

Förslag till riksdagen

1999/2000:RS1

Riksdagen och den statliga revisionen



Den av talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén har utarbetat ett förslag till en förändrad revision under riksdagen.

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen

1. godkänner de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen,
2. begär att regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén föreslagit tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003,
3. begär att regeringen låter utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med bildandet, från den 1 januari 2003, av en ny statlig revisionsmyndighet i enlighet med Riksdagskommitténs förslag.

Stockholm den 4 juli 2000

Birgitta Dahl

/Anders Forsberg

I detta beslut har förutom talmannen deltagit: Sven Hulterström, Beatrice Ask, Berit Andnor, Mats Lindberg, Lars Bäckström, Maria Larsson, Anders Björck och Marianne Carlström.

Reservation

1999/2000:RS1

Sven Hulterström, Berit Andnor, Mats Lindberg och Marianne Carlström
(alla s) anför:

I Riksdagskommittén reserverade sig de socialdemokratiska ledamöterna mot förslaget till förändrad revision under riksdagen. Vi delar de synpunkter som framförts i reservationen och anser därför inte att kommitténs delbetänkande bör ligga till grund för förslag från riksdagsstyrelsen.

Riksdagen och den statliga revisionen

2000-06-13

Den 2 december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. Utredningen har antagit namnet Riksdagskommittén.

Ordförande för kommittén är talman Birgitta Dahl. Ledamöter i kommittén är eller har varit Sven Hulterström (s), Jan Bergqvist (s), Britt Bohlin (s), Beatrice Ask (m), Lars Tobisson (m) (t.o.m. 28/9 1999), Per Unckel (m) (fr.o.m. 29/9 1999), Lars Bäckström (v), Göran Hägglund (kd), Agne Hansson (c), Bo Könberg (fp) och Marianne Samuelsson (mp).

Utredningsverksamheten har delats upp på fyra områden:

- (I) riksdagens parlamentariska ledningsorganisation,
- (II) budgetprocessen m.m.,
- (III) riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision,
- (IV) riksdagens hantering av EU-frågor.

För vart och ett av områdena II-IV har utsetts särskilda parlamentariska referensgrupper biträdda av experter och sekreterare.

För utredningsarbetet inom område III om riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision utsåg kommittén i januari 1999 en referensgrupp.

Till ordförande för referensgruppen tillkallades Fredrik Reinfeldt (m). Till ledamöter utsågs Ingemar Josefsson (s), Maggi Mikaelsson (v), Stefan Attefall (kd), Rigmor Stenmark (c), Kenth Skårvik (fp) och Helena Hillar Rosenqvist (mp). Siv Holma (v) ersatte Maggi Mikaelsson i februari 1999.

Referensgruppen har biträttats av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit fil. dr Shirin Ahlbäck (Uppsala universitet), kanslichef Åke Dahlberg (Riksdagens revisorer), kanslichef Anders Engdahl (trafikutskottet), bitr. kammarsekreterare Lisbet Hansing Engström, föredragande Hans Hegeland (finansutskottet), departementsråd Cristina Karlstam (Finansdepartementet), föredragande Jörgen Nilsson (finansutskottet), föredragande Ingrid Skogö (socialutskottet) och biträdande kanslichef Bertil Wennberg (konstitutionsutskottet). Sekreterare i referens- och expertgruppen har varit föredragande Jörgen Wedin, och utredare Peter Strand har varit biträdande sekreterare.

Arbetet har bedrivits så att frågan om revisionen under riksdagen har behandlats i särskild ordning. I denna del har experten Cristina Karlstam ej deltagit. I januari 2000 överlämnade referensgruppen en arbetsrapport utan några ställningstaganden till kommittén om revisionen under riksdagen. Kommittén gjorde bedömningen att referensgruppens beredning av ärendet var så pass fullständig och tillförde sådan värdefull kunskap i denna komplicerade fråga att Riksdagskommittén kunde fullfölja den slutliga beredningen. Under våren 2000 har arbetet fortsatt inom Riksdagskommittén. Den 13 juni 2000 tog Riksdagskommittén slutlig ställning i frågan.

Riksdagskommittén får härmed överlämna sin rapport om revisionen under riksdagen. Reservation har avgivits av företrädarna för Socialdemokraterna.

Riksdagskommittén föreslår

1. att riksdagen godkänner de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen,

2. att riksdagen begär att regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén föreslagit tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003,

3. att riksdagen begär att regeringen låter utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med bildandet, från den 1 januari 2003, av en ny statlig revisionsmyndighet i enlighet med Riksdagskommitténs förslag.

Stockholm den 13 juni 2000

Birgitta Dahl

Beatrice Ask

Jan Bergqvist

Britt Bohlin

Lars Bäckström

Agne Hansson

Sven Hulterström

Göran Hägglund

Bo Könberg

*Marianne Samuelsson**

*Per Unckel**

/Jörgen Wedin

* Ej närvarande vid justeringen

SAMMANFATTNING

- *Riksdagskommittén föreslår att en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bildas under riksdagen den 1 januari 2003 enligt den principmodell som Riksdagskommittén förordar i detta betänkande.*
- *Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i Regeringsformen (RF), i riksdagsordningen (RO) och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och i RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens integritet.*
- *Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.*
- *Revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.*
- *I den modell som Riksdagskommittén förordar tillgodoses riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten av en parlamentariskt sammansatt styrelse som väljs av riksdagen. Det parlamentariska inflytandet skall ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas. Revisionsverksamheten leds av en riksrevisor som väljs av riksdagen.*
- *Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Riksrevisorn rapporterar direkt till regeringen. Styrelsen kan lägga förslag och avge kommentarer till riksdagen. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall tillgodose regeringens behov av revisionsrapporter i form av både årlig revision och effektivitetsrevisioner. Regeringens behov därutöver av särskild revisions- och utredningskapacitet av närmast internrevisionell natur får bedömas i särskild ordning. Det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning.*
- *Riksdagen bör hos regeringen begära att i enlighet med vad Riksdagskommittén föreslagit tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta förslag till grundlagsändring och övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003.*
- *Riksdagen bör vidare hos regeringen begära att låta utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med riksdagskommitténs förslag att en ny statlig revisionsmyndighet skall bildas den 1 januari 2003.*

I utredningsdirektiven¹ till Riksdagskommittén sägs att kommittén skall göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området. Införandet av mål- och resultatstyrning inom staten och budgetpropositionens ändrade utformning ställer enligt direktiven nya krav på aktörerna i budgetprocessen, så även på riksdagen. Riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering, revision och annan kontroll är en del av denna process och behöver naturligen utvecklas i takt med att verksamheten utvecklas hos övriga aktörer. Om inte riksdagen tar en aktiv roll i utvärdering och kontroll av de politiska effekterna av riksdagens beslut finns risk för att möjligheterna till politisk styrning från riksdagens sida urholkas, sägs i de nämnda direktiven.

Vidare anförs att det dock finns andra aspekter än rent ekonomiska på arbetet med uppföljning, utvärdering och revision. Den minskade detaljregleringen och därmed ökade delegering av ansvar från lagstiftaren till verkställaren liksom internationaliseringen och överlåtande av beslutanderätt till internationella organ har lett till att riksdagen inte automatiskt har insyn och kontroll över utvecklingen inom en rad olika områden. Utan sådan insyn och kontroll minskar riksdagens möjligheter att agera som folkets främsta företrädare. I en föränderlig värld behöver riksdagen både redskap, resurser och delvis nya arbetsformer för att kunna fullfölja sina traditionella uppgifter att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel skall användas samt granska rikets styrelse och förvaltning.

I uppdraget sägs bl.a. att kommittén skall kartlägga och analysera riksdagens former och resurser för ekonomisk kontroll och gränsdragningen i detta avseende mellan konstitutionsutskottets granskningsverksamhet och verksamheten vid Riksdagens revisorer. Kommittén skall därvid också se på riksdagens roll i relation till motsvarande kontrollfunktioner på regeringssidan och överväga vilka principer som bör vara vägledande för organisationen av en revisionsverksamhet under riksdagen. Kommittén skall, uttalas det, överväga behovet av förändringar i riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision.

Bakgrunden till talmanskonferensens direktiv i denna del är i huvudsak följande. I oktober 1997 lämnade den av riksdagen begärda utredningen² om revisionsverksamheten, Revisionsutredningen, sitt förslag till talmanskonferensen angående uppgifter, arbetsformer och resurser för Riksdagens revisorer. Utredningen föreslog att den årliga resursramen för revisorerna skulle öka med 5 miljoner kronor. Samtliga partier avgav reservation eller särskilda yttranden till utredningens förslag. Revisionsutredningen hade tidigare i en

¹ Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén. Beslut vid talmanskonferensens sammanträde den 2 december 1998.

² Den 7 juni 1995 fastställde talmanskonferensen direktiven för en utredning om Riksdagens revisorer samt utsåg landshövding Bengt K Å Johansson till utredningens ordförande. Ledamöter i utredningen var Jan Bergqvist (s), Anita Johansson (s), Margit Gennser (m), Roland Larsson (c), Birgit Friggebo (fp), Per Rosengren (v), Roy Ottosson (mp) och Michael Stjernström (kd). Utredningens huvuduppgift var att överväga vilka totala resurser ställt i relation till angiven ambitionsnivå som borde avdelas för den statliga revisionen och avväga hur dessa resurser skulle fördelas mellan Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer.

promemoria³ redovisat två huvudalternativ för statens revisionsverksamhet. Enligt alternativ A skulle den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket behållas medan enligt alternativ B den statliga effektivitetsrevisionen i huvudsak borde utföras av Riksdagens revisorer och att därför Riksrevisionsverkets anslag för effektivitetsrevision borde överföras till Riksdagens revisorer.

I sitt slutbetänkande nämner inte Revisionsutredningen de två alternativen A och B som diskuterades i promemorian om Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. I den skiss för den föreslagna modellen för arbetsfördelning mellan de två revisionsorganen synes det vara alternativ A – med vissa ”förstärkta” inslag – som är förebilden. I betänkandet nämndes i korthet att regeringen i 1997 års budgetproposition gjort bedömningen att den nuvarande omfattningen av revisionsverksamheten vid Riksrevisionsverket är nödvändig för att regeringen skall kunna tillgodose kraven på effektivitet och hushållning. Detta innebar att utredningen inte kunde samlas kring fortsatta överväganden som tog sikte på det som ingick – på olika nivåer – i båda alternativen, nämligen en överflyttning av resurser från Riksrevisionsverket till Riksdagens revisorer.

Talmanskonferensen konstaterade (förs. 1997/98:TK1) mot bakgrund av den splittrade bild som Revisionsutredningen uppvisade att det var uppenbart att utredningens förslag inte kunde ligga till grund för en mer omfattande reform av Riksdagens revisorer. Frågan om revisoreernas ställning och organisation hade enligt talmanskonferensen ett samband med den verksamhet som utvecklas i utskotten när det gäller uppföljning och utvärdering. Sedan ytterligare erfarenhet vunnits på det området kunde det enligt talmanskonferensen vara skäl att på nytt pröva frågan om utformningen av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området. Även andra skäl talade enligt talmanskonferensen för en sådan prövning, bl.a. frågan om gränsen mellan konstitutionsutskottets och revisoreernas uppgifter. Frågan borde enligt talmanskonferensen tas upp på nytt under nästa mandatperiod.

Konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU27) menade också att resultatet av utredningsarbetet var begränsat och splittrat i förhållande till utredningsdirektiven. Däremot ansåg utskottet att riksdagen fått svar på de frågor som ställdes vid riksdagsbesluten våren och hösten 1994 och att riksdagen därför borde fullfölja ett tidigare riksdagsbeslut från 1994 (bet. 1993/93:KU18) och besluta om en resursförstärkning i enlighet med utredningens förslag på 5 miljoner kr. Utbyggnaden borde dock delas upp på tre år. Riksdagen beslutade ge förvaltningsstyrelsen detta till känna. Utskottet instämde också i talmanskonferensens bedömning att det kan vara skäl att pröva utformningen av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området under nästa mandatperiod.

³ Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (1997-06-04).

2.1 Kontrollmakten

I den klassiska maktindelningen mellan de lagstiftande, verkställande och dömande makterna aktualiseras det konstitutionella begreppet kontrollmakten. Förebilden i detta hänseende är Förenta staterna med en uttalad maktindelningsprincip. Dock, skriver Fredrik Sterzel i en artikel om kontrollmakten i 1974 års svenska författning,⁴ är i parlamentariskt styrda stater kontrollmakten ofta knappast mer än ett begrepp i den konstitutionella litteraturen. Ändå finns det anledning att hysa ett särskilt intresse för den svenska regeringsformen (RF) från år 1974. Anledningen är att Sverige som ett demokratiskt land, under lugna och normala förhållanden, infört en ny författning med en övergång från maktdelning till parlamentarism som kärnpunkt. Eftersom RF innehåller ett särskilt kapitel (RF 12) om kontrollmakten kan man få föreställningen att detta var en central punkt i det tjugoåriga författningsarbetet. Men faktum är att någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet inte förekommer i förarbetena.⁵ Författningsutredningen – som gjorde de djupaste övervägandena – redovisade inte några större perspektiv eller djupare tankar om detta begrepp. I de korta motiven uttalades att riksdagen har ”en särskild, alltmera väsentlig kontrollfunktion” i förhållande till rikets styrelse och förvaltning. Kontrollfunktionen bör, anförde Författningsutredningen, utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former.⁶ Statsråden skulle sålunda enligt förslaget vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamöterna att framställa interpellationer och frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Andra myndigheter än regeringen är, enligt vad som vidare anfördes av Författningsutredningen, från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt föremål för tillsyn genom Riksdagens ombudsmän, och deras ekonomiska förvaltning granskas av Riksdagens revisorer.⁷

Det är först i grundlagspropositionen (prop. 1973:90, s. 414 f.) som uttalanden av mer allmän innebörd om kontrollmakten förekommer. RF inleds med åtta meningar som introducerar ämnet. I ett statsskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt, anfördes det i propositionen, att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. På riksdagen bör också ankomma att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Det ligger vidare i riksdagens intresse, menade statsrådet, att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut. Ett visst moment av kontroll i dessa syften kan, fortsatte justitie-

⁴ Fredrik Sterzel: Kontrollmakten i 1974 års svenska författning, i *Svensk Juristtidning* 1988, s. 676 f.

⁵ Ibid. s. 677. Med förarbetena avses främst Författningsutredningen (1954-63) och Grundlagberedningen (1966-1972).

⁶ Sterzel, a.a. s. 680-681

⁷ SOU 1963:17, s. 154 f.

ministern, sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse.⁸

12 kap. RF reglerar kontrollfunktionerna i fem författningsinstitut och i vissa ansvarsregler. De fem författningsinstituten – konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor, Riksdagens revisorer och Riksdagens ombudsmän – konstituerar tillsammans vad som i en trängre mening och definitionsmässigt brukar kallas kontrollmakten. Sterzel konstaterar att i grundlagsarbetet behandlades främst bestämmelserna om konstitutionsutskottet och misstroendeförklaring samt om det juridiska ansvaret för statsråd, justitieråd och regeringsråd. Motiven bakom bestämmelserna om Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer berördes nästan inte alls i beredningen. Dessa bestämmelser kom därmed att i huvudsak överföras till den nya RF ”utan särskilda önskemål om att påverka utvecklingen genom den nya regeringsformen”.⁹ Innebörden i att spörsmålen om Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksdagens revisorer knappast alls berördes i grundlagsarbetet skall beröras närmare nedan.

På grundval av denna allmänna beskrivning av riksdagens kontroll av regering och förvaltning kan sägas att riksdagen – självt, eller av myndigheter under riksdagen – utövar en *politisk/parlamentarisk kontroll*, en *konstitutionell kontroll* av regeringen och dess kansli, en *juridisk kontroll* av den offentliga verksamheten och en *revisionell kontroll* av den offentliga verksamheten. En av förutsättningarna för att garantera öppenhet och skärpa i detta kontrollsystem är också förekomsten av ett vidare kontrollsystem, nämligen de författningar som tillförsäkrar landets medborgare en långtgående och grundlagsskyddad åsikts-, yttrande- och tryckfrihet. Ett viktigt inslag i detta vidare kontrollsystem är offentlighetsprincipen som är en del av Tryckfrihetsförordningen (TF). Innebörden i offentlighetsprincipen är att den ger allmänheten en omfattande rätt att ta del av allmänna handlingar. Bland annat bidrar denna princip till insyn i förvaltningsarbetet genom att medborgarna ges möjlighet att löpande följa myndigheternas verksamhet.¹⁰ Den svenska offentlighetsprincipen är i ett internationellt perspektiv unik.

De olika kontrollfunktioner som på detta sätt är reglerade i RF har alltså i praktiken ofta få beröringspunkter, men i vissa avseenden har gränsdragningsproblem aktualiserats. I första hand har detta gällt vissa gränssytor mellan den konstitutionella kontrollen och den revisionella kontrollen, dvs. avskiljandet av ansvarsområdet mellan å den ena sidan konstitutionsutskottets granskning av beredningen av ärenden i Regeringskansliet (regeringens administrativa praxis) och å den andra sidan Riksdagens revisorers granskningar av regeringens styrning av förvaltningen och Regeringskansliets årsredovisning. Men även förhållandet mellan revisionen och riksdagens ordinarie utskottsarbete har från tid till annan uppmärksamats som ett slags revirstrid. Inom den revisionella kontrollen tillkommer dessutom en tredje konfliktyta, den mellan Riksdagens revisorer och regeringens revisionsorgan.

⁸ Sterzel, a.a. s. 682

⁹ Ibid. s. 682

¹⁰ Se Bohlin, Alf (1991) Offentlighetsprincipen, s. 9–10.

I det följande lämnas en kortfattad beskrivning av de tre författningsinstitutioner konstitutionsutskottet, Riksdagens revisorer och Riksdagens ombudsmän och de beröringsytor som finns mellan dem.

Den juridiska kontrollen: Riksdagens ombudsmän (JO)

Förutom bestämmelserna i RF 12 kap. regleras JO:s verksamhet av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.¹¹ Av denna lag framgår att under ombudsmännens tillsyn står både statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. Tillsynen omfattar ej riksdagens ledamöter, riksbanksfullmäktige, riksbankschefen, regeringen eller statsråd, justitiekanslern samt ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när. Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Tillsynen skall bedrivas genom prövning av klagomål från allmänheten samt inspektioner och andra undersökningar.

JO inrättades i samband med 1809 års RF. Ombudsmannens uppgift blev att på riksdagens vägnar övervaka myndigheternas efterlevnad av stiftade lagar och rättsenligheten av deras handlande. Verksamheten skulle åsyfta att utöva tillsyn och beivra uppdagade felaktigheter genom åtal. Man tänkte sig närmast att ombudsmannen skulle granska lagskipningens tillstånd i stort och slå ner på allvarigare missförhållanden. Handläggning av enskilda klagomål i smärre angelägenheter betraktades som en ovidkommande uppgift. Men utvecklingen alltsedan 1809 har inneburit, skriver Sterzel, att JO blivit allt mindre av åklagare och mer av klagomålsprövare. Detta har skett i praxis, utan något samband med grundlagarna. På grundval av denna förskjutning i praxis uttalade det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet att existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål, bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Självständighet även gentemot riksdagen är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse, menade utskottet.¹²

¹¹ Rikets ständer valde år 1810 Lars August Mannerheim till JO, den förste innehavaren av ämbetet. Det dröjde till år 1919 innan ett annat land utsåg en JO, nämligen Finland. Ombudsmannainstitutionen har i modern tid varit något av en svensk exportvara, skriver Sterzel (1989, a.a., s. 695). Begreppet ombudsman har spridit sig internationellt; här har inte bara JO varit förebilden, utan också de ombudsmän som under senare tid utsetts med andra uppgifter än att övervaka rättstillämpningen i domstolsväsende och förvaltning. Dessa ombudsmän har till uppgift att bevaka specifika ämnesområden och har ofta en opinionsbildande roll. Övriga ombudsmän är Konsumentombudsmannen (KO – grundad år 1971), Pressombudsmannen (PO – grundad år 1969), Jämställdhetsombudsmannen (JämO – grundad år 1980), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO – grundad år 1986), Barnombudsmannen (BO – grundad år 1993), Handikappombudsmannen (HO – grundad 1994), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO – grundad år 1999).

¹² Ur Sterzel, a.a., s. 697. Utdrag ur sammansatta konstitutions- och första lagutskottets betänkande KILU 1967:1, s. 5–7.

Under verksamhetsåret 1998/99 nyregistrerades ca 5 000 ärenden vid JO-ämbetet – det högsta antalet någonsin. Antalet nya inspektioner eller andra initiativärenden var 118. Under perioden avlämnades 49 remissvar till i huvudsak Regeringskansliet. Antalet klagomålsärenden uppgick till 4 836 stycken. Under verksamhetsåret 1997/98 avgjordes 80 inspektions- och övriga initiativärenden; de flesta avsåg domstolsväsendet, polisväsendet och socialtjänsten. Under samma period avgjordes 4 839 klagomålsärenden. Här toppas listan av socialtjänst, polisväsendet och allmän försäkring.¹³ Denna korta statistiska genomgång visar på JO:s ställning som mottagare av klagomål från allmänheten, och mindre som ett organ som genom inspektioner övervakar myndigheternas rättstillämpning. Ärendehanteringens visar också på att den kommunala socialtjänsten och den landstingskommunala hälso- och sjukvården står i fokus för en betydande del av JO:s verksamhet.

JO är alltså ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger helt vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen. Denna självständighet gäller även i förhållande till riksdagen. JO:s självständighet gentemot riksdagen vilar till en väsentlig del på en hävdvunnen rättsuppfattning. Följande förhållanden kan belysa detta. JO väljs av riksdagen för en tid av fyra år. Valet sker efter förslag från konstitutionsutskottet. I RO sägs att Riksdagens ombudsmän skall vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän (JO). Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen väljer chefsjustitieombudsman för sig och övriga ombudsmän för sig. På hemställan av konstitutionsutskottet kan riksdagen i förtid entlediga en JO som ej åtnjuter riksdagens förtroende.¹⁴ Konstitutionsutskottet skall, på eget initiativ eller på begäran av någon av Riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.¹⁵ Samrådet avser alltså enbart organisatoriska frågor, och är det enda egentliga författningsmässiga uttrycket för JO:s självständiga ställning som enligt uttalanden av konstitutionsutskottet är grunden för institutionens betydelse.¹⁶

Den revisionella kontrollen: Riksdagens revisorer

Liksom JO var revisorerna en del av det kontrollsystem som infördes i samband med 1809 års regeringsform med en direkt anknytning till det centralaste av riksdagens befogenhetsområden, finansmakten. I grundlagsarbetet med 1974 års RF syftade man inte till att ge några självständiga bidrag på denna punkt, skriver Sterzel: ”I huvudsak noterade man revisorernas existens och självklara hemmahörighet i ett kapitel om kontrollmakten”.¹⁷

Bestämmelser för Riksdagens revisorer framgår, förutom det som kortfattat sägs i RF 12 kap. 7 §, dels av riksdagsordningen (1974:153), dels av lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Riksdagen utser för

¹³ Redogörelse 1998/99:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

¹⁴ RO 8 kap. 10 §

¹⁵ RO 8 kap. 10.1 §

¹⁶ Bet. 1975/76KU22, s. 48 f. och Holmberg–Stjernquist: Grundlagarna, s. 416.

¹⁷ Sterzel, a.a., s. 692

varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Bland revisorerna väljer riksdagen en ordförande och två vice ordförande. Riksdagens revisorer är externrevisor för Sveriges riksbank, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, den inre riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO), Regeringskansliet och Hovstaterna (Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren). Enligt instruktionen skall revisorernas granskning främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Det sägs vidare i instruktionen att revisorerna framför allt skall beakta frågor av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen.

Den konstitutionella kontrollen: Konstitutionsutskottet

Enligt Författningsutredningen skulle konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning avse denna verksamhet i dess helhet. Utredningen ansåg det emellertid ligga ”i sakens natur” att granskningen i första hand inriktas på regeringsärendenas handläggning. Granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Det syntes utredningen lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning.

Konstitutionsutskottet framhöll år 1968 att grundtanken är att granskningen skall vara administrativ och inte politiskt inriktad. Någon ytterligare beskrivning av granskningens innehåll och inriktning gjorde inte utskottet.

Reglerna om granskningsområdet överfördes oförändrade till den nya regeringsformen. Enligt grundlagspropositionen¹⁸ var granskningen numera inriktad på en rättskontroll. Närbesläktad med denna granskning var den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövas genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner. Utskottet (KU 1973:26) gjorde självt inga kommentarer i denna fråga.

Granskningsområdets avgränsningar i förhållande till andra kontrollinstansers uppgifter berördes ytterligare något i samband med den slutliga grundlagsreformen. Departementschefen framhöll sålunda i propositionen (s. 432) att statsrådets tjänsteutövning liksom dittills inte skulle falla under JO:s tillsyn. Beträffande revisorernas granskningsområde anförde Grundlagberedningen¹⁹ att regeringens administrativa praxis borde granskas endast av konstitutionsutskottet och därför föll utanför detta område. Beredningen lade till att det inte borde möta några svårigheter för utskottet att inom ramen för sin dittillsvarande praxis också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Någon lucka i kontrollen borde därför inte uppstå.

Det bör först slås fast att statsrådets tjänsteutövning inte enbart omfattar deras verksamhet som medlemmar av regeringen. Även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från

¹⁸ Prop. 1973:90, s. 415

¹⁹ SOU 1972:15, s. 210

regeringen ingår i detta begrepp. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet. Eftersom utskottet även granskar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Härigenom kommer även åtgärder som i realiteten företagits av tjänstemännen att omfattas av granskningen. Som framhålls av Petrén-Ragnemalm ansvarar dessa själva för sina åtgärder enligt allmänna tjänstemannarättsliga grundsatser, men statsråden har att gentemot konstitutionsutskottet bära ansvaret för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts. Det kan tilläggas att dessa tjänstemän står under JO:s tillsyn.

Som framgått tidigare finns ett antal uttalanden i förarbetena som går ut på att granskningen skall vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. Liknande synpunkter framhålls även i grundlagskommentarerna. Enligt Holmberg–Stjernquist (s. 403) är granskningen inte inriktad på personligt ansvar utan främst på det sätt varpå allmänna rättsprinciper tillämpas. Då JO:s ansvarsområde behandlas framhåller Holmberg–Stjernquist (s. 414) att lagligheten av regeringens och statsrådets handlande kontrolleras på annat sätt än genom JO, främst inom ramen för konstitutionsutskottets granskning och åtalsprövning. Petrén–Ragnemalm (s. 314–315) anser att då statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden angivits som föremål för granskningen har därmed markerats att denna skall vara administrativt och icke politiskt inriktad.

Detta synsätt innebär att granskningen i första hand skall vara inriktad på att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla prövas frågan om skyldighet att handla förelåg enligt regler och praxis.

De regler som i första hand åsyftas här är procedur- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen, t.ex. reglerna om lagrådsremiss, normgivningskompetens och propositionsavlämnande. Men det kan också vara fråga om materiella lagbestämmelser som regeringen tillämpar vid beslut i förvaltningsärenden, t.ex. bestämmelser i utlänningslagen, plan- och bygglagen och sekretesslagen. Utskottet har dock iakttagit stor försiktighet med att uttala sig på ett sådant sätt att det blir fråga om en ”överprövning” i sak av ett enskilt ärende. En strävan har varit att låta granskningen omfatta regeringens praxis på sådana områden och eventuellt lämna synpunkter på denna praxis. En rättslig överprövning i enskilda fall kan göras av Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Som framgått av det föregående var avsikten enligt förarbetena till regeringsformen att granskningen i första hand skulle inriktas på regeringsärendenas handläggning. Granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Granskningen skulle vara administrativt och inte politiskt inriktad, inriktad på en rättskontroll närbesläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövas genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner.

Avsikterna bakom regeringsformens föreskrifter om granskningen har sedan de nya reglerna började gälla fullföljts av utskottet genom att betänkandena varje år redovisat granskningar av administrativt inriktade ämnen, t.ex. regeringens remisser till Lagrådet och utgivningen av författningar. Detta har emellertid inte hindrat att även granskningar som inte på samma utpräglade sätt varit inriktade på frågor om administrativ praxis har tagits upp i tilltalande omfattning. Det har gällt frågor som väckts genom anmälningar av riksdagens ledamöter i anslutning till inträffade händelser, t.ex. den s.k. Volvo-Arboga-affären och miljöolyckan vid Hallandsåsen. Det är sådana s.k. anmälningssärenden som numera redovisas i ett betänkande på våren.

Gränssytor mellan den juridiska, konstitutionella och den revisionella kontrollen

Som framgått av det förut anförda innebär fördelningen av kontrolluppgifterna i huvudsak att konstitutionsutskottet granskar statsråden från juridiska och administrativa utgångspunkter, att Riksdagens ombudsmän utövar tillsyn över myndigheterna med tanke på den medborgerliga rättssäkerheten samt att Riksdagens revisorer har en ekonomiskt inriktad kontrollfunktion. Denna uppgiftsfördelning torde på det hela taget inte ge anledning till någon mera besvärande osäkerhet i fråga om gränserna.

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform var avsikten att konstitutionsutskottets granskning skulle ha en juridisk och administrativ inriktning. Granskningen skulle vara inriktad på en rättskontroll, närbesläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövades genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner²⁰.

Av instruktionen för Riksdagens revisorer framgår att Riksdagens revisorer på riksdagens vägnar skall granska den statliga verksamheten. Granskningen får också under vissa förutsättningar omfatta verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser och användningen av medel som utgör bistånd till viss verksamhet. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är enligt lagen undantagen från revisorernas granskning. Granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Revisorererna skall framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltnings-ekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Det undantag från revisorernas granskningsområde som gäller regeringens administrativa praxis kom till år 1974, då en ny lag med instruktion för revisorererna antogs i syfte att anpassa regleringen till de nya konstitutionella förutsättningar som skulle komma att gälla i form av regeringsformen och riksdagsordningen. Någon egentlig motivering till undantaget anfördes inte.

²⁰ Prop. 1973:90 s. 415

Synbarligen var avsikten att avgränsa revisorernas uppgifter så att någon konkurrens med konstitutionsutskottets granskning inte skulle uppstå.

Avgörande för var gränsen går blir vad som avses med "regeringens administrativa praxis" i motiven till regeringsformens bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning. Detta är emellertid inte närmare beskrivet, något som givetvis kan lämna utrymme för en viss osäkerhet. Osäkerheten minskas egentligen inte av Grundlagberedningens uttalande om att konstitutionsutskottet är oförhindrat att inom ramen för ditillsvarande praxis anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter.

Svårigheterna får dock inte överdrivas. Uppenbart är att meningen med undantaget från revisorernas granskningsområde är att granskningen av regeringen och statsråden skall ankomma på konstitutionsutskottet. Uttalandet om konstitutionsutskottets möjlighet att i sin granskning anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter gör det lättare för konstitutionsutskottet att ta upp granskningsämnen utan någon mera strikt rättslig innebörd.

Redovisningen visar att man inte av lagtexten och inte heller av förarbetena kan utläsa exakt vad som avses med uttrycket "den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet". Det är statsrådets tjänsteutövning och regeringens ärendenas handläggning som konstitutionsutskottet skall granska. Konstitutionsutskottet granskar därvid den administrativa praxisen och utövar rättskontroll. Ett av skälen till att konstitutionsutskottet skulle få tillgång till handlingarna i regeringsärenden utan begränsningar var att granskningen i huvudsak hade kommit att inriktas på administrativ praxis vid regeringsärendenas handläggning. Man kan också konstatera att skillnad görs mellan administrativt och politiskt inriktad granskning samt att konstitutionsutskottet uttalat att grundtanken var att utskottets granskning skulle vara administrativt inriktad.

Konstitutionsutskottets granskning handlar i stor utsträckning om vad som är det formellt korrekta och om rättsfrågor, även om lämplighets- och organisationsfrågor också kan förekomma när det gäller regeringsärendenas handläggning. Granskningen av "administrativ praxis" skulle kunna uttryckas som att man granskar hur ärenden handläggs i Regeringskansliet med avseende på om handläggningen är rättsenlig, formellt korrekt och lämplig utan att bedöma om resultatet är det bästa ur t.ex. effektivitets- eller politisk synpunkt. Visserligen får konstitutionsutskottet anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter på granskningen. Det kan då kanske inte anses vara granskning av administrativ praxis utan granskning av det vidare området "regeringsärendenas handläggning".

Frågan blir närmast vilket utrymme som kan finnas för Riksdagens revisorer att i sin verksamhet närma sig frågor för vilka statsråden ansvarar. Det kan erinras om att Riksdagens revisorer numera enligt sin instruktion skall utföra extern revision av Regeringskansliet. Detta skall utföras, samtidigt som revisorernas granskningar inte får omfatta det som i 12 kap. 1 § regeringsformen avses med statsrådets tjänsteutövning och regeringens ärendenas handläggning och som i lagen med instruktion för Riksdagens revisorer kan sägas ha uttytts som "den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet". Här kan uppstå problem i gränsdragningen på ett sätt som hittills inte varit fallet.

På ett liknande sätt som gäller inom ramen för riksdagens kontrollmakt återfinns under regeringen kontrollfunktioner både för juridisk och revisionell kontroll. Dessutom har bildats särskilda myndigheter med tillsynsuppgifter. Som en övergripande kontroll- och styrningsfråga gäller räckvidden av regeringens rätt att styra sin förvaltning. I denna frågeställning ligger föreställningen om den internationellt unika svenska förvaltningsmodellen inbäddad.

Den juridiska kontrollen: Justitiekanslern (JK)

JK är regeringens högste ombudsman. Det åligger JK att under regeringen bevaka statens rätt och i sådana mål föra statens talan. Vidare skall JK vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.²¹ Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under JK:s tillsyn, liksom kommunala organ med myndighetsutövning och andra myndigheter som ej är statliga, liksom de tjänstemän och andra befattningshavare som är knutna till dessa myndigheter. JK:s tillsyn omfattar inte regeringen, eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda.²² JK:s granskning kan initieras genom klagomål från enskilda eller myndighet, genom inspektion eller genom att JK själv tar upp ett ärende. JK har rätt att väcka åtal och att anmäla för beslut om disciplinpåföljd. Allmänheten kan alltså vända sig till JK eller JO – eller bådadera, varvid samråd mellan dem sker beträffande handläggningen – med sina klagomål. JK får dock långt färre ärenden än JO.²³

Den revisionella kontrollen: Riksrevisionsverket (RRV)

Riksrevisionsverkets roll och uppgifter regleras främst genom verkets instruktion, som är en förordning utfärdad av regeringen²⁴. Även regleringsbrev för RRV har på senare år fått ökad betydelse. Här preciseras regeringens krav på verksamheten för kommande budgetår genom att effektmål, verksamhetsmål och återrapporteringskrav anges. Återrapporteringskraven är omfattande och gäller bl.a. effekter, produktionstider, produktivitet, kvalitetssäkringsarbete samt arbetet inom EU.

RRV får inte granska regeringen, eller Regeringskansliet. Utlandsrepresentationen och kommittéväsendet ingår inte heller i RRV:s revisionsuppdrag. Nämnas kan att Riksdagens revisorer däremot inte är förhindrat att granska hela kedjan i den verkställande makten – från departementen ner till den enskilda myndigheten.

RRV säger själv i en programskrift från år 1998 att ur ett författningsmässigt och internationellt perspektiv framstår regleringen av RRV:s ställning och

²¹ Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, 1–2 och 6 §§.

²² Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, 2–3 §§.

²³ SOU 1997:18 Granskning av granskning (Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen), s. 22.

²⁴ Förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

uppgifter som knapphändig²⁵. Bristerna i regleringen av RRV:s ställning och verksamhet uttrycks i skriften med bl.a. följande ståndpunkter. Först konstateras att verkets oberoende eller verksamhet inte är reglerad i lag, eller grundlag. Vidare sägs att regeringens detaljstyrning av verksamheten är förhållandevis omfattande. En tredje omständighet som anförs är att RRV inte rapporterar till riksdagen. En fjärde synpunkt är att RRV inte kan granska hela statsbudgeten och användningen av EG-medel. Den femte invändningen är att RRV:s chef tillsätts – och kan skiljas från sin tjänst – av regeringen. Det finns ingen samlad författningsreglering som stöd för att bedriva årlig revision, effektivitetsrevision och programutvärdering, skriver RRV i den nämnda skriften. Riksrevisionsverkets konstitutionellt svaga ställning gör att Sverige här skiljer sig från alla jämförbara länder²⁶.

2.3 Den svenska förvaltningsmodellen och regeringens kontroll

Det som brukar kallas den svenska förvaltningsmodellen bygger på tre komponenter: den organisatoriska uppdelningen i ett regeringskansli och myndigheter, förbudet för regeringen att lägga sig i myndigheternas myndighetsutövande och lagtillämpande verksamhet²⁷ och förbudet för ministrar att på egen hand fatta beslut som rör myndigheterna ("den kollektiva beslutsprincipen").²⁸ Myndigheterna lyder alltså under regeringen och inte under enskilda ministrar. Ministern kan inte ställas formellt ansvarig för beslut som myndigheterna fattar. Myndigheten och dess chef har alltså ett eget juridiskt ansvar för sitt beslutsfattande. Detta innebär begränsningar i möjligheterna att i riksdagen ställa ministrar till ansvar för beslutsfattandet i myndigheterna. Till bilden bör också fogas principen om allmänna handlingars offentlighet.

Denna modell – med små politikskapande departement och relativt självständiga verkställande myndigheter med långtgående befogenheter samt förbudet mot ministerstyre – brukar betraktas som internationellt sett unik. Sverige skiljer sig alltså (tillsammans med Finland) från det dominerande mönstret i Europa som innebär att departementen fullgör arbetsuppgifter som i Sverige utförs av ämbetsverk.²⁹ Dock är det värt att notera vissa inslag i denna förvaltningsmodell som problematiserar denna tudelning mellan regeringen och dess departement å den ena sidan och de fristående förvaltningsmyndigheterna å den andra sidan.

I början av 1980-talet menade Förvaltningsutredningen³⁰ att den konstitutionella grunden för förvaltningens självständighet hade överdrivits eller misstolkats. Enligt verksledningspropositionen³¹ – som återopade utredning-

²⁵ RRV 1998:03 Riksrevisionsverkets roll & uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv, s. 16

²⁶ RRV, a.a., s. 9–10

²⁷ RF 11 kap. 7 §

²⁸ RF 7 kap. 3 §

²⁹ Dock kan konstateras att i flera europeiska länder återfinns numera fristående myndigheter som uppvisar betydande likheter med våra ämbetsverk. Se Förvaltningspolitik i förändring (kap. 8:2), RRV 1996.

³⁰ I betänkandet SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet.

³¹ prop. 1986/87:99 Ledning av den statliga förvaltningen.

ens resonemang – har den s.k. begränsningsregeln i RF³² inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning. Inte heller är den sfär som inte träffas av förbudet så liten att den saknar praktisk betydelse. Propositionens slutsats var att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.³³

Ett statsråd har således en möjlighet att föreslå regeringen att ge en förvaltningsmyndighet direktiv i vissa situationer. Regeringsformen uppställer emellertid ett förbud mot sådan direktivgivning i andra situationer. I det senare fallet återstår för statsrådet att verka för att en författningsändring kommer till stånd genom beslut av regeringen och, när det gäller lag, av riksdagen.

Förvaltningspolitiska kommissionens slutsats år 1997 i sitt slutbetänkande³⁴ var att den svenska förvaltningsmodellen innebär att förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är komplicerat: ”Förvaltningen skall vara lojal mot riksdag och regering och i enlighet med den demokratiska styr- och ansvarskedjan verkställa de beslut som statsmakterna fattat. I lojaliteten ingår dock också att granska besluten och förse regeringen och dess kansli med kritiska analyser”.³⁵

Utvecklingstendenserna bekräftar denna slutsats från kommissionen. Införandet av t.ex. ramlagstiftning har ökat utrymmet för myndigheternas ämbetsutövning. Likaså var tanken bakom införandet av mål- och resultatstyrning densamma. En ökad frihet för myndigheterna att själva välja medel för att nå sina mål i utbyte mot en förbättrad resultatuppföljning till regeringen var en bärande tanke vid införandet. I denna styrform skulle ökade frihetsgrader för myndigheterna kombineras med en förbättrad styrning av förvaltningen i enlighet med tankegångarna från Förvaltningsutredningen.

Den informella styrningen av myndigheterna är av stor betydelse i mål- och resultatstyrningen. Kontakterna mellan regeringen och myndigheterna är särskilt täta när regleringsbrev utformas, dvs. regeringens centrala styrdokument mot förvaltningen.³⁶ Regleringsbrev har också under senare år blivit allt mer omfattande och detaljerade när det gäller kraven på myndigheterna att fullgöra särskilda uppdrag och att återrapportera till Regerings-

³² Enligt RF 11:7 får ingen myndighet, alltså heller inte regeringen, bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (den s.k. begränsningsregeln). Det är enligt grundlagspropositionen (s. 398) framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ.

³³ I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande (SOU 1997:57) sågs dock (s. 34) att denna tolkning starkt ifrågasatts.

³⁴ SOU 1997:57

³⁵ Ibid. s. 35

³⁶ Se ESV rapport 1999:19 Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar. Ett tecken på den informella styrningens betydelse i dag är de förslag som framförs i denna rapport från Ekonomistyrningsverket om mer strukturerade former för den informella styrningen: en budgetdialog på hösten och en resultatdialog på våren.

kansliet – ett förhållande som av myndighetsföreträdare karakteriserats som en återgång till ökad detaljstyrning.³⁷

Även medlemskapet i EU har inneburit ett närmande mellan Regeringskansliet och myndigheterna, dvs. att gränsdragningen mellan departement och myndigheter har blivit oklarare. Myndigheterna företräder Sverige och svenska ståndpunkter i olika EU-sammanhang. Här uppträder myndighetspersoner inte sällan som företrädare för regeringen i rådsarbetsgrupper, i kommissionens arbetsgrupper samt i genomförandekommittéerna.

Regeringskansliet (RK) har under senare år vuxit avsevärt i omfattning och har nu – inklusive utrikesförvaltningen – ca 4 500 anställda. Över statsbudgeten anslås över 2 miljarder kronor på RK:s förvaltningsanslag och ca 1,9 miljarder kronor för utrikesförvaltningen. RK fullgör i dag också myndighetsuppgifter som en vanlig förvaltningsmyndighet, t.ex. inom ramen för den s.k. Östersjömiljarden, den s.k. kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen.

Vidare återfinns i dag inom departementen en mångfald delegationer, expertgrupper etc. med representation från myndigheterna med en i realiteten beredande funktion inför regeringsbeslut. Denna modell har delvis ersatt det traditionella svenska systemet med offentliga utredningar med företrädare för myndigheterna och med parlamentarisk representation. Det kan också erinras om att regeringen har ett antal s.k. stabsmyndigheter som utför direkta uppdrag för dess räkning.

En del tecken tyder alltså på att den svenska förvaltningsmodellen kan vara stadd i förändring. Det finns inslag i den som innebär att oklara gränser ibland uppträder mellan regering och förvaltning. Den informella styrningen från regeringens sida av förvaltningen synes ha ökat. En tendens förefaller också vara att gränsen mellan vad som från regeringens sida är styrning respektive kontroll av förvaltningen gradvis suddas ut.

2.4 Avslutande kommentarer

- I förarbetena till den nuvarande regeringsformen berördes inte närmare bestämmelserna om Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer. JO har alltmer kommit att bli en klagoinstans för allmänheten och mindre ett juridiskt kontrollinstrument inom ramen för riksdagens kontrollmakt. Däremot framstår Riksdagens revisorer fortfarande som klarare uttryck för riksdagens kontrollmakt, men med uppgift att värna den finansiella kontrollen inom ramen för finansmakten. Det oberoende som JO har i förhållande till riksdagen har aldrig satts i fråga; däremot har revisorerens förhållande till riksdagen varit mer omdiskuterat och problematiskt.
- JO är ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger helt vid sidan av både den statliga och den kommunala förvaltningen. JO kan betecknas som en självständig kontrollfunktion med organisatorisk förank-

³⁷ Ibid. s. 46-52. Se också ESV-rapport 1999:20 Myndigheternas syn på resultatstyrningen, s. 54

ring i riksdagen och inget annat. Riksdagens revisorer väljs av riksdagen; tolv revisorer (samt tolv suppleanter) utses för varje valperiod. Myndigheten har därmed en direkt personell koppling till huvudmannen – riksdagen.

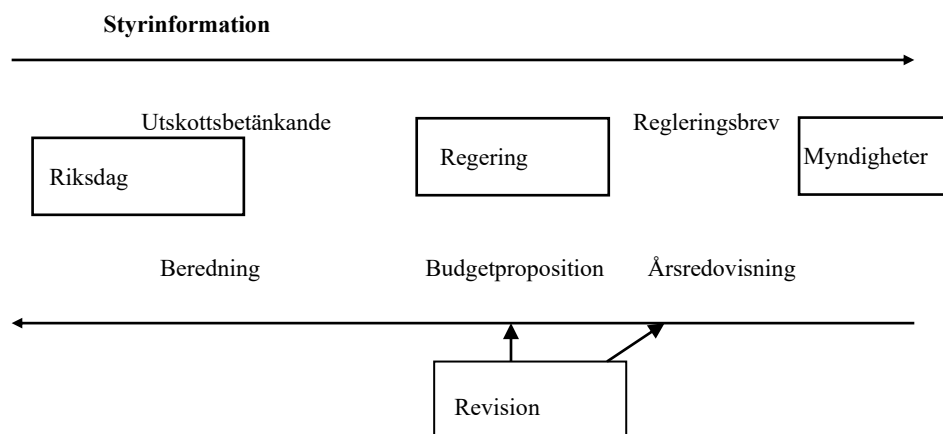
- Regeringens ”administrativa praxis” granskas av konstitutionsutskottet och är undantagen från revisorernas granskningsområde. Konstitutionsutskottet har rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i granskningen av statsrådets ämbetsutövning. I förarbetena framgår dock inte vad som närmare avses med begreppet ”regeringens administrativa praxis” och i vilken omfattning förvaltningsekonomiska synpunkter kan lämnas. Här föreligger en oklar gräns mellan konstitutionsutskottet och revisorernas granskning av regeringen och i revisionen av Regeringskansliets årsredovisning. Dock har det uttalats både från konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer att det i praktiken inte förelegat svårigheter att i det enskilda fallet klarlägga gränserna för utskottets resp. myndighetens granskningsfält. Det kan erinras om att granskningen av regeringens Sydafrikasatsning hösten 1999 fullgörs i samverkan mellan konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer.
- Revisionen under regeringen har en svag formell reglering. Den styrs dels genom en förordning med instruktion för RRV, dels av det årliga regleringsbrevet. Regleringen av RRV:s ställning framstår ur ett författningsmässigt och internationellt perspektiv som knapphändig. Riksdagens revisorer har däremot en stark formell reglering. Bestämmelser om revisorerna återfinns i regeringsformen, riksdagsordningen och i en särskild lag.
- Införandet av mål- och resultatstyrning i staten och Sveriges inträde i EU har inneburit att Regeringskansliet och myndigheterna har närmat sig på ett sätt som innebär att gränsen till ett fristående myndighetsväsende under senare år har blivit svårare att dra. Det har också skett stora förändringar när det gäller Regeringskansliet under de senaste decennierna. Regeringskansliet har vuxit avsevärt i omfattning och har nu ca 4 500 anställda (inkl. 1 600 inom utrikesförvaltningen). Över statsbudgeten anslås ca 2,5 miljarder kronor för Regeringskansliets förvaltningsanslag och ca 1,9 miljarder kronor för utrikesförvaltningen. Därtill kommer ökningen av anslag som står till regeringens förfogande och där särskilda beslutsgrupper inom Regeringskansliet bereder frågor om och beslutar vem som skall få t.ex. ett bidrag. Exempel på detta är de lokala investeringsprogrammen, kretsloppsmiljarden och Östersjömiljarden.

3 Revisionens roll som leverantör av kunskapsunderlag för politiska beslut

Begreppet revision omfattar både årlig finansiell revision och effektivitetsrevision.³⁸ Grundläggande för revisionen är att den skall vara oberoende i förhållande till den granskade och bedrivs självständigt i förhållande till uppdragsgivaren. Revisionsorganet ansvarar enbart för sin granskning. Revisionsorganet väljer själv vilka granskningsmetoder som skall tillämpas och vilka områden som skall granskas utifrån risk- och väsentlighetskriteriet. När revisionen väl presenterat sina bedömningar och rekommendationer ankommer det på de ansvariga för de granskade verksamheterna och regering/riksdag att bedöma revisionsresultatet och fatta beslut om eventuella åtgärder. Den statliga revisionen representerar inte en beslutsfunktion. Dess uppgift är att på grundval av sin granskning informera om förhållandena inom den statliga verksamheten.

Revision har inte till uppgift att ifrågasätta politiska beslut. Det är en uppgift i den politiska processen, för de politiska organen. Utgångspunkten för revisionen är det fattade beslutet och de mål som detta beslut sätter upp för det statliga åtagandet. Revisionen skall ge svar på hur en verksamhet faktiskt bedrivs och vilka resultat/effekter den ger i förhållande till de mål och de krav som statsmakterna ställer upp. Målen och kraven är revisionens ”norm” från vilken granskningen utgår.

I figuren nedan inplaceras revisionens roll i mål- och resultatstyrningskedjan:



Kontrollinformation

Bilden åskådliggör den kontroll och styrning som försiggår mellan de centrala statsorganen – riksdag, regering och förvaltning – med informationsbärarna årsredovisning, budgetproposition, utskottsbetänkande och regleringsbrev. Kontrollinformationen innehåller uppgifter om vad som har åstadkommit i form av målluppfyllelse och ekonomiskt resultat. Styrinformationen

³⁸ Se nedan i avsnitt 4.1 om Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer närmare om definitionerna på årlig revision och effektivitetsrevision.

innehåller t.ex. mål, ekonomiska ramar och resultatkrav som bygger på den kontrollinformation som lämnats.

Revisionen förser styrningskedjan med kontrollinformation i två hänseenden. Först granskar och verifierar den årliga revisionen den kontrollinformation som myndigheterna tillhandahåller i sina årsredovisningar. Denna revision är alltså en kontrollinformation av kontrollinformation; revisionen levererar en slags kvalitetssäkring av att kontrollinformationen i årsredovisningen är rättvisande och tillförlitlig. Det andra är effektivitetsrevisionens granskningar som innebär ett direkt bidrag i flödet av kontrollinformation till regering och riksdag. Effektivitetsrevisionens rapporter är – i likhet med forskning och statistikproduktion – en kunskapsproduktion som skall förse det politiska systemet med beslutsunderlag. En produktion fullgjord på grundval av revisionens institutionella, självständiga placering i förvaltningen.

4 Statlig revision i Sverige och internationellt

4.1 Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer

Det finns två revisionsorgan i Sverige: regeringens myndighet *Riksrevisionsverket (RRV)* och riksdagens myndighet *Riksdagens revisorer*.

RRV

Verksamhet och resurser inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen

RRV är uppdelat på tre verksamhetsgrenar: Revision, uppdelad i årlig revision och effektivitetsrevision, direkt regeringsstöd och internationell verksamhet.

Den *årliga (obligatoriska) revisionen* granskar och uttalar sig om myndigheternas årsredovisningar, löpande redovisning och förvaltning. Revisionen innebär att i enlighet med god revisionssed granska samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt granska om ledningens förvaltning följer gällande föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. Iakttagelserna i granskningen rapporteras till regeringen.

Effektivitetsrevisionen (tidigare förvaltningsrevisionen) skall granska att statsmakternas mål och statliga åtaganden uppfylls på ett effektivt sätt och att statliga verksamheter fungerar väl. Revisionen analyserar myndigheters måluppfyllelse och resursanvändning, hur de utför de uppgifter som regering och riksdag har ålagt dem samt analyserar i förekommande fall effekterna av verksamheten. Effektivitetsrevisionens seder skiljer sig från den årliga revisionens mera forbundna traditioner, men de etiska principerna är gemensamma. Vid effektivitetsrevision är ”normen” ofta statsmakternas mål för en verksamhet, ett statligt åtagande. Revisionens uppgift är då att granska måluppfyllelsen. Genom att följa beslutskedjan kan granskningen visa på var eventuella avvikelser skett som förklaringar till bristande överensstämmelse mellan mål och utfall.

En trend – inom såväl den privata som den offentliga sektorn – är att dessa två revisionsgrenar blir allt mer integrerade. Inom RRV:s årliga revision samverkar de två revisionsgrenarna; den årliga revisionen omfattar alltså inte bara räkenskapsrevision utan också revision av myndigheternas redovisning av måluppfyllelse, prestationer, effektivitet etc. Det senare är effektivitetsrevisionens bidrag i den årliga revisionen som alltmer kommit att ses som en helhet.

Riksrevisionsverkets roll och uppgifter regleras främst genom verkets instruktion, som är en förordning utfärdad av regeringen³⁹ och genom de årliga regleringsbrev som på senare år fått ökad betydelse. I regleringsbrevet för RRV år 2000 sägs att den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisning skall bedrivas med hög effektivitet och kvalitet. Vad gäller effektivitetsrevisionen skall RRV:s granskning av effektivitetsfrågor inriktas mot områden av stor statsfinansiell betydelse och områden som har stor betydelse för ekonomins och förvaltningens funktionssätt. RRV:s granskningar skall bl.a. belysa strukturella brister och kunna användas av såväl regeringen som myndigheter som underlag för åtgärder.

RRV har i dag ca 290 anställda⁴⁰, varav 220 revisorer, där ca 135 revisorer återfinns inom den årliga revisionen och ca 85 revisorer inom effektivitetsrevisionen⁴¹. Det statliga anslaget år 2000 för RRV är ca 156 miljoner kronor. Kostnaden för den årliga revisionen uppgick till ca 113 miljoner kronor och för effektivitetsrevisionen till ca 38 miljoner kronor år 1999. Den årliga revisionen är således kostnadsmässigt cirka tre gånger så stor som effektivitetsrevisionen.

Den årliga revisionen är till 26 % finansierad via avgifter, dvs. ca 30 miljoner av kostnaden täcks av avgifter. När en myndighet till mer än 50 % är finansierad med avgifter betalar myndigheten för revisionen. För ett trettiotal myndigheter är revisionen finansierad med avgifter. Riksrevisionsverket granskar årligen ca 270 myndigheters årsredovisningar. För dessa lämnar verket revisionsberättelser till regeringen.

Effektivitetsrevisionen är helt anslagsfinansierad och år 1999 uppgick revisionsgrenens andel av myndighetsanslaget till 37,6 milj. kr.⁴² Granskningsområdet omfattar totalt ca 300 myndigheter, 50 statliga bolag och stiftelser samt i övrigt olika statliga åtaganden. Under år 1999 avslutade RRV:s effektivitetsrevision 18 egeninitierade granskningar. Under perioden 1997-1999 har effektivitetsrevisionen producerat 48 egeninitierade granskningsrapporter.

Regeringsuppdragen

Kostnaden för verksamhetsgrenen *Direkt regeringsstöd* uppgick år 1999 till ca 31 miljoner kronor. Kostnaden för resultatområdet regeringsuppdrag inom verksamhetsgrenen uppgick detta år till ca 20 miljoner kronor. Regeringsuppdragen utförs i allt väsentligt av effektivitetsrevisionen. Emellertid täck-

³⁹ Förordning 1998:418

⁴⁰ RRV delades upp i två delar den 1 juli 1998. Till den nybildade myndigheten Ekonomistyrningsverket (ESV) flyttades ca 240 medarbetare.

⁴¹ Riksrevisionsverkets årsredovisning för år 1999, s. 8

⁴² Ibid. s. 27-34

tes år 1999 inte denna kostnad till fullo av intäkter: intäkterna uppgick till ca 15 miljoner kronor, och regeringsuppdragen uppvisar därmed år 1999 ett underskott om ca 5 milj. kr⁴³. Den i detta sammanhang intressanta jämförelsen är den mellan kostnaden för effektivitetsrevision på regeringens uppdrag – som uppgår till ca 17 miljoner kronor – och kostnaden för RRV:s egeninitierade effektivitetsrevision om 37,6 miljoner kronor. Effektivitetsgranskningen på regeringens uppdrag utgjorde således 31 % av de sammanlagda kostnaderna för effektivitetsrevisionen. Omfattningen av regeringsuppdragen och dess andel av verkets finansiering har ökat kraftigt sedan budgetåret 1994/95 då intäkterna var 3,9 milj. kr. för att därefter vara i genomsnitt 16,2 milj. kr. per år.

Det kan således konstateras att regeringsuppdragens andel av effektivitetsrevisionens kostnadsbas är betydande.⁴⁴ Detta förhållande är omdiskuterat. I budgetpropositionen för år 1998 anför regeringen att det är väsentligt att uppdragsverksamheten inom revisionen har en sådan omfattning att den inte riskerar att tränga undan kärnverksamheten eller påverka tilltron till den revisionella verksamhetens oberoende. Det uttalades därför – för att säkerställa omfattningen av den ordinarie granskningsverksamheten – att regeringen borde begränsa uppdragen till RRV:s revisionsavdelningar. Regeringen underströk också att RRV borde fastställa en policy för den egna uppdragsverksamheten i syfte att bevaka att mängden och inriktningen av uppdragen inte påverkar den egeninitierade verksamheten negativt.

Den uppdragspolicy som regeringen efterlyste i budgetpropositionen för år 1998 presenterades i årsredovisningen för år 1998. Sammanfattningsvis säger policyn följande: det skall röra sig om en granskning, uppdraget bör tillföra RRV kompetens eller erfarenhet, uppdraget får inte påverka den egeninitierade revisionen negativt, uppdragen skall finansieras med extern taxa med krav på full kostnadstäckning. RRV:s generaldirektör skall fatta beslut i varje enskilt fall om RRV skall ta uppdrag och om slutlig rapport till regeringen. Vidare sägs att de grundförutsättningar om riktlinjer, kvalitetssäkring och god revisions sed som tillämpas vid egeninitierade granskningar även skall tillämpas vid uppdragsgranskningar.

I årsredovisningen för år 1999 skriver RRV att den egeninitierade granskningen inom effektivitetsrevisionen har fått stå tillbaka för den höga volymen regeringsuppdrag. RRV menar att den höga uppdragsvolym som varit aktuell de tre senaste budgetåren inte kan bestå. 1998 och 1999 års uppdragsvolym har inte kunnat klaras, sägs det, utan negativa effekter för den egeninitierade revisionen. Den höga volymen har inneburit, skriver RRV, att den egeninitierade verksamheten inte kan täcka samtliga utgiftsområden och att långsiktiga frågor som framför allt avser kompetens- och metodutveckling eftersatts.

⁴³ Ibid. s. 35–39

⁴⁴ I Shirin Ahlbäcks avhandling *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin* Acta Universitatis Upsala 1999 redovisas (s. 264) andelen regeringsuppdrag av effektivitetsrevisionens verksamhet: 1994/95: 19 %; 1995/96: 32 %; 1997: 45 %; 1998: 46 %.

Verksamhet och resurser

I revisorernas granskningsverksamhet ingår både redovisningsrevision och effektivitetsrevision, men den helt dominerande delen av verksamheten utgörs av effektivitetsrevision. I anslagsdirektiven för år 2000⁴⁵ uttalas att syftet med revisorernas granskning är att främja ett effektivt utbyte av de statliga insatserna. Under rubriken verksamhetsmål sägs att Riksdagens revisorer skall verka för en god hushållning med statens medel och fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och effektivisera det statliga förvaltningsarbetet.

År 1999 uppgick revisorernas anslag till ca 19 miljoner kronor. År 2000 uppgår anslaget till ca 23,5 miljoner kronor. Vid utgången av år 1999 hade revisorernas kansli 29 tillsvidareanställda. Riksrevisionsverket är alltså ca 10 gånger större än Riksdagens revisorer personalmässigt sett.

Under verksamhetsåret 1999 har revisorerna beslutat om 13 granskningsrapporter och att överlämna 9 förslag till riksdagen och 2 skrivelser till regeringen⁴⁶. Den effektivitetsrevision som Riksdagens revisorer bedriver inriktades under år 1999 mot förvaltningspolitik, budget och resursfördelning, rättsväsendet, arbetsmarknad och näringsliv samt utbildning och miljö.⁴⁷

RRV och Riksdagens revisorer – en avslutande kommentar

Riksdagens revisorers revision är således budgetmässigt mycket mindre jämfört med motsvarande verksamhet inom RRV. Revisionsorganet under regeringen disponerar ca 85 % av de samlade resurserna för den statliga revisionen. RRV:s effektivitetsrevision – som alltså utgör en mindre del av RRV:s verksamhet – disponerar två till tre gånger mer resurser än jämfört med vad riksdagens revision har till sitt förfogande. Till detta kan fogas regeringsuppdragen till RRV med en kostnadsbas på ca 20 miljoner kronor år 1999; regeringsuppdragen till RRV har således en större budgetär omfattning än hela anslaget till Riksdagens revisorer.

4.2 International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan är International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).⁴⁸ Medlemskap i INTOSAI är öppet för nationella revisionsorgan (SAI) i FN:s medlemsstater. I dagsläget har organisationen 170 medlemmar. Endast en SAI kan finnas i varje land. En SAI bör i sig inrymma både årlig revision (redovisningsrevision) och effektivitetsrevision för att säkerställa att det revisionsmandat som en SAI skall ha kan fullgöras. I instruktionen för RRV sägs

⁴⁵Anslagsdirektiv publicerad i Statsliggaren för år 2000, utgiftsområde 2, s. 96.

⁴⁶ Granskningsrapporterna bildar underlaget för revisorernas ställningstagande till om materialet skall bli ett förslag till riksdagen eller en skrivelse till regeringen.

⁴⁷Riksdagens revisorers årsredovisning för 1999, s. 6–8.

⁴⁸ INTOSAI grundades 1953 med stöd av Förenta nationerna som en gemensam organisation för medlemsländernas revisionsorgan.

att verket skall företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. RRV har utsetts till nationellt revisionsorgan genom en ändring av instruktionen – alltså genom ett regeringsbeslut. Någon politisk debatt om beslutet att i RRV:s instruktion fastslå att RRV är Sveriges nationella revisionsorgan har inte förekommit.

Vid INTOSAI:s möte i Lima år 1977 antogs en särskild deklARATION om principerna för en SAI:s ställning och uppgifter, vilken blivit känd som Lima-deklARATIONEN. Lima-deklARATIONEN – som är att betrakta som normerande rekommendationer och allmänna riktlinjer, utan att kunna vara formellt bindande, för hur den statliga revisionen bör organiseras – innehåller bl.a. följande rekommendationer⁴⁹:

Om oberoende

1. SAI skall vara oberoende i förhållande till revisionsobjektet och vara skyddat mot yttre påverkan.
2. Trots att statliga institutioner inte kan var absolut oberoende därför att de själva är en del av staten skall en SAI tillförsäkras ett nödvändigt funktionellt och ett organisatoriskt oberoende för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter.
3. SAI skall ha ett konstitutionellt reglerat oberoende och en revisionslag som i övrigt reglerar verksamheten.
4. SAI:s oberoende är oupplösligen förknippat med oberoendet hos dess medlemmar. Med medlemmar skall förstås de personer som har att fatta beslut i SAI.
5. Oberoendet hos SAI:s medlemmar skall säkerställas av konstitutionen. Särskilda bestämmelser om procedurer för att avskilja medlemmarna i SAI från ämbetet skall finnas i konstitutionen. Dessa bestämmelser får inte försvaga medlemmarnas oberoende.
6. Revisorerna i SAI får ej låta sig påverkas av revisionsobjekten, eller stå i ett beroendeförhållande till dessa.
7. SAI skall vara försedd med tillräckliga finansiella resurser för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.
8. SAI skall kunna ansöka direkt till det ansvariga organet om tillräckliga resurser för verksamheten.
9. SAI skall använda resurser för sin verksamhet hämtade ur ett särskilt anslag på statsbudgeten.

⁴⁹ Se bilaga med utdrag ur Lima-deklARATIONEN och de engelska texterna på s. 40. *Lima Declaration*, INTOSAI 1998.

10. SAI:s oberoende skall vara säkerställt även när SAI uppträder som ombud för parlamentet och fullgör revision på dess uppdrag. Förhållandet mellan SAI och parlamentet skall vara reglerat i konstitutionen.

11. SAI reviderar regeringen och dess underlydande myndigheter. Detta betyder inte att regeringen är underställd SAI. Men regeringen har ansvar för sitt handlande och revisionens synpunkter fritar inte regeringen från detta ansvar.

Om rapporteringen

12. SAI skall årligen rapportera till parlamentet, eller annat ansvarigt offentligt organ, om sina iakttagelser. Årsrapporten skall offentliggöras, spridas och göras tillgänglig för offentlig diskussion.

Om revisionsmandatet

13. SAI skall granska samtliga finansiella operationer oavsett om och hur de redovisas i statsbudgeten.

Av Lima-deklarationen framgår att revisionsorganets oberoende i förhållande till granskningsobjektet och huvudman är vitalt, men det sägs också att det i den offentliga verksamheten inte kan bli tal om något absolut oberoende. INTOSAI:s skrivningar ger öppningar för anpassning till medlemmarnas konstitutionella traditioner. Deklarationen ställer det funktionella och organisatoriska oberoendet i fokus.⁵⁰

Betoningen av verksamhetens oberoende är central, eftersom en granskare som inte uppfattas vara fri från bindningar förlorar i trovärdighet. Det förtjänar att understrykas att denna diskussion inte handlar om att granskarnas verksamhet skall ligga utanför den politiska sfärens överinseende. Oberoendet handlar *inte* om att tillförsäkra granskarna en domstolsliknande ställning, utan oberoendet skall här förstås som att granskarna utan insyn eller påtryckningar själva skall kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständighet i dessa delar är helt avgörande för granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet. Det är sedan de politiskt ansvarigas sak att avgöra om eventuella åtgärder är påkallade eller ej.

Det avgörande för huruvida en revision kan betraktas som oberoende är med vilken obundenhet de olika stegen i granskningsprocessen har bedrivits. Här avses de aspekter som direkt har att göra med hur granskningarna bedrivs: möjlighet till oberoende vad gäller *val av granskningsområde*, *val av granskningsmetod* och *revisionens frihet att själv dra slutsatser av utförd granskning*.⁵¹ Enligt detta synsätt är det för oberoendet avgörande om

⁵⁰ Shirin Ahlbäck (1999), a.a., s. 88. Här genomför Ahlbäck en kritisk granskning av hur RRV har tolkat Lima-deklarationen.

⁵¹ Jfr prop. 1997/98:1, Utgiftsområde 2, s. 13; Riksdagens revisionsutredning, 1997-06-04, s. 63; RRV:s remissvar på betänkandet SOU 1997:80 Reformerad stabsorganisation, s. 16.

granskningsprocessens olika skeden kan bedrivas utan styrning utifrån, dvs. att avgörandena ytterst ligger hos revisionsorganet självt. Förutsättningarna för självständighet i dessa delar kan emellertid vara betingat av andra aspekter.

När det gäller *val av granskningsobjekt* är det av vikt att se till att det ytterst ligger i revisionsorganets händer vad som skall granskas. Ett oberoende revisionsorgan skall aldrig kunna försättas i en situation där det kan straffa sig att inte anta externa förslag till granskningar. Man kan mycket väl tänka sig att revisionsorganet är öppet för allmänt formulerade förslag från t.ex. riksdagens utskott, men ytterst skall det stå revisionsorganet fritt att göra den slutliga bedömningen om förslaget skall tas upp till granskning eller ej.

Vidare är självständighet under *genomförandet* av granskningen och friheten att själv *dra slutsatser* av den genomförda granskningen ytterst centrala. Man kan mycket väl tänka sig en kommunikation där granskningsobjektet ges en möjlighet att sakgranska granskningsrapporten. Denna form av sakgranskning tillämpas av de flesta revisionsorgan. Det för oberoendet avgörande är huruvida granskarna *mot sin egen övertygelse* tvingas anpassa t.ex. revisionens slutsatser och eventuellt offentliggörande efter påtryckningar från uppdragsgivaren eller granskningsobjektet. En eventuell oenighet mellan granskare och granskad skall vidare inte avhandlas i en dold förhandling, utan en sådan diskussion bör ventileras offentligt.

När granskningsrapporten väl föreligger bör *institutionella mekanismer* motverka att granskningsresultaten okommenterade kan läggas till handlingarna. Det står den politiska sfären fritt att ta till sig granskningens slutsatser, och det innebär att man inte behöver vara enig med de slutsatser som revisionsorganet dragit.

4.3 Den statliga revisionen i andra länder

Det finns fyra typer av *Supreme Audit Institutions* (SAI), dvs. högsta revisionsorgan) inom EU:⁵²

- en domstol med en rättslig funktion – ”den latinska modellen” (Frankrike, Belgien, Luxemburg, Portugal, Spanien, Italien och Grekland),
- en kollegial myndighet utan rättslig funktion (Nederländerna och Tyskland)⁵³,
- en fristående myndighet (audit office) under ledning av en Auditor General – ”den anglosaxiska modellen” (Storbritannien, Irland och Danmark) och
- en myndighet under regeringen (audit office) under ledning av en Auditor General – ”den svenska modellen”. Finland tillhörde till helt nyligen denna modell, men tillhör nu snarare den tredje formen för revisionens organisation. Därmed återstår endast Sverige i denna kategori.

⁵² State Audit in the European Union, National Audit Office (1996), s. 234.

⁵³ Även Norge har en kollegial organisation i sin revisionsmyndighet. I Norge består kollegiet av f.d. stortingsledamöter.

EUROSAI, som är INTOSAI:s regionala organisation för Europa, har 38 medlemsländer. År 1998 genomförde EUROSAI en undersökning av SAI:s ställning i medlemsländerna. Studien omfattar 33 länder.⁵⁴

Den övervägande delen (81 %) av de europeiska revisionsorganens ställning är reglerad i grundlag i kombination med en särskild lag. I fem fall är SAI:s ställning enbart reglerad i lag.

I EUROSAI:s undersökning rapporterar totalt 9 av 33 SAI till ett parlamentariskt revisionsutskott (PAC) eller motsvarande funktion. Övriga SAI har andra former för förbindelser med parlamentet. I PAC kan ordförandeskapet utövas av antingen regeringssidan eller oppositionen. PAC handlägger i princip alla rapporter från det nationella revisionsorganet och tar själv efter kontakt med berörda parter ställning till vilka rekommendationer det vill framföra. Det kan också lämna förslag till granskningar, och inte sällan är kontakterna mellan PAC och SAI väl utvecklade.

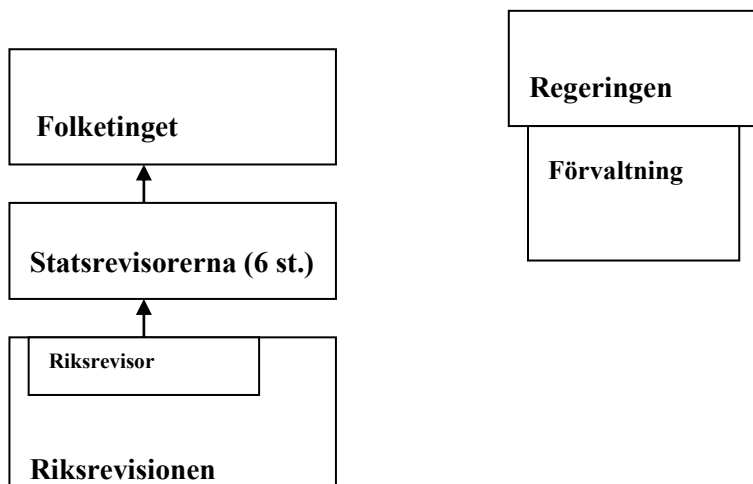
Alla SAI i Europa – numera endast med undantag för Sverige – är organisatoriskt knutna till parlamentet:

	<u>Antal</u>	<u>%</u>
Parlamentet och berörda objekt	14	43
Parlamentet, regeringen och berörda objekt	18	54
Enbart regeringen	1	3

Den enda SAI som enbart rapporterar till regeringen är alltså det svenska RRV. Som synes är det vanligt att revisionsorganet rapporterar både till regering och parlament. De flesta SAI har nära kontakter med både parlament och regering och ger såväl expertstöd som råd. Kontakterna kan ske genom PAC eller motsvarande funktion. Men de kan också vara av ett mer direkt slag. Majoriteten av SAI är i allmänhet oförhindrade att motta uppdrag från parlament och regering, men omfattningen av uppdragen är begränsad. Av rapporten framgår inte den närmare innebörden i att de berörda revisionsorganen erhåller uppdrag. I regel har dock, sägs det, parlamentet eller PAC rätt att begära yttranden och kommentarer från SAI.

I alla länder i EUROSAI:s undersökning finns en statlig internrevision som lyder under regeringen eller de olika ministerierna. Mellan internrevisionen och ministerierna, liksom mellan SAI och internrevisionen, förekommer nära kontakter. Internrevisionens uppgift är att på regeringens uppdrag löpande granska ekonomi och redovisning och att rapportera sina iakttagelser till myndighetsledning, departement och SAI. I en del länder åtnjuter internrevisionen en mycket stark ställning och kan vid behov rapportera direkt till parlamentet.

⁵⁴ EUROSAI:s undersökning är refererad i RRV 1998:63 Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv i avsnitt 5.

Danmark*Statsrevisorerna*

Statsrevisorerna – som i praktiken bildar ett revisionsutskott (PAC) – har en oberoende ställning i förhållande till Folketinget. Statsrevisorerna – som inte enbart behöver bestå av ledamöter av Folketinget – är sex statsrevisorer och suppleanter för dessa. Revisorerna utses av Folketinget för en fyraårsperiod. Statsrevisorerna har enligt grundlagen det slutliga ansvaret för revisionen av statsräkenskaperna. De väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Statsrevisorerna anställer sekreterare och övrig personal.

Statsrevisorerna grundar sin revision och granskning på dokument som överlämnas till dem från riksrevisionen (s.k. beretningar och notater). Beretningar behandlar antingen större utredningar av ekonomisk art eller principiella frågor. Det går närmast att beskriva som effektivitetsrevision. Notater behandlar däremot mindre, självständiga utredningar. Årligen skall riksrevisorn lämna en rapport över statens räkenskaper. Den ligger till grund för statsrevisorernas slutliga betänkande till Folketinget över statsräkenskaperna för det aktuella räkenskapsåret. Obligatorisk är också en årlig verksamhetsberättelse från riksrevisionen, vilken statsrevisorerna överlämnar till Folketinget. Tyngdpunkten i statsrevisorernas verksamhet ligger på övergripande redovisningsrevisionella frågor samt på frågor om produktivitet och effektivitet.

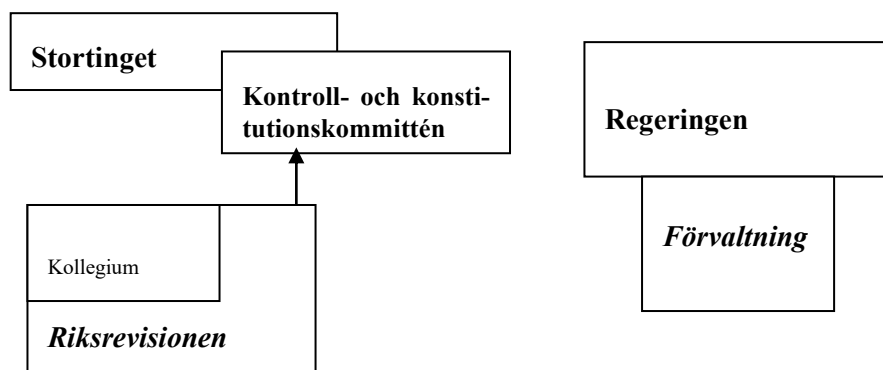
Riksrevisorn avger rapporter till statsrevisorerna om genomförda revisionsprojekt. Statsrevisorerna är enligt lag skyldiga att underställa Folketinget dessa rapporter, eventuellt med sina egna kommentarer till Riksrevisionens iakttagelser. Statsrevisorerna bistår också utskotten i Folketinget med att skaffa fram revisionella upplysningar. Framställning från utskott görs skriftligen.

Leds av en *riksrevisor* som utses av talmannen i Folketinget efter förslag av statsrevisorerna och efter samråd med Folketingets förvaltningsutskott. Riksrevisionens huvuduppgifter omfattar revision och räkenskapsgranskning, utarbetande av rapporter som avges till statsrevisorerna samt rådgivning och bistånd till förvaltningen i räkenskapsmässiga spørsmål. Revisionen omfattar alla statliga räkenskaper utom Folketingets.

Riksrevisorn skall – som nyss nämnades – enligt lag bistå statsrevisorerna i deras granskning av statsbudgeten och statens räkenskaper liksom i deras arbete i frågor där det krävs förvaltningsrevisionell genomlysning. Både riksrevisorn och statsrevisorerna kan ta initiativ till gemensamma sammanträden.

Riksrevisionen reviderar ministerierna varje år genom den årliga revisionen. Ministerierna har ingen intern revision. Däremot förekommer intern revision inom vissa sakområden, t.ex. inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns ingen lag om intern revision som i Sverige. Avtal om intern revision kan däremot slutas mellan myndigheterna och Riksrevisionen. Riksrevisionen lägger stor vikt vid revisionsbesök hos myndigheterna. Arbetet dokumenteras i revisionsrapporter.

Norge



Riksrevisionen

Riksrevisionen är Stortingets viktigaste kontrollorgan. Det är oavhängigt av regeringen och förvaltningen i övrigt. Riksrevisionen granskar statens räkenskaper och räkenskaper avseende sociala förmåner. Vidare granskas räkenskaperna från myndigheter. Kontroll utövas av statens fonder, affärsverk och statsdominerade bolag samt användningen av statsbidrag. Departementen och myndigheterna revideras varje år genom den årliga revisionen.

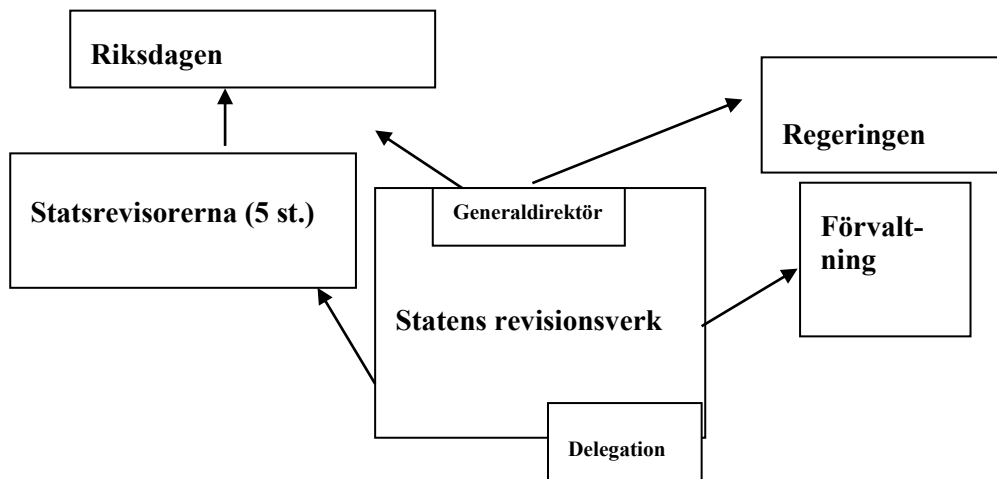
Riksrevisionen leds av ett *kollegium* som består av fem stortingsvalda revisorer och fem suppleanter. De väljs på fyra år av Stortingets talmanskonferens. Det normala är att dessa är före detta stortingsledamöter. En av medlemmarna i kollegiet är Riksrevisionens chef (Rigsrevisor). Kollegiet kan

påverka inriktningen på revisionen men gör det vanligtvis inte i så hög grad. Stortinget kan i plenum (dock ingen enskild ledamot) ge revisionen uppdrag, men detta är inte vanligt.

Riksrevisionen vänder sig till Stortinget genom ett årligt dokument som innehåller förslag till beslut av Stortinget efter revisorernas granskning av statens räkenskaper. Vidare avlämnas till Stortinget redogörelser rörande granskningen av statliga banker och bolag, samt särskilda rapporter i olika ämnen. Observerade förhållanden anges, liksom infortrade förklaringar från ansvarigt departement.

I Stortinget behandlas riksrevisionens redogörelser av *kontroll- och konstitutionskommittén* som lämnar sina förslag i betänkanden till Stortinget. I förhållande till övriga stortingskommittéer (utskott) intar kontroll- och konstitutionskommittén en särställning. Dess uppgifter är inte begränsade till bestämda sakområden som fackutskottens utan avser kontroll över alla områden inom den statliga förvaltningen. Varje ledamot av kontroll- och konstitutionskommittén är samtidigt ledamot i ett fackutskott. Kontroll- och konstitutionskommitténs uppgifter består huvudsakligen av genomgång av statsrådsprotokollen och behandling av det material som kommer från riksrevisionen.

Finland



Statsrevisorerna

Den finska riksdagen väljer årligen fem statsrevisorer – alltså riksdagsledamöter – och suppleanter för dem. För varje finansår skall statsrevisorerna avge en berättelse till riksdagen före utgången av året efter finansåret. Statsrevisoreernas berättelse behandlas först av statsutskottet. Efter detta skickas berättelsen samt statsutskottets betänkande för fortsatta åtgärder till regeringen. Regeringen avger i sin tur till riksdagen en berättelse över sina åtgärder. Denna berättelse behandlas i statsutskottet varefter ärendet slutligen avgörs av riksdagen.

Avsikten med den granskning som utförs av de av riksdagen valda statsrevisorerna är att trygga riksdagens budgetmakt genom att granska regeringens åtgärder vid skötseln av statshushållningen. Statsrevisorerna övervakar statsökonomi såväl från laglighetsynpunkt som från ändamålsenlighetsynpunkt. Statsrevisorerna fungerar vid behov som nationell samarbetspartner till Europaparlamentets budgetkontrollutskott.

Statens revisionsverk (SRV)

Statens revisionsverk (SRV) har nyligen – i samband med grundlagsöversynen – flyttats från att vara en myndighet under regeringen till en myndighet under riksdagen. Enligt en lag (732/1999) om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag skall SRV senast den 1 januari 2001 vara en myndighet under riksdagen. I den nämnda lagen sägs också att närmare bestämmelser om SRV:s ställning och uppgifter skall utfärdas genom en lag som träder i kraft senast den 1 januari 2001.

SRV har en grundlagsreglerad oberoende ställning och är en extern revisionsmyndighet. Den avgör själv vad som skall granskas och hur. Mandatet omfattar hela den verkställande nivån, inklusive regeringen, samt mottagare av statligt stöd och EG-medel. Även kommunal verksamhet kan granskas. Statsrevisionen rapporterar både till regeringen och till riksdagen. SRV har skyldighet att delta i utvecklingen av statliga myndigheters och inrättnings interna revision och vid behov ge dem anvisningar om den interna revisionen.

SRV:s generaldirektör utses av riksdagen. Finansutskottet utger ett skriftligt utlåtande över de sökande. Förordnandet gäller sex år. Återval är möjligt.

Riksdagen behandlar SRV:s årliga verksamhetsberättelse och vid behov separata berättelser. SRV kan vid behov överlåta även andra berättelser till riksdagen för behandling. Närmast kommer i fråga berättelser som riksdagen uttryckligen har bett SRV utarbeta, eller som det annars är skäl för riksdagen att behandla. Den årliga verksamhetsberättelsen avlämnas till riksdagen före utgången av september månad. Den består av följande delar:

- SRV:s verksamhetsberättelse för föregående kalenderår jämte bokslutskalkyler,
- SRV:s centrala observationer vid revisionerna,
- SRV:s utlåtande med anledning av statens bokslut.

Finansutskottet avger betänkande om berättelsen till plenum. Betänkandet sänds till SRV och enligt riksdagens beslut till övriga instanser. När riksdagen godkänner finansutskottets betänkande har den möjlighet att ge kommentarer till SRV:s verksamhet samt att fästa SRV:s uppmärksamhet på frågor som är av betydelse för den till riksdagens budgetmakt anslutna övervakningen.

Förhållandet mellan statsrevisorerna och SRV kan beskrivas på följande sätt. Båda revisionsorganen är självständiga och oavhängiga. Åt vardera har i grundlagen getts egna uppgifter. I grundlagen (731/1999 90§) sägs: "Riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta

väljer riksdagen inom sig statsrevisorer. För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.” Statsrevisorerna rapporterar till riksdagen. SRV rapporterar även till förvaltningen, dvs. föremålet för revisionen och det överordnade ministeriet (liksom Finansministeriet). Övervaknings- och revisionsområdet samt rätten att få information är likartade. SRV sänder alla sina revisionsberättelser genast när de är klara till statsrevisorererna.

Vid SRV finns en lagstadgad *delegation* (jfr RRV:s råd)⁵⁵ vars uppgift är att

- upprätthålla och utveckla SRV:s kontakter med olika samarbetsparter,
- ställa förslag till utvecklande av revisionsverksamheten,
- följa upp SRV:s resultat och serviceförmåga från olika styrningsinstansers synpunkt.

SRV:s generaldirektör är ordförande i delegationen. I delegationen sitter – med en förordnandetid på tre år – representanter för centrala statliga myndigheter samt sakkunniga inom finansförvaltning och offentlig ekonomi.

4.5 Sammanfattning

- Revisionsorganet under regeringen disponerar ca 85 % av de samlade resurserna för den statliga revisionen. RRV:s effektivitetsrevision – som alltså utgör en mindre del av RRV:s verksamhet – disponerar två till tre gånger mer resurser än vad riksdagens revision har till förfogande. Till detta kan fogas regeringsuppdragen till RRV med kostnadsbas på ca 20 miljoner kronor år 1999; regeringsuppdragen till RRV har en större budgetär omfattning än hela anslaget till Riksdagens revisorer.
- Det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan är International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). I instruktionen för RRV sägs att verket skall företräda Sverige som det nationella revisionsorganet (SAI) i internationella sammanhang. RRV har utsetts till nationellt revisionsorgan genom ett regeringsbeslut att ändra myndighetens instruktion.
- Den s.k. Limadeklarationen för en SAI:s ställning och uppgifter – ett regelverk som är att betrakta som rekommendationer – ger öppningar för anpassning till medlemmarnas konstitutionella traditioner. Betoning-

⁵⁵ Av förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket framgår (13 §) att det vid verket skall finnas ett råd som skall bestå av högst tio personer. I bestämmelsen sägs att generaldirektören skall ingå i rådet och vara dess ordförande. I förordningen sägs vidare (14 §) att rådet skall ge generaldirektören de råd som behövs för att verksamheten skall bedrivas effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Generaldirektören skall informera rådet om verksamheten. I rådet sitter f.n. företrädare för bl.a. riksdagspartier, Svenska kommunförbundet, Regeringskansliet och centrala myndigheter.

en på verksamhetens funktionella och organisatoriska oberoende är central. En granskare som inte uppfattas vara fri från bindningar förlorar i trovärdighet.

- Avgörande för huruvida en revision kan betraktas som oberoende är med vilken obundenhet de olika stegen i granskningsprocessen kan bedrivas. De aspekter som direkt har att göra med hur granskningarna bedrivs är: möjlighet till oberoende vad gäller *val av granskningsområde*, *val av granskningsmetod* och *revisionens frihet att själv dra slutsatser av utförd granskning*.⁵⁶ Enligt detta synsätt är det för oberoendet avgörande om granskningsprocessens olika skeden kan bedrivas utan styrning utifrån, dvs. att avgörandena ytterst ligger hos revisionsorganet självt.
- Av 33 undersökta länder i Europa är det endast Sverige som har en SAI som rapporterar till regeringen.
- De nordiska länderna har olika utformning av den statliga revisionen. Finland har nyligen genom en grundlagsändring flyttat Statens revisionsverk (SRV) från att vara en myndighet under regeringen till en myndighet under riksdagen.

5 Principiella utgångspunkter för en ny revisionsmyndighet under riksdagen

Enligt den svenska grundlagen (RF 1:4) stiftar riksdagen lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. I den angivna bestämmelsen uttalas också att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Den statliga revisionen i Sverige karakteriseras av en resursmässigt svag, men grundlagsreglerad, riksdagsrevision och en under regeringen resursmässigt stark revision med en lagmässigt svag förankring. Någon principiell politisk avvägning har inte gjorts om fördelningen av revisionens resurser. Den offentliga verksamhetens expansion har inte följts av en motsvarande utbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Kontrollmaktens svaga ställning – särskilt på det ekonomiska området – är ett resultat av enskilda beslut, och inte grundad på en sammanhållen prövning.⁵⁷

Riksdagskommittén anser, med hänsyn tagen till den lämnade redovisningen i kapitel 3 och 4, det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Riksdagskommittén ser detta som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användningen av de skattemedel som står till statsmaktens förfogande.

⁵⁶ Jfr prop. 1997/98:1, Utgiftsområde 2, s. 13; Riksdagens revisionsutredning, 1997-06-04, s. 63; RRV:s remissvar på betänkandet SOU 1997:80 Reformerad stabsorganisation, s. 16.

⁵⁷ Sterzel anför i sin artikel att kontrollmakten borde bli föremål för en samlad översyn – något som han säger ”faktiskt inte har gjorts sedan 1809” (s. 704).

Riksdagskommitténs bedömning är att om huvudmannaskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt.

Enligt Riksdagskommittén bör en förändrad organisation av den statliga revisionen bygga på följande utgångspunkter:

- ❑ En ny revisionsmyndighet bildas under riksdagen med ett samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision i staten.
- ❑ Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen (RF), riksdagsordningen (RO) samt i en särskild revisionslag. Den interna arbetsordningen bör samlas i en lag med instruktion för myndigheten.
- ❑ Riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten tillgodoses genom ett parlamentariskt sammansatt organ som väljs av riksdagen. Ett sådant organ kan komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och utgör ett viktigt komplement till de slutsatser som den tjänstemannalett granskningen lett fram till. Det parlamentariska inflytandet skall ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas. Organet avgör vilka revisionella iakttagelser som skall underställas riksdagen, avlämnar myndighetens budgetförslag, fastställer myndighetens årsredovisning, yttrar sig över myndighetens granskningsplan och får löpande information om pågående verksamhet.
- ❑ Revisionsarbetet i Revisionsmyndigheten leds av en verksamhetsansvarig myndighetsledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och i RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens oberoende i det revisionella arbetet.
- ❑ Myndigheten skall vara Sveriges *Supreme Audit Institution* (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- ❑ Revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende – det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser. Myndigheten skall styras av ett regelverk som garanterar oberoendet, men också av bestämmelser som reglerar myndighetens uppgifter och mandat i förhållande till riksdag och regering samt förvaltning.
- ❑ Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Samtliga revisionsrapporter blir offentliga efter avslutad granskning och överlämnas av myndighetsledningen till regeringen för eventuell åtgärd. Det är

det parlamentariskt sammansatta organet i revisionsmyndigheten som har rätt att till riksdagen avge skrivelser med kommentarer eller förslag till åtgärder med anledning av revisionsmyndighetens iakttagelser.

- Revisionsmyndigheten kan endast fatta beslut om innehållet i revisionsrapporterna. Det är riksdagen och regeringen som – var för sig – fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av iakttagelserna från revisionsmyndigheten under riksdagen. Varken riksdagen eller regeringen får lägga uppdrag på revisionsmyndigheten. Det är endast det parlamentariska organet som har möjlighet att yttra sig över granskningsplanen.
- Revisionsmyndigheten under riksdagen skall tillgodose regeringens behov av revisionsrapporter i form av både årlig revision och effektivitetsrevisioner på samma sätt som RRV gör i dag. Detta betyder att revisionsmyndigheten under riksdagen säkerställer att regeringen erhåller sådant underlag att kraven i lagen (1996:1059) om statsbudgeten i fråga om redovisning och revision (44–45 §§) kan tillgodoses.
- Myndigheten förser regeringen med revisionsberättelser från redovisningsrevisionen av de drygt 450 revisionsobjekt som i dag tillhör RRV:s revisionsområde samt med rapporter från effektivitetsrevisionens granskningar. Vidare överlämnar revisionsmyndigheten den *Årliga rapporten* till regeringen, en sammanställning av väsentliga iakttagelser från revisionsarbetet, både från redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Regeringens behov därutöver av egen revision av statsförvaltningen, och i övrigt av särskild utredningskapacitet för uppföljning och kontroll av förvaltningen, bör utredas i särskild ordning.
- Intresset för och statusen på frågor om uppföljning, utvärdering och revision skall höjas genom att riksdagen institutionellt öppnar upp för en fördjupad debatt om revisions- och uppföljningsfrågor. Detta kan åstadkommas bl.a. genom att revisionsmyndigheten svarar för granskningen av statens årsredovisning och genom att förslag med anledning av revisionsrapporter bereds av utskott i riksdagen. Utskotten förutsätts i övrigt också ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering av verksamheter inom utskottets beredningsområde.

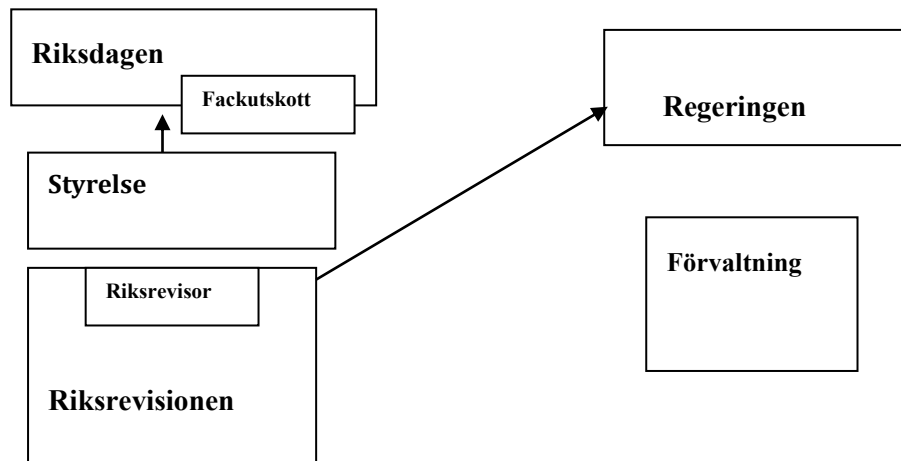
Mot bakgrund av dessa principiella utgångspunkter för den statliga revisionen föreslår Riksdagskommittén att följande riktlinjer skall gälla för den verksamhet som en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall bedriva och de ledningsformer som skall tillämpas samt för relationerna till regering och riksdag.

6 Ledningsmodell för en ny revisionsmyndighet

Styrelse och riksrevisor

Riksdagskommittén föreslår följande principmodell för en ny organisation av den statliga revisionen.

Revisionsmyndigheten under riksdagen heter *Riksrevisionen*. Myndigheten har en styrelse som väljs av riksdagen. Riksrevisionens verksamhet leds av *Riksrevisor*. Myndigheten rapporterar både till riksdagen och till regeringen. Skrivelser och förslag från styrelsen bereds i riksdagen av *fackutskotten*:



Allmänt

Riksrevisor beslutar över och leder verksamheten inom Riksrevisionen. *Riksrevisor* beslutar om granskningsplan för Riksrevisionen. *Riksrevisor* beslutar om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Rapporterna offentliggörs. Revisionsberättelserna från redovisningsrevisionen överlämnar *Riksrevisor* liksom RRV i dag löpande till regeringen. Effektivitetsrevisionens rapporter överlämnas löpande till regeringen och till styrelsen. *Riksrevisor* beslutar om den årliga revisionen (Årlig rapport) och överlämnar denna till regeringen och till styrelsen. *Riksrevisor* tillsätts och avskiljs från ämbetet i enlighet med bestämmelser i RF och riksdagsordningen som skyddar innehavarens oberoende. *Riksrevisor* väljs på 7 år. Kvalificerade beslutsregler i riksdagen skall tillämpas för de undantagsfall då avsteg behöver göras från bestämmelserna om mandattidens längd för ämbetsinnehavaren. Innehavaren av ämbetet kan inte omväljas. *Riksrevisor* utses på samma sätt som Riksdagens ombudsmän, dvs. väljs av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet.

Riksdagen väljer *styrelse* för Riksrevisionen för riksdagens valperiod. Valbar är riksdagsledamot och f.d. riksdagsledamot. Styrelsen har 11 ledamöter och lika många suppleanter. Extra suppleanter bör utses om alla partigrupper över fyraprocentsspärren inte blir representerade i styrelsen. Suppleanterna har yttranderätt och rätt att anmäla avvikande mening.

Riksrevisor sitter inte i styrelsen. Styrelsen äger rätt att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, den årliga revisionen (Årlig rapport) och revisionen av Statens årsredovisning. Styrelsen yttrar sig över granskningsplan innan den fastställs av *Riksrevisor*. Styrelsen beslutar om budgetframställan till riksdagen och fastställer myndighetens årsredovisning.

Styrelsen följer löpande granskningsarbetet genom att Riksrevisorn för styrelsen föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna samt hur väl myndigheten följer den uppgjorda granskningsplanen. Styrelsen deltar dock inte i själva revisionsprocessen och påverkar inte heller inriktningen på granskningsarbetet. Styrelsen deltar heller inte i utformningen av revisionsrapporterna. Den stora mängd revisionsrapporter som Riksrevisionen kommer att producera under ett verksamhetsår innebär att styrelsen måste koncentrera sig på mer övergripande frågor vad gäller Riksrevisionens arbete. Det förutsätts att uppdraget som ledamot i styrelsen skall ha en sådan omfattning att det kan förenas med ordinarie riksdagsarbete.

I riksdagen är det är motionsrätt på skrivelserna och förslagen från styrelsen. *Fackutskotten* bereder ärendena. Därmed kan revisionsdebatter komma att äga rum med anledning av betänkanden från fackutskotten. Fackutskotten yttrar sig till finansutskottet när det gäller Årsredovisning för staten och den årliga rapporten. Fackutskotten förutsätts också i övrigt ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering av verksamheter inom utskottets beredningsområde.

Finansutskottet bereder rapporten över den årliga revisionen (Årlig rapport) och årsredovisningen från regeringen i ett sammanhang. Yttranden inhämtas från fackutskotten. Årsredovisningen remitteras till Riksrevisionen. I FiU:s betänkande över årsredovisningen tas ställning till revisionens synpunkter, fackutskottens ställningstaganden och regeringens förklaringar med anledning av iakttagelserna.

Revisionsverksamheten skall vara lagreglerad, dvs. en *revisionslag* skall införas. I revisionslagen bör samlas övergripande bestämmelser om den statliga revisionen. Av revisionslagen skall framgå att Riksrevisionen ansvarar för den statliga revisionen i riket och att den är en myndighet under riksdagen. I lagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning och att myndigheten skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt. Det skall i lagen sägas att revisionsmyndigheten företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Lagen skall slå fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten. Granskningen omfattar också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.⁵⁸ Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skall finnas i lagen. I bestämmelserna skall också stadgas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under riksdagen och regeringen samt riksdagsförvaltningen, reviderar Regeringskansliet som myndighet. På motsvarande sätt som skedde när lagen (1996:1059) om statsbudgeten infördes bör en genomgång göras av de regelverk som reglerar den statliga revisionen i syfte att se vilka bestämmelser som är lämpliga att inordna i den nya lagen.

⁵⁸ Jfr nuvarande bestämmelse (2 §) i lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer.

Samtliga granskningsrapporter – alltså både rapporter som produceras inom ramen för såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen – undertecknas av ansvariga revisorer inom Riksrevisionen (Riksrevisorn, eller ansvarig avdelnings- och enhetschef i enlighet med den interna arbetsordningen). Därefter blir rapporterna offentliga.

Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar går direkt till regeringen (med kopia till berört fackutskott i riksdagen).

De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar samlas i *Årliga rapporten* som undertecknas av Riksrevisorn. Därefter blir rapporten offentlig. Riksrevisorn föredrar den årliga rapporten för styrelsen. Styrelsen överlämnar den årliga rapporten till riksdagen med egna kommentarer och eventuella förslag. Till styrelsens kommentarer och eventuella förslag kan fogas reservationer. Riksrevisorn överlämnar den årliga rapporten till regeringen.

Rapporterna från effektivitetsrevisionen undertecknas av Riksrevisorn, eller ansvarig avdelningschef, i enlighet med arbetsordningen i Riksrevisionen. Därefter blir rapporterna offentliga. Samtliga rapporter skickas av Riksrevisorn till regeringen. Riksrevisorn föredrar rapporterna i styrelsen. Styrelsen tar ställning till om revisionsrapporterna skall leda till skrivelser med kommentarer eller förslag till riksdagen. Till styrelsens kommentarer och eventuella förslag kan fogas reservationer. Sannolikt kommer enbart de principiellt viktiga av effektivitetsrevisionens rapporter att bli aktuella.

Revisionsberättelsen över Statens årsredovisning undertecknas av Riksrevisorn. Därefter blir berättelsen offentlig. Revisionsberättelsen skickas av Riksrevisorn till regeringen. Riksrevisorn föredrar revisionsberättelsen för styrelsen. Styrelsen överlämnar berättelsen med egna kommentarer och eventuella förslag till riksdagen. Till styrelsens kommentarer kan fogas reservationer.

Av riksdagsordningen (3 kap. 8 §) skall framgå att *Riksrevisorn* får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (jfr att sådan rätt enligt nämnda bestämmelse i RO tillkommer t.ex. direktionen i Riksbanken och Riksdagens ombudsmän).

Det interna arbetet i Riksrevisionen – samspelet mellan styrelsen och Riksrevisorn

Styrelsen får – i enlighet med vad som nyss beskrivits – lämna skrivelser med kommentarer eller förslag till riksdagen med anledning av de revisionsrapporter som styrelsen anser skall gå till riksdagen.

Styrelsen deltar inte i revisionsprocessen, påverkar inte inriktningen på revisionsprojekten och deltar inte i utformningen av revisionsrapporterna. De ansvariga revisorerna skall själva utforma och självständigt ta ansvar för både slutsatser och förslag som genomförd revision aktualiserar. Riksrevisorn beslutar över och leder den operativa verksamheten inom Riksrevisionen.

Styrelsen följer löpande granskningsarbetet och håller sig underrättad om verksamheten. Riksrevisorn underställer styrelsen granskningsplanen, och styrelsen yttrar sig över förslaget. Till yttrandet kan fogas avvikande meningar från styrelsens ledamöter. Riksrevisorn beslutar om och fastställer granskningsplanen.

Riksrevisorn föredrar för styrelsen förslag till budgetframställan till riksdagen. Styrelsen beslutar om budgetframställan. Styrelseledamot har rätt att foga reservation till budgetframställan.

Att skilja Riksrevisorn från ämbetet

Innehavaren av ämbetet som riksrevisor leder tjänstemannaorganisationen inom Riksrevisionen och ansvarar självständigt för de revisionsrapporter som löpande skickas till regeringen och som föreläggs styrelsen. Riksrevisorn fastställer också granskningsplanen.

Modellen innebär en stor ansvarsmässig tydlighet både internt i myndigheten och mot omvärlden. Ett tydligt ansvarsutkrävande blir möjligt. Avsikten är att ämbetet också skall uppfattas som respektingivande både inom statförvaltningen och av allmänheten.

De personliga kraven på ämbetsinnehavaren måste därmed sättas mycket högt. Innehavaren av posten kommer att verka i gränslandet mellan förvaltning, ekonomi och politik som innebär en rad gränssytor mot olika samhällsorgan. Den person som innehar ämbetet måste därför 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.

Emellertid kan aldrig garantier ställas för att inte en aldrig så noggrant bedriven rekryteringsprocess kan resultera i att en person tillträder som inte uppfyller de högt ställda kraven. Detta innebär att möjligheterna att kunna ompröva ett fortsatt innehav av ämbetet bör övervägas. Lika väl som bestämmelser bör finnas i RF om val av riksrevisor bör det också i grundlagen finnas bestämmelser om förfaranden och beslutsregler som skall gälla när en riksrevisor skall skiljas från ämbetet. Att skilja en riksrevisor från uppdraget bör dock vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen. Bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter skall kunna väcka frågan bör införas. När det gäller Riksdagens ombudsmän kan – enligt RO 8 kap.10 § – riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet entlediga ombudsman eller ställföreträdande ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende. När det gäller Riksrevisorn bör prövas om inte bestämmelser om kvalificerad majoritet i riksdagen bör finnas för att skilja innehavaren från uppdraget. Skälen för att en riksrevisor skall skiljas från ämbetet skall vara av sådan natur att det är uppenbart för alla att innehavaren är olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. Här kan t.ex. en jämförelse göras med bestämmelserna i RO om avsättning av riksbankschefen.

Mot bakgrund av genomgången i de föregående kapitlen föreslår Riksdagskommittén följande:

En sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för statens redovisnings- och effektivitetsrevision bildas under riksdagen den 1 januari 2003 enligt den principmodell som Riksdagskommittén har förordat i betänkandet. Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

Den nya revisionsmyndigheten skall förse regeringen med årlig revision och effektivitetsrevision på samma sätt som RRV fullgör uppgiften i dag. Regeringens behov därutöver av särskild revisions- och utredningskapacitet av närmast internrevisionell natur får bedömas i särskild ordning. Det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning.

Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende; det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.

Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen (RF), i riksdagsordningen (RO) och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och i RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens integritet.

Regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras. I uppdraget bör ingå att utarbeta förslag till lag om den statliga revisionen. Utredningsarbetet bör bedrivas i samråd med riksdagskommittén för att garantera den parlamentariska insynen i och inflytandet över ärendets fortsatta hantering. När det gäller förslag till grundlagsändringar bör regeringen lägga en proposition till riksdagen senast i december 2001. Vad gäller förslagen till lag om den statliga revisionen och instruktion för myndigheten bör regeringen återkomma till riksdagen i så god tid att den nya myndigheten kan bildas den 1 januari 2003.

Regeringen bör också låta utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten. Denna fråga berör existerande myndigheter under såväl riksdagen som regeringen. Det är därför viktigt att man i utredningsarbetet utnyttjar sig av expertis från såväl regeringskansli som riksdagsförvaltning och de berörda myndigheterna.

Riksdagen och den statliga revisionen

Sven Hulterström, Jan Bergqvist och Britt Bohlin (s)

Sverige har i dag en heltäckande statlig revision. Regeringen granskas av Riksdagens revisorer, JO och JK. Statliga myndigheter granskas av Riksrevisionsverket, RRV. Den nuvarande ordningen fungerar väl.

I Sverige finansierar vi en stor del av välfärden gemensamt. En förutsättning för den demokratiska legitimiteten är att detta sker effektivt. Riksrevisionsverket granskar statlig verksamhet i syfte att uppnå en ändamålsenlig, säker och effektiv statlig förvaltning samt effektivitet i statliga åtaganden.

Den svenska modellen med ett oberoende riksrevisionsverk underställt regeringen har bidragit till att myndigheterna i ett internationellt perspektiv är mycket effektiva. Riksrevisionsverket genomför dels årlig granskning av myndigheterna, dels egeninitierad effektivitetsrevision samt granskningsuppdrag på uppdrag av regeringen. Revisionen bedrivs oberoende och i enlighet med god sed.

I grundlagen fastslås att alla statliga myndigheter med undantag för riksdagens verk lyder under regeringen. Därmed har regeringen både rätt och skyldighet att löpande granska och kontrollera myndigheternas verksamhet. Sverige har en annan förvaltningsmodell än andra länder. Den svenska modellen bygger på självständiga verk och myndigheter.

Vi socialdemokrater vill behålla den nuvarande svenska modellen för revisionen. Den modell som såväl Moderaterna som Folkpartiet har motionerat om, är att det bör skapas ett nytt revisionsorgan under riksdagen med en i princip oavsättlig chef. Det har dessutom förekommit förslag om ett revisionsverk som skall vara oberoende av både riksdag och regering. Båda dessa förslag vore ett avsteg från den svenska modellen.

Ett av huvudargumenten för att den svenska revisionsmodellen måste ändras är att andra länder har andra system. I till exempel Finland tillsätts generaldirektören för deras riksrevisionsverk på livstid. Ett sådant system vill vi socialdemokrater inte ha.

Om riksdagen fattar beslut om att ändra dagens ordning måste det säkerställas att regeringen kan kontrollera att skattebetalarnas pengar används på ett effektivt sätt. Vi anser att regeringen måste ha ett eget instrument för att följa upp beslut som fattas.

Vi anser att det är fel att avskaffa Riksdagens revisorer. Det är värdefullt med det ”parlamentariska ögat”, dvs. att personer med brett medborgarperspektiv kan medverka i granskningsarbetet.

Vid INTOSAI:s möte i Lima år 1977 antogs en särskild deklARATION om principerna för en SAI:s ställning och uppgifter, vilken blivit känd som Limadeklarationen. Limadeklarationen består av sju kapitel med följande rubriker:⁵⁹

Preamblel

1. *Allmänt*: Syftet med revision; revision som förhandskontroll (pre-audit) och revision som efterhandskontroll (post-audit); intern revision och extern revision; revision av tillämpning av regelverk och procedurer (legality audit, regularity audit), redovisningsrevision och effektivitetsrevision.
2. *Oberoende*: SAI:s oberoende; befattningshavares och tjänstemäns oberoende vid SAI; SAI:s finansiella oberoende.
3. *Relationen till parlament, regering och förvaltning*: Relationen till parlamentet; relation till regering och förvaltning.
4. *Befogenheter för en SAI*: Befogenhet att genomföra undersökningar; efterrättelse av revisionens iakttagelser; revisionens rätt att avge expertsynpunkter.
5. *Revisionsmetoder, kvalifikationer hos revisorer, internationellt utbyte av revisionserfarenheter*: Revisionsmetoder och procedurer; personal; internationellt utbyte av revisionserfarenheter.
6. *Rapporter*: Rapporter till parlament och spridning till allmänheten; rapporteringssätt.
7. *Revisionella befogenheter för SAI*: Konstitutionell grund för revisionens befogenheter; revision av den offentliga medelsförvaltningen; revision av offentliga myndigheter och institutioner, även på utländsk mark; skatterevision; revision av offentliga kontrakt och offentliga arbeten; revision av elektroniska data; företag med offentligt ägarintresse; revision av institutioner som uppbär offentliga subventioner; revision av internationella och övernationella organisationer.

Utdrag ur Limadeklarationen

Om oberoende

1. SAI skall vara oberoende i förhållande till revisionsobjektet och vara skyddat mot yttre påverkan.

Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.

2. SAI skall ha ett funktionellt och ett organisatoriskt oberoende.

⁵⁹ Den engelska texten är hämtad från *Lima Declaration*, INTOSAI 1998.

Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.

3. SAI skall ha ett konstitutionellt reglerat oberoende och en revisionslag som i övrigt reglerar verksamheten.

The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation. In particular, adequate legal protection by a supreme court against any interference with a Supreme Audit Institution's independence and audit mandate shall be guaranteed.

4. SAI:s oberoende är ouplösligen förknippat med oberoendet hos dess medlemmar. Med medlemmar skall förstås de personer som har att fatta beslut i SAI.

The independence of Supreme Audit Institutions is inseparably linked to the independence of its members. Members are defined as those persons who have to make the decisions for the Supreme Audit Institution and are answerable for these decisions to third parties, that is, the members of a decision-making collegiate body or the head of a monocratically organised Supreme Audit Institution.

5. Oberoendet hos SAI:s medlemmar skall säkerställas av konstitutionen. Särskilda bestämmelser om procedurer för att avskilja medlemmarna i SAI från ämbetet skall finnas i konstitutionen. Dessa bestämmelser får inte försvaga medlemmarnas oberoende.

The independence of the members, shall be guaranteed by the Constitution. In particular, the procedures for removal from office also shall be embodied in the Constitution and may not impair the independence of the members. The method of appointment and removal of members depends on the constitutional structure of each country.

6. Revisorerna i SAI får ej låta sig påverkas av revisionsobjekten, eller stå i ett beroendeförhållande till dessa.

In their professional careers, audit staff of Supreme Audit Institutions must not be influenced by the audited organisations and must not be dependent on such organisations.

7. SAI skall vara försedd med tillräckliga finansiella resurser för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Supreme Audit Institutions shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.

8. SAI skall kunna ansöka direkt till det ansvariga organet om tillräckliga resurser för verksamheten.

If required, Supreme Audit Institutions shall be entitled to apply directly for the necessary financial means to the public body deciding on the national budget.

9. SAI skall använda resurser för sin verksamhet hämtade ur ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Supreme Audit Institutions shall be entitled to use the funds allotted to them under a separate budget heading as they see fit.

Om relationen mellan parlament, regering och administration

10. SAI:s oberoende skall vara säkerställt även när SAI uppträder som ombud för parlamentet och fullgör revision på dess uppdrag (jfr lag med instruktion för Riksdagens revisorer). Förhållandet mellan SAI och parlamentet skall vara reglerat i konstitutionen.

The independence of Supreme Audit Institutions provided under the Constitution and law also guarantees a very high degree of initiative and autonomy, even when they act as an agent of Parliament and perform audits on its instructions. The relationship between the Supreme Audit Institution and Parliament shall be laid down in the Constitution according to the conditions and requirements of each country.

11. SAI reviderar regeringen och dess underlydande myndigheter. Detta betyder inte att regeringen är underställd SAI. Men regeringen har ansvar för sitt handlande och revisionens synpunkter fritar inte regeringen från detta ansvar.

Supreme Audit Institutions audit the activities of the government, its administrative authorities and other subordinate institutions. This does not mean, however, that the government is subordinate to the Supreme Audit Institution. In particular, the government is fully and solely responsible for its acts and omissions and cannot absolve itself by referring to the audit findings – unless such findings were delivered as legally valid and enforceable judgments – and on expert opinions of the Supreme Audit Institution.

Om rapporteringen

12. SAI skall årligen rapportera till parlamentet, eller annat ansvarigt offentligt organ, om sina iakttagelser. Årsrapporten skall offentliggöras, spridas och göras tillgänglig för offentlig diskussion.

The Supreme Audit Institution shall be empowered and required by the Constitution to report its findings annually and independently to Parliament or any other responsible public body; this report shall be published. This will ensure extensive distribution and discussion, and enhance opportunities for enforcing the findings of the Supreme Audit Institution.

Om revisionsmandatet

13. SAI skall granska samtliga finansiella operationer oavsett om och hur de redovisas i statsbudgeten.

All public financial operations, regardless of whether and how they are reflected in the national budget, shall be subject to audit by Supreme Audit Institutions. Excluding parts of financial manage-

ment from the national budget shall not result in these parts being 1999/2000:RS1
exempted from audit by the Supreme Audit Institution. Bilaga

Förslag till riksdagsbeslut	1
Riksdagen och den statliga revisionen	3
Till riksdagsstyrelsen	4
Förslag	5
1 Bakgrund och direktiv	7
2 De konstitutionella förutsättningarna m.m.	9
2.1 Kontrollmakten	9
Den juridiska kontrollen: Riksdagens ombudsmän (JO)	11
Den revisionella kontrollen: Riksdagens revisorer	12
Den konstitutionella kontrollen: Konstitutionsutskottet	13
Gränssytor mellan den juridiska, konstitutionella och den revisionella kontrollen	15
2.2 Regeringens kontroll av förvaltningen	17
Den juridiska kontrollen: Justitiekanslern (JK)	17
Den revisionella kontrollen: Riksrevisionsverket (RRV)	17
2.3 Den svenska förvaltningsmodellen och regeringens kontroll	18
2.4 Avslutande kommentarer	20
3 Revisionens roll som leverantör av kunskapsunderlag för politiska beslut	22
4 Statlig revision i Sverige och internationellt	23
4.1 Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer	23
RRV	23
Riksdagens revisorer	26
RRV och Riksdagens revisorer – en avslutande kommentar	26
4.2 International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)	26
4.3 Den statliga revisionen i andra länder	29
4.4 Den statliga revisionen i Danmark, Norge och Finland	31
Danmark	31
Norge	32
Finland	33
4.5 Sammanfattning	35
5 Principiella utgångspunkter för en ny revisionsmyndighet under riksdagen	36
6 Ledningsmodell för en ny revisionsmyndighet	38
Styrelse och riksrevisor	38
7 Förslagets genomförande	43
Reservation	44
 LimadeklARATIONEN	 45
Utdrag ur LimadeklARATIONEN	45
Innehållsförteckning	49