett ringa antal tjänstemän. Att länsstyrelserna kunde arbeta effektivt tillskrevs förhållandet att de styrdes av en enda person, landshövdingen.

Men trots den allmänna övertygelsen om det kollegiala systemets bristande modernitet återuppstod det, om än i modifierad form. När Kungl. Vattenfallstyrelsen som första myndighet fick en lekmannastyrelse 1909 hämtades inspirationen från de styrelser som de allt vanligare aktiebolagen hade. Vattenfallstyrelsen skulle konkurrera med privata företag, och det ansågs då lämpligt att myndigheten försågs med en styrelse i likhet med sina konkurrenter.

Under 1900-talet introducerades således den ledningsform som i slutet av sin existens kom att kallas styrelser med begränsat ansvar, men som då gick under beteckningen lekmannastyrelser. Lekmannastyrelserna kom från mitten av 1900-talet att bli den dominerande ledningsformen, och under senare delen av 1900-talet var det enbart ett fåtal större myndigheter som saknade lekmannastyrelser. Lekmannastyrelsernas huvudsakliga uppgift var att utöva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och som det uttrycktes ”medborgerligt omdöme”. Utöver denna huvuduppgift hade styrelserna vissa begränsade beslutsbefogenheter.

³⁹ Historiken fram till 1980-talet bygger främst på SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning och Statskontorets rapport 2014:4 Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.

Lekmannastyrelsen som allmän ledningsmodell fick sitt genombrott vid tiden för andra världskriget. Beslutande lekmannainflytande förekom nämligen i stor utsträckning i de olika kristidsförvaltningarna. Man valde sedan denna ledningsform också i de permanenta förvaltningsorgan som inrättades efter kriget. Men det var först under 1960-talet som den stora ökningen av antalet lekmannastyrelser kom.

Den starka ökningen av andelen verk med lekmannastyrelser hade inte föregåtts av något samlat beslut från statsmakternas sida om att införa lekmannastyrelser. Beslut togs i stället i varje särskilt fall — vanligen utan några mer omfattande analyser. Att antalet lekmannastyrelser började öka så kraftigt från 1960 och cirka tio år framåt beror på att många verk ny- och ombildades då. Dessa omorganisationer medförde att man fick anledning att överväga formerna för verkens högsta ledning. Tidsandans betoning av värden som samverkan och medinflytande gjorde det naturligt att satsa på en kollektiv ledningsform framför enrådighetsstyret. Införandet av lekmannastyrelser under och efter andra världskriget får sålunda ses mot bakgrund av de krav på nationell samling som gjorde sig gällande under krigsåren och av Organisationssveriges framväxt. Dessa omständigheter medförde att det uppstod ett behov av att låta utanförstående grupper delta i beslutsfattandet inom förvaltningen.

Man kan urskilja tre huvudmotiv för ett lekmannainflytande, nämligen behovet av olika slags sakkunskap, behovet av partsrepresentation samt behovet av medborgerligt omdöme. Många myndigheter har dock fått sina lekmannastyrelser utan närmare motivering. I det offentliga trycket är det inte ovanligt att det endast anses ”lämpligt” eller ”välmotiverat” med lekmannainflytande. I många fall redovisas över huvud taget inte några motiv. Sedan förekomsten av lekmannastyrelser blivit regel snarare än undantag har motiven för att inrätta nya lekmannastyrelser redovisats alltmer knapphändigt.

Förvaltningsutredningen

Förvaltningsutredningen påpekade i betänkandet Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39) att en bärande princip i det svenska statskicket är att all offentlig maktutövning ska vara förenad med ansvarighet. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja. Befogenheten att utöva offentlig makt enligt RF utgår från folket i en kedja från riksdagen till regeringen och därifrån till de statliga förvaltningsmyndigheterna. På motsvarande sätt ansvarar de statliga förvaltningsmyndigheterna inför folket i en ansvarskedja; myndigheterna ansvarar inför regeringen som i sin tur ansvarar inför riksdagen.

Under den långa författningsdebatt som föregick tillkomsten av 1974 års regeringsform var det länkarna mellan folket, riksdagen, statsministern och regeringen som stod i blickfältet. Den sista länken i kedjan ägnades däremot en mycket begränsad uppmärksamhet. Förhållandena mellan statsmakterna och förvaltningen uppfattades på det hela taget som relativt oproblematiska.

Utredningen framhöll att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheter

under regeringen har lydndsplikt i förhållande till regeringen. Förebråelser om ministerstyre baseras vanligen på en alltför snäv tolkning av regeringens och statsrådets befogenheter.

En källa till osäkerhet om de konstitutionella ansvarsförhållandena utgör verksstyrelserna. Denna ledningsmodell tillämpas i praktiskt taget alla större och i många mindre förvaltningsmyndigheter. Modellen har emellertid aldrig gjorts till föremål för någon samlad bedömning eller enhetlig reglering. Några vedertagna principer för sammansättningen av olika slags myndighetsstyrelser har aldrig utvecklats.

Utredningen anförde att en uppenbar risk är att osäkerheten om vem som egentligen är ledamöternas uppdragsgivare leder till att ledamöterna själva bibringas en diffus föreställning om uppgiftens karaktär. Eftersom ingen redovisning utkrävs framstår ansvarsförhållandet som oklart. Regeringens passivitet och kravlöshet gentemot styrelseledamöterna kan rentav undanröja den ansvarighetsförnimmelse som förmedlas genom själva utnämningen.

Utredningen konstaterade avslutningsvis att det svenska statskicket bygger på ett fast samband mellan styrning och ansvar. I regeringsformen markeras detta samband framför allt genom de tre bestämmelser som fastslår att riksdagen är folkets främsta företrädare, att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen och att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Medan regeringens ansvarighet inför riksdagen är relativt uttömmande reglerad genom regeringsformen linjeras här endast konturerna av statsförvaltningens ansvarighet inför statsmakterna. Att ge dessa konturer ett konkret innehåll framstår som en viktig uppgift för det fortsatta konstitutionella och förvaltningspolitiska reformarbetet.

Regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse

I regeringens skrivelse 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse anfördes att den vanligaste ledningsformen är kombinationen av lekmannastyrelse och generaldirektör. Styrelserna har oklara befogenheter och har ett oklart ansvar i förhållande till både regeringen och verkschefen. I propositionen hänvisades till direktiven för verksledningskommittén och att klarlägganden i dessa avseenden är mycket angelägna.

Av särskild vikt är att avgränsa styrelsernas roll gentemot regering och riksdag. Styrelsen måste fullgöra de uppgifter och följa de föreskrifter och direktiv som ges i lagstiftningen och av regeringen. Den ska inte ha någon självständig allmänpolitisk uppgift. Den verkställande ledningen i myndigheterna har ett stort ansvar för att verksamhetsmålen uppnås.

Verksledningskommittén

Verksledningskommittén konstaterade följande problem (SOU 1985:40 s. 18 f.). Lekmannastyrelser kan inte anses ha något egentligt ansvar för myndigheternas verksamhet, inget ansvar för att målen nås eller för att uppgifterna fullgörs. Inte heller har de något ekonomiskt resultatansvar. Verksamhetsansvaret har verkschefen ensam. De enskilda ledamöterna kan inte heller anses

ha något egentligt uppdragsansvar gentemot regeringen, eftersom regeringen inte preciserar vari ledamöternas uppdrag består eller vad regeringen förväntar sig av dem.

Verksledningskommittén anförde att det sätt varpå en myndighets ledningsfunktion organiseras är en del av hur regeringen styr en myndighets verksamhet (s. 119 f.). En styrelse, i de fall en myndighet ska ledas av en styrelse, måste vara något annat än en rådgivande församling. Den måste vara myndighetens högsta ledningsorgan, en styrelse i ordets egentliga mening. Organ för externt inflytande i andra myndigheter än dem som leds av en styrelse bör ha andra benämningar. En utgångspunkt för kommittén var att regeringen har stor frihet i konstitutionellt hänseende att organisatoriskt utforma en myndighets ledningsfunktion. Det finns inte några formella begränsningar i grundlagen för hur fördelningen av befogenheter, ansvar, arbetsuppgifter m.m. mellan ett lekmanorgan och en verkschef kan göras.

Kommittén anvisade två organisatoriska modeller för en myndighets ledningsfunktion. Den ena modellen är en styrelse med totalt ansvar. Den andra är en myndighetschef som bär hela ansvaret för verksamheten. Till stöd för en sådan myndighetschef bör det normalt finnas ett rådgivande organ.

Avgörande för om en myndighet ska ha en styrelse eller ej är huruvida regeringen i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter till myndigheten vilka inrymmer en betydande handlingsfrihet för myndigheten i dess uppgift att leda och ansvara för utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet. Ett betydande mått av sådan handlingsfrihet har vissa myndigheter som tillämpar ramlagar eller som bedriver affärsverksamhet. Om en delegering av ett mandat med en vidsträckt, öppen och opreciserad karaktär föreligger krävs det enligt kommitténs mening att myndigheten leds av en styrelse som bär det fulla ansvaret inför regeringen och av vilken regeringen kan utkräva detta ansvar.

I en myndighet utan styrelse har myndighetschefen ensam ansvaret inför regeringen för verksamheten som sådan. I vissa myndigheter torde modellen kunna tillämpas strikt, dvs. myndighetschefen leder verksamheten utan annat stöd än direktionen och myndighetens anställda. Men i de flesta myndigheter utan styrelse torde verksamheten vara betjänt av att chefen har stöd av ett rådgivande organ.

En grundläggande förutsättning för att en styrelse ska kunna styra en verksamhet och vara myndighetens högsta ledningsorgan är att det formella ansvaret för verksamheten vilar på styrelsen. Det är egentligen först då som en styrelse kan förutsättas ha ambitionen att verkligen styra verksamheten. Ansvaret utgör det nödvändiga incitamentet. Det är också först då som en styrelse kan hävda att det är den och inte någon annan inom myndigheten som ska styra. Ansvaret legitimerar kravet.

Myndighetens interna organisation

När det gällde myndigheters interna organisation anförde Verksledningskommittén följande. En myndighetschef i en stor eller medelstor myndighet bör, oavsett modell för ledningsfunktionen, samla sina närmast underlydande chefer i en direktion. Direktionen, som kan anses vara en modern variant av den

gamla ämbetsmannastyrelsen, bör ha en informell status och en rådgivande funktion. Denna bör inte vara reglerad utan det bör ankomma på varje verkschef att själv utforma direktionens rådgivande verksamhet. Direktionens rådgivande verksamhet bör koncentreras till frågor av stor betydelse för den verkställande funktionen och frågor som bör avgöras på rent professionell grund, t.ex. remisser. I vissa typer av ärenden där rättssäkerhetskravet är särskilt starkt bör dock direktionen kunna fatta kollektiva beslut och därmed utgöra en form av ämbetsmannakollegium. Detta kan t.ex. gälla disciplinärenden men kan också gälla besvärärenden. I de fall en direktion ska ha beslutsbefogenheter bör detta finnas reglerat i myndighetens instruktion.

För tjänsterna som verkschefens närmast underställda chefer, i första hand överdirektör och avdelningschefer, föreslog utredningen för alla myndigheter med styrelse att denna ska lämna förslag till regeringen på vem som bör förordnas. För affärsverkens del ska styrelsen själv få tillsätta också detta slag av tjänster med undantag för förordnande av generaldirektörens ställföreträdare, som bör meddelas av regeringen efter förslag av styrelsen. Dessa chefstjänstemän, i den mån de anställs med förordnande på bestämd tid, ska kunna förflyttas respektive entledigas på samma sätt som verkscheferna.

Gränsen för regeringens medverkan i tillsättningsärenden bör enligt kommitténs mening höjas så att endast avdelningschefer samt högre tjänster, dvs. överdirektör (motsvarande) tillsätts av regeringen. Den enskilda myndigheten bör således själv utse sina byråchefer.

Proposition om ledning av den statliga förvaltningen

I proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen, det s.k. verksledningsbeslutet, anfördes att regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som hittills skett. Detta utrymme bör utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse.

Vidare anfördes att den breda insynen i förvaltningens verksamhet har så stort värde att den bör stadfästas som grundprincip även när det gäller utformningen av de statliga myndigheternas ledningsfunktioner. Samtidigt måste den oklara rollfördelning som gällt upphöra. Propositionens förslag avvek dock från Verksledningskommitténs. Lekmannainflytandet i de centrala statliga myndigheterna bör enligt propositionen behållas. Fördelning av ansvar och beslutsbefogenheter i myndigheternas ledningar bör klargöras.

Ett huvudsyfte med styrelserna har varit att säkerställa medborgerligt inflytande i myndigheternas verksamhet. Denna förstärkta medborgarkontroll har kommit att bestå av två delvis olikartade komponenter, insyn och intresserepresentation. Härutöver tillkommer två ytterligare motiv av annan karaktär, behovet av samordning med andra samhällsorgan och tillförande av sakkunskap utifrån. Motiven sammanfaller delvis.

De olika motiven tyngd i de enskilda fallen har fått genomslag i styrelsernas faktiska sammansättning, men de har inte alltid uttryckligen angivits när sammansättningen beslutats. Att de statliga myndigheterna i allmänhet har fått lekmannastyrelser har inte heller föregåtts av något samlat beslut att införa

sådana. Beslut har fattats i varje särskilt fall, vanligen utan några mer omfattande analyser.

Lekmannastyrelserna har enligt propositionen inget egentligt verksamhetsansvar. Verksamhetsansvaret har verkschefen ensam, generellt reglerat i 5 § allmänna verksstadgan (1965:600): "För fullgörandet av myndighetens uppgifter är dess chef ansvarig i första hand". Lekmannastyrelsens eller ledamöternas ansvar finns inte generellt reglerat på motsvarande sätt. En styrelses uppgifter och arbetsformer regleras särskilt för varje myndighet i dess instruktion. Huruvida en sådan precisering är en definition av ordet "leda" eller om den anger en sorts miniminivå för styrelsens agerande är inte klart. I myndighetsinstruktionen preciseras vanligen i någon mån styrelsens beslutsområde genom en uppräknning av de ärenden som ska avgöras av styrelsen, men samtidigt stadgas vanligen mer oprecist att styrelsen beslutar i de övriga frågor som verkschefen hänskjuter till den för avgörande. Oklarheterna återspeglas i ledamöternas egna rolluppfattningar.

I propositionen framfördes att hos centrala myndigheter under regeringen bör verkschefen normalt vara den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet. Verkschefen ska leda myndigheten och bör tilldelas beslutsbefogenheter som korresponderar mot ansvaret.

Normalt bör i myndigheterna också finnas en lekmannastyrelse. Styrelsens uppgift ska vara att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Lekmannastyrelsen ska besluta i vissa klart angivna och av regeringen bestämda ärenden. Den ska därvid dela verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt. Regeringen bör, enligt propositionen, föreskriva att lekmannastyrelser ska besluta dels om myndighetens anslagsframställning och verksamhetsberättelse, dels om de föreskrifter som myndigheten utfärdar till följd av bemyndiganden i lagar och förordningar.

Eftersom regeringen inte delegerar några befogenheter till lekmannastyrelserna i deras allmänna rådgivnings- och insynsuppgifter finns i de delarna inte heller något ansvar att utkräva. De har att lösa sina uppgifter efter bästa förstånd och med hänsyn tagen till medborgarnas, avnämarnas eller sakkunskapens krav.

Riksdagsbehandlingen av propositionen

Vid riksdagsbehandlingen konstaterade konstitutionsutskottet att det råder bred enighet om lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning ska bevaras (bet. KU 1986/87:29 s. 30). Uppfattningarna går däremot, noterade utskottet med anledning av några motioner, isär när det gäller hur detta lekmannainflytande ska organiseras mot bakgrund av den kritik för bristande klarhet i ansvarsfrågor som riktats mot nuvarande förhållanden. Det finns en del som talar för systemet med s.k. enrådiga myndighetschefer. Styrningsmöjligheterna via den parlamentariska ansvarskedjan riksdag-regering-myndighet är större i ett sådant system än i ett system med beslutsfattande lekmän. Å andra sidan försvagas myndigheternas ställning. Ett starkt lekmannainflytande är enligt utskottet ett värn för myndigheternas självständighet inom de ramar

som angetts genom politiska beslut. Utskottet såg ett värde i båda dessa motsatta synpunkter och drog inte någon generell slutsats. Motioner om att generellt införa enrådighetsmodellen avstyrktes.

Avgörande för utskottet var att lekmännen skulle få en roll inom myndigheterna som är meningsfull både för dem själva och för myndigheten. Delaktighet i beslutsfattandet torde vara en förutsättning för lekmännens engagemang för uppgiften. Det är också en garanti för att deras sakkunskap och omdöme tas till vara av myndigheten och för att lekmännen bereds den insyn i verksamheten som krävs för uppdraget. Utskottet stannade alltså för att förorda att lekmännen ska få ta del i beslutsfattandet i myndigheterna.

Sammantaget tillstyrkte utskottet propositionen och avstyrkte motionerna.

1994 års riktlinjer

I SOU 1993:58 Effektivare ledning i statliga myndigheter från Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer drogs två huvudsakliga slutsatser. Den ena var att man klarare bör skilja mellan frågan om ledningen av en myndighets verksamhet och frågan om insynen i denna. Den andra var att det är svårt att förena kravet på tydligt ansvar med den dåvarande uppdelningen av befogenheter mellan styrelse och myndighetschef.

Riksdagen godkände mot bakgrund av betänkandet från Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer under våren 1994 nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42). Riktlinjerna innebär i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand ska styras som enrådighetsverk där myndighetschefen ensam har ansvaret för verksamheten inför regeringen. I sådana verk ska i regel inrättas särskilda råd med insyn som främsta uppgift. Vid valet av ledningsform ska regeringen pröva om det finns vägande skäl som motiverar att en myndighet leds på något annat sätt än av en enrådig chef. Därvid ska styrelseformen närmast övervägas, och styrelserna bör i dessa fall normalt ha totalt ansvar för verksamheten inför regeringen.

I propositionen framhöll regeringen att de allmänna villkoren för myndigheterna under regeringen successivt förändrats sedan verksledningsbeslutet fattades, och den mest markanta förändringen var övergången till mål- och resultatstyrning. Regeringen hade därigenom börjat styra sina myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt. Tyngdpunkten kunde sägas ha förskjutits från resurser till resultat eller från anslagsframställning till årsredovisning. Nya huvudprinciper för budgetering av myndigheternas förvaltningskostnader hade godkänts, som innebär att regeringen mycket tydligare än tidigare i förväg kan ange myndigheternas finansiella handlingsutrymme och att myndigheterna i princip fritt kan disponera hela det ekonomiska utrymme som fastställts för dem.

De nya förutsättningarna krävde enligt regeringen en klar och tydlig ledningsfunktion där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger, och det var svårt att nå med uppdelningen av befogenheterna mellan styrelse och myndighetschef. Den rådande oklarheten i ansvarsfrågan berörde samtliga grupper av ärenden som styrelsen normalt ska besluta om.

Avgörande för myndighetens verksamhet är regleringsbrev och andra budget- och verksamhetsmässiga direktiv, men hur regleringsbrevens beslut ska omsättas i myndighetens löpande verksamhet var emellertid med den gällande ledningsformen knappast en fråga för styrelsen, även om den naturligtvis borde hållas informerad. Styrelsen hade i regel inte någon generell befogenhet att fastställa riktlinjer för verksamheten.

För tillsyns- och normeringsmyndigheter med omfattande befogenheter att meddela föreskrifter på grundval av en allmän ramlagstiftning blev styrelsens beslut om dessa föreskrifter en betydande del av myndighetens totala verksamhet och svåra att skilja ut från myndighetens verksamhet i övrigt. Klarhet i ansvarsfrågan var enligt propositionen särskilt viktig i verksamheter som består i att meddela bindande föreskrifter, ge tillstånd och föreskriva förbud, och vidare måste styrelseledamöterna stå obundna av partsintressen och inte få uppfattas som företrädare för dem som ska omfattas av tillsynen.

Slutligen pekade regeringen på att den oklara ansvarsbilden också kunde skapa vissa problem i samband med ökande internationalisering och medlemskap i EU. Nya krav i samband med Europaintegrationen gjorde att regeringens styrning av myndigheternas verksamhet måste stärkas och ske på ett tydligare och mer direkt sätt. Regeringen måste också med hjälp av sina myndigheter i olika förhandlingssituationer och kontakter med EU:s organ med kort varsel kunna agera enhetligt och samordnat. Vidare skulle förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning komma att ansvara för den interna normgivning som EG-besluten kunde kräva. Även detta förhållande talade för att regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet behövde förstärkas.

Riksdagsbehandlingen av propositionen

Vid utskottsbehandlingen ansåg konstitutionsutskottet att nya förutsättningar för myndigheterna krävde en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte rådde någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen låg och att den gällande uppdelningen av befogenheterna mellan styrelse och myndighetschef var svår att förena med kravet på ett tydligt ansvar (bet. 1993/94:KU42). Utskottet delade således regeringens uppfattning att ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna borde reformeras och anpassas till de förutsättningar som gäller samt att en väl utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna och en ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar krävde att ansvarsbilden gentemot regeringen blev tydlig. Europaintegrationens krav gjorde också att regeringens styrning av myndigheternas verksamhet behövde stärkas. Möjligheterna för regeringen att i en tid av ofta snabba och stora förändringar styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt var också enligt utskottets uppfattning störst om de utgjorde enrådighetsverk. Regeringen kunde då – inom ramen för de konstitutionella regler som gäller – utan omväg eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret för verksamheten. Ledningsformen enrådighetsverk borde, som regeringen föreslagit, väljas i

första hand, och endast om vägande skäl motiverade det, borde en myndighet ledas på annat sätt, och då närmast av en styrelse.

Vid utskottsbehandlingen reserverade sig ledamöterna från Socialdemokraterna. De ansåg att genom att huvudregeln i fråga om verksledningen var att statliga myndigheter jämte verkschefen leddes av valda lekmannastyrelser garanterades både den samhällliga insynen och det medborgerliga inflytandet och att denna huvudregel borde gälla även i framtiden. Vidare borde ett absolut krav på lekmannastyrelser gälla för tillsynsmyndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter innebärande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden och har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar, för myndigheter inom områdena forskning och kultur samt för de fall där tidigare undantag gjorts från ordningen med enrådighetsverk, som en del stabsmyndigheter och myndigheter inom försvarsmakten. Smärre myndigheter som sysslar med rutinärenden kunde däremot enligt reservanternas uppfattning inrättas som enrådighetsverk under förutsättning att det fanns någon typ av insynsorgan.

Nya riktlinjer våren 1995

Våren 1995 återkom den nya regeringen i frågan i kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150). Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten på visst sätt ska enligt propositionen vara den grundläggande utgångspunkten vid val av ledningsform. Vid valet av ledningsform bör regeringen således utgå från myndighetens verksamhet och mål, sådana de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja en ledningsform med den grad av styrning som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen. En annan utgångspunkt ska vara att det alltid bör stå klart var det samlade ansvaret inför regeringen för myndighetens ledning ligger.

Regeringen framhåller vidare att något statiskt synsätt inte bör tillämpas vid val av ledningsform, utan inriktningen av de enskilda myndigheternas verksamhet kan behöva ändras relativt snabbt. Växling av ledningsform bör givetvis inte ske ofta och utan välgrundade orsaker. Regeringen förklarar att den anser det vara värdefullt med någon form av intresserepresentation i styrelserna för vissa myndigheter främst inom arbetsmarknadsområdet i syfte att främja intresseavvägning och samförstånd mellan arbetsmarknadens parter. Förutsättningarna för en sådan ordning behöver dock enligt regeringen utredas ytterligare, och något förslag i den delen läggs inte fram.

Regeringen framhåller att det framlagda förslaget till reformering av ledningsformen inte fullt ut stämmer med de riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledning som riksdagen godkände 1993/94. Även om relativt många myndigheter enligt den redovisning som lämnats i propositionen görs om till enrådighetsverk, anser regeringen att nuvarande ledningsform, där en myndighetschef och en lekmannastyrelse delar på ansvaret för verksamheten, bör behållas för en rad myndigheter. En samlad bedömning av verksamhetens art, behovet av insyn, råd och stöd har lett till att regeringen finner den nuvarande formen av styrelse för närvarande vara mest ändamålsenlig i dessa fall. Rege-

ringen finner inte heller att det delade ansvaret inför regeringen i myndigheternas ledning skulle utgöra ett hinder för den av regeringen önskade styrningen av dem.

Regeringen delar grundtanken i den tidigare propositionen att myndigheterna ska ha en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger. Regeringen delar dock inte slutsatserna beträffande valet av ledningsform. Som anges i den tidigare propositionen spänner statsförvaltningens uppgifter över ett brett fält av skiftande verksamheter, myndigheterna har olika karaktär och förutsättningar, och statsförvaltningen är ständigt föremål för olika strukturella och organisatoriska förändringar. Just mot den bakgrunden bör enligt regeringens mening den naturliga konsekvensen bli en mer flexibel tillämpning av olika ledningsformer än vad nu är fallet, då enrådighetsverk ska väljas ”i första hand”.

Regeringen betonar att även styrelsemodellen bör kunna anpassas till olika förutsättningar, så att styrelse med fullt ansvar för verksamheten inte blir den enda formen av styrelse. Att statliga myndigheter leds av en myndighetschef tillsammans med en lekmannastyrelse garanterar både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet, och användningen av en sådan form av styrelse bör därför inte vara utesluten. Modellen kan t.ex. vara att föredra där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samordning med andra myndigheter och organisationer är viktig. Där denna styrelsemodell väljs ska dock ansvarsfördelningen mellan myndighetens chef och styrelsen göras tydlig i myndighetens instruktion.

Riksdagsbehandlingen av propositionen

Konstitutionsutskottet konstaterade att de framlagda riktlinjerna inte låste valet av ledningsform genom presumtion för ledningsformen enrådighetsverk (bet. 1995/96:KU1). Utskottet ansåg detta vara en förbättring jämfört med 1994 års riktlinjer. Det är emellertid enligt utskottets uppfattning inte tillräckligt. Som framgår också av yttranden från andra utskott som konstitutionsutskottet inhämtat finns uttalade önskemål om ett starkare lekmannainflytande.

Enligt utskottets mening bör innehållet i den reservation som avgavs då riksdagen våren 1994 fattade beslut om riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer nu ligga till grund för riksdagens beslut. Detta innebär bl.a. att den tidigare gällande huvudregeln att statliga myndigheter normalt ska ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen återinförs. Genom sådana styrelser garanteras både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet.

Konstitutionsutskottet erinrade om att Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppdrag att göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag. Utskottet ansåg det naturligt att de frågor om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer som behandlades också aktualiserades i kommissionens arbete. Om resultatet av kommissionens arbete gav anledning till det, utgick utskottet från att regeringen skulle återkomma till riksdagen i frågan.

Utskottet noterade att förutsättningarna för ordningen med intresserepresentation i styrelserna för vissa myndigheter enligt propositionen behövde utredas ytterligare. Utskottet, som fann en sådan representation värdefull, utgick från att regeringen efter utredning skulle återkomma till riksdagen i denna del.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57 kap. 9) anförde att kravet på en tydlig och begriplig ansvarsbild, vilket innefattar en tydlig demokratispekt, inte är uppfyllt på ett tillfredsställande sätt i verk med lekmannastyrelser. Lekmannastyrelser har ett delat och oklart ansvar och bör avskaffas. I stället bör lekmannainflytandet i dessa fall utövas av rådgivande organ. Vidare anförde kommissionen att det kan ligga både sakliga och symboliska värden i att regeringen utser, förutom verkschefen, vissa chefer direkt underställda denne. Det innebär bl.a. en markering av den viktiga funktion som är förenad med en viss tjänst. Vidare görs det tydligt att den utnämnde, liksom verkschefen, har ett direkt ansvar inför regeringen. Samtidigt är det väsentligt att också verkschefen har ett inflytande över utnämningen av sina närmaste medarbetare. Det är därför självklart att utnämningen ska föregås av ett samråd med verkschefen.

Proposition om delar av Förvaltningspolitiska kommissionens förslag

I proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, som behandlade delar av Förvaltningspolitiska kommissionens förslag, anfördes att förvaltningsmyndigheter, även regionala myndigheter under en central chefsmyndighet, ska antingen ledas av en myndighetschef ensam (s.k. enrådighetsverk) eller av en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter eller av en styrelse med fullt ansvar. Regeringen ska för varje myndighet välja den ledningsform som bästa gagnar verksamheten och de uppställda målen (s. 47 f.)

Regeringen ansåg, i likhet med flera remissinstanser, att frågan om ledningsformer bör tillämpas flexibelt och att den nuvarande huvudmodellen med en lekmannastyrelse vid chefens sida inte generellt bör avskaffas. Regeringen delade alltså inte Förvaltningspolitiska kommissionens uppfattning i denna fråga. Denna ledningsform, styrelse med begränsat ansvar, har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen såg inget skäl att ändra denna ledningsform för myndigheter där den fungerar väl ur såväl verksamhetens som regeringens styrningsperspektiv. Den kan även i fortsättningen vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Vad gäller övriga ledningsformer ansåg regeringen att styrelse med fullt ansvar för verksamheten även i fortsättningen bör övervägas främst för myn-

digheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Ett tiotal centrala förvaltningsmyndigheter hade, förutom affärsverken, denna ledningsform.

Regeringen ansåg vidare att ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta behov gör sig särskilt gällande i de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. Enrådighetsverk bör i regel ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Kommissionen berörde även frågan huruvida intresseorganisationer, i likhet med vad som gällde före 1992, bör vara representerade i vissa myndighetsstyrelser främst inom arbetsmarknadsområdet. Den ansåg att det vore fel att åter införa en sådan representation eftersom ansvarsbilden blir oklar. Intresseorganisationerna bör i stället på ett tidigt stadium komma till tals i myndigheternas arbete genom samrådsorgan, överläggningsgrupper eller liknande. Kommissionen ansåg detta vara av vikt inte minst i EU-arbetet, där det är en fördel om intresseorganisationer står bakom den ståndpunkt som Sverige intar. Regeringen var av dessa skäl inte beredd att återinföra intesserepresentation i statliga styrelser. De samrådsformer som då användes borde i stället vidareutvecklas och prövas ytterligare.

Sedan riksdagen 1987 fattade sitt s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) hade de allmänna villkoren för statliga myndigheter i hög grad förändrats, främst genom övergång till mål- och resultatstyrning och genom att ramanslagssystemet hade införts. Statsförvaltningen hade också varit föremål för olika strukturella och organisatoriska förändringar. Anpassning till växlande förutsättningar i ett snabbt föränderligt samhälle är något som man måste räkna med även i framtiden. Vidare är det, ansåg regeringen, med hänsyn till medlemskapet i EU av särskild vikt att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet helt i linje med regeringens intentioner. Regeringen är i EU-samarbetet mycket beroende av sina myndigheter. Styrning i form av kontakter och dialoger med myndigheten måste ske på ett direkt, samordnat och effektivt sätt, ofta med knappa tidsmarginaler. Mot bakgrund av den utveckling som har skett ansåg regeringen att den, för att kunna styra och utveckla den framtida statsförvaltningen mer effektivt, bör ha större möjlighet att flexibelt tillämpa olika ledningsformer än vad som då var fallet. Liksom tidigare (prop. 1994/95:150 bil. 7 s. 120) fann därför regeringen det angeläget att den vid val av ledningsform bör kunna utgå från myndighetens verksamhet och mål sådana som de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

Styretredningen

I Styretredningens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75 s. 212 f.) diskuteras ansvar, ansvarsutkrävande och kontroll.

Ansvar har en framåtriktad dimension som kan översättas med uppgift eller skyldighet. Norstedts synonymordbok (1992) anger t.ex. ”sköta om” och ”se till” som synonymer till ansvara. Men ansvar används också i en bakåtriktad betydelse. Det handlar om någon form av konsekvenser, om en uppgift inte är utförd och uppdragstagaren inte fullföljt sina skyldigheter. Synonymordboken ger här bl.a. alternativen ”bära följderna” och ”stå till svars”. Samtidigt är sambandet mellan de två innebörderna mycket tydligt. Det är först om det finns ett ansvar i den framåtriktade betydelsen som någon i efterhand ska stå till svars eller bära konsekvenser av sitt handlande. Varje utkrävande av ansvar kräver någon form av kontroll. Det är alltså möjligt att beskriva kontroll som en brygga mellan det framåtriktade och det bakåtriktade ansvaret. För att utkräva ansvar måste det finnas en kontroll av om uppdragstagaren levt upp till de krav som ställts.

Tanken på att ansvaret för myndighetschefer – i mer normala fall – generellt ska kunna kopplas till frågan om vilka effekter som uppnåtts i samhället till följd av myndighetens verksamhet ter sig inte rimlig. Ansvarsutkrävande kan bara kopplas till det som utföraren har befogenhet att besluta om eller att utföra. Utredningen gjorde ställningstagandet att myndighetschefens ansvar inte bör knytas till diskussionen om vilka resultat som uppnås i förhållande till mer överordnade mål som myndigheten inte kan råda över. Ansvaret måste kopplas till det som myndighetens chef har ett mer omedelbart ansvar för och rådighet över.

Oberoende av sådana ansvarsbedömningar måste en regering också göra en mer allmän bedömning av vilket förtroende den har för myndighetens chef. Vilka faktorer som vägs in i en sådan förtroendebedömning varierar, och bör variera, mellan olika verksamheter och myndigheter.

Enligt utredningen krävs det redan ut ansvar och görs bedömningar av förtroendekaraktär i större omfattning än vad som vanligen antas. Det finns därför inte anledning att skapa särskilda formella procedurer för att utkräva ansvar av myndighetens chef utöver vad som finns. Vid val av ledningsform och styrelseledamöter bör anspråken på tydliga ansvarsförhållanden väga tungt.

Myndighetsförordningen

Den första januari 2008 trädde en ny förordning i kraft, myndighetsförordningen (2007:515), i vilken det anges att myndigheten leds av myndighetens chef (enrådighetsverk), styrelse (styrelsemyndighet) eller nämnd (nämndmyndighet). Med denna förordning har ledningsformen styrelse med begränsat ansvar utgått, men kvar finns den ledningsform som tidigare benämnts styrelser med fullt ansvar.

Förordningen tillkom efter förslag från Utredningen om en översyn av verksförordningen (SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning). Utredningen hade inte i uppdrag att överväga ett avvecklande av någon ledningsform, utan att inför den kommande nya verksförordningen reglera samtliga ledningsformer så att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika ledningsorgan blev tydlig och ändamålsenlig.

Enligt utredningen är klara ansvarsförhållanden en förutsättning för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet (SOU 2004:23 s. 114). Beslutsbefogenheter och ansvar ska svara mot varandra. Ansvaret ska kunna identifieras och utkrävas. Detta gäller både inom myndigheten och i förhållandet mellan myndigheten och regeringen. För att skapa så stor tydlighet som möjligt anser utredningen att varje ledningsform ska regleras för sig. För respektive ledningsform bör tydligt anges vem som är myndighetschef samt vilken roll och funktion styrelsen, nämnden eller rådet har i förhållande till myndighetschefen. Vilket organ vid myndigheten som ytterst ansvarar inför regeringen och vem som ansvarar för vad inom myndigheten ska också vara tydliggjort. Vidare ska det anges hur beslutanderätten får delegeras. Enligt utredningens uppfattning är det beträffande vissa ledningsformer svårare att klart ange fördelningen av ansvar och vad ansvaret innebär. Detta gäller främst myndigheter som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse.

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen att den kommande nya verksförordningen (sedermera benämnd myndighetsförordningen) tydligare skulle reglera ledningsansvaret. Ambitionen var att styrelser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma. I samband med att varje myndighetsinstruktion sågs över för att anpassas till den nya förordningen skulle också ledningsformen övervägas.

Regeringen anförde att det tydligt måste framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör myndighetens ledning. Detta var inte fallet när det gällde styrelser med begränsat ansvar. Om ansvaret var delat blev det svårare att utkräva ansvar för verksamheten. Utifrån denna argumentation angav regeringen sin ambition att avskaffa styrelser med begränsat ansvar.

I Statskontorets rapport Förändrade ledningsformer – Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen (2008:11) visades att enrådighet med insynsråd var den ledningsform som valts såvida det inte hade funnits tungt vägande skäl för en styrelse.

2006 års förvaltningskommitté

I SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (s. 73 f.) anförde 2006 års förvaltningskommitté att ledningen för en myndighet kan varieras så att hänsyn tas till olika behov, t.ex. en stark central ledning i enrådighetsmyndigheter och professionell eller medborgerlig förankring genom styrelser. Myndigheternas ledningsformer bör alltså medge att de kompetenser och de intressen som regeringen och riksdagen i det enskilda fallet anser vara berättigade kan göra sig gällande. Styrelser och insynsråd är således viktiga instrument för att styra myndigheterna eller för att på ett öppet sätt organisera kontakterna mellan myndigheterna och med aktörer som berörs av

myndigheternas verksamhet. I särskilda fall kan det härutöver finnas behov av medborgerlig insyn i myndigheternas verksamhet i en mer granskande bemärkelse. Grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer är av sådan vikt att de bör regleras i lag.

2010 års förvaltningspolitiska proposition

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175 s. 108 f.) gör regeringen bedömningen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform. Regeringen anser att förslaget från 2006 års förvaltningskommitté om att grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag bör analyseras ytterligare.

I propositionen (s. 125) redovisas att enligt myndighetsförordningen ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Det är myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som självständigt avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare i övriga fall och bestämmer om det ska vara ett tidsbegränsat uppdrag eller om förordnandet ska gälla tills vidare. Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.

Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Vilka myndigheter som har överdirektör framgår av respektive myndighets instruktion. En överdirektör anställs av regeringen. Regeringen anför att ansvaret för myndigheternas inre organisation sedan länge är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare. För en efterträdare till en befintlig myndighetschef inskränks dock möjligheten att själv förordna en ställföreträdare om det finns en anställd sådan med någon av titlarna ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef. Sådana anställningar bör därför inte förekomma.

Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer

Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefen föreslog 2011 att regeringen inte längre borde anställa överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd (SOU 2011:81 s. 157 f.). Uppdraget som chef i statsförvaltningen skulle enligt utredningen bli tydligare om regeringen fullt ut delegerade frågan att utse en ställföreträdare till myndighetschefen. Det kan dock, anförde utredningen, uppstå speciella förhållanden och situationer som föranleder regeringen att ta tillbaka delegationen. Utredningen redovisade att det också finns arbetstagare som utför arbetsuppgifter motsvarande en överdirektör. De anställs och lönesätts av regeringen men har en specifik titel, t.ex. vice riksåklagare och biträdande rikskronofogde.

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik (s. 55) anförde regeringen i fråga om utredningens förslag att det finns verksamhetsmässiga skäl

för regeringen att även fortsättningsvis utse och anställa överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd. Utredningens förslag i denna del ledde alltså inte till några åtgärder från regeringens sida.

Aktuella uppgifter om ledningsformer

I rapporten Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys från Statskontoret (2014:4) visas att antalet ledningsformer är betydligt större än de tre som regleras i myndighetsförordningen. Av 370 kartlagda myndigheter är det endast 218 som faller in under någon av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen. Bland de myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsformer är enrådighet den klart dominerande.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra vara utgångspunkter vid valet av ledningsform. Statskontorets analys av motiven till valet av ledningsform visar att valet så gott som alltid också kan sägas följa dessa utgångspunkter. Detta beror dock i stor utsträckning på att utgångspunkterna är så pass allmänt formulerade att det för en och samma myndighet går att finna stöd för flera olika ledningsformer.

Det varierar hur utvecklad argumentationen för valet av ledningsform är, men överlag framstår ledningsformen som en mindre viktig fråga för regeringen och Regeringskansliet. Så länge det inte finns särskilda skäl väljs i regel enrådighetsformen, och så länge som inga problem uppstår omprövas inte ledningsformen. Det saknas dock konsensus kring syftet med olika ledningsformer och följaktligen också kring vilka myndigheter som bör ha vilken ledningsform. Det innebär att myndigheter med liknande verksamhet mycket väl kan ha olika ledningsform.

Statskontorets analys av hur ledningsformerna påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen visar att regeringen i begränsad utsträckning använder ledningsformerna som ett strategiskt styrinstrument. Överlag skiljer sig styrningen av styrelsemyndigheter inte nämnvärt från styrningen av enrådighetsmyndigheter. Styrelsemyndigheter har inte generellt getts en större strategisk frihet än enrådighetsmyndigheter. Oavsett ledningsform är det med myndighetschefen som regeringen och Regeringskansliet har sina löpande kontakter.

Om ledningsformen spelar liten roll för hur regeringen arbetar och för myndighetens övergripande handlingsutrymme, har den större betydelse för myndigheten internt. En styrelse kan t.ex. spela en värdefull roll såväl när det gäller att granska förvaltningen av myndigheten som när det gäller att fatta svåra eller obekväma myndighetsbeslut. Likaså utgör enrådighetsmyndigheternas insynsråd ofta ett uppskattat stöd till myndighetschefen. Samtidigt finns det fortfarande en betydande osäkerhet kring vilken roll såväl styrelser som insynsråd egentligen ska spela i ledningen och styrningen av myndigheten.

I budgetpropositionen för 2019 anges att flest myndigheter, ca 130, är s.k. enrådighetsmyndigheter, vilket innebär att myndighetschefen är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Vidare 65 styrelsemyndigheter, och 52 är

nämndmyndigheter. I dessa fall är styrelsen eller nämnden ansvariga inför regeringen. Resterande myndigheter, mestadels domstolar, har andra ledningsformer. Fördelningen mellan de olika typerna av ledningsform har varit relativt oförändrad under de senare åren (prop. 2018/19:1 utg.omr. 2 bilaga s. 8).

Det finns för närvarande ett femtontal myndigheter med en överdirektör som utses av regeringen, t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Med något enstaka undantag är dessa myndigheter betydligt större än Riksrevisionen.

5.2 Litteraturoversikt

I detta avsnitt redovisas de två arbeten som mer utvecklat tar upp frågan om antalet riksrevisorer.

Hans-Gunnar Axberger: 2015 års riksrevisorerers förändringsarbete m.m.

Hans-Gunnar Axberger tog 2016 fram rapporten 2015 års riksrevisorerers förändringsarbete m.m. på uppdrag av riksrevisor Margareta Åberg. Uppdraget var att utreda om det funnits formella fel och brister i hanteringen av ledningen av det förändringsarbete vid Riksrevisionen som startade i augusti 2015.

I Axbergers rapport anförts att kompromissen med tre riksrevisorer har medfört stora problem. Margareta Åberg säger i en intervju att ordningen med tre riksrevisorer i myndighetsledningen gör att all kraft går till gemensamma diskussioner och överenskommelser i den kretsen (s. 217). Sedan betraktar man sig som klar och underskattar vikten av förankring i resten av organisationen.

Riksrevisionens styrelse är, konstaterar Axberger, avskaffad sedan ett antal år och ersatt av något som framstår som ett provisorium. En väl fungerande samarbetsfunktion mellan uppdragsgivare och uppdragstagare lyser med sin frånvaro. Det har illustrerats i samband med de svårigheter 2015 års riksrevisorer hamnade i.

Det kollektiva ledarskapet har skapat än större problem; de flesta av de många svårigheter Riksrevisionen haft under sina första tretton år har på ett eller annat sätt att göra med den ogenomtänkta ledningsmodell som infördes för att kunna besluta reformen under formell enighet. Med något andra förtecken gjordes motsvarande iakttagelse redan under översynen 2008/09, då samtliga dåvarande och tidigare riksrevisorer uttalade att de skulle ha föredragit en annan ledningsform.

I detta ligger inte något ställningstagande till vilket av de olika politiska synsätten kring Riksrevisionen och dess ställning som är det riktiga. Vad saken gäller är att de vägval som beslutas bör omfattas av en bred parlamentarisk majoritet och som helhet vara genomtänkta. Att å ena sidan göra revisionen formellt stark men å andra sidan bygga in svagheter i själva konstruktionen leder till det slags problem den statliga revisionen dragits med sedan riksrevisionsreformen. Kan man inte nå verklig enighet om en statlig revision exklusivt under riksdagen vore den ordning som föregick reformen att föredra, enligt Axberger.

I en not i rapporten anförs att det inte är självklart att det ursprungliga förslaget med endast en riksrevisor och i övrigt samma grundlagsregler varit att föredra (s. 239). Vunna erfarenheter pekar mot att det skulle ha kunnat sluta värre. En mer generaldirektörsliknande chefsfunktion vore i så fall säkrare, men det har hittills inte varit på förslag.

Louise Bringselius: Organisera oberoende granskning

Louise Bringselius behandlar Riksrevisionens första tio år i studien *Organisera oberoende granskning* (2013). En möjlig förklaring till Riksrevisionens problem under de första tio åren är enligt Bringselius det tredelade ledarskapet, som har vållat en del problem, även om vissa riksrevisor har fört fram att det ibland också kan vara en styrka. Flera riksrevisor har uttryckt att de hade valt att vara ensamma som riksrevisor, om de hade fått välja själva. Det är inte heller tydligt hur samarbetet mellan riksrevisorerna ska verkställas. Mycket erfarna personer, som exempelvis kommer från en position som generaldirektör, är vana vid att fatta självständiga beslut, vilket kan göra det särskilt svårt att känna sig bekväm med samarbetet. Riksrevisor Claes Norgren talade om hur lärandet mellan riksrevisorerna därför kunde upplevas som både positivt och negativt.

Riksrevisor Gudrun Antemar sa i en intervju att det tredelade ledarskapet var ganska tidskrävande. Samtidigt menade hon att det kanske var en nödvändighet om man skulle hinna med rimligt många rapporter per år, med tanke på att riksdagen hade bestämt att riksrevisorn skulle ställa sig bakom varje rapport.

Bringselius jämför med JO och påpekar att det för Riksrevisionens del krävs att riksrevisorerna gemensamt beslutar om fördelningen av granskningsområden mellan sig, i enlighet med instruktionen för myndigheten. Sammantaget fordrar Riksrevisionens modell mer samråd, vilket ger mer utrymme för konflikt mellan riksrevisorerna. Detta kan innebära en risk för granskningens oberoende. Det kan nämligen lätt uppstå en situation där två riksrevisorer upplever sig alltmer värderingsmässigt sammansvetsade och där detta leder till att initiativ från den tredje riksrevisorn konsekvent motverkas. Man riskerar då att det uppstår en situation av ”groupthink”, som kan hämma oberoendet, men framför allt hämma besluts kvalitet och organisationens förmåga till utveckling. Ytterst kan det leda till att den riksrevisor som har svårt att vinna gehör väljer att lämna ämbetet.

Till stöd för modellen med samarbete mellan riksrevisorerna kan man enligt Bringselius hävda att den innebär ett slags inbyggd kvalitetskontroll av riksrevisorernas gemensamma beslutsfattande. För att denna styrka ska realiseras fordras emellertid en betydande öppenhet och att man inte låser sig fast i olika grupperingar. Riksrevisionen har också en betydligt mer diversifierad verksamhet än JO i och med spridningen över internationella projekt, årlig revision och effektivitetsrevision.

Det finns, enligt vad riksrevisor Gudrun Antemar påpekar i en intervju, en utvecklingspotential när det gäller i vilken utsträckning man drar nytta av gruppens sammanlagda kompetens och potential. Också riksrevisor Karin Lindell hade invändningar när det gällde hur samarbetet fungerade i gruppen av

riksrevisorer. Hon uttryckte förvåning över hur hennes energi att förändra organisationen minskade över tid, när hon kom in i rollen som en av tre riksrevisorer: ”Jag har nästan retirerat nu på något sätt, och jag vet inte riktigt varför”, förklarade hon. Tendenser till utfrysning och groupthink skulle således kunna tänkas hämma potentiellt positiva effekter av det tredelade ledarskapet för Riksrevisionen. Genom att organisera ledarskapet mer i linje med Riksdagens ombudsmän (JO) hade man enligt Bringselius kanske kunnat förbättra denna situation och öka organisationens förmåga till förändring.

Sammanfattningsvis har det tredelade ledarskapet vållat problem, såsom otydlighet, men kanske framför allt svårighet att få till stånd mer omfattande förändringar (s. 250). Ändå har sådana förändringar behövts, efter den massiva kritik som verksamheten har varit föremål för genom åren, såväl internt som externt. Idéer och övertygelser ”ärvs” i viss grad av tillträdande riksrevisorer. Samtidigt är det inte säkert att de problem som uppstod inte skulle ha uppstått om man hade haft en enda ensam riksrevisor. Därför kan det tredelade ledarskapet knappast ha varit avgörande för den utveckling som reformen tog.

5.3 Riksrevisionens arbetsordning

I 13 kap. 8 § regeringsformen läggs fast att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Av 13 kap. 5 § riksdagsordningen framgår att riksrevisorerna ska vara tre och att en av dem ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem som ska ha denna uppgift. Vissa regler om hur beslut ska fattas inom Riksrevisionen är meddelade i lag.

Den självständighet i fråga om granskningen som tillkommer varje riksrevisor är säkerställd i grundlag genom bestämmelsen i 13 kap. 8 § regeringsformen. Den innebär att en riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Det är vad som brukar beskrivas som det revisionella oberoendets kärna.⁴⁰

I lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (instruktionen) finns föreskrifter om ledningen av myndigheten m.m. Enligt 2 § leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer. I bestämmelsen fastställs också att en av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för den administrativa ledningen av myndigheten. I lagen föreskrivs vidare att vissa beslut ska fattas av riksrevisorerna gemensamt. Det gäller

- fördelningen av granskningsområden mellan riksrevisorerna (4 § första stycket)
- den årliga rapport till riksdagen i vilken de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas (4 § femte stycket).

I vissa avseenden innebär instruktionen att riksrevisorerna beslutar var för sig:

⁴⁰ 2017/18:URF2 s. 114.

- Inom sina respektive granskningsområden beslutar riksrevisorerna vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. Dessförinnan ska de samråda med varandra (4 § andra stycket).
- I sina granskningsärenden beslutar riksrevisorerna var för sig (4 § tredje stycket).
- Den rätt att göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal och verksamhetsformer som enligt riksdagsordningen tillkommer Riksrevisionen får utövas också av riksrevisorerna var för sig, dock först efter samråd med övriga riksrevisorer (10 §).

I instruktionen fastställs att riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om arbetsordning, verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska meddelas av Riksdagsförvaltningen enligt andra lagar (5 §). Den administrativt ansvariga riksrevisorn beslutar också ensam om förslag till anslag för Riksrevisionen på statens budget och årsredovisningen för Riksrevisionen (4 a §). Den administrativt ansvariga riksrevisorn ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel (4 b §). Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av riksrevisorn med administrativt ansvar. Som riksrevisorernas mening gäller den som två enar sig om eller, vid lika röstetal, ordförandens mening (9 §). Innan ett beslut om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar redogöra för förslaget för riksdagens råd för Riksrevisionen (12 §). Riksrevisorn med administrativt ansvar är ordförande i personalansvarsnämnden vid Riksrevisionen (15 §).

Riksrevisorn med administrativt ansvar har beslutat en arbetsordning för Riksrevisionen som gäller från den 1 augusti 2018. Den innehåller bestämmelser om Riksrevisionens ledning och organisation, fördelning av ansvar och uppgifter inom myndigheten, delegering av beslutsrätt och formerna i övrigt för myndighetens verksamhet. Ändringar av förhållanden som regleras i arbetsordningen beslutas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Utöver vad som är föreskrivet i lag framgår bl.a. följande av arbetsordningen:

- Riksrevisorerna beslutar gemensamt om hur ledningen av den internationella verksamheten ska fördelas mellan dem.
- Riksrevisionens ledningsgrupp består av riksrevisorerna, stabschefen och myndighetens avdelningschefer. Ledningsgruppen leds av riksrevisorn med administrativt ansvar och behandlar frågor av betydelse för hela Riksrevisionen.
- Riksrevisionen är indelad i avdelningar för årlig revision, effektivitetsrevision, internationell verksamhet, HR, kommunikation, juridik samt verksamhetsstöd. Därutöver finns en stab för riksrevisorerna. Avdelningscheferna och stabschefen är underställda riksrevisorn med administrativt ansvar.

- Vid Riksrevisionen finns ett vetenskapligt råd. Dess sammansättning beslutas av riksrevisorn med administrativt ansvar. En av riksrevisorerna ska vara ordförande.
- Riksrevisorerna har ett gemensamt ansvar för planeringen av myndighetens långsiktiga inriktning, prioriteringar och ekonomiska ramar.
- Riksrevisorn med administrativt ansvar har det övergripande ansvaret för att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel och ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt se till att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.
- Riksrevisorn med administrativt ansvar har även personalansvar för myndighetens avdelningschefer.
- Den riksrevisor som leder det internationella utvecklingsarbetet har ett särskilt ansvar för att den verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt internredovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

I arbetsordningen kap. 7 finns följande bestämmelser om beslutsbefogenheter under rubriken Riksrevisorernas beslut:

1 § Riksrevisorerna beslutar *var för sig* i sina granskningsärenden. Inom sina respektive områden tar riksrevisorerna de initiativ i granskningarna som de finner påkallade.⁴¹

En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorerna beslutar även *var för sig* om remissyttranden inom sina respektive granskningsområden.

Riksrevisorerna samråder i övrigt när behov föreligger, särskilt i fråga om ärenden av principiell karaktär, av strategisk betydelse eller annars av ovanligt slag eller av stor betydelse för myndighetens verksamhet.

2 § Riksrevisorerna beslutar *gemensamt*, utöver vad som anges i 2 kap.,

1. om den årliga rapporten av de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen,
2. för vilka arbetstagare, uppdragstagare och funktionärer det ska finnas en skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument,
3. vem som ska vara ordförande i Riksrevisionens vetenskapliga råd,
4. om framställningar till riksdagen i frågor som rör myndighetens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer samt andra förslag till ändringar av lag eller förordning⁴²

⁴¹ I arbetsordningen finns här en not nr 3 med följande lydelse: "Av 8 kap. 12 § framgår att beslut om att, med stöd av 6 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m., begära den hjälp och de uppgifter och upplysningar som behövs för granskningen från bl.a. statliga myndigheter fattas av ansvarig riksrevisor eller av den tjänsteman som fått i uppdrag att i riksrevisorns ställe avgöra aktuellt granskningsärende."

⁴² I arbetsordningen finns här en not nr 4 med följande lydelse: "Av 9 kap. 17 § riksdagsordningen och 10 § lagen med instruktion för Riksrevisionen framgår att rätten att göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer även tillkommer var och en av riksrevisorerna, efter samråd med varandra."

5. yttranden till Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Diskrimineringsombudsmannen (DO),
6. om den långsiktiga kompetensförsörjningen inom myndigheten och
7. om myndighetens övergripande informations- och kommunikationsfrågor.

3 § Ett ärende som riksrevisorerna ska avgöra gemensamt får avgöras av endast två riksrevisorer, om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant ärende får avgöras av endast en riksrevisor om det är så brådskande att ett beslut inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas.

4 § Riksrevisorn med *administrativt ansvar* beslutar

1. om förslag till anslag för Riksrevisionen på statens budget,
2. arbetsordning,
3. verksamhetsplan med intern budget,
4. de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska meddelas av Riksdagsförvaltningen,
5. Riksrevisionens årsredovisning,
6. om tillsättande och lönesättning av avdelningschefer samt, i samråd med berörd avdelningschef, av enhetschefer inom myndigheten,
7. om en avdelning eller enhet ska ha en biträdande chef samt, i samråd med berörd avdelningschef eller enhetschef, om tillsättande och lönesättning av denna i sådana fall,
8. lön, semester, tjänstgöringsbetyg och kompetensutveckling för närmast underställda medarbetare,
9. delpension,
10. uppsägning och avskedande av personal,
11. om förordnande av säkerhetschef,
12. i samråd med berörd avdelningschef, om vilka medarbetare som ska ingå i SHO enligt 4 kap. 10 §,
13. i frågor som rör den löpande verksamheten och övriga frågor som inte ska avgöras av någon av de andra riksrevisorerna eller gemensamt av alla riksrevisorer.

5 § Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denna ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan.

6 § Riksrevisorn med *ansvar för det internationella utvecklingssamarbetet* beslutar om inriktningen för det samarbetet och om vilka samarbetsavtal som ska ingås eller avslutas.

5.4 Intervjuer

Det uppdrag som lämnats till kommittén är att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur, utan begränsning till det förslag som 2017 års

riksrevisionsutredning presenterat eller till någon angiven numerär. Utredningen ska belysa för- och nackdelar med olika tänkbara sätt att ordna ledningen av Riksrevisionen och lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen med förslag till den författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

Några tänkbara sätt att ordna ledningen omtalas särskilt i direktiven, nämligen en traditionell myndighetsledning där riksdagen utser endast en riksrevisor, en ledningsstruktur med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer, någon annan ledningsstruktur som utredningen finner relevant, t.ex. en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer och den nuvarande ledningsstrukturen med tre riksrevisorer, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för myndighetens administrativa ledning.

För att inhämta underlag för de bedömningar som uppdraget kräver har utredningen intervjuat ett antal personer med erfarenhet av arbete i Riksrevisionen. En intervju har också gjorts i syfte att tillföra underlaget erfarenhet när det gäller ledningen av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Även personer som är verksamma vid Riksdagens ombudsmän har intervjuats.⁴³

Vad som kommit fram under intervjuerna redovisas i det följande så att likartade synpunkter på centrala frågor beskrivs i en sammanfattande återgivning. Skiftningar och nyanser i synpunkterna tas med i den mån det behövs för att ge en riktig bild av intervjuernas innehåll. Intervjuerna har genomförts förutsättningslöst och i fri form. Återgivningen av intervjuerna ges därför först i mera allmän form med koncentration på vad de intervjuade i första hand velat få sagt och därefter så att den följer de sätt att ordna ledningsstrukturen som omtalats i direktiven. Den bild som framträder är följande.

En på det hela taget samstämmig uppfattning synes vara att de återkommande skiftena av riksrevisorer i den nuvarande strukturen har kunnat leda till att den som väljs till riksrevisor när det redan finns två verksamma riksrevisorer får finna sig i den fördelning av granskningsområdena som har gjorts tidigare, kanske också ta hand om sådana granskningar som de äldre riksrevisorerna inte längre önskar slutföra. Det tar också ganska lång tid för en ny riksrevisor att komma in i uppgiften, vilket hämmar myndighetens samlade kraft. Täta skiften av riksrevisorer har fört med sig svängningar i fråga om verksamhetens former och metoder och en alltför stor upptagenhet med myndighetens interna frågor. Det har under sådana förhållanden inte utvecklats något fast system för att välja ut revisionsobjekt. En riksrevisor behöver känna till revisionella metoder och bedömningsgrunder och kunna förlita sig på myndighetens professionella organisation.

⁴³ Intervjuerna har genomförts av kommitténs ordförande och sekreterare, i några fall under medverkan av experter i kommittén. Följande personer har intervjuats: f.d. avdelningschefen vid Riksrevisionen Gina Funnemark, avdelningschefen vid Riksrevisionen Mikael Halápi, riksrevisorn Helena Lindberg, riksrevisorn Stefan Lundgren, före riksrevisorn, numera riksdagsdirektören Ingvar Mattson, före riksrevisorn Jan Landahl, f.d. granskningschefen vid Riksrevisionen Anette Wik, chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning, kanslichefen hos Riksdagens ombudsmän Agneta Lundgren och departementsrådet Claes Lundgren, Regeringskansliet. Intervjuer har också gjorts med ordföranden för Saco-S/Riksrevisionen Per Dackenberg och ordföranden för ST/Riksrevisionen Ingvar Önnhage.

En annan återkommande synpunkt är att en ledning med flera riksrevisorer måste bygga på att riksrevisorerna förmår komma överens om hur uppgiften ska fullgöras. Den är alltså i hög grad personberoende. Bristande samstämmighet mellan riksrevisorerna leder lätt till att ingen vill ta upp interna frågor om organisation och funktion etc. Det är i huvudsak möjligt att göra klart vad som ska räknas som administrativa frågor och alltså ska avgöras av en administrativt ansvarig riksrevisor, men vid oenighet riksrevisorerna emellan vet man inte säkert hur det fungerar. Inte minst fördelningen av myndighetens resurser kan då visa sig problematisk. Sådana meningsskiljaktigheter vållar oro och osäkerhet inom myndigheten.

Den nuvarande ledningsstrukturen med *tre riksrevisorer, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar* och svarar för myndighetens administrativa ledning har under den tid som Riksrevisionen funnits gett anledning till åtskillig kritik. Viktiga sådana synpunkter har återgetts i det föregående. Ytterligare en kritisk synpunkt är att en flerdelad struktur lätt leder till att ledningsfrågor försummas.

I fråga om en ledningsstruktur med *en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer* anförs att det inte skulle bli någon större skillnad från det som gäller i dag. Om de biträdande riksrevisorerna ska väljas av riksdagen och ha samma självständighet i den revisionella verksamheten som riksrevisorn kvarstår en spänning i organisationen. De biträdande riksrevisorerna kan ha fog för att hävda konkurrerande anspråk på myndighetens resurser. Vidare framhålls att titulaturen kan minska möjligheterna att rekrytera de bästa personerna till uppdraget. Det saknas dock inte högt kompetenta personer för vilka en sådan befattning skulle kunna te sig attraktiv.

En ledningsstruktur som utformas med *Riksdagens ombudsmän som förebild* skulle innebära att riksdagen valde en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer. Också i fråga om denna ledningsform anförs att den inbördes fördelningen av resurser för verksamheten kan vara en anledning till spänningar i en organisation. Var och en av de valda kan göra anspråk på att få förvalta uppdraget på sitt eget sätt. Konflikter i fråga om tilldelningen av resurser kan då inte uteslutas. När sådana måste lösas ut kan det behövas jämkningar, och dessa för lätt till att verksamheten i själva verket leds mer eller mindre kollektivt.

En traditionell myndighetsledning med en enda riksrevisor skulle innebära att ansvaret för myndighetens hela verksamhet stod klart för alla, utåt mot omvärlden såväl som inåt i myndighetens egen organisation. En sådan ordning utesluter risken för att det växer fram besvärande olikheter i fråga om personalpolitik, lönepolitik, intern styrning och kontroll etc. mellan skilda avdelningar inom myndigheten. Den utesluter också spänningar i organisationen som beror på konkurrerande önskemål mellan riksrevisorer om resurser för den revisionella verksamheten eller på skilda uppfattningar dem emellan om hur uppdraget bör fullgöras. Ansvaret gentemot uppdragsgivaren skulle också vara entydigt.

En ensam riksrevisor skulle kunna hinna med både att på ett tydligt sätt leda myndigheten och att delta i revisionsarbetet. Den årliga revisionen är till övervägande del delegerad till ansvariga revisorer. Den kräver endast sällan direkt

engagemang av en riksrevisor i enskilda granskningsärenden, även om interna diskussioner om normer och metoder i verksamheten kan kräva ett betydande sådant engagemang. Effektivitetsrevisionen avger mellan 30 och 40 rapporter om året. En riksrevisor som deltar i revisionsarbetet på rätt sätt, vid de rätta tillfällena och på rätt nivå hinner med ett fullt tillräckligt deltagande i det revisionella arbetet utan att behöva försumma vare sig ledningen av myndigheten eller det internationella engagemang som förväntas av Riksrevisionen.

I en organisation med endast en riksrevisor skulle denne behöva styra verksamheten genom direkt underställda chefer. Riksrevisorn skulle i ökad grad behöva förlita sig på den professionella kompetensen hos övriga medarbetare vid myndigheten. En sådan ordning skulle också behöva bygga på en stabilt utvecklad kvalitetssäkring i fråga om rapporterna.

En ensam riksrevisor skulle emellertid behöva en person vid sin sida som inte omedelbart ingår i linjeorganisationen. Det behövs någon som riksrevisorn kan diskutera med på ett fritt och förutsättningslöst sätt om frågor av olika slag som kommer upp i myndigheten. Det behövs också att en sådan person kan avlasta riksrevisorn vid förfall eller ledigheter och i jävssituationer. En överdirektör eller annan befattningshavare med en sådan roll skulle under riksrevisorn kunna svara för den administrativa ledningen av myndigheten och i högre eller lägre grad för revisionellt arbete och internationella engagemang.

Den person som ska stå vid riksrevisorns sida bör helst vara vald av riksdagen. Det skulle vara bäst inte minst för vederbörandes ställning inom myndigheten. Det bör avgjort vara en person med kunskaper om och erfarenheter av staten och den statliga förvaltningen. Vid utförandet av revisionella uppgifter bör även den befattningens innehavare vara självständig i sin granskning.

Det är inte utan betydelse vilken titel befattningen ges. Överdirektör ligger nära till hands. Biträdande riksrevisor är också en möjlighet, men en sådan titel kan möjligen ha mindre attraktionskraft. I själva verket finns det dock åtskilliga personer i statens tjänst som skulle kunna lockas av en befattning vid riksrevisorns sida, särskilt som frågan kommer från riksdagen, och vara högst lämpliga för den.

I internationella sammanhang efterfrågas vanligen riksrevisorn, ”The Auditor General”, men även en ”Deputy Auditor General” går an. Om en biträdande riksrevisor väljs av riksdagen får det förutsättas att riksdagens utskott accepterar att denne informerar utskotten om sina granskningar.

En riksrevisor väljs av riksdagen för sju år och ska normalt inte kunna skiljas från uppdraget. Riksrevisorn har ett viktigt uppdrag och långtgående befogenheter. Ett mindre lyckat val av riksrevisor kan leda till nära nog ohållbara situationer. Den enda utvägen kan visa sig vara att en riksrevisor som ser sig sakna fullt förtroende från riksdagens sida begär att få lämna uppdraget i förtid. Det är alltså en mycket maktpåliggande uppgift att lägga fram ett förslag om val av en riksrevisor. Rekryteringsprocessens betydelse blir än större om Riksrevisionen ska ledas av endast en riksrevisor. Samtidigt kan rekryteringen underlättas.

Även beredningen av ett ärende om val av en befattningshavare som ska stå vid riksrevisorns sida måste svara mot de högsta krav. Inte minst viktigt är det

att säkerställa att den som ska stå vid riksrevisorns sida passar ihop med riksrevisorn också på ett personligt plan.

I intervjuerna med de personer som har egen erfarenhet av verksamheten vid Riksrevisionen framträder ett nära nog samstämmigt förord för en ledningsstruktur med endast en riksrevisor. Förordet för att en person som ska stå vid riksrevisorns sida ska väljas av riksdagen är entydigt. Flera förespråkar att en sådan person under riksrevisorn ska få hand om den administrativa ledningen av myndigheten.

Under intervjuerna har det inte kommit fram något som tyder på att det tredelade ledarskap som nu finns vid Riksrevisionen har någon betydelse för dem som blir reviderade.

5.5 Riksdagens ombudsmän

I 13 kap. 6 § RF föreskrivs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän). Av 13 kap. 2 § RO framgår att riksdagens ombudsmän ska vara fyra: en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Att vara JO brukar traditionellt beskrivas som ett personligt uppdrag.

Riksdagens ombudsmän har en ansvarsfördelning liknande Riksrevisionens. Det är chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) som enligt JO-instruktionen är administrativ chef och som bestämmer verksamhetsinriktningen i stort. ChefsJO ansvarar också inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel. ChefsJO beslutar också om verksamhetsplanen för myndigheten samt om årsredovisningen och förslag till anslag på statens budget för ombudsmännen (12 § JO-instruktionen).

Ordningen med en chefsJO tillkom på förslag av 1972 års JO-utredning.⁴⁴ I sitt betänkande hänvisade utredningen till ordningen med en ordförande i Högsta domstolen. Enligt utredningen borde man dock för JO:s del gå ett steg längre. ChefsJO borde således inte bara ha särskilda administrativa befogenheter utan även ett särskilt ansvar för hela JO-ämbetets verksamhet och en rätt att ge allmänna riktlinjer för de andra ombudsmännens handlande. ChefsJO borde också enligt utredningen planlägga arbetet på längre sikt, bedöma behovet av intensifierad tillsyn inom vissa rättsområden och inrikta arbetet därefter samt överväga nya metoder att utöva tillsyn över myndigheterna. Han eller hon skulle dock inte kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de ska avgöra ett enskilt ärende.⁴⁵

I arbetsordningen meddelar chefsJO, efter samråd med övriga ombudsmän, bestämmelser om organisationen av verksamheten och om fördelningen av ansvarsområden för var och en av ombudsmännen. Ombudsmännen tar därefter de initiativ inom sina respektive ansvarsområden som de finner påkallade, men de ska informera chefsJO om inspektioner och andra undersökningar som de

⁴⁴ SOU 1975:23.

⁴⁵ SOU 1975:23 s. 178.

avser att genomföra. ChefsJO får också, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen. I övrigt ska ombudsmännen samråda när det finns behov (5 § och 15 § 1 JO-instruktionen samt 1 § arbetsordningen).

Vid myndigheten ska även finnas en ombudsmannaexpedition med en kanslichef som under chefsJO leder arbetet inom expeditionen. ChefsJO ska ge råd och anvisningar för arbetet på expeditionen, utöver de som framgår av instruktionen och som föreskrivs i arbetsordningen. ChefsJO tillsätter också tjänsterna vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt (13 och 14 §§ JO-instruktionen).

Justitieombudsmännens granskningsverksamhet utförs helt självständigt, på motsvarande sätt som riksrevisorernas. Ombudsmännen har alltså en självständig ställning gentemot varandra. Det har bl.a. kommit till uttryck i konstitutionsutskottets uttalanden om att det inte får förekomma någon form av överprövning från chefsJO:s sida av de övriga ombudsmännens beslut.⁴⁶

I administrativt hänseende leds Riksdagens ombudsmän av chefsJO, och det finns flera likheter mellan denne och den administrativt ansvariga riksrevisorn. Båda ansvarar för verksamheten inför riksdagen, båda beslutar om förslag till anslag på statens budget och om årsredovisningen m.m. Det finns emellertid även skillnader.

ChefsJO meddelar bestämmelser om organisationen av verksamheten och om fördelningen av ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, om än efter samråd med ombudsmännen. ChefsJO har också en befogenhet att genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen. På Riksrevisionen beslutar riksrevisorerna gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

ChefsJO:s ansvar för myndigheten uttalas dessutom tydligt då denne ska leda arbetet på ombudsmannaexpeditionen och tillsätta tjänster på expeditionen.

Återgivningen av de regler som gäller för riksdagens ombudsmän bör kompletteras med vad som framkommer genom de intervjuer som gjorts under utredningens arbete. Det ter sig då som om den självständighet som tillkommer var och en av ombudsmännen präglar institutionen i betydligt högre grad än den rättsliga regleringen i JO-instruktionen ger intryck av.

5.6 Riksbanken

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § RF elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består enligt 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) av sex ledamöter som utses för en tid av fem eller sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt ska vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt ska vara vice riksbankschef. När det behövs

⁴⁶ Bet. 1986/87:KU2 s. 42.

ska fullmäktige också bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer ska tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder. Utöver riksbankschefen och den förste vice riksbankschefen är övriga fyra direktionsledamöter vice riksbankschefer. Riksbankens direktion är en s.k. individualistisk kommitté, där var och en av ledamöterna står för sin egen uppfattning och kommunicerar den utåt. Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett räntebeslut och de prognoser som majoriteten ställer sig bakom.

I den arbetsordning och instruktion för Sveriges riksbank⁴⁷ som beslutats av fullmäktige föreskrivs att förste vice riksbankschefen är riksbankschefens ställföreträdare. Är denne förhindrad, inträder en annan vice riksbankschef som riksbankschefens ställföreträdare. Inträdesordningen bestäms i första hand av fullmäktiges beslut. Om inträdesordningen inte framgår av något fullmäktigebeslut ska den vice riksbankschef inträda som har längst tjänstgöringstid som vice riksbankschef i Riksbanken. Vid samma tjänstgöringstid ska den som är äldst inträda först.

Regeringen gav i december 2016 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen. Kommittén ska bl.a. se över Riksbankens organisation och föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga. I kommitténs direktiv konstaterar regeringen att en internationell utblick visar att det finns flera olika sätt att organisera en centralbank och dess ledning. Kommittén ska särskilt beakta bl.a. om antalet direktionsmedlemmar bör förändras och hur förfarandet för tillsättning av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2019.⁴⁸

5.7 Förhållandena i några andra länder

Norge, Danmark och Finland

Den norska riksrevisionen (Riksrevisjonen) leds av ett kollegium bestående av fem riksrevisorer som väljs av stortinget. Samtliga riksrevisorer har en framträdande partipolitisk erfarenhet och representerar olika partier. Ordföranden i kollegiet är också chef för Riksrevisjonen och leder dess dagliga verksamhet. Alla ärenden som Riksrevisjonen formellt ska överlämna till stortinget ska behandlas av kollegiet. Kollegiet beslutar dessutom om arbetsordning och andra bestämmelser som rör myndighetens tjänstemän. Beslut i kollegiet kräver att minst tre riksrevisorer är överens. Arbetsfördelningen mellan kollegiet och ordföranden kan även kompletteras med interna riktlinjer som fastställs av kollegiet.

Den danska riksrevisionen (Rigsrevisionen) leds av en riksrevisor som utses av folkettinget på förslag av de s.k. statsrevisorerna. De sex statsreviso-

⁴⁷ Arbetsordning och Instruktion för Sveriges riksbank.

⁴⁸ Dir. 2016:114, 2017:57 och 2019:13.

terna, samt deras ersättare, är politiker och fungerar i praktiken som ett fristående revisionsutskott. Chefer och medarbetare vid myndigheten anställs av riksrevisorn.

I Finlands grundlag föreskrivs, när det gäller övervakning och revision av statsfinanserna, inledningsvis att riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Vidare anges bl.a. följande.

För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Revisionsverket har till uppgift att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Statens revisionsverk är oberoende av riksdagen, utarbetar självständigt sin granskningsplan, beslutar om inriktningen på och förrättandet av granskningarna och om alla uppgifter som behövs i granskningarna liksom om rapporteringen av dem.

Revisionsverkets generaldirektör väljs av riksdagen på sex års mandat. Valet regleras närmare i riksdagens arbetsordning. Riksdagen beslutar också om uppsägning av generaldirektören.

Revisionsverkets verksamhet leds enligt lagen om statens revisionsverk av generaldirektören. Generaldirektören beslutar självständigt i alla väsentliga ärenden, och beslut om berättelsen till riksdagen, myndighetens budgetförslag eller något annat betydande ärende får inte delegeras till någon annan tjänsteman. Generaldirektören beslutar revisionsinstruktionerna.

Övriga bestämmelser om beslutsfattandet vid revisionsverket och om tjänstemännens uppgifter framgår av arbetsordningen som fastställs av revisionsverket. Beslutanderätten i vissa ärendetyper kan delegeras i arbetsordningen. Generaldirektören har enligt lagen om statens revisionsverk dock rätt att förbehålla sig beslutsmakten i ett ärende som enligt arbetsordningen får avgöras av en tjänsteman. Generaldirektören utnämner övriga tjänstemän vid revisionsverket.

I arbetsordningen för revisionsverket finns under rubriken Ordnande av beslutsmakten åtskilliga bestämmelser som innebär delegering av rätten att fatta beslut till chefer inom revisionsverket. Ett exempel är att en överdirektör som har förordnats till chef för enheten för effektivitetsrevision och granskning av finanspolitiken på föredragning ska avgöra ärenden inom övervakning av finanspolitiken. Det gäller 1) rapporter, promemorior och utvärderingar, 2) meddelanden till statsrådet och andra utlåtanden, slutledningar, ställningstaganden och initiativ som riktas till statsrådet eller annan part eller publiceras, 3) hörande av parter och andra instanser och 4) internationellt samarbete och kontakter med Europeiska unionens kommission och internationella organisationer samt andra samarbetsparter.

Förenade kungariket

The Comptroller and Auditor General (CAG, ”riksrevisorn”) är en ämbetsman i parlamentet, utnämnd av drottningen på tio år efter förslag av premiärministern och med samtycke av Committee for Public Accounts (PAC, ”utskottet”). National Audit Office (NAO, ”riksrevisionen”) är en myndighet som

leds av en styrelse med nio medlemmar, varav fem är externa, fyra är riksrevisorn och tre av denne utsedda medarbetare i Riksrevisionen och fyra utses av utskottet. Styrelsens ordförande är extern, utnämnd av drottningen efter förslag av premiärministern och med samtycke från utskottet. Styrelsen utarbetar en strategi för den statliga revisionen, och den ska godkännas av utskottet. Riksrevisionen ställer resurser till förfogande för riksrevisorn på dennes anmodan. Styrelsen kan bl.a. ge riksrevisorn råd om revisionen, och denne är förpliktigad att ta hänsyn till sådana råd.

5.8 Intosai

Internationella organisationen för högre revisionsorgan (International Organisation of Supreme Audit Institutions, Intosai) är en global paraplyorganisation för nationella revisionsorgan (Supreme Audit Institutions, SAI). Intosai anses utgöra en autonom, oberoende, politiskt obunden, ickestatlig s.k. non-governmental organisation (NGO) och har rådgivande (konsultativ) status i FN:s ekonomiska och sociala råd (Ecosoc). Medlemskap i Intosai är öppet för alla nationella revisionsorgan (SAI) i FN:s medlemsstater. För närvarande har Intosai 194 fullvärdiga medlemmar och fem s.k. associerade medlemmar. Intosais generalsekretariat ligger i Wien.

Målet för Intosai är att skapa forum för sina medlemmar inom vilka de kan utbyta kunskap och erfarenheter samt dra nytta av varandras slutsatser och insikter med syfte att löpande utveckla revision i offentlig sektor. Intosai bedriver primärt sin verksamhet med inriktning på att utveckla standarder och kapacitet. Arbetet bedrivs i huvudkommittéer med tillhörande undergrupper.

Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”, dvs. vägledande normer på olika nivåer. De primära reglerna föreskrivs i Limadeklarationen, som antagits vid Intosais kongress i Peru 1977. Ytterligare regler på olika detaljnivå finns i det ramverk av regler som kallas International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai) och som är avsett att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av sin verksamhet, i enlighet med nationella lagar, bestämmelser och mandat. Intosais arbete har erkänts och uppmuntrats av internationella organisationer som FN och OECD samt av Europeiska revisionsrätten.

Nationella revisionsorgan i olika länder kan traditionellt delas in i olika typer, av vilka den napoleonska revisionsrättsmodellen är en, Westminstermodellen en annan och en tredje modell på svenska skulle kunna betecknas rådel- eller styrelsemodellen (board model).⁴⁹ Nationella revisionsorgan som är organiserade efter sådana modeller återfinns i världens länder enligt historiska och geografiska mönster.

Den napoleonska modellen innebär att revisionsorganet är organiserat som en domstol med dömande funktioner. Sådana revisionsorgan återfinns ofta i latinska länder. Westminstermodellen används i många engelsktalande länder. Den innebär i princip att ett oavhängigt och professionellt arbetande organ

⁴⁹ Elm-Larsen s. 162 f. Indelningen härrör från forskare vid Världsbanken.

lämnar rapporter till parlamentet över finansiell revision. Råd- eller styrelsemodellen återfinns ofta i asiatiska länder. I sådana organisationer fattas besluten inom den revisionella verksamheten i ett kollegialt forum. Mer eller mindre utvecklade inslag av kollegialitet kan dock iakttas också i många andra nationella revisionsorgan.⁵⁰

Som ett led i utredningsarbetet har kommitténs ordförande och sekreterare vid ett besök i Intosais generalsekretariat tagit del av en beskrivning av hur statsrevisioner i ett antal olika länder i världen är organiserade. Beskrivningen utgick i första hand från en uppdelning mellan kollegialt organiserade revisionsmyndigheter och sådana som bygger på enrådighet. För utredningens del ligger det närmast till hands att söka vägledning genom jämförelser med förhållandena i europeiska länder⁵¹. Av dem är en stor del organiserade i kollegiala former, med eller utan dömande uppgifter. Av det som framkom vid besöket återges följande som underlag för utredningens bedömningar.

I de europeiska länderna är drygt hälften av de offentliga organen för statsrevision på olika sätt organiserade i kollegiala former medan något mindre än hälften (13 st.) leds av en enrådig Auditor General. Av de senare saknar endast fem såväl en biträdande riksrevisor ("deputy") som ett rådgivande organ. I de övriga åtta stöds de enrådiga riksrevisorerna av en biträdande eller deputerad riksrevisor eller av ett rådgivande organ.

De biträdande/deputerade riksrevisorerna är valda av parlamentet i alla europeiska länder som har en sådan, dvs. även länder med en kollegialt organiserad statsrevision, utom i Schweiz, där befattningshavaren utses av den enrådige riksrevisorn själv.

Det är inte känt att någon annan statsrevision har en sådan ledningsorganisation som den svenska med tre likvärdiga och var för sig självständiga riksrevisorer, som fattar vissa beslut samfällt även om en är ansvarig för myndighetens administrativa ledning.⁵²

Givet är att kännedom om varje lands historia och konstitutionella utveckling är förutsättningar för att förstå de nationella revisionsorganens ställning och funktioner. Inte någon ledningsstruktur uppfattas som fulländad.

5.9 Val och rekrytering av riksrevisorer

Riksrevisionen leds enligt 13 kap. 8 § regeringsformen av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna ska enligt 13 kap. 5 § riksdagsordningen vara tre. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt.

⁵⁰ Elm-Larsen, s. 171., uppfattar den svenska Riksrevisionen som ett kollegialt organ.

⁵¹ Jfr 2016/17:URF1 s. 75 f.

⁵² Vid besöket hos Intosai framkom en uppfattning som innebar att den svenska Riksrevisionen kunde beskrivas som ett kollegialt organ.

De tre riksrevisorerna väljs av riksdagen var för sig på en tid av sju år. En riksrevisor kan inte väljas om. I tilläggsbestämmelse 13.6.1 riksdagsordningen anges att konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisor.

Sedan den 1 september 2014 gäller sekretess i ärende om val av riksrevisor för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretessen gäller i högst tio år. Detta regleras i 39 kap. 5 c § of-fentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I förarbetena anförs att den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste således ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen (1999/2000:RS1, s. 42, bet. 2000/01: KU8, s. 7; riksdagen beslutade den 15 december 2000 de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med de ändringar konstitutionsutskottet förordade).

Beredningen av val av riksrevisor

Konstitutionsutskottets beredning av valet av riksrevisor bedrivs i utskottets beredningsdelegation, som består av en företrädare per parti. Den första gången konstitutionsutskottet beredde val av riksrevisor var inför valet av de tre första riksrevisorerna, som tillträdde 2003. Därefter har rekryteringsförfaranden ägt rum 2005, 2007, 2009, 2014, 2014–15 samt 2016–17. Samtliga förslag från utskottet har varit eniga. Vid samtliga förfaranden har rekryteringsföretag antingen upphandlats eller avropats på ramavtal som Riksdagsförvaltningen upphandlat.

Vid den rekrytering som ledde fram till att de nuvarande riksrevisorerna valdes i februari 2017 höll beredningsdelegationen 22 sammanträden, från augusti 2016. Sammanträdestiden i beredningsdelegationen var 31 timmar och 39 minuter.

Rekryteringsarbetet beskrevs av utskottets ordförande Andreas Norlén i riksdagens kammare inför valet. Följande redogörelse bygger på det anförandet (riksdagens protokoll 2016/17:68, den 15 februari 2017, anförande 1).

Norlén framhöll att processen för rekrytering och introduktion av riksrevisor hade utvecklats på olika sätt. Beredningsdelegationen inhämtade förslag på kandidater på en rad olika sätt. Det förekom annonsering i dagspressen, vilket resulterade i ett tjugotal intresseanmälningar. Det inkom även nomineringar från olika personer. Listan över kandidater kompletterades under arbetets gång, till exempel med förslag från beredningsdelegationens egna ledamöter. Beredningsdelegationen gjorde eftersök i grupper där riksrevisor ofta har rekryterats, men breddade även detta till andra grupper. Man tog fram förteckningar över ledande auktoriserade revisorer, över seniora statstjänstemän och över akademiker med revisionskunskap. Totalt gick man igenom över 90 olika namn.

I december 2016 genomförde beredningsdelegationen intervjuer med ett antal kandidater, och utifrån dessa intervjuer gick man vidare med några av

kandidaterna. Ett rekryteringsföretag genomförde en s.k. second opinion med de tre kandidater som KU kom att föreslå och redovisade sitt arbete för beredningsdelegationen. Delegationen träffade därefter de tre kandidaterna igen, gick igenom utfallet av rekryteringsföretagets analys och diskuterade olika frågor med koppling till Riksrevisionen.

Beredningsdelegationen beslutade att rekommendera utskottet att föreslå riksdagen att välja tre kandidater. Utskottet beslutade sedan enhälligt att föreslå riksdagen att välja de tre till riksrevisorer. Innan detta beslut fattades genomfördes en noggrann säkerhetsprövning.

I beredningsdelegationens diskussioner med de tre slutliga kandidaterna gjorde beredningsdelegationen vissa medskick om Riksrevisionen och dess framtid. Det gällde fem områden: arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna, relationen mellan Riksrevisionen och riksdagen, den årliga revisionens utveckling, effektivitetsrevisionens inriktning samt frågor om jäv, regelefterlevnad och rekrytering (dokumentation av medskicket finns i 2016/17:URF1 s. 146–147).

Norlén anförde att det är viktigt att tydliggöra förväntningarna från riksdagens sida på de nya riksrevisorerna och deras kommande arbete, samtidigt som riksrevisorernas grundlagsskyddade oberoende när det gäller att besluta om vad som ska granskas, hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som ska dras av granskningen självfallet ska bibehållas.

Vidare framhöll Norlén att det är viktigt att riksdagen som huvudman tar sitt ansvar för Riksrevisionen. Det skulle därför från riksdagens sida ges en god introduktion om de förutsättningar som gäller för uppdraget i förhållande till riksdagen. Vidare var avsikten att det skulle hållas ett seminarium i riksdagen senare våren 2017 med rubriken ”Riksrevisionen – en del av riksdagens kontrollmakt” (seminariet kom att hållas den 15 juni 2017 och har dokumenterats i Rapport från riksdagen 2017/18:RFR1).

Beredningsdelegationens arbete 2016/17 finns också beskrivet i en promemoria som finns som bilaga i 2016/17:URF1 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor, s. 137–147.

5.10 Kontrollmaktens och konstitutionsutskottets roll i statsskicket

Mot bakgrund av den centrala roll som konstitutionsutskottet har i förhållande till Riksrevisionen, inte minst vid rekryteringen av riksrevisorer, bör här lämnas en kort redogörelse för kontrollmaktens och utskottets roll i den svenska folkstyrelsen.

Kontrollmaktens roll

Grundläggande för den svenska folkstyrelsen enligt 1974 års regeringsform är att riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket med ansvar

inför riksdagen. Det har skett olika slags förändringar av statsskicket sedan regeringsformen trädde i kraft.⁵³

Genom ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen har utrymmet för riksdagens omedelbara beslutsfattande begränsats. Domstolarnas ställning har stärkts. Sverige har blivit medlem i EU, vilket innebär att beslut som tidigare fattades av riksdagen nu fattas inom EU, där det är regeringen som företrädar Sverige. Riksdagens beslut om statens budget är mindre detaljerade än tidigare. Riksdagen fattar ett beslut om anslagens fördelning inom respektive utgiftsområde och kan således inte besluta om ett enskilt anslag skilt från ramen för utgiftsområdet. I den bemärkelsen har riksdagens makt minskat.

Kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. Det kan hävdas att riksdagens förändrade roll när det gäller både normgivningsmakten och finansmakten innebär en starkare koncentration på uppföljning och kontroll. Riksdagens insatser för uppföljning och kontroll i olika avseenden har utvecklats. Regeringen är skyldig att informera och samråda med riksdagen om EU-arbetet. Riksdagens beslut om anslag och statens budget är mer bindande för regeringen än tidigare. Den övergripande kontrollen över statens finanser är större.

Sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har kontrollinstrumenten fortlöpande förändrats, delvis även utan att regeringsformen har ändrats. De olika kontrollinstrumenten används flitigt. Revisionen har gjorts oberoende och blivit en myndighet under riksdagen. Ändringarna för andra kontrollinstrument är mindre omfattande, men gemensamt är att regler och praxis har förändrats sedan 1974 mot bakgrund av vunna erfarenheter och förändrade omständigheter.

Kontrollmakten har sammantaget fått en viktigare roll i statsskicket. En fungerande kontrollmakt framstår som vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet.

Konstitutionsutskottets roll

Granskningen

Konstitutionsutskottet har en central roll i konstitutionella frågor och vakar genom granskningen och andra uppgifter över att grundlagarna efterlevs. Utskottets granskning har blivit mer omfattande sedan 1970-talet och har vuxit till ett centralt inslag i kontrollen av regeringen. Genom konstitutionsutskottets granskning kontrolleras att regeringsarbetet i vid mening bedrivs i rättsliga former. Utskottets kontroll är den enda generella rättsliga tillsynen över regeringsarbetet (2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor, s. 25).

Konstitutionsutskottet har utöver granskningen ett antal uppgifter som också rör konstitutionella frågor, som redovisas i det följande.

⁵³ Denna redogörelse bygger på 2015/16:RFR1 Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning, särskilt s. 18 f. och 75 f.

Beredning av riksdagsärenden

Konstitutionsutskottet bereder ärenden om grundlagarna och riksdagsordningen. Till skillnad från vad som gäller för övriga ärenden kan riksdagen inte avvika från att remittera dessa ärenden till konstitutionsutskottet (7 kap. 8 och 11 §§ RO). Utskottet bereder också ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen (bilaga punkt 1 RO). Vid beredningen av grundlagsärenden eftersträvas enligt svensk konstitutionell tradition att beslut ska kunna fattas av riksdagen i brett samförstånd.

KU kan med fem sjättedels majoritet medge att det går kortare tid än nio månader mellan den tid då ett grundlagsärende första gången anmäls i kammaren och ett riksdagsval (8 kap. 14 § RF).

Vid beredningen av riksdagsärenden kan ett utskott enligt 10 kap. 7 § RO ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig. Om ett ärende som rymmer konstitutionellt grundade frågeställningar har hänvisats till ett annat utskott för beredning på grund av sitt huvudsakliga ämne, inhämtas vanligtvis ett yttrande från konstitutionsutskottet.

Regeringen ska varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen (7 kap. 8 § RO). Skrivelsen, som sedan 1990-talet har nummer 75, remitteras enligt fast praxis till konstitutionsutskottet. Övriga utskott anmodas att yttra sig över skrivelsen och eventuella motioner.

Propositionsvägran

Talmannen ställer enligt 11 kap. 7 § RO vid kammarens sammanträden proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot RO, ska han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot RO.

En motsvarande ordning gäller enligt 8 kap. 3 och 6 §§ RO i fråga om interpellationer och skriftliga frågor.

Uppskovsförfarande

Förslag till lag som innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter ska under vissa förutsättningar på yrkande av en minoritet i kammaren enligt 2 kap. 22 § första stycket RF vila i minst tolv månader. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande om första stycket är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag (2 kap. 22 § tredje stycket RF).

Frågor om ombudsmän och riksrevisorer

Riksdagen väljer enligt 13 kap. 6 § RF en eller flera ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Val av ombudsman bereds av konstitutionsutskottet. Även ställföreträdande ombudsmän väljs av riksdagen efter beredning i konstitutionsutskottet.

Riksdagen kan entlediga en ombudsman eller ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Entledigande beslutas på förslag av konstitutionsutskottet. Den årliga berättelse som ombudsmännen ska lämna till riksdagen hänvisas till konstitutionsutskottet för beredning.

Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet. Riksdagen får under vissa förutsättningar skilja en riksrevisor från uppdraget. Ett sådant beslut fattas på begäran av konstitutionsutskottet. Utskottet får välja en tillförordnad riksrevisor om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid.

Konstitutionsutskottets beredning av ärenden om val av ombudsmän och riksrevisorer genomförs med ett omfattande stöd av utskottets opolitiska tjänstemannakansli. Beredningen syftar alltid till att nå fram till förslag som ska kunna antas enhälligt av riksdagen.

Åtalsfrågor

Frågor om väckande av åtal mot statsråd för brott i tjänsten prövas enligt 13 kap. 3 § RF av konstitutionsutskottet. Även när det gäller frågor om åtal mot ledamöter av riksdagen m.fl. ankommer vissa uppgifter på konstitutionsutskottet.

Subsidiaritetsprincipen

Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen (enligt Lissabonfördraget) och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser (7 kap. 8 § RO).

Sammanfattning av konstitutionsutskottets roll i statskicket

Konstitutionsutskottet har således en roll som i flera avseenden skiljer sig från den som andra fackutskott har, på så sätt att dess uppgift är att långsiktigt värda legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten. Också i övrigt bereder och prövar utskottet frågor av sådant slag att dess ledamöter förväntas sätta respekten för rättsordningen framför lojaliteten mot politiska mål och meningsfränder⁵⁴. Vid beredningen av grundlagsärenden är ett brett samförstånd en förutsättning för att respekten för rikets konstitutionella grunder ska förbli stabil. För dem som väljs av riksdagen till de betydelsefulla uppdragen inom kontrollmakten är det av avgörande värde att riksdagen står enig bakom deras mandat.

⁵⁴ Jfr 2008/09:RFR14 s. 62.

6 Belysning av fördelar och nackdelar med olika ledningsformer

I detta avsnitt anges vad det material som har samlats in under utredningen ger vid handen sett från olika synpunkter. Belysningen utgår även från sådant som framkommit i tidigare utredningsarbeten.

Framställningen återger inledningsvis hur 2017 års riksrevisionsutredning mera övergripande beskrev fördelar och nackdelar med olika ledningsformer och utformas därefter i närmare anslutning till de skilda sätt att ordna ledningsfrågan olika ledningsformer som särskilt omtalats i direktiven.

2017 års riksrevisionsutredning anförde följande i sitt slutbetänkande:

Riksrevisionsutredningen 2008 behandlade det tredelade ledarskapet. Utredningens samlade bedömning var att föresatserna med det tredelade ledarskapet inte hade infriats fullt ut. Den tredelade ledningen hade enligt utredningen skapat bl.a. en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar samt en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Utredningen fann emellertid att det var för tidigt att föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen.

De erfarenheter som hämtades in och de problem som utredningen konstaterade innebar dock att vissa korrigeringar vidtogs. I enlighet med utredningens förslag beslutades om en förändrad uppgiftsfördelning mellan riksrevisorerna. Den riksrevisor som enligt riksdagsordningen svarade för den administrativa ledningen fick ett utökat administrativt ansvar och kom att benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blev ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor, även om samråd förväntas ske inför viktiga principbeslut i sådana frågor.

2017 års riksrevisionsutredning har inriktat analysen på hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat efter den förändrade uppgiftsfördelningen 2010. Utredningen har intervjuat samtliga tidigare riksrevisorer, dvs. även de som innehåft befattningen i tiden före förändringen, men analysarbetet har utgått från den nuvarande uppgiftsfördelningen.

Utredningen har även mottagit ett gemensamt yttrande från Riksrevisionens personalorganisationer som bl.a. uppger att det bland personalen råder delade meningar om hur det tredelade ledarskapet fungerar. Personalorganisationerna gör bedömningen att det tredelade ledarskapet inte utgör något problem för de flesta medarbetare i den dagliga verksamheten, då de ärenden som de tre riksrevisorerna gemensamt ska besluta om ligger långt ifrån de flesta medarbetares vardag. Det som bedöms som brister eller problem är om det uppstår samarbetssvårigheter mellan riksrevisorerna. Då medför den tredelade ordningen ett otydligt ledarskap. Det går inte heller att utesluta att det tredelade ledarskapet medfört att fler riksrevisorer har lämnat uppdraget i förtid, vilket tagit kraft från organisationen. Det finns även erfarenhet av att riksrevisorer inför en del beslut ägnat relativt mycket tid åt att samordna sig sinsemellan, vilket framför allt har påverkat den inre effektiviteten i Riksrevisionen enligt personalorganisationerna.

Utredningen anser sig kunna konstatera att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna inte kommit att innebära någon avgörande förändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Det finns alltså positiva effekter, såsom bredare kompetens, kollegialt utbyte och ömsesidigt stöd. Inte minst 2015/16 års händelser med allvarlig sjukdom visar att det tredelade ledarskapet även innebär en minskad sårbarhet

vid oförutsedda händelser. Samtidigt visar utredningens analys att ett sådant ledarskap, trots den förändrade uppgiftsfördelningen, ställer stora krav. De tre riksrevisorerna måste uppnå en samsyn kring bl.a. organisationens utformning, ledarskapsfrågor och granskningsverksamhetens inriktning, vilket tidvis har resulterat i en ansträngd situation. Det delade ledarskapet kan även uppfattas som otydligt både internt inom myndigheten och externt. Utredningen gör bedömningen att det tredelade ledarskapet fortfarande har betydande nackdelar av de slag som redan 2008 års riksrevisionsutredning ansåg sig ha funnit.

Den nuvarande regleringen av Riksrevisionen ger utrymme för att mer tydligt skilja mellan den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar och den roll som de båda övriga riksrevisorerna har. Tidigare har Riksrevisionens arbetsordning och praxis inneburit ett gemensamt beslutsfattande i fler fall än vad lagstiftningen föreskriver, men utredningen har samtidigt noterat att Riksrevisionens arbetsordning från september 2017 inte föreskriver gemensamma beslut i samma utsträckning som tidigare.

Vid en jämförelse med förhållandena vid JO-ämbetet kan utredningen konstatera att även var och en av riksdagens ombudsmän är självständig i sin granskande verksamhet. Det föreskrivs inte heller i vare sig instruktion eller arbetsordning att ombudsmännen ska fatta beslut gemensamt. Däremot föreskrivs att chefsJO i vissa viktigare frågor av administrativt eller organisatoriskt slag ska fatta beslut efter samråd med övriga ombudsmän, samt att ombudsmännen årligen ska lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen. Regleringen av de befogenheter som chefsJO har skiljer sig på vissa punkter från den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har. ChefsJO har en tydligare roll som myndighetschef.

Utredningens bedömning är att de betydande nackdelar som är förknippade med det tredelade ledarskapet för Riksrevisionen bör åtgärdas, men att man samtidigt så långt möjligt bör behålla de positiva sidor som den nuvarande ordningen trots allt innebär.

De olika strukturer för ledningen av Riksrevisionen som särskilt omtalats i direktiven för denna utredning kan anses ha fördelar och nackdelar enligt vad som beskrivs i det följande.

6.1 Den nuvarande ordningen med tre riksrevisorer varav en med administrativt ansvar

De synpunkter som har kommit fram under denna utredning pekar inte i någon annan riktning än att den nuvarande ordningen med tre i huvudsak jämställda riksrevisorer bör frångås. Förordet för en sådan förändring är praktiskt taget entydigt, även om det erkänns både att möjligheten till inbördes stöd och samråd har sitt värde och att den bredare kompetens som kan vinnas med tre riksrevisorer är till fördel vid samarbetet med professionella medarbetare på skilda kunskapsområden. De nackdelar som framhålls är främst att ordningen med tre riksrevisorer är tungrodd och kan uppfattas som otydlig riksrevisorerna emellan och därtill i fråga om det interna ledarskapet inom Riksrevisionen. En iakttagelse från utredningens arbete är att riksrevisorn med administrativt ansvar tydligt framträder enligt arbetsordningen i en roll som chef för myndigheten samtidigt som arbetsordningen tillägger riksrevisorerna ett gemensamt ansvar för planeringen av myndighetens långsiktiga inriktning, prioriteringar och ekonomiska ramar.

Om man nu försöker se saken från de olika aspekter som kan anläggas innebär den nuvarande ordningen enligt denna utredning sammanfattningsvis följande:

Från riksrevisorernas synpunkt: Riksrevisorerna måste nå samsyn i vissa grundläggande avseenden, såsom beträffande organisationens utformning, ledarskapsfrågor och granskningsverksamhetens inriktning. Detta kan innebära att någon måste låta sin egen syn underordnas vad andra anser, vilket kan föranleda spänningar mellan riksrevisorerna som i värsta fall övergår i öppen oenighet till nackdel för verksamheten. Utöver detta innebär ordningen en möjlighet till inbördes stöd och samråd samt tillgång till en bred kompetens som kan svara mot den revisionella verksamhetens behov på skilda kunskapsområden.

Från de anställdas synpunkt: De nackdelar som ligger i en ledning med tre riksrevisorer ger sig särskilt till känna för de anställda inom Riksrevisionen om riksrevisorerna inte uppträder samstämmigt i grundläggande avseenden, såsom i revisionella metodfrågor. De visar sig också vid alltför täta byten av riksrevisorer som för med sig omfördelning av revisionsområdena.

Från de reviderades synpunkt: Ingenting talar för att det tredelade ledarskapet har någon beaktansvärd betydelse för dem vilkas verksamhet revideras.

Från regeringens synpunkt: Ingenting talar för att den tredelade ledningsformen har någon särskild betydelse från regeringens synpunkt.

Från omvärldens synpunkt: Från omvärldens och offentlighetens synpunkt är ordningen med tre riksrevisorer knappast problematisk.

Från internationell synpunkt: Den nuvarande ordningen har den fördelen att uppgifterna i förhållande till andra länder kan fördelas mellan tre riksrevisorer, vilket innebär en lättnad i arbetsbördan.

Från produktivitetssynpunkt: Täta byten av riksrevisorer är till nackdel för produktionen. Den tid som går åt för en ny riksrevisor att sätta sig in i verksamheten, både i stort och i särskilda revisionsärenden, innebär att det går bort kraft från den samlade revisionsförmågan.

Från riksdagens synpunkt: Från riksdagens synpunkt som uppdragsgivare för riksrevisorerna och huvudman för Riksrevisionen innebär ordningen med tre likställda riksrevisorer att ärendena om val av riksrevisorer återkommer med korta mellanrum i tiden. Den rymmer också en risk för en viss otydlighet i fråga om ansvaret för Riksrevisionens verksamhet och för ett komplicerat förhållande mellan huvudmannen och uppdragstagarna i fall då oenighet uppstår mellan de senare.

För riksdagens råd för Riksrevisionen: Det levande sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen torde kunna upprätthållas genom den dialog som är avsedd att äga rum inom ramen för rådets verksamhet lika väl om riksrevisorerna är tre till antalet som i en annan ordning. Det avgörande förblir den ömsesidiga förståelsen för hur rollerna är fördelade mellan rådet och dem som

riksdagen valt att utöva den revision som ingår i riksdagens kontrollmakt. Antalet riksrevisorer bör således från denna synpunkt sakna betydelse, i vart fall så länge riksrevisorerna har en samsyn i fråga om rollfördelningen.

För balansen mellan riksdagen och regeringen: Balansen mellan riksdagen och regeringen påverkas inte av hur många riksrevisorerna är till antalet. Det betydelsefulla förblir att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och inte kan ta emot uppdrag från vare sig regeringen eller riksdagen.

Från folkstyrelsens synpunkt: Så länge tillförseln av tillförlitligt och trovärdigt kunskapsunderlag för de politiska besluten kan fortgå som förväntat kan det anses väsentligen sakna betydelse om riksrevisorerna är en eller flera. Det kan dock ses som en fördel att olika perspektiv och omvärldsuppfattningar kan göra sig gällande i en organisation med flera riksrevisorer och vara av betydelse när det gäller att välja väsentliga revisionsobjekt med ledning av det för revisionen vägledande riskkriteriet.

6.2 En riksrevisor och två biträdande riksrevisorer

Den utredning som nu har gjorts ger inte underlag för någon annan bedömning i frågan om behovet av en tydligt ansvarig chef för Riksrevisionen än den som ligger i vad som anfördes av 2017 års riksrevisionsutredning. Fördelen med en ordning i vilken en vald person är chef för myndigheten och riksrevisor ligger i att det finns ett otvetydigt chefskap, vilket är av betydelse främst gentemot riksdagen som uppdragsgivare och internt inom Riksrevisionen. En nackdel med den tänkta ordningen befaras av en del bedömare kunna ligga i att en befattning som biträdande riksrevisor inte ter sig tillräckligt attraktiv för att locka lämpliga kandidater. En annan betydelsefull nackdel kan ligga i att en biträdande riksrevisor som är vald av riksdagen och självständig i sin granskningsverksamhet kan hävda att självständigheten gäller även gentemot riksrevisorn i fråga om tillgången till utredningsresurser, ekonomiska såväl som personella. Utredningen återkommer till den sidan av saken i ett följande avsnitt. Vidare kan konstateras att omslutningen av Riksrevisionens verksamhet (t.ex. när det gäller antalet anställda och antalet rapporter från effektivitetsrevisionen per år) inte motsvarar två biträdande riksrevisorer.

Från de skilda aspekter som kan anläggas skulle en ordning med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer enligt den utredning som nu har gjorts sammanfattningsvis kunna innebära följande:

Från riksrevisorernas synpunkt: En risk för oenighet mellan en riksrevisor och två av riksdagen valda biträdande riksrevisorer kan i viss mån finnas kvar. Frågan om resursfördelningen måste vara tydligt reglerad. Tillgången till kollegialt samråd och inbördes stöd lever vidare. Detsamma gäller möjligheten till arbetsfördelning, undvikande av jäv och tillgången till bred samlad kompetens.

Från de anställdas synpunkt: Ett klart chefskap. Risker för att oenighet mellan likställda riksrevisorer komplicerar arbetet minskar men elimineras inte.

Från de reviderades synpunkt: Det saknas grund för antagande att den tänkta ordningen skulle ha någon betydelse från de reviderades synpunkt.

Från regeringens synpunkt: Om revisionsrapporterna inom effektivitetsrevisionen avges av personer som riksdagen har valt för uppdraget kan det antas att det från regeringens synpunkt inte ter sig annorlunda än enligt den ordning som råder i dag. Såvitt gäller den årliga revisionen får den tänkta ordningen antas praktiskt taget sakna betydelse för regeringen.

Från omvärldens synpunkt: Det saknas anledning att vänta sig att den tänkta ordningen skulle innebära någon större skillnad i förhållande till dagens ordning. Varken mera påtagliga fördelar eller nackdelar kan antas uppstå.

Från internationell synpunkt: Både riksrevisorn och de biträdande riksrevisorerna skulle kunna uppträda på Riksrevisionens vägnar i internationella sammanhang, vid bilateralt bistånd såväl som i annat internationellt samarbete. Organisationen skulle göra det möjligt att fördela uppgifterna mellan flera och på så sätt innebära en fördel.

Från produktivitetssynpunkt: De nackdelar som har legat i täta byten av riksrevisorer bör motverkas. Det förutsätter en väl ordnad process för rekryteringen av såväl biträdande riksrevisorer som riksrevisorn, bl.a. i fråga om tiden för valen av dem. Med tre personer som ska rekryteras för att väljas av riksdagen kommer det enligt vad erfarenheten visar ofta att pågå rekryteringsförfaranden och förändringar av ansvarsfördelningen på myndighetens högsta nivå, vilket försämrar produktiviteten.

Från riksdagens synpunkt: Från riksdagens synpunkt skulle ordningen med endast en riksrevisor utesluta osäkerhet i fråga om ansvaret för verksamheten gentemot riksdagen som huvudman. Förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen skulle i princip förbli detsamma i övrigt.

För riksdagens råd för Riksrevisionen: För rådets del skulle ordningen med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer markera behovet av riksrevisorns deltagande i rådets sammanträden utan att minska angelägenheten av att de två biträdande riksrevisorerna deltar.

För balansen mellan riksdagen och regeringen: Den tänkta ordningen skulle inte förändra balansen mellan riksdagen och regeringen i förhållande till dagens läge. Avgörande förblir att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som rapporterar till riksdagen och inte kan ta emot uppdrag från vare sig regeringen eller riksdagen.

Från folkstyrelsens synpunkt: Så länge den förväntade tillförseln av tillförlitligt och trovärdigt kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet kan fortgå saknar det från folkstyrelsens synpunkt i princip betydelse om Riksrevisionen leds på det ena eller andra sättet. Det avgörande förblir att ledningen utövas så att verksamheten fungerar väl.

6.3 En chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer

Den ordning som 2017 års riksrevisionsutredning resonerat kring med inspiration från vad som gäller för riksdagens ombudsmän, JO, skulle innebära att riksdagen valde en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer. Det kan tänkas att denna ordning skulle innebära bättre möjligheter att rekrytera lämpliga krafter till alla befattningar som riksrevisor, dock utan att det går att säkert säga något om detta. I övrigt skulle denna ordning knappast innebära något annat från de skilda synpunkter som anlagts i det föregående än vad som sagts om ordningen med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer. Risken är möjligen att de problem som finns i dag skulle kvarstå i än högre grad än med två biträdande riksrevisorer. Fördelningen av uppgifter och resurser mellan tre valda riksrevisorer rymmer en risk för spänningar dem emellan.

6.4 En enda riksrevisor

I tidigare utredningsarbete och remissyttranden har som fördelar med att myndigheten Riksrevisionen leds av endast en av riksdagen vald riksrevisor anförts att det är tydligare och enklare med endast en riksrevisor och att det är den mest realistiska ledningsformen på sikt. Vidare har anförts att en enda ledare är vad man finner i annan offentlig verksamhet, som t.ex. den militära, och i näringslivet, samt att statliga revisionsmyndigheter regelmässigt leds av en enda ledare. En myndighetschef har ansetts underlätta ansvarsutkrävandet. Med en enda riksrevisor ges förutsättningar att skapa en effektiv organisation med god arbetsmiljö för alla anställda. Den principiella ordning som gäller beträffande statliga myndigheters ledning är enligt myndighetsförordningen att en myndighet leds av antingen en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Den ordningen bygger på en lång, beprövad och utvärderad erfarenhet av hur en effektiv och tydlig styrning ordnas för de statliga myndigheterna. Med en ledningsfunktion utformad på det sätt som är det normala inom statsförvaltningen skulle delegering av besluten om granskningsrapporter kunna bidra till ett effektivare resursutnyttjande och mindre overheadkostnader. En organisation med endast en riksrevisor innebär att myndigheten får en mer tydlig företrädare och att ansvarskedjan blir mer transparent. En enda riksrevisor skulle få en mer utpräglad roll som myndighetschef, som skulle handla om att leda och organisera arbetet samt rekrytera rätt personal m.m. Det skulle undvikas att riksrevisorerna agerar som utredningschefer, vilket ska ses som en fördel eftersom ”det är tydligt att riksrevisorernas ambition att vara utredningschefer sammantaget inte fallit väl ut utifrån verksamheternas professions-specifika förutsättningar inom Riksrevisionen.”⁵⁵ I större myndigheter under regeringen finns normalt en överdirektör som utses av regeringen och som är generaldirektörens ställföreträdare.

⁵⁵ Remissyttrande från Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, 2018-05-15 över 2017 års riksrevisionsutrednings slutbetänkande 2017/18:URF2.

Utöver dessa synpunkter består argumenten för den från åtskilliga håll framförda uppfattningen att man bör övergå till en ordning med endast en riksrevisor mestadels av att man på det sättet undviker nackdelarna med tre. Nackdelar med det tredelade ledarskapet var enligt 2008 års riksrevisionsutredning svårt att komma överens, svag beslutskompetens, otydligt beslutsfattande, otydligt ansvarstagande, resurskrävande i organisation och tid. Att allmänna erfarenheter av otydlig ledningsstruktur och egna observationer vid samverkan med Riksrevisionen talar för att ordningen med tre riksrevisorer bör omprövas, har anförts av FAR (yrkessammanslutning för privata revisorer).

Om man ser saken från de olika aspekter som kan anläggas kan en ordning med endast en riksrevisor anses ha fördelar och nackdelar enligt vad som beskrivs i det följande.

Från riksrevisorernas synpunkt

Det utredningsarbete som nu har gjorts pekar på att det från riksrevisorernas synpunkt skulle innebära den fördelen att det inte kan uppstå några svårigheter med att nå samsyn med likställda kollegor om det finns endast en riksrevisor. Ett mer eller mindre ömtåligt led i beredningen av beslut inom verksamheten skulle alltså elimineras. En sådan ordning skulle å andra sidan som nackdelar föra med sig att möjligheten till dialog mellan likställda skulle gå förlorad, något som kanske kan vara av betydelse i frågor om myndighetsledningen i högre grad än i frågor om själva revisionsarbetet. Vidare skulle möjligheten till stöd av kollegor i utsatta situationer försvinna. Även förmågan att undvika jäv genom att en annan riksrevisor tar ansvaret för en viss revision skulle förloras. Möjligheten att fördela revisionsärendena mellan riksrevisorer med olika kompetenser omintetgörs.

Att ansvara för de mellan 30 och 40 rapporter som avges varje år inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsrevision är i sig en omfattande uppgift. Därtill kommer den årliga revisionen, även om den till väsentlig del handhas av ansvariga revisorer, och den internationella verksamhet som myndigheten ska bedriva. Den administrativa ledningen av Riksrevisionen är vidare en uppenbart maktpåliggande uppgift. De krav som skulle ställas på en ensam riksrevisor skulle alltså vara mycket stora. Den uppfattning som uttrycks vid utredningens intervjuer är ändock att det med rätt organisation skulle vara fullt möjligt för en ensam riksrevisor att bemästra arbetsbördan.

Vid en ordning med endast en riksrevisor ska utredningen enligt direktiven överväga behovet av en ställföreträdande riksrevisor, dennes roll och hur en sådan i så fall ska utses. En i huvudsak samstämmig uppfattning som har kommit fram i de intervjuer som gjorts i utredningen är att en ordning med en enrådig riksrevisor bör leda till att ytterligare en befattningshavare ställs vid riksrevisorns sida och kan fungera som riksrevisorns ställföreträdare. Någon mera entydig uppfattning om vilken ställning en sådan befattningshavare närmare bestämt skulle böra ha kan inte sägas ha kommit fram, även om det allmänt förordas att det skulle vara en person som valts av riksdagen. Som en fördel med en sådan befattning har emellertid framhållits att den skulle kunna innebära en möjlighet för riksrevisorn att samråda med någon som har en mera

jämbördig ställning och inte ingår direkt i en linjeorganisation. Vidare skulle en sådan befattningshavare kunna anförtros att under riksrevisorn ansvara för myndighetens administrativa ledning. Frågorna om hur en sådan befattning skulle tillsättas, hur befattningshavarens uppgifter skulle fastställas och vilken titel befattningshavaren skulle ges kräver dock särskilda överväganden. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.

Från de anställdas synpunkt

Riksrevisorerna är självständiga i sin granskning i förhållande till utomstående och i förhållande till varandra såväl i fråga om vad som ska granskas som när det gäller hur granskningen ska ske och vilka slutsatser som ska dras. Riksrevisorernas självständighet leder till att det är valet mellan två möjliga ledningsstrukturer som är av betydelse för personalen i granskningsverksamheten – en ledningsstruktur med endast en riksrevisor eller en ledningsstruktur med flera riksrevisorer.

Det är främst i fråga om effektivitetsrevisionen som det tredelade ledarskapet och uppdelningen i granskningsområden har uppfattats som problematiskt. För den årliga revisionen finns ingen sådan uppdelning, utan så gott som all beslutanderätt har hittills varit delegerad till ansvariga revisorer. Inte heller för den internationella verksamheten har det tredelade ledarskapet upplevts medföra några större komplikationer internt, förutom då vissa brister i samordningen har förekommit mellan riksrevisorerna. I administrativa frågor har den nuvarande ordningen med en ansvarig riksrevisor uppfattats fungera enklare och bättre än ordningen före år 2010.

Enligt Riksrevisionens personalorganisationer finns emellertid en inbyggd problematik i dagens system med tre riksrevisorer, och det tredelade ledarskapet leder bl.a. till ett otydligt ledarskap. Enligt organisationerna förordar flertalet medarbetare på Riksrevisionen en mer traditionell myndighetsstyrning med en riksrevisor. Detta uppfattas kunna leda till färre byten av riksrevisorer, vilket skulle förbättra kontinuiteten och medföra ett tydligare ledarskap. En riksrevisor skulle även innebära att det finns en tydlig företrädare för myndigheten, t.ex. i medierna och vid offentliga diskussioner.

Från de reviderades synpunkt

Under utredningens arbete och vid de genomförda intervjuerna har inget framkommit som visar att de reviderade upplever det tredelade ledarskapet som ett problem. De reviderade har en klar uppfattning om vilken riksrevisor som är ansvarig för granskningen av den egna verksamheten.

Från regeringens synpunkt

Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen lämnas till riksdagen och överlämnas till regeringen som ska lämna en skrivelse till riksdagen i frågan om vilka åtgärder rapporten leder till. Revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen ska lämnas till regeringen (utom revisionsberättelserna över den årliga revisionen av Riksbanken och Stiftelsen

Riksbankens Jubileumsfond, som lämnas till riksdagen). Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten lämnas till regeringen och riksdagen. Riksrevisionens årliga rapport om de viktigaste iakttagelserna lämnas till riksdagen. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen. Det ansvar för myndighetens funktionsduglighet som ligger på en huvudman vilar i fråga om Riksrevisionen hos riksdagen. Inte något som har kommit fram under utredningen ger anledning att anta att det från regeringens synpunkt har någon betydelse om ledningen för Riksrevisionen organiseras på något visst sätt. Det betydelsefulla får antas vara att Riksrevisionen fungerar väl.

Från omvärldens synpunkt

Att en ensam riksrevisor skulle framträda i offentligheten och bli en bland allmänheten mera känd person skulle möjligen ha sina fördelar i olika avseenden. I vilken mån en sådan ordning skulle ha betydelse från allmänhetens och omvärldens synpunkt får dock anses ovisst. Det utredningsarbete som har genomförts ger knappast något underlag för uttalanden om hur det mera allmänt skulle uppfattas om riksdagen övergick till att anförtro det revisionsuppdrag som ingår i kontrollmakten åt endast en riksrevisor.

Från internationell synpunkt

I det internationella samarbetet efterfrågas vanligtvis deltagande av en Auditor General, dvs. en person med en auktoritativ ställning som riksrevisor. De uppgifter som lämnats tyder emellertid på att en myndighet i sådana sammanhang också kan representeras av någon med befogenhet att träda i riksrevisorns ställe, dvs. en person som i internationella sammanhang kan betecknas Deputy Auditor General.

Från produktivitetssynpunkt

Enligt den ursprungliga ordningen skulle ett skifte av riksrevisor ske vartannat eller vart tredje år. Endast ett begränsat antal riksrevisorer har dock stannat i uppdraget under hela förordnandetiden, och nya riksrevisor har kommit att tillträda oftare än det från början var tänkt. När en riksrevisor tillträder sker en översyn av fördelningen av granskningsområden mellan riksrevisorerna, vilket vanligtvis leder till att delar av granskningsverksamheten får byta ansvarig riksrevisor. Härutöver medför bytet av riksrevisor att riksrevisorerna får ägna relativt mycket tid åt att samordna sig sinsemellan. Enligt de intervjuer som utredningen genomfört har bytet av riksrevisorer tagit kraft från organisationen och därmed påverkat produktiviteten i granskningsverksamheten negativt.

Även om det finns vissa fördelar med den nuvarande ledningsstrukturen har samtliga intervjuade gjort bedömningen att en mer traditionell myndighetsledning med en riksrevisor är att föredra från produktivitetssynpunkt. Det uppfattas kunna leda till färre byten av myndighetens ledning och därmed förbättra kontinuiteten och effektiviteten i verksamheten.

Från riksdagens synpunkt

Riksrevisionen är en betydelsefull del av den konstitutionella kontrollmakt som riksdagen äger. Riksrevisorer väljs av riksdagen och kan skiljas från uppdraget av riksdagen. Riksdagen är uppdragsgivare för riksrevisorerna och huvudman för Riksrevisionen som myndighet. Från den synpunkten är det av betydelse för riksdagen att det inte kan råda någon tvekan om vem som ansvarar för myndigheten i administrativt och ekonomiskt hänseende.

För riksdagens råd för Riksrevisionen

För att tillgodose riksdagens behov av samband med och insyn i Riksrevisionen finns riksdagens råd för Riksrevisionen (rådet). Rådet ska vara riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionen. För rådets del är det tänkbart att kontakterna med endast en riksrevisor skulle bli enklare och mera entydiga än dagens ordning med tre riksrevisorer. Viktigast torde emellertid från rådets synpunkt vara att den omedelbara kontaktytan för det levande sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen är personer som riksdagen valt till uppdraget att granska den verksamhet som bedrivs av staten.

För balansen mellan riksdagen och regeringen

Ett grundläggande motiv för det ursprungliga beslutet om att inrätta Riksrevisionen var att få till stånd en god och heltäckande statlig revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdagen och regeringen ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Ett sådant underlag skulle produceras av riksrevisorer med en i grundlag fastställd självständighet i fråga om vad som skulle granskas, hur granskningen skulle bedrivas och vilka slutsatser granskningen skulle leda till. Granskningsresultatens tillförlitlighet och trovärdighet antogs vara beroende av en sådan självständighet och obundenhet.⁵⁶ Enligt det beslut som slutligen antogs av riksdagen skulle riksrevisorerna vara tre till antalet.

Den självständighet som tillkommer riksrevisorerna är grundlagsfäst i regeringsformen. För balansen mellan riksdagen och regeringen får det betydelsefulla anses vara att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som rapporterar till riksdagen och inte kan ta emot uppdrag från vare sig regeringen eller riksdagen.

Från folkstyrelsens synpunkt

Ett grundläggande motiv för Riksrevisionens tillkomst var att tillföra det politiska beslutsförfarandet ett tillförlitligt och trovärdigt kunskapsunderlag. Från folkstyrelsens synpunkt är det självfallet av mycket stor betydelse att denna tillförsel fortgår som förväntat. Det förutsätter att Riksrevisionen fungerar väl som myndighet. Hur myndigheten leds är alltså *i praktiken* av avsevärd vikt för folkstyrelsen.

⁵⁶ Riksrevisorernas oberoende och myndighetens placering under riksdagen anses även motsvara det oberoende och den självständighet som förväntas av en nationell revisionsmyndighet enligt Limadeklarationen (ISSAI 1).

7 Värdering av fördelar och nackdelar

I detta avsnitt redogör utredningen för sin värdering av vilken vikt som bör fästas vid de fördelar och nackdelar med olika ledningsstrukturer som belysts i det föregående avsnittet. Värderingen knyter sig i främsta rummet till hur det administrativa ansvaret för myndigheten Riksrevisionen utformas i de olika alternativen och vilka nackdelar som kan ligga i otillräcklig klarhet i sådant hänseende.

7.1 Tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar

Den nuvarande ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, tillkom sedan 2008 års riksrevisionsutredning kommit fram till att den dittillsvarande ordningen hade skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom Riksrevisionens organisation. 2017 års riksrevisionsutredning ansåg sig kunna konstatera att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna inte kommit att innebära någon avgörande förändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Det fanns enligt utredningen alltså positiva effekter, såsom bredare kompetens, kollegialt utbyte och ömsesidigt stöd. Inte minst 2015/16 års händelser med allvarlig sjukdom visade att det tredelade ledarskapet även innebar en minskad sårbarhet vid oförutsedda händelser. Samtidigt visade utredningens analys att ett sådant ledarskap, trots den förändrade uppgiftsfördelningen, ställer stora krav. De tre riksrevisorerna måste uppnå en samsyn kring bl.a. organisationens utformning, ledarskapsfrågor och granskningsverksamhetens inriktning, vilket tidvis har resulterat i en ansträngd situation. Det delade ledarskapet kunde även uppfattas som otydligt både internt inom myndigheten och externt. Utredningen gjorde bedömningen att det tredelade ledarskapet fortfarande hade betydande nackdelar av de slag som redan 2008 års riksrevisionsutredning ansåg sig ha funnit och att dessa övervägde dess fördelar.

Den utredning som nu har gjorts pekar inte på något annat än att ett tredelat ledarskap fortfarande innebär krav på samsyn i frågor av bestämmande betydelse för Riksrevisionens förutsättningar att fullgöra sin funktion inom kontrollmakten. Kraven innebär att det tredelade ledarskapet har en inbyggd risk. Det kan inte tas för givet att samsynen alltid uppnås.

I den förut omtalade rapport (avsnitt 5.2.1) som togs fram av Hans-Gunnar Axberger 2016 konstaterade Axberger att sex av åtta riksrevisorer som valts på fulla mandat hade lämnat sina uppdrag i förtid. Det tyder på brister som har att göra med uppdraget, inte med dem som har valts, anförde Axberger. Axbergers bedömning styrks av vad som har kommit fram under de utredningar som har genomförts sedan han lämnade sin rapport.

I det långa loppet ter sig den nuvarande organisationen alltför osäker. Granskningen av den verksamhet som bedrivs av staten behöver kunna utövas i konstitutionellt säkerställda och organisatoriskt stabila former. Det bör för den skull inte förbises att det tredelade ledarskapet har en fördel i möjligheten att flera perspektiv kan göra sig gällande vid bedömningen av var revisionsinsatser motiveras av väsentlighet och risk.

7.2 En riksrevisor och två biträdande riksrevisorer

En lösning med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer skulle kunna innebära att ansvaret för verksamheten samlades på en hand på ett sätt som svarar mot en traditionell enrådighet. Ansvaret för den administrativa ledningen av myndigheten skulle vara samlat hos riksrevisorn. De fördelar som är förenade med enrådighetslösningen skulle alltså kunna bevaras även om riksrevisorn vid sin sida hade två biträdande riksrevisorer, valda av riksdagen. Organisationen skulle dock kunna få dras med inre spänningar. Risken ligger i att de två biträdande riksrevisorernas uppdrag skulle bygga på självständighet gentemot riksrevisorn i fråga om genomförandet av revisionerna men inte med säkerhet i fråga om resurserna för genomförandet. De två biträdande riksrevisorerna skulle alltså kunna se sig ha en oklar ställning. Inte minst av den anledningen finns det skäl att befara att posterna som biträdande riksrevisorer inte skulle te sig attraktiva för kompetenta kandidater. En annan anledning kan ligga i titulaturen. Nackdelarna är inte obetydliga. Riksrevisionens storlek motiverar knappast heller två biträdande riksrevisorer.

7.3 En chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer

En lösning av ledningsstrukturen efter förebild av vad som gäller för Riksdagens ombudsmän, JO, skulle innebära att myndighetschefen skulle ha det administrativa ansvaret för myndigheten, fördela granskningsområdena och kunna flytta ett granskningsärende från en riksrevisor till en annan eller till sig själv. En sådan ordning skulle dock knappast innebära att risken för inre spänningar med botten i resursfördelningen för granskningsverksamheten skulle elimineras. I stället kan organisationsformen visa sig leda till att beslutsfattandet inom Riksrevisionen i realiteten närmar sig kollektiva former. Myndighetschefens entydiga ansvar inför riksdagen kan på detta sätt komma att te sig mera komplicerat, vilket skulle kunna innebära en betydande nackdel. Frågan är också om inte en sådan ordning skulle vara mindre fördelaktig med tanke på rekryteringen eftersom de som kan väljas till riksrevisorer kan antas önska en självständig uppgift inom ramen för var sitt granskningsområde.

7.4 En traditionell myndighetsledning med endast en riksrevisor

En traditionell myndighetsledning skulle i fråga om Riksrevisionen innebära att riksdagen valde en enda riksrevisor som skulle svara för den granskning av statens verksamhet som enligt regeringsformen ankommer på myndigheten. Det skulle innebära både ett ansvar inför riksdagen för att tillförseln av underlag till den politiska beslutsprocessen fortgår som förväntat och ett otvetydigt chefskap inom Riksrevisionen som myndighet. Chefskapet skulle innebära att ansvaret inför huvudmannen för verksamhetens funktionsförmåga skulle vara odelat.

Klarheten i fråga om ansvaret för verksamheten framstår som en betydande långsiktig fördel. Utredningen visar att den värderas högt av de anställda inom Riksrevisionen. Det underlag som tagits fram i utredningen tyder på att det skulle vara möjligt för en ensam ansvarig att bemästra uppgiften, dvs. både att medverka i och ansvara för revisionsärendena, i administrativt hänseende leda myndigheten och fullgöra de uppgifter i det internationella samarbetet som ankommer på Riksrevisionen som myndighet.

Den traditionella myndighetsorganisationen skulle å andra sidan innebära förlust av den möjlighet till bredare kompetens som kan finnas i en ordning med tre riksrevisorer. Förlusten skulle få kompenseras genom den professionella kompetens som finns inom Riksrevisionen. En ensam riksrevisor skulle i än högre grad få förlita sig på medarbetarna i organisationen i fråga om genomförandet av det revisionella arbetet. Förlusten skulle därmed kunna vägas upp utan att tillförseln av underlag till den politiska beslutsprocessen skulle äventyras.

En ensam riksrevisor skulle vidare sakna den möjlighet till kollegialt samråd och inbördes stöd som kan behövas i uppgiften. Inte minst i fråga om den administrativa ledningen av myndigheten framstår enligt vad som kommit fram i utredningen en sådan möjlighet som värdefull.

8 Förslag till ny ledningsstruktur

I detta avsnitt presenteras utredningens förslag. Det grundas på vad som redovisats i de föregående avsnitten.

Utredningens förslag: Riksdagen ska välja en person att ensam vara riksrevisor. Denne ska vara chef för Riksrevisionen och ansvara för myndighetens verksamhet inför riksdagen. Riksdagen ska också välja en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorernas ställföreträdare. Riksrevisionsdirektören ska kunna utföra sådana uppgifter som annars ankommer på riksrevisorn, i första hand administrativa uppgifter, men även revisionella sådana ska kunna förekomma. För riksrevisorn ska finnas en skyldighet att samråda med riksrevisionsdirektören i vissa hänseenden. Mandattiderna för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören ska som regel sammanfalla.

8.1 Den tredelade ledningsstrukturen bör överges

I regeringsformens 13 kap. finns bestämmelser om riksdagens kontrollmakt. Där finns föreskrifter om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, om riksdagens ombudsmäns tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter och om Riksrevisionens granskning av den verksamhet som bedrivs av staten. Under den utveckling som har ägt rum sedan 1974 års regeringsform började gälla har betydelsen av en väl fungerande konstitutionell kontrollmakt vuxit. Kontrollmakten framstår i dag som en förutsättning för det politiska systemets demokratiska legitimitet.⁵⁷

Riksrevisionen har tillkommit för att säkerställa att ett tillförlitligt och trovärdigt kunskapsunderlag om den verksamhet som bedrivs av staten genom revision tillförs den politiska beslutsprocessen i vid mening. Trovärdigheten säkerställs genom den revisionella självständigheten som innebär att den som innehar uppdraget som riksrevisor själv avgör vilka kunskaper som ska anses väsentliga för ett sådant syfte. Utredningens belysning av fördelar och nackdelar med olika sätt att anordna ledningsstrukturen för Riksrevisionen ger vid handen att ledningsstrukturen visserligen inte i och för sig är av avgörande vikt från konstitutionell synpunkt, men att den har stor betydelse för att Riksrevisionen uthålligt ska kunna tillföra beslutsprocessen det kunskapsunderlag som förväntas.

Redan 2008 års riksrevisionsutredning pekade på vissa nackdelar med den tredelade ledningsstrukturen. 2017 års riksrevisionsutredning fann att nackdelarna vägde tyngre än fördelarna. Den utredning som nu har gjorts bekräftar att den tredelade ledningsstrukturen innebär en inbyggd risk för inre spänningar i organisationen, som kan hämma dess funktionssätt. De täta bytena av

⁵⁷ 2015/16:RFR1 s. 77.

riksrevisorer verkar i samma riktning. Utredningens underlag visar att organisationen fungerar väl för närvarande men att organisationsformen rymmer risker som medför att myndigheten inte är tillförsäkrad en stabil funktion på längre sikt. På ett sätt som påminner om vad som är av betydelse för valet av ledningsform för förvaltningsmyndigheter under regeringen är behovet av att verksamheten uthålligt ska fungera väl en vägledande synpunkt vid valet av ledningsstruktur för Riksrevisionen. Utredningens slutsats är att det nu har blivit tid att gå ifrån det tredelade ledarskapet.

Frågan blir då vad som bör sättas i stället. Att det behövs ett otvetydigt chefskap framstår som klart, både med tanke på de inre förhållandena vid Riksrevisionen som myndighet och med tanke på förhållandet till riksdagen som huvudman. Kvar står frågan om det vid chefens sida bör stå någon med en ställning ovanför eller vid sidan av den övriga organisationen vid myndigheten. Underlaget för utredningens bedömningar tyder på att det finns ett sådant behov.

Behovet är tydligt inte minst från myndighetschefens synpunkt eftersom denne kan behöva anförtro sin närmaste medarbetare stora delar av den dagliga ledningen av myndigheten, rådgöra med denne under mera kollegiala former och få tillräckligt utrymme för att leda det revisionella arbetet. Enligt utredningens bedömning bör behovet tillgodoses, utan att det skapar risker för konkurrerande anspråk och inre spänningar inom myndigheten. Det får ses som en betydande fördel om en sådan ordning rymmer möjligheter att delegera främst administrativa men även vissa revisionella uppgifter.

8.2 Hur bör en ny ledningsstruktur utformas?

Önskemålet om ett otvetydigt chefskap talar för att ledningsstrukturen vid Riksrevisionen bör utformas som en traditionell myndighetsledning, dvs. med en enda person som är chef för myndigheten och ansvarar för den såväl internt som inför riksdagen. Denne person bör ensam väljas att vara riksrevisor. Ansvar för riksdagen bör gälla ledningen av myndigheten såväl som de revisionella rapporter som ska avges. Utredningen föreslår att ledningsstrukturen utformas på ett sådant sätt.

En övergång till en ledningsstruktur med endast en ansvarig riksrevisor måste enligt vad utredningen funnit förutsätta att riksrevisorn förlitar sig på ett starkt professionellt stöd i fråga om genomförandet av det revisionella arbetet och säkerställandet av dess kvalitet. Det saknas anledning att anta annat än att en sådan organisation finns vid Riksrevisionen och att den svarar mot de behov som den statliga revisionen ska tillgodose.

Vem som väljs till riksrevisor blir likväl betydelsefullt eftersom uppdraget gäller att leda revisionsarbetet genom att bedöma de revisionella urvalskriterierna väsentlighet och risk. En riksrevisor bestämmer själv med grundlags stöd vad som ska granskas, hur det ska granskas och vilka slutsatser som ska dras av granskningen. På likartat sätt som när det gäller riksdagens ombudsmän kan man säga att uppdraget att vara riksrevisor är personligt, låt vara att det även innebär att vara myndighetschef.

Det är givet att en ensam riksrevisor inte kan ha samma bredd i erfarenheter och insikter som tre likställda personer. Han eller hon kan emellertid bredda sitt beslutsunderlag på flera sätt. Riksrevisorn bör självfallet överlägga med sin närmaste medarbetare i sådana frågor, vilket bör stadfästas i lagen med instruktion för Riksrevisionen i form av en samrådsskyldighet. Vidare biträder naturligtvis myndigheten Riksrevisionen riksrevisorn bl.a. genom en professionell omvärldsbevakning. Utredningen vill i detta sammanhang också peka på att riksdagens råd för Riksrevisionen, som den 1 april 2019 ersatte Riksrevisionens parlamentariska råd, har fått en förstärkt och förtydligad roll. Rådet består av riksdagsledamöter som tillhör konstitutions- och finansutskotten och som förväntas i första hand tillgodose behovet av ett kontinuerligt samband mellan Riksrevisionen och dess huvudman. Rådet öppnar en möjlighet till dialog med riksrevisorn som kan handla om vad som bör granskas och hur det kan göras. Det bör innebära att en ensam riksrevisor på ett bättre sätt både kan rådföra sig med rådets ledamöter om vad som bör granskas och ta del av dessas tankar om vad som är önskvärt att studera närmare utan att riksrevisorns självständighet träds för när. En sådan dialog bör, som 2017 års riksrevisionsutredning framhöll, väl kunna föras utan att det blir fråga om att rådets ledamöter ger instruktioner till riksrevisorn om vad som ska granskas eller om vad som inte får bli föremål för granskning. Den som väljs till riksrevisor bör också ha den integritet som fordras för att lyssna på synpunkter och råd men avböja att ta instruktioner. Det är vidare värt att nämna den fasta rutin för rapportering och diskussion i utskotten om vad som avhandlas i riksdagens råd för Riksrevisionen som förordats i förarbetena till inrättandet av rådet. Slutligen kan riksrevisorn givetvis samråda även med det vetenskapliga råd som finns vid Riksrevisionen.

En riksrevisor kan också begära samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Sammantaget har, i enlighet med förslagen från 2017 års riksrevisionsutredning, det parlamentariska sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen stärkts, vilket innebär att riksdagen kommer att få ökad kunskap om och insyn i Riksrevisionen utan att riksrevisorns grundlagsfästa självständighet rubbas.

En riksrevisor som ensam utgör ledningen för Riksrevisionen bör som utredningen redan konstaterat ha någon eller några vid sin sida som kan utföra sådana uppgifter som annars ankommer på riksrevisorn. Det bör i första hand vara fråga om administrativa uppgifter, men även revisionella sådana kan förekomma, främst vid förfall för riksrevisorn eller då denna på grund av jäv är förhindrad att genomföra en granskning. Underlaget för utredningens bedömningar leder till slutsatsen att det bör vara tillräckligt med *en* person för att tillgodose behovet av samråd och stöd vid myndighetsledningen och för att kunna avvärja jävssituationer. Riksrevisionens storlek talar vidare för att det inte behövs fler personer än en. Önskemålet om klarhet i fråga om chefskapet talar för att en sådan person bör tilldelas sina uppgifter av riksrevisorn. Den befattningshavare som utredningen alltså föreslår ska finnas vid Riksrevisionen bör vara riksrevisorns ställföreträdare.

En sådan person ska alltså tjänstgöra i riksrevisorns ställe när denne inte är i tjänst och i övrigt i den utsträckning riksrevisorn bestämmer. I en sådan ställning ligger att innehavaren inte kan hävda anspråk på egna utredningsresurser

eller ett eget granskningsområde. När ställföreträdaren vid tillfälligt förfall för riksrevisorn måste ge anvisningar i granskningsverksamheten är riksrevisorn givetvis fortsatt ansvarig. Om ställföreträdaren t.ex. i en jävssituation emellertid får ta det fulla ansvaret för en granskning bör han eller hon ha en självständighet som motsvarar den som enligt regeringsformen tillkommer riksrevisorn, även om det är riksrevisorn förbehållet att bestämma *vad* som ska granskas och vilka resurser som ska stå till förfogande för uppgiften. Men inom den ramen bör ställföreträdaren självständigt avgöra *hur* granskningen ska utföras och vilka slutsatser som ska dras av den.

Det bör innebära att riksrevisorn inte kan ta ifrån ställföreträdaren ett revisionsuppdrag som en gång överlämnats. Det bör också innebära att när ställföreträdaren fått en revisionsuppgift från riksrevisorn är det ställföreträdaren som ska lägga fram resultatet inför riksdagen. Det bör därför vara fråga om en person som valts av riksdagen. I det som anförts i det föregående ligger emellertid att ställföreträdaren inte bör ha något granskningsområde att stadigvarande ansvara för, vare sig fastlagt i lag eller bestämt på annat sätt, med mindre än att riksrevisorn med hänsyn till sin tidigare verksamhet anser sig inte kunna granska ett visst område av statens verksamhet. Något sådant skulle inte ligga väl i linje med riksrevisorns personliga ansvar för hur den i regeringsformen fastlagda uppgiften att granska den verksamhet som bedrivs av staten fullgörs som helhet.

Riksrevisorns ställföreträdare får med utredningens förslag en mycket stark ställning. Han eller hon kommer att svara för myndighetens dagliga ledning och med all sannolikhet också för vissa granskningar utan att kunna göra anspråk på att själv svara för revisionen av en särskild del av statens verksamhet. Den som valts till uppdraget bör därför i förhållande till riksdagen som huvudman ges en ställning som i viktiga hänseenden är likvärdig med den som gäller för riksrevisorn. En sådan lösning bör innebära att ställföreträdaren har tillgång till kontakter med huvudmannen på samma sätt som riksrevisorn och att villkoren för uppdraget i övrigt bestäms i väsentligen samma ordning som för riksrevisorn. Utredningen återkommer strax till vad detta närmare bestämt bör innebära.

Den befattningshavare som riksdagen väljer att tillhöra Riksrevisionen utan att vara riksrevisor bör ges en titel som inte leder till att vederbörande förväxlas med riksrevisorn men inte heller ter sig mindre lockande för lämpliga kandidater. Inom den förvaltning som lyder under regeringen är överdirektör den gängse titeln för befattningar som tillsätts av regeringen och har en ställning närmast invid en generaldirektör som generaldirektörens ställföreträdare. En liknande titel ligger nära till hands för den befattning som nu föreslås, men för att missförstånd ska undvikas bör det inte vara samma titel som inom sådana myndigheter. Utredningen föreslår att befattningen ges titeln riksrevisionsdirektör.

Ett argument som anförts för att ha tre riksrevisorer är att minska sårbarheten. Redan genom att det väljs en ställföreträdare för riksrevisorn säkerställs att verksamheten kan fortgå även vid förfall för eller förlust av riksrevisorn. Sedan den 1 april 2019 får konstitutionsutskottet, om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid, därtill välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en

ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Sammantaget skulle den nu föreslagna ordningen alltså innebära att det alltid finns någon som kan fullgöra de uppgifter som ankommer på ledningen för Riksrevisionen, vid kortare förfall en riksrevisionsdirektör som riksrevisorns ställföreträdare och, om riksrevisorns uppdrag har upphört, en tillförordnad riksrevisor. Med denna ordning kan sårbarheten hanteras.

Rekryteringen

Utredningens förslag om en övergång till endast en riksrevisor leder till att någon person ensam får en konstitutionellt säkerställd och mycket betydelsefull ställning. Det inflytande vederbörande kan utöva på debatten i samhället kan vara avsevärt. Det är, i minst lika hög grad som med tre riksrevisorer, från konstitutionell synpunkt inte önskvärt att riksrevisorns uppdrag handhas på ett sätt som riskerar att träda i stället för den opinionsbildande roll som förväntas av riksdagens ledamöter och andra folkvalda företrädare för den offentliga makten. Rollen som riksrevisor får med andra ord inte bli politisk. För att en sådan utveckling ska kunna förebyggas måste riksdagens val av riksrevisorer beredas med yttersta omsorg. Detsamma måste gälla den riksrevisionsdirektör som utredningen föreslår.

Konstitutionsutskottet bereder riksdagens val av riksrevisorer. Utskottet har en central roll i det svenska statskicket. Granskningen av regeringen är den mest kända. Konstitutionsutskottet har också flera andra viktiga uppgifter. Utskottet vakar genom granskningen och andra uppgifter över att grundlagarna efterlevs. En sådan uppgift vilar på rättsliga grunder på ett annat sätt än mera renodlat politiska riksdagsfunktioner. Utskottet har i sitt arbete i konstitutionella frågor strävat efter att nå bred enighet. När det gäller processen för rekrytering av riksrevisorer syns det utredningen stå klart att den har hållits fri från partipolitiska inslag.

Utredningen vill framhålla att med *en* riksrevisor är det än mer angeläget att rekryteringsprocessen är fri från partipolitiska överväganden. Den som väljs bör åtnjuta respekt i samtliga politiska läger. Det är därför av yttersta vikt att utskottet i sin övergripande roll i det svenska statskicket slår vakt om att rekryteringsprocessen förblir opolitisk.

Utskottet kan också skapa legitimitet för rekryteringsprocessen genom att, som i samband med valet av riksrevisorer i februari 2017, efter att förslaget lagts fram offentligt redovisa hur arbetet i utskottets beredningsdelegation har gått till. Därigenom skapas ökad öppenhet kring rekryteringsprocessen.

Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören bör normalt väljas för en gemensam mandattid om sju år. Det borgar för att förhållandet mellan dem står klart redan från början och för att de valda kan förväntas arbeta sida vid sida utan hämmande inbördes motsättningar. Riksrevisionsdirektören bör kunna skiljas från sitt uppdrag av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet. Ett sådant beslut av riksdagen bör kunna komma till stånd endast under samma förutsättningar som enligt riksdagsordningen nu gäller i fråga om avskedande av en riksdagsdirektör, dvs. att riksrevisionsdirektören grovt har åsidosatt sina åligganden i uppdraget. Behörighetskraven för att vara riksrevisionsdirektör bör

vara desamma som för riksrevisorn, kraven på ekonomisk öppenhet och integritet och skyddet mot åtal för brott begånget i uppdraget likaså. Lön och andra förmåner som följer med uppdraget bör även i fråga om riksrevisionsdirektören bestämmas av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Sekretess bör av hänsyn till rekryteringsmöjligheterna gälla i ärenden om val av riksrevisionsdirektör på samma sätt som vid val av riksrevisor.

Hur riksrevisorerna ska omfattas av restriktioner för övergång till annan verksamhet efter avslutat uppdrag utreds för närvarande av en särskild utredare på uppdrag av riksdagsstyrelsen. Om ledningen för Riksrevisionen ska utövas av en enda riksrevisor med en riksrevisionsdirektör som ställföreträdare får den fortsatta beredningen av frågan om restriktioner genomföras från den utgångspunkten. I en sådan beredning kan även frågan om riksrevisionsdirektörens villkor böra prövas. En grund för prövningen bör då vara att riksrevisionsdirektörens ställning i flera viktiga hänseenden visserligen är likartad den som tillkommer riksrevisorn själv, men likväl i betydligt mindre utsträckning medför ett direkt ansvar för granskningen av statens verksamhet.

9 Konsekvenser

Utredningen ska enligt sina direktiv med ledning av 14–15 §§ kommittéförelörden (1998:1474) redogöra för konsekvenser av sina förslag.

I 14 § kommittéförelörden anges att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska finansiering föreslås.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförelörden konsekvenserna i det aktuella avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförelörden, förslagens kostnadsrämsiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förelörden om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Utredningens syfte

Utredningen har i uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur. Utredningen ska belysa för- och nackdelar med olika ledningsstrukturer och med beaktande härav lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen.

Utredningens uppdrag att belysa för- och nackdelar med olika ledningsformer medför att överväganden kring vilka konsekvenser olika lösningar får har redovisats vid genomförandet av uppdraget (se ovan kap. 7 och 8).

Mot bakgrund av utredningens uppdrag och genomförande redovisas i detta kapitel de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag medför.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt gällande ordning ska Riksrevisionen ledas av tre riksrevisorer, varav en ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning (13 kap. 8 § regeringsformen samt 13 kap. 5 § riksdagsordningen).

Riksrevisorernas löner bestäms av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Sedan den 1 juli 2018 har en riksrevisor

140 000 kronor per månad, och riksrevisorn med administrativt ansvar 150 900 kronor per månad. Till lönebeloppen ska läggas sociala avgifter.

För överdirektörer i myndigheter under regeringen ligger lönen per den 1 oktober 2017 mellan 85 900 kronor och 116 100 kronor, vartill ska läggas sociala avgifter. Median och genomsnittslön för överdirektörer torde ligga strax under 100 000 kronor per månad.

Utredningens förslag innebär att Riksrevisionen ska ledas av en riksrevisor som är chef för Riksrevisionen och ansvarar för den såväl internt som inför riksdagen. Denna person bör ensam väljas att vara riksrevisor.

Förslaget innebär vidare att riksrevisorn ska ha en person vid sin sida som kan utföra sådana uppgifter som annars ankommer på riksrevisorn. Det bör främst vara fråga om administrativa uppgifter, men även revisionella uppgifter kan förekomma vid förfall för riksrevisorn eller då denna på grund av jäv är förhindrad att genomföra en granskning. Den befattningshavaren bör vara riksrevisorns ställföreträdare.

Lön till såväl riksrevisorn som riksrevisionsdirektören ska enligt utredningens förslag beslutas av nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Den ekonomiska konsekvensanalysen måste därför utgå från vissa antaganden. Enligt utredningen är det ett rimligt antagande att den person som får i uppdrag att vara ensam riksrevisor och chef för Riksrevisionen kommer att ha en lön i storleksordning med den lön som i dag uppbärs av riksrevisorn med administrativt ansvar snarare än av de andra riksrevisorerna. Att göra ett rimligt antagande om lön till en riksrevisionsdirektör är svårare, bl.a. med hänsyn till att det gäller en helt ny befattning, men med hänsyn till löneläget för överdirektörer vid myndigheter under regeringen torde det i vart fall ligga lägre än den lön som i dag gäller för riksrevisorer som inte har det administrativa ansvaret. Den sammanlagda kostnaden för utredningens förslag om en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör kan således antas bli lägre än kostnaden för de tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, som föreskrivs i dag.

Utredningens förslag påverkar således kostnaderna för staten på så sätt att kostnaderna för ledningen av Riksrevisionen kan antas minska något.

9.3 Övriga konsekvenser

Förslaget har inte betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

9 kap. 17 §

Fjärde stycket har anpassats till en ordning med endast en riksrevisor som ska vara ensam chef för myndigheten. För att säkerställa att skilda synsätt i fråga om myndighetens inre liv och verksamhet inte kan förbli okända inom riksdagen under lång tid ska även riksrevisionsdirektören kunna göra sådana framställningar som avses i första stycket.

Tilläggsbestämmelse 9.17.6

Bestämmelsen har anpassats till en ordning med endast en riksrevisor.

9 kap. 18 §

Rubriken och lagtexten har anpassats till en ordning med endast en riksrevisor.

13 kap. 5 §

I rubriken anges att paragrafen innehåller bestämmelserna om *Riksrevisionens* organisation och uppgifter. Rubriken svarar mot paragrafens nya innehåll.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att riksdagen ska välja endast en riksrevisor. Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 8.

Tredje stycket är nytt. I bestämmelsen föreskrivs att riksdagen ska välja en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorns ställföreträdare. Termen ställföreträdare förekommer i myndighetsförordningen (2007:515), där den avser en person som ”tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst”. I avsnitt 8 beskrivs riksrevisionsdirektörens roll på ett till stor del likartat sätt. När termen används här sammanfaller dock inte innebörden med det som uttrycks i förordningen. Detta följer redan av att termen här används på lagnivå och därtill utan det närmare angivande av innebörden som finns i förordningen. Vad som åsyftas med termen i detta sammanhang har beskrivits i avsnitt 8. Avsikten är att riksrevisorn ska kunna anförtro riksrevisionsdirektören att ha hand om den dagliga ledningen av myndigheten även när riksrevisorn själv är i tjänst och därutöver i jävssituationer och vid annat förfall kunna överlämna granskningsuppgifter till riksrevisionsdirektören. Det senare leder till att ställföreträdarens ställning i vissa väsentliga hänseenden ska vara likvärdig med den som tillkommer riksrevisorn själv. I den allmänna motiveringen (avsnitt 8) har utvecklats varför riksrevisionsdirektören bör ha en självständighet som motsvarar den som enligt regeringsformen tillkommer riksrevisorn, även om det är riksrevisorn förbehållet att bestämma vad som ska granskas och vilka resurser som ska stå till förfogande för uppgiften.

Fjärde och femte styckena har anpassats till en ordning med endast en riksrevisor.

Tilläggsbestämmelse 13.5.1

Bestämmelsens lydelse har anpassats till en ordning i vilken det finns endast en riksrevisor. Riksrevisorn ansvarar inför riksdagen för att Riksrevisionens verksamhet som helhet fullgörs på ett sätt som svarar mot förväntningarna. För den skull behöver riksrevisorn en möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet. Liksom när det gäller rätten att göra framställningar till riksdagen tjänar möjligheten till samråd med riksrevisionsdirektören till att säkerställa att skilda synsätt i fråga om myndighetens inre liv och verksamhet inte kan förbli okända inom riksdagen under lång tid.

13 kap. 6 §

Förfarandet vid val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör regleras i första stycket. Valsättet är detsamma som vid val i en ordning med flera riksrevisorer.

I tredje stycket regleras mandattiden för riksrevisionsdirektören. Meningen är att den normalt ska sammanfalla med riksrevisorns mandattid. För att oförutsedda situationer ska kunna bemästras behövs också en möjlighet att bestämma mandattiden på annat sätt. Ett sådant behov kan uppstå t.ex. om riksrevisorns eller riksrevisionsdirektörens uppdrag upphör i förtid. Det kan då vara angeläget att snarast återkomma till sammanfallande mandattider. För den skull kan det behövas en möjlighet att välja en riksrevisionsdirektör för en viss kortare tid än sju år. Om det på detta sätt i undantagsfall fordras av särskilda skäl ska alltså en viss kortare mandattid än sju år kunna bestämmas för riksrevisionsdirektören. Ingenting hindrar att riksrevisionsdirektören väljs till tillförordnad riksrevisor. Regleringen hindrar inte heller att en riksrevisionsdirektör väljs om för en ny mandatperiod.

Tilläggsbestämmelse 13.6.1

Beredningen av ärenden om val av riksrevisionsdirektör ska ankomma på konstitutionsutskottet. Motiven för denna ordning har berörts i avsnitt 8.

13 kap. 7 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har utformats med ledning av bestämmelsen i 14 kap. 6 § om avskedande av riksdagsdirektör som i sin tur bygger på mönster från vad som gäller för befattningshavare med en ledande ställning i förvaltningsmyndigheter under regeringen enligt 18 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Den reglerar uttömmande förutsättningarna för att utan samtycke skilja en riksrevisionsdirektör från uppdraget. Eftersom det inte är fråga om att skilja en riksrevisor från uppdraget är bestämmelserna om att förordna om en särskild utredning av omständigheterna enligt 7 § andra stycket inte

tillämpliga. På samma sätt som enligt 13 kap. 8 § regeringsformen gäller i fråga om riksrevisorn måste riksrevisionsdirektörens uppdrag upphöra om han eller hon inte längre uppfyller de behörighetskrav som är föreskrivna för att inneha uppdraget.

13 kap. 24 §

Åtal mot riksrevisionsdirektören för brott i utövningen av uppdraget ska kunna beslutas endast av konstitutionsutskottet. Denna ordning svarar mot vad som gäller för riksrevisorn och vissa andra valda förtroendemän.

Bilaga (tilläggsbestämmelse 7.5.1)

Beredningen av ärenden om val av riksrevisionsdirektör ska ankomma på konstitutionsutskottet på samma sätt som i fråga om riksrevisorn. Detsamma gäller för ärenden om avskedande av riksrevisionsdirektören.

Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 1 januari 2020. Uppdraget för dem som då är riksrevisorer ska bestå utan hinder av den nya regleringen. Detta säkerställs i punkt 2 av ikraftträdandebestämmelsen. Om antalet riksrevisorer som valts enligt äldre bestämmelser nedgår under två, ska riksdagen välja en riksrevisionsdirektör.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

1 a §

Bestämmelsen har anpassats till förslaget under 1.8 om byte av benämning för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

1 §

Bestämmelsen har anpassats till förslaget under 1.8 om byte av benämning för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

3 §

De rättsliga villkoren för uppdraget som riksrevisionsdirektör ska i huvudsak svara mot vad som gäller för riksrevisorn. Lagen om offentlig anställning ska därför inte gälla i fråga om riksrevisionsdirektören. Motiven för denna ordning har anförts i avsnitt 8.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

2 §

Riksrevisorn ska ensam vara chef för myndigheten och ansvarig för ledningen av myndighetens verksamhet, både för den revisionella verksamheten och för den administrativa ledningen av myndigheten. Detta slås fast i första stycket.

Riksrevisorn bestämmer vilka uppgifter som ska utföras av riksrevisionsdirektören. Att denne är riksrevisorns ställföreträdare och vad som avses med den ställningen framgår av 13 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen. Innebörden har utvecklats i den allmänna motiveringen i avsnitt 8.

Tredje stycket svarar i sak mot bestämmelsens hittillsvarande lydelse.

Femte stycket har anpassats till förslaget om ny lydelse av 13 kap. 5 och 6 §§ riksdagsordningen.

4 §

Riksrevisorn ansvarar ensam för Riksrevisionens hela granskningsverksamhet. Någon indelning i skilda granskningsområden blir därmed inte behövlig.

Ett beslut om granskningens huvudsakliga inriktning är däremot även fortsättningsvis behövligt som ett led i planeringen av verksamheten. Planläggningen bör vidare även i fortsättningen redovisas i en granskningsplan. En sådan är av betydelse inte bara för myndighetens interna behov utan också från riksdagens synpunkt som huvudman för verksamheten och folkstyrelsens högsta beslutande organ⁵⁸. Den årliga rapport i vilken de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas och lämnas till riksdagen är betydelsefull från riksdagens synpunkt och bör tas fram även i fortsättningen. Paragrafen har ändrats i överensstämmelse med att dessa uppgifter ska ankomma på en ensam riksrevisor.

Vad granskningen närmare bestämt ska riktas in på bestäms inom effektivitetsrevisionen genom besluten att inleda särskilda granskningsärenden. Sådana beslut är därför av bestämmande betydelse för förmågan att tillföra den politiska beslutsprocessen väsentlig och tillförlitlig kunskap. Det är därför av betydande vikt att den möjlighet till samråd med en person som riksdagen valt

⁵⁸ Jfr prop. 2001/02:190 s. 121, 161.

att inta en plats vid riksrevisorns sida verkligen kommer till användning. Föreskriften i andra stycket säkerställer att riksrevisorns beslut kommer till efter samråd med riksrevisionsdirektören.

I tredje stycket föreskrivs om delegering av arbetsuppgifter från riksrevisorn. Den årliga revisionen är redan förut till största del överlämnad till ansvariga revisorer. Bestämmelsen gör det möjligt att så sker även i fortsättningen. Den gör det också möjligt att överlämna särskilda granskningsärenden för genomförande och avgörande till riksrevisionsdirektören. Genom vad som föreskrivs i 13 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen säkerställs på en konstitutionell överordnad nivå att riksrevisionsdirektören vid utförandet av sådana revisionella uppgifter har en självständighet som motsvarar den som tillkommer riksrevisorn enligt regeringsformen. Denna reglering fullständigas i sista meningen av andra stycket av förevarande paragraf genom föreskriften om att ett beslut om överlämnande av ett revisionsärende inte kan tas tillbaka.

4 a §, 4 b §, 5 §, 12 §

Paragraferna har ändrats så att de avser endast riksrevisorn, inte riksrevisorerna eller riksrevisorn med administrativt ansvar.

14 §

Riksrevisionsdirektören ska kunna ansvara inför riksdagen för revisionell granskning av statlig verksamhet. Kraven på att uppdragstagaren ska stå fri från ekonomiska intressen ska därför vara desamma som för riksrevisorn.

14 a §

Andra och tredje styckena har anpassats till att gälla en ordning med endast en riksrevisor. För riksrevisionsdirektören ska gälla samma ordning i fråga om skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument som för riksrevisorn.

15 §

Paragrafen har anpassats till ordningen med endast en riksrevisor.

Ikraftträdande

Den nya regleringen är avsedd för den ordning som inträder när det finns endast en riksrevisor. Intill dess tillämpas den äldre regleringen.

10.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

39 kap. 5 c §

I ärenden om val av riksrevisionsdirektör bör sekretess råda på samma sätt som i ärenden om val av riksrevisor. Sekretessen är motiverad av hänsyn till möjligheterna att locka de lämpligaste personerna att anmäla intresse för uppdraget⁵⁹.

10.7 Förslaget om lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

1 §

Bestämmelsen har anpassats till förslaget under 1.8 om byte av benämning för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

10.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Rubriken till lagen har anpassats till en ordning med endast en riksrevisor.

1 §

Lön och andra anställningsförmåner för riksrevisionsdirektören ska bestämmas av nämnden på motsvarande sätt som för riksrevisorn. Motiven för denna ordning har anförts i avsnitt 8.

Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 1 januari 2020. De som då är riksrevisorer ska även fortsättningsvis omfattas av den särskilda ordning för fastställande av löner och andra anställningsförmåner som regleras i lagen.

⁵⁹Jfr 2013/14:KU46 s. 18.

11 Reservationer

Reservation av Jessica Wetterling, Vänsterpartiet

Riksrevision är en del av riksdagens kontrollmakt och har till uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Uppdraget är unikt och Riksrevisionen har en konstitutionell särställning som självständig myndighet under riksdagen och med ett grundlagsskyddat oberoende avseende vad som ska granskas och hur granskningen skall genomföras. Den oberoende revisionen bidrar till att stärka den demokratiska insynen och granskningsrapporterna utgör ett underlag som gör det möjligt för riksdagen att utkräva ansvar. En fungerande kontrollmakt är central för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet.

Uppdraget som riksrevisor är således ett av de viktigaste uppdragen inom svensk statsförvaltning och ett uppdrag som ger i princip obegränsad möjlighet till insyn i offentlig verksamhet. Kraven på en riksrevisor är höga och rekryteringsbasen begränsad. Det ställer därför krav på en omsorgsfull och noggrann rekryteringsprocess. En vald riksrevisor måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare.

Jag delar utredningens slutsats om att Riksrevisionen är i behov av en tydligare myndighetschef, men reserverar mig mot utredningens förslag på ledningsstruktur till förmån för en ledningsstruktur med en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer. Det är viktigt att Riksrevisionen har en tydlig myndighetschef både internt och externt men jag anser att det finns flera goda skäl för att även fortsatt ha mer än en riksrevisor som självständigt och oberoende beslutar och är ansvarig för granskningen av staten. Med enbart en riksrevisor ökar risken att myndigheten kan uppfattas vara politiskt färgad på ett sätt som kan undergräva förtroendet för Riksrevisionens granskningar.

Jag anser att enbart misstanken om att en riksrevisors oberoende ställning och självständighet kan undergrävas är allvarligt. Detta skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för Riksrevisionen. I en tid då kontrollmaktens roll i samhället blir allt viktigare vore detta olyckligt.

Det finns för- och nackdelar i samtliga förslag som utredningen har tittat på men med en ledningsstruktur med en chefsriksrevisor och två riksrevisorer anser jag att riksrevisorernas självständighet i granskningsverksamheten bevaras på bästa sätt. Genom att de självständigt beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningarna inom respektive given ekonomisk ram.

Utredningens förslag om att utse en riksrevisor samt en av riksdagen vald riksrevisionsdirektör tror jag inte kommer gynna Riksrevisionens ledningsstruktur.

12 Referenser

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU2 *om JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU29 *om ledningen av den statliga förvaltningen*

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU42 *Förvaltningsmyndigheternas ledning*

Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU1 *Förvaltningsmyndigheternas ledning*

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8 *Riksdagen och den statliga revisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU25 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU12 *Riksrevisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU6 *Vissa ändringar i bestämmelser för Riksrevisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU14 *Översyn av Riksrevisionen – vissa frågor om riksdagen och Riksrevisionen, m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU6 *Riksrevisionens ledningsstruktur*

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU2 *Utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning*

Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*

Propositioner m.m.

Regeringens skrivelse 1984/85:202 *om den offentliga sektorns förnyelse*

Proposition 1986/87:99 *om ledning av den statliga förvaltningen*

Proposition 1993/94:185 *Förvaltningsmyndigheternas ledning*

Proposition 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Proposition 2001/02:190 *Riksrevisionen*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Regeringens skrivelse 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik*

Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*

Proposition 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 1986/87:226

Riksdagsskrivelse 2018/19:7

Utredningar från Riksdagsförvaltningen

2008/09:URF1 *Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar*

2008/09: RFR14 *Konstitutionella kontrollfrågor*

2015/16:RFR1 *Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning*

2016/17:URF1 *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*

2017/18:URF2 *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande*

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:23 *JO-ämbetet – uppgifter och organisation*

SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*

SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*

SOU 2001:97 *Regler för Riksrevisionen*

SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*

SOU 2008:118 *Styra och ställa*

SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*

Övrigt

Hans-Gunnar Axberger: 2015 års riksrevisorers förändringsarbete m.m. (2016)

Louise Bringselius: Organisera oberoende granskning (2013)

Rolf Elm-Larsen: Statslige revisioner i international belysning.

Et komparativt studie af statslige revisioners struktur og funktioner. I

Offentlig revision i det 21. århundrede (2015)

Riksrevisionens årsredovisning för 2018

Statskontorets rapport 2008:11 Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen

Statskontorets rapport 2014:4 Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys

BILAGA

Direktiv för en parlamentarisk utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur

875-2018/19

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur samt belysa för- och nackdelar med ett antal uppräknade alternativ. Kommittén ska lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur och den författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

Kommittén ska biträdas av experter och sekreterare och får biträdas av sakkunniga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019 så att förslaget kan beredas och ligga till grund för en framställning som lämnas till riksdagen under hösten 2019.

Bakgrund

Genom Riksrevisionen kan all statlig verksamhet utsättas för oberoende granskning. Detta är centralt både för att se till att offentliga medel används korrekt och ändamålsenligt och för legitimiteten för den offentliga verksamheten. Det är därför viktigt att Riksrevisionen ges stabila förhållanden och goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.

Riksrevisionen leds enligt 13 kap. 8 § regeringsformen (RF) av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. Enligt 13 kap. 5 § riksdagsordningen (RO) har en av dem ett administrativt ansvar och ska svara för myndighetens administrativa ledning.

2017 års riksrevisionsutredning hade bl.a. i uppdrag att analysera hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat, samt för- och nackdelar med den nuvarande ordningen. Utredningen hade emellertid inte i uppdrag att lägga fram lagförslag om att ändra antalet riksrevisorer.

Riksrevisionsutredningen föreslog i sitt delbetänkande Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1) i maj 2017 att bestämmelsen om riksrevisorernas antal skulle flyttas från RF till RO för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Samtidigt föreslog utredningen att det i riksdagsordningen skulle föreskrivas att antalet riksrevisorer ska vara tre.

Utredningen presenterade sitt slutbetänkande Översyn av Riksrevisionen (2017/18:URF2) i februari 2018. I slutbetänkandet resonerade utredningen kring olika alternativ för Riksrevisionens ledningsstruktur. Utredningen bedömde att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Utredningen ansåg dock att en sådan förändring skulle kräva ytterligare utredning samt att en sådan utredning borde initieras i god tid innan de tre då aktuella riksrevisorernas mandatperiod skulle löpa ut.

Riksdagen antog, i nu relevanta delar, utredningens förslag som vilande (2017/18:URF1, framst. 2017/18:RS4, bet. 2017/18:KU15, rskr. 2017/18:211–212). Lagändringarna beslutades slutligt av riksdagen den 14 november 2018 (bet. 2018/19:KU4, rskr. 2018/19:18–21).

Riksrevisionsutredningens slutbetänkande har hanterats genom riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen 2018/19:RS5 Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar. Framställningen innehåller bl.a. förslaget att om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Lagändringarna är föreslagna att träda i kraft den 1 januari 2019.

Med utnyttjande av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 25 oktober 2018 att riksdagen ska uppmana riksdagsstyrelsen att låta utreda Riksrevisionens ledningsstruktur (ett s.k. tillkännagivande, bet. 2018/19:KU6). Bakgrunden till initiativet är bl.a. att en av riksrevisorerna entledigades under september 2018. Enligt 13 kap. 7 § andra stycket RO ska riksdagen, om en riksrevisor avgår i förtid, snarast välja en efterträdare för en ny sjuårsperiod. Utskottet ansåg att frågan om hur Riksrevisionens ledningsstruktur ska se ut behöver utredas och få ett svar innan något förfarande för att rekrytera en ny

riksrevisor inleds. Av det skälet förordade utskottet att en parlamentariskt sammansatt utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur skulle tillsättas.

När det gäller utformningen av utredningsuppdraget konstaterade utskottet att frågan om myndighetens ledningsstruktur har varit föremål för diskussioner under Riksrevisionens hela livstid, bl.a. i de parlamentariska utredningar som har genomförts. Riksrevisionsutredningen 2008 bedömde att föresatserna med det tredelade ledarskapet inte hade infriats fullt ut. Den delade ledningen hade bl.a. skapat en svag beslutskompetens och en otydlighet om beslut och ansvar.

Därefter har 2017 års riksrevisionsutredning funnit att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna som var en följd av 2008 års utrednings förslag inte kommit att innebära någon avgörande ändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Utredningen fann att det tredelade ledarskapet fortfarande har betydande nackdelar av de slag som 2008 års utredning ansåg sig ha funnit.

Riksdagen beslutade den 7 november 2018 i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (2018/19:KU6, rskr. 2018/19:7).

Regleringen av Riksrevisionen

Riksrevisionens verksamhet regleras huvudsakligen i RF, RO, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Av 12 kap. 7 § RF följer att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan statlig verksamhet meddelas i lag.

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Myndighetens mål är att bidra till att statens resurser används på ett bra sätt och att den statliga förvaltningen sköts effektivt. Riksrevisionen genomför både årliga revisioner och effektivitetsrevisioner. Den obligatoriska årliga revisionen omfattar drygt 250 myndigheter och stiftelser. Vid denna revision granskas och bedöms om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande samt om ledningen följer regler och särskilda beslut som påverkar årsredovisningen. Genom effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är. Riksrevisionen bedriver även en mångsidig internationell verksamhet.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen (13 kap. 8 § RF). En riksrevisors mandatperiod är sju år utan möjlighet till omval (13 kap. 6 § RO). En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Det är riksdagen som bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift (13 kap. 5 § RO).

Enligt 13 kap. 8 § andra stycket RF beslutar riksrevisorerna självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. Det framgår vidare av bestämmelsen att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Varje riksrevisor beslutar därefter vilken inriktning granskningen ska ha inom respektive granskningsområde, men efter samråd med övriga riksrevisorer. Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan. Revisionens viktigaste iakttagelser från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport som beslutas av riksrevisorerna och överlämnas till riksdagen.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur, utan begränsning till det förslag som 2017 års riksrevisionsutredning presenterat eller till någon annan given numerär.

Utredningen ska belysa för- och nackdelar med att Riksrevisionen

- ges en traditionell myndighetsledning där riksdagen utser endast en riksrevisor
- ges en ledningsstruktur som den som 2017 års riksrevisionsutredning skisserat med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer
- ges någon annan ledningsstruktur som utredningen finner relevant, t.ex. den ordning som 2017 års utredning resonerat kring med en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer
- behåller sin nuvarande ledningsstruktur med tre riksrevisorer, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för myndighetens administrativa ledning.

Vid en ordning med endast en riksrevisor ska utredningen överväga behovet av en ställföreträdande riksrevisor, dennes roll och hur en sådan i så fall ska utses. Vid en annan ordning ska utredningen överväga gränsdragningar och ansvarsfördelningen mellan de olika riksrevisorerna i organisatoriska och administrativa frågor. Det sistnämnda gäller även för det fall utredningen finner att Riksrevisionen bör behålla sin nuvarande ledningsstruktur.

Utredningen ska redogöra för de för- och nackdelar som den ser med de olika ledningsstrukturerna och med beaktande härav lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen, med förslag till författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

Utredningen bör bedriva sitt arbete så att nödvändiga lagändringar kan träda i kraft den 1 januari 2020. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019 så att förslaget kan beredas och ligga till grund för en framställning som lämnas till riksdagen under hösten 2019.

Uppdragets genomförande

Kommittén ska ledas av en opartisk ordförande. Talmannen utser ledamöter i kommittén.

Kommittén ska biträdas av experter och sekreterare och får biträdas av sakkunniga. Biträdande riksdagsdirektören utser dessa och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget.

Kommittén ska tillämpa kommittéförordningen (1998:1474) och ska med ledning av 14–15 a §§ i denna förordning redogöra för konsekvenser av sina förslag.