

Översyn av Riksrevisionen –
slutbetänkande

ISSN 1653-0942
978-91-88607-20-1
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2018

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Kommittén antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning. Justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin har varit ordförande i utredningen. Ledamöter i utredningen har varit Hans Ekström (S), Jörgen Hellman (S), Elvy Söderström (S), Elisabeth Svantesson (M) (t.o.m. den 31 december 2017), Andreas Norlén (M) (t.o.m. den 25 september 2017 och därefter åter fr.o.m. den 1 januari 2018), Maria Plass (M) (fr.o.m. den 26 september 2017), Fredrik Eriksson (SD), Agneta Börjesson (MP), Per-Ingvar Johnsson (C), Mats Einarsson (V), Johan Pehrson (L) och Tuve Skånberg (KD). Verksamhetscontrollern Ann-Kristin Coucy och utskottsrådet Hans Hegeland har biträtt utredningen som experter. Kanslichef har varit Cristina Eriksson Stephanson. Huvudsekreterare har varit Bertil Wennberg och sekreterare Rikard Bergman.

Utredningen har hållit 11 sammanträden. Utredningens arbete redovisas i avsnitt 2.2.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 11 oktober 2017 att förlänga utredningens uppdragstid till den 14 februari 2018.

Utredningen, som tidigare har lämnat delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1), överlämnar härmed slutbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2).

I betänkandet finns ett särskilt yttrande.

Stockholm den 7 februari 2018

<i>Mats Melin</i>	<i>Hans Ekström</i>	<i>Jörgen Hellman</i>
<i>Elvy Söderström</i>	<i>Andreas Norlén</i>	<i>Maria Plass</i>
<i>Fredrik Eriksson</i>	<i>Agneta Börjesson</i>	<i>Per-Ingvar Johnsson</i>
<i>Mats Einarsson</i>	<i>Johan Pehrson</i>	<i>Tuve Skånberg</i>
		<i>/Cristina Eriksson Stephanson</i>
		<i>Bertil Wennberg</i>
		<i>Rikard Bergman</i>

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	9
Förkortningar.....	18
1 Lagförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	22
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	24
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	25
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.....	26
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.....	28
2 Inledning.....	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.1.1 Utredningens direktiv och delbetänkande.....	29
2.1.2 Riksrevisorerna.....	29
2.1.3 Riksdagen och Riksrevisionen.....	30
2.1.4 Effektivitetsrevisionen.....	30
2.1.5 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen.....	31
2.1.6 Övriga frågor.....	31
2.2 Utredningens arbete.....	31
2.3 Betänkandets disposition.....	32
2.4 Kort om Riksrevisionen.....	33
2.4.1 Myndighetens verksamhet.....	33
2.4.2 Myndighetens organisation.....	34
2.4.3 Anslag och kostnader.....	35
2.4.4 Riksrevisionens parlamentariska råd.....	35
2.4.5 Vetenskapliga rådet.....	35
3 Riksrevisorerna.....	36
3.1 Ordningen med tre riksrevisorer.....	36
3.1.1 Inledning.....	36
3.1.2 Tidigare uttalanden.....	36
3.1.3 Uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning.....	39
3.1.4 Uppgiftsfördelningen hos Riksdagens ombudsmän.....	44
3.1.5 Norge, Danmark och Finland.....	46
3.1.6 Utredningens analys.....	46
3.2 Kvalifikations- och behörighetskrav för riksrevisorerna.....	49
3.2.1 Inledning.....	49
3.2.2 Behörighetskrav.....	50
3.2.3 Kvalifikationskrav.....	50
3.2.4 Utredningens bedömning.....	52
3.3 Behovet av ställföreträdande eller tillförordnad riksrevisor.....	54
3.3.1 Inledning.....	54
3.3.2 Ställföreträdande JO.....	54
3.3.3 Vice riksbankschefer.....	55

3.3.4	Tillförordnad riksdagsdirektör	56
3.3.5	Ställföreträdande, vikarierande och tillförordnade myndighetschefer	57
3.3.6	Danmark, Norge och Finland	58
3.3.7	Utredningens bedömning	59
3.4	Mandatperiodens längd och utformning och möjlighet till omval	63
3.4.1	Inledning	63
3.4.2	Tidigare uttalanden om mandatperioden och möjligheten till omval	63
3.4.3	JO, Riksbanken och myndigheter under regeringen	64
3.4.4	Danmark, Finland och Norge samt Intosais rekommendationer	65
3.4.5	Utredningens bedömning	66
3.5	Behovet av karenstid	67
3.5.1	Inledning	67
3.5.2	Regleringen av riksrevisorernas självständiga ställning	67
3.5.3	Karenskrav i andra verksamheter	69
3.5.4	ESO-rapporten Svängdörr i staten 2012:1	72
3.5.5	Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare	74
3.5.6	Utredningens bedömning	75
3.6	Avgångsvillkor	76
3.6.1	Inledning	76
3.6.2	Gällande ordning	77
3.6.3	Avgångsförmåner för myndighetschefer under regeringen	77
3.6.4	Något om praxis på regeringens område	79
3.6.5	Föreskrifter för riksdagsområdet	80
3.6.6	Vad kan nämnden besluta om?	80
3.6.7	Vissa erfarenheter i nämndens arbete	80
3.6.8	Skilda förutsättningar i olika situationer för riksrevisorer	81
3.6.9	En fråga om terminologi	82
3.6.10	Utredningens bedömning	83
4	Riksdagen och Riksrevisionen	85
4.1	Inledning	85
4.2	Hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar	86
4.2.1	Utskottsorganisationen	86
4.2.2	Uppdelningen inom riksdagen av ärenden om Riksrevisionen	89
4.2.3	Riksdagens behandling av Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen	91
4.2.4	Riksdagens förhållande till revisionsverksamheten	96
4.2.5	Riksdagsstyrelsens beslut i fråga om riksdagens myndigheter	101
4.2.6	Riksdagens roll som huvudman för Riksdagens ombudsmän	101
4.2.7	Regeringens roll som huvudman för regeringens myndigheter	102
4.2.8	Erfarenheter av dagens uppdelning av ärenden om Riksrevisionen	102
4.3	Ytterligare om relationerna mellan parlament och revisionsmyndigheter	104

4.3.1	Parlamentens huvudmannaskap för revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge och Finland.....	104
4.3.2	Intosais rekommendationer	107
4.3.3	Viss forskning om relationen mellan parlament och revisionsmyndigheter.....	108
4.4	Tidigare uttalanden om revisionsutskott eller någon typ av nämnd.....	110
4.4.1	Motioner och utredningar under 1990-talet.....	110
4.4.2	2008 års riksrevisionsutredning	110
4.5	Det revisionella oberoendets kärna.....	113
4.6	Utredningens bedömning.....	114
4.6.1	Ett parlamentariskt samband har ansetts nödvändigt	114
4.6.2	En blick på våra grannländer.....	115
4.6.3	Det parlamentariska sambandet bör stärkas	116
4.6.4	Hur det parlamentariska sambandet i övrigt bör stärkas	120
4.6.5	Val av riksdagens råd för Riksrevisionen.....	122
4.6.6	Slutsatser	126
5	Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och revisionen	128
5.1	Inledning.....	128
5.2	Tillsyn över myndigheten Riksrevisionen	129
5.2.1	Årsredovisningen och den årliga rapporten.....	129
5.2.2	Den årliga uppföljningsrapporten (URA).....	130
5.2.3	Internrevisionen	130
5.3	Tillsyn över myndighetens verksamhet.....	131
5.3.1	Den årliga revisionen	131
5.3.2	Effektivitetsrevisionen	134
5.4	Kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet.....	135
5.4.1	Den årliga revisionen	135
5.4.2	Effektivitetsrevisionen	136
5.5	Övriga kvalitetssäkrande insatser	136
5.5.1	Enkät om den årliga revisionen.....	136
5.5.2	Enkät om effektivitetsrevisionen.....	137
5.5.3	Cold review 2009 – 2015	137
5.5.4	Peer review 2013.....	138
5.5.5	Utvärdering av AES, Stockholms universitet 2007.....	138
5.6	Vetenskapliga rådet	139
5.7	Tillsyn och kvalitetssäkring enligt Intosai	139
5.7.1	Tillsyn	139
5.7.2	Kvalitetssäkring	140
5.8	Utredningens bedömning.....	141
6	Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag.....	143
6.1	Inledning.....	143
6.2	Effektivitetsrevisionens kvalitet	143
6.2.1	Analys av effektivitetsrevisionens inriktning och kvalitet sedan 2010	144
6.2.2	Andra kvalitetsaspekter som framförts.....	146
6.3	Effektivitetsrevisionens genomslag.....	147
6.3.1	Den årliga uppföljningsrapporten (URA).....	147
6.3.2	Andra aspekter på genomslaget av effektivitetsrevision	149
6.4	Utredningens bedömning.....	151
7	Effektivitetsrevisionens uppdrag	153

7.1	Inledning.....	153
7.2	Utvecklingen av regleringen om effektivitetsrevision	153
7.2.1	Sakrevision.....	153
7.2.2	Riksrevisionsverket – förvaltningsrevision	155
7.2.3	Uttalanden om förvaltningsrevisionen under 1980-talet	158
7.2.4	Från förvaltningsrevision till effektivitetsrevision	159
7.2.5	Utredningar under 1990-talet	160
7.2.6	Uppföljning av riksrevisionsreformen.....	162
7.3	Uttalanden om uppdragets nuvarande formulering.....	164
7.4	Uppföljning och utvärdering enligt regeringsformen	165
7.4.1	Regeringsformens bestämmelse om uppföljning och utvärdering	165
7.4.2	Riksdagens resurser för uppföljning och utvärdering.....	167
7.4.3	Riksdagens resurser för revisionsliknande insatser	167
7.5	Regeringens kontrollfunktioner	167
7.5.1	Justitiekanslern.....	167
7.5.2	Regeringens myndigheter för tillsyn, utvärdering och analys	167
7.6	Uttalanden om förhållandet mellan revision, uppföljning och utvärdering	169
7.7	Iakttagelser i rapporten Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet.....	170
7.7.1	Inledning	170
7.7.2	Om effektivitetsrevisionens uppdrag och syfte	170
7.7.3	Kriterier för effektivitetsrevisionens frågeställningar	171
7.7.4	De tre E:na	172
7.7.5	Effektivitetsrevision i förhållande till politiken	173
7.7.6	En sammantagen reflektion.....	174
7.8	Effektivitetsrevisionens uppdrag i Danmark, Finland och Norge.....	174
7.8.1	Danmark.....	174
7.8.2	Finland	175
7.8.3	Norge	175
7.9	Utredningens bedömning.....	176
7.9.1	Två aspekter på effektivitetsrevisionens uppdrag	176
7.9.2	Effektivitetsrevisionens förhållande till regeringens arbete	177
7.9.3	Effektivitetsrevisionens inriktning	179
8	Vissa förhållanden vid Riksrevisionen	181
8.1	Hur Riksrevisionen företräds externt.....	181
8.1.1	Inledning	181
8.1.2	Vem som företräder Riksrevisionen externt.....	182
8.1.3	JO och Riksbanken.....	182
8.1.4	Vem som företräder en myndighet under regeringen	183
8.1.5	Utredningens analys.....	184
8.2	Delegation från riksrevisorerna	184
8.2.1	Inledning	184
8.2.2	Delegation från riksrevisorerna enligt Riksrevisionens interna regelverk	185
8.2.3	Möjligheten att ta tillbaka delegation.....	188
8.2.4	Delegation hos JO	188
8.2.5	Delegation i Riksbanken	189
8.2.6	Delegation i myndigheter under regeringen	190
8.2.7	Utredningens analys.....	190

8.3 Jäv och bisysslor.....	191
8.3.1 Inledning	191
8.3.2 Regler för Riksrevisionen om bisysslor, innehav av egendom och jäv	191
8.3.3 Riksrevisionens interna föreskrift om jäv eller hot mot oberoende.....	193
8.3.4 Tidigare uttalanden om bisysslor och jäv för Riksrevisionen	193
8.3.5 Förvaltningslagens bestämmelser om jäv.....	194
8.3.6 Regler om jäv och bisysslor för JO och Riksbanken.....	196
8.3.7 Regler om jäv och bisysslor i myndigheter under regeringen	197
8.3.8 Utredningens bedömning	197
8.4 Redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet	198
8.4.1 Inledning	198
8.4.2 Granskningsprocessen inom effektivitetsrevisionen	198
8.4.3 Regleringen av redovisningen av granskningar.....	199
8.4.4 Utredningens bedömning	199
9 Konsekvenser av utredningens förslag	201
9.1 Inledning.....	201
9.2 Förslagen i korthet.....	201
9.3 Kostnadsmässiga konsekvenser.....	203
9.4 Övriga konsekvenser	203
10 Författningskommentar.....	205
10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	205
10.1.1 13 kap. 5 §	205
10.1.2 Tilläggsbestämmelse 13.5.1	205
10.1.3 13 kap. 7 §	205
10.1.4 13 kap. 8 §	205
10.1.5 Tilläggsbestämmelse 13.8.1	206
10.1.6 Bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1)	206
10.1.7 Särskilt om ikraftträdande av ändringarna i riksdagsordningen.....	206
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	207
10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	207
10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om statlig revision.....	207
10.5 Förslaget till lag om ändring i instruktionen.....	208
10.5.1 Inledning	208
10.5.2 2 §	208
10.5.3 11 §	208
10.5.4 12 §	208
10.5.5 19 §	208
10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.....	209
11 Särskilt yttrande	210
12 Referenser	213

Sammanfattning

Inledning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen.

Utredningen lämnade i juni 2017 sitt delbetänkande, Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor¹. I delbetänkandet analyserades behovet av ändringar i regeringsformen mot bakgrund av de frågor som utredningen då hade att överväga.

Utredningen lämnar i detta betänkande sina bedömningar och förslag i uppdragets övriga delar.

Riksrevisorerna

Ordningen med tre riksrevisorer

Utredningen har övervägt uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna, utifrån den förändring av fördelningen som genomfördes 2010.

Utredningen konstaterar att den ändrade uppgiftsfördelningen inte kommit att innebära någon avgörande förändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Det kan vara möjligt att ytterligare stärka den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har, inom ramen för nuvarande reglering eller genom ändringar i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (instruktionen), men utredningens bedömning är att en mer långsiktig och permanent reglering bör övervägas. Utredningens sammantagna bedömning är att det tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar.

Utredningens analys pekar mot att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Ledningsmodellen skulle tydliggöra att det finns en myndighetschef, samtidigt som även de biträdande riksrevisorernas självständighet i granskningsverksamheten bevaras.

Utredningen har inte haft i uppdrag att lägga fram ett lagförslag om förändrat antal riksrevisorer, och en sådan ordning som nu skisserats kräver ytterligare utredning. En sådan utredning bör initieras i god tid innan de tre nuvarande riksrevisorernas mandatperiod löper ut, och skulle någon av de tre nuvarande riksrevisorerna lämna sitt uppdrag i förtid bör en utredning initieras vid den tidpunkten.

¹ 2016/17:URF1.

Kvalifikations- och behörighetskrav

Med behörighetskrav avses de formella krav som ställs upp för att en person ska vara behörig att inneha tjänsten, medan kvalifikationskrav avser krav på viss kompetens för uppdraget.

Utredningen konstaterar att uppdraget som riksrevisor är ett av de viktigaste uppdragen i svensk statsförvaltning. De personliga kraven på en riksrevisor måste därför sättas mycket högt, och rekryteringsbasen för uppdraget som riksrevisor är därmed begränsad. Riksdagens rekryteringsarbete bedrivs, och kan antas komma att bedrivas, på ett omsorgsfullt sätt. Det innebär enligt utredningen att det i så hög utsträckning som möjligt säkerställs att de bäst lämpade personerna kan väljas till riksrevisor. Utredningen anser att ett i lag uppställt krav på vissa kvalifikationer skulle riskera att ytterligare begränsa urvalet av kandidater till kommande rekryteringar av riksrevisor.

Utredningen har inte heller funnit anledning att ställa upp ytterligare behörighetskrav utöver de som redan gäller.

Behovet av en tillförordnad eller ställföreträdande riksrevisor

Det behöver vara möjligt för riksdagen att kunna se till att Riksrevisionen har en ledning även för det fall att en riksrevisor av någon anledning inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Utredningen föreslår därför att en tillförordnad riksrevisor ska kunna väljas av konstitutionsutskottet för en period då en riksrevisor av någon anledning lämnat uppdraget och någon ny riksrevisor inte hunnit tillträda. Förordnandet ska avse tiden fram till dess att en ordinarie riksrevisor valts och tillträtt.

Utredningens förslag innebär endast en möjlighet att utse en tillförordnad riksrevisor. Om konstitutionsutskottet i samråd med kvarvarande riksrevisor bedömer att myndigheten under en period kan fungera tillfredställande med två riksrevisor eller med en riksrevisor behöver ingen tillförordnad riksrevisor utses.

Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Utredningen konstaterar att den nuvarande mandatperioden har gällt sedan Riksrevisionen bildades och att det inte har framkommit någon allvarlig kritik mot mandatperiodens längd. Övervägande skäl talar för att behålla den nuvarande mandatperioden.

Utredningen föreslår inte heller att någon möjlighet till omval införs. Enligt utredningens bedömning innebär en möjlighet till omval otvivelaktigt en risk för att riksrevisorernas självständighet försvagas eller framstår som försvagad. Förändringar som riskerar att försvaga Riksrevisionens självständighet måste undvikas. Blotta misstanken att en riksrevisor skulle avstå från befogade slutsatser eller rekommendationer, för att stärka sina möjligheter att bli omvald, skulle allvarligt kunna rubba förtroendet för Riksrevisionen.

Behovet av karenstid

Utredningen gör bedömningen att en möjlighet till karens bör införas då ett uppdrag som riksrevisor upphör.

Att vara riksrevisor är ett ansvarsfullt uppdrag med i princip obegränsad möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, vilket kan innebära en risk för skada om informationen används otillbörligt då en riksrevisor lämnar sitt uppdrag. Frågan om en eventuell karens för en riksrevisor som lämnar sitt uppdrag, bedömningen av karenstidens längd samt eventuell ersättning under karenspe-rioden föreslås prövas av en nämnd. De närmare formerna för regleringen bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Avgångsvillkor

Löner och andra anställningsförmåner för riksrevisorerna beslutas av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Nämnden beslutar i frågor om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag.

Utredningen har uppmärksammat att den nuvarande regleringen av de ekonomiska villkor som gäller för uppdraget som riksrevisor är knapphändig. Utredningen kan konstatera att inte minst frågan om rätten till pensionsförmåner för riksrevisorer kan vålla komplikationer i praktiken. Utredningen har dessutom konstaterat att det saknas en möjlighet att behandla frågor om tillträdande riksrevisorerers villkor innan den som står inför att väljas har accepterat uppdraget.

Utredningen föreslår att riksdagsstyrelsen fattar beslut om en utredning av formerna och förutsättningarna för riksrevisorernas anställningsförmåner. En utgångspunkt för utredningens arbete bör vara att den som åtar sig att vara riksrevisor inte ska förlora på uppdraget i ekonomiskt avseende.

Riksdagen och Riksrevisionen

Utredningens genomgång har gjort klart att det parlamentariska rådet har en betydande uppgift att fylla i förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. Utredningen föreslår därför att rådets roll förstärks och förtydligas. För att tydliggöra rådets ställning föreslås dessutom att rådets namn ändras till "riksdagens råd för Riksrevisionen".

Riksdagens råd för Riksrevisionen föreslås bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp samt lika många suppleanter. Ledamöter och suppleanter i rådet ska väljas av riksdagen efter förslag från konstitutionsutskottet och finansutskottet, och det är bland dessa utskotts ledamöter och suppleanter som ledamöterna i rådet ska utses.

Ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner bör dessutom knytas till konstitutionsutskottets och finansutskottets kanslier.

Konstitutionsutskottets och finansutskottets särskilda roller i förhållande till Riksrevisionen motiverar enligt utredningen att en samrådsskyldighet för rådets ledamöter föreskrivs i förhållande till dessa utskott.

Förutom detta föreslår utredningen att en möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet i fråga om organisatoriska och andra närliggande frågor införs för riksrevisorerna på ett likartat sätt som för Riksdagens ombudsmän.

Utredningen gör bedömningen att en sammanhållen beredning av anslagsfrågorna för riksdagens kontrollmakt i dess helhet bör samlas hos konstitutionsutskottet. Ansvar för frågor om Riksrevisionen som myndighet bör därför behandlas av konstitutionsutskottet. Det innebär att beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen bör flyttas till konstitutionsutskottet liksom beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten.

Finansutskottets samlade ansvar för riksdagens budgetberedning och för frågor i riksdagen av ekonomisk-politisk innebörd begränsas inte av förslaget. Utredningen gör bedömningen att finansutskottets ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet framträder mer renodlat i och med förslaget.

Tillsyn och kvalitetssäkring

Riksrevisionen har en självständig ställning i granskningsverksamheten men är inte undantagen från de lagregler som gäller för andra myndigheter. I lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (BEA-lagen) föreskrivs t.ex. att Riksrevisionens årsredovisning ska lämnas till riksdagen. Genom finansutskottet granskas årsredovisningen på motsvarande sätt som andra myndigheters årsredovisningar, och årsredovisningen ger riksdagen ett omfattande underlag bl.a. vad gäller tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet. Finansutskottet tar även emot riksrevisorernas granskningsplan, den årliga rapporten samt Riksrevisionens uppföljningsrapport.

Utredningen föreslår en förstärkt roll för riksdagens råd för Riksrevisionen samt en skyldighet för rådet att samråda med konstitutions- och finansutskottet i frågor kring Riksrevisionen. Utredningen gör bedömningen att detta, tillsammans med den redovisning som redan finns, kommer att ge riksdagen ett tillräckligt underlag för att bedöma Riksrevisionen och dess verksamhet.

Samtidigt anser utredningen att riksdagen bör kunna ta initiativ till utvärdering av Riksrevisionens verksamhet, på motsvarande sätt som finansutskottet låter göra utvärderingar av den svenska penningpolitiken. Utvärderingen bör finansieras genom utskottens anslag för revisionsliknande utredningar.

Utredningen har även konstaterat att ett omfattande arbete genomförs på Riksrevisionen för att säkerställa en god tillsyn och kvalitetssäkring av den revisionella verksamheten.

Tillsyn av den årliga revisionen sker på motsvarande sätt som tillsyn av auktoriserade revisorer inom privat sektor, dvs. av FAR men på uppdrag av Revisorsinspektionen. Utformningen kan ifrågasättas utifrån konstitutionell synpunkt, men det bör vara riksrevisorernas uppgift att väga behovet av auktoriserade revisorer i verksamheten mot det principiella problemet. Förutom

detta genomförs ett omfattande kvalitetsarbete för att säkerställa den årliga revisionens kvalitet.

Effektivitetsrevision är inte föremål för extern tillsyn, men Riksrevisionen har vidtagit omfattande åtgärder för att kvalitetssäkra effektivitetsrevisionen och inhämtar bl.a. synpunkter från externa forskare på revisionens arbete.

En omfattande extern och kollegial utvärdering av hela den revisionella verksamheten har genomförts av den brittiska och den finska revisionsmyndigheten 2013, s.k. peer review.

Utredningen ser mycket positivt på Riksrevisionens egna initiativ, dvs. att inom ramen för de kvalitetssäkrande insatserna säkerställa god tillsyn och kvalitet, och riksrevisorerna bör även fortsättningsvis ha möjlighet att besluta om en regelbunden genomlysning av hela eller delar av verksamheten.

Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag

Riksrevisionens granskning utgör en del av riksdagens kontrollmakt och ska tillgodose riksdagens behov av underlag för debatt och beslut. Det är ett uppdrag som ställer höga krav på det revisionella innehållets relevans och kvalitet.

För att tillgodose riksdagens behov av underlag har Riksrevisionen ett brett mandat som ger möjlighet till granskning med varierad inriktning samt olika metodval och angreppssätt. Inriktningen på granskningarna liksom utformningen kan också variera över tid, bl.a. beroende på vad som bedöms som mest relevant att granska. De granskningar som genomförts t.o.m. 2015 har också inom ramen för effektivitetsrevisionens uppdrag haft olika inriktning och utformning. Det är riksrevisorerna som svarar för inriktningen på effektivitetsrevisionen utifrån vad som bedöms som relevant för riksdagen och samhället att få kunskap om. Att inriktningen förändrats över tid har även framgått av Riksrevisionens granskningsplaner.

Genomslaget av effektivitetsgranskningarna har sedan 2007 årligen följts upp av Riksrevisionen, och finansutskottet har sedan den första rapporten kommenterat uppföljningsrapporten i samband med behandlingen av Riksrevisionens årsredovisning. Även myndigheter som varit föremål för granskning har genom olika undersökningar gjort bedömningen att effektivitetsrevisionen ger ett positivt stöd och att granskningarna bidrar till verksamhetens utveckling. Samtidigt har iakttagelser och synpunkter på effektivitetsrevisionens granskningar och rapporter framförts från externa forskare och experter i olika sammanhang.

Riksrevisionen kan formellt inte påverka granskningarnas genomslag i regeringens och myndigheternas utvecklingsarbete. Effektivitetsrapporterna behandlas dock inom respektive fackutskott i riksdagen då regeringens skrivelser med anledning av rapporten inkommer. Regeringens svar bereds då som ett riksdagsärende, och ger motionsrätt. Enskilda riksdagsledamöter kan även genom interpellationer skapa ytterligare debatt. De skilda fackutskotten har möjlighet att agera utifrån revisionens iakttagelser och t.ex. föreslå beslut i riksdagen. Själva behandlingen i riksdagen innebär därför ett avsevärt genomslag för

varje rapport, och utredningen gör bedömningen att effektivitetsrevisionens granskningar har gott genomslag.

Riksdagens kontrollmakt är en grundläggande beståndsdel i det svenska folkstyret. Dess betydelse och tyngd har till följd av den konstitutionella utvecklingen ökat efter hand alltsedan tillkomsten av 1974 års regeringsform, och den framstår i dag som en betingelse för vårt politiska systems demokratiska legitimitet. Utredningen kan därför se att ytterligare åtgärder är möjliga för att uppmärksamma revisionens iakttagelser. Iakttagelserna skulle t.ex. kunna behandlas vid ett årligt uppföljande seminarium i riksdagen, och en samordning av kammarens debatter i ärenden som avser utövningen av kontrollmakten bör övervägas.

Effektivitetsrevisionens uppdrag

De aspekter på regleringen av effektivitetsrevisionens uppdrag som utredningen funnit anledning att särskilt analysera är

- vad som sägs om granskningens omfattning i 2 § 1 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (lagen om statlig revision) då det föreskrivs att Riksrevisionen får granska ”den verksamhet som bedrivs av regeringen”
- föreskriften om granskningens inriktning i 4 § andra stycket samma lag där det föreskrivs att effektivitetsrevisionen huvudsakligen ska inriktas på ”granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta”.

Effektivitetsrevisionens förhållande till regeringens arbete

Riksrevisionens befogenhet att ”granska den verksamhet som bedrivs av regeringen” måste anses vara begränsad till regeringens verkställande av riksdagens beslut. Lagregleringen av effektivitetsrevisionens uppdrag i denna del är emellertid tämligen öppen och vittomfattande. Det har också förekommit att revisionen granskat regeringens förslagsställande verksamhet, vilket ibland har lett till kritik. Det har ansetts förbehållet riksdagen, och i särskilt hög grad förväntad av riksdagsoppositionen, att kritiskt pröva de förslag som regeringen lämnar.

Effektivitetsrevision kan även ge intryck av en viss koncentration på regeringens roll i den verksamhet som bedrivs av staten, inte minst på så sätt att många av de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporter riktar sig till regeringen. Trots det gäller de iakttagelser som redovisas i granskningsrapporterna ofta nog den verksamhet som bedrivs av skilda förvaltningsmyndigheter.

Enligt utredningens bedömning är intentionerna bakom regleringen av effektivitetsrevisionens uppdrag att även regeringens styrning av förvaltningen

ska granskas, men att den huvudsakligen bör vara inriktad på den stora statliga förvaltningens resursutnyttjande, måluppfyllelse och organisation.

Utredningen anser att det saknas tillräckliga skäl att i lag avgränsa effektivitetsrevisionens uppdrag i förhållande till den verksamhet som bedrivs av regeringen, eftersom det skulle kunna riskera att revisionen av statens verksamhet inte blir så heltäckande som eftersträfvats. Utredningen förutsätter likväl att tyngdpunkten i verksamheten utgörs av granskningen av den förvaltning som lyder under regeringen och av regeringens styrning av denna förvaltning.

Effektivitetsrevisionens inriktning

Utredningen har uppmärksammat att beskrivningen av effektivitetsrevisionens uppdrag uttrycker förväntningar på Riksrevisionen som kan vara svåra att leva upp till och som kan leda till oklarhet om hur effektivitetsrevisionens arbete bör bedrivas. Inte minst kan det vara orealistiskt att lagstiftaren förväntar sig granskningar som är på en gång breda och djupa.

Lagens krav på att effektivitetsrevisionen ska inriktas på granskning avushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta är avsedda att svara mot de internationella standarderna för revisionen (*economy, efficiency* och *effectiveness*).

En revisionell granskning av statliga åtgärders *effectiveness* kan innefatta granskning av om uppställda mål har uppfyllts, men den kan också gå ut på att i ett vidare perspektiv bedöma effekterna av en åtgärd eller insats. Det kan då röra sig om samhällsekonomiska effekter, men likaväl om betydelsefulla samhällseffekter av annat slag. Sådana bedömningar kan för riksdagens del tillgodose ett behov av information om vad olika beslut och insatser har lett till. Revision av *effectiveness* kan på så sätt väl svara mot förväntningar om breda granskningar med olika perspektiv och metoder. Att avgöra i vad mån effekterna ska anses samhällsnyttiga ter sig dock som en uppgift av politisk mer än revisionell art. Revisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men bedömningen av om dessa är att anse som nyttiga eller inte bör enligt utredningen reserveras för politiska instanser.

Det finns enligt utredningen anledning att låta begreppet måluppfyllelse ensamt ge uttryck för vad som på svenska språket avses med *effectiveness* och utmönstra uttrycket samhällsnytta. Enligt utredningens mening innefattas i en bedömning av måluppfyllelse även en beskrivning av vilka effekter en insats eller åtgärd har lett till.

Den föreslagna ändringen bör inte uppfattas som en begränsning av revisionens mandat, utan som ett förtydligande av den skillnad som finns mellan revisionens uppgift och det uppdrag som folkets valda företrädare har.

Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

Hur Riksrevisionens företräds externt

Det ingår i riksrevisorernas uppdrag att företräda myndigheten utåt på samma sätt som gäller för alla myndighetschefer. I de ärenden där en riksrevisor beslutar ensam, t.ex. inom granskningsverksamheten, får det också enligt utredningens mening förutsättas att den beslutande riksrevisorn ensam företräder myndigheten.

Vilket behov en myndighet har av att klarlägga vem som företräder myndigheten i vissa specifika situationer eller frågor, liksom hur ansvaret för extern kommunikation ska fördelas, måste enligt utredningens mening bedömas av myndigheten själv. Riksrevisionens nuvarande arbetsordning på detta område är utformad på ett sätt som i huvudsak följer gängse praxis vid statliga myndigheter, och utredningen lämnar inga förslag i denna del.

Delegation från riksrevisorerna

Inom årlig revision är möjligheten till delegation från respektive riksrevisor till medarbetare i Riksrevisionen en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. När det gäller effektivitetsrevisionen är situationen en annan, och någon delegation sker normalt inte.

Enligt utredningens bedömning saknas skäl att begränsa den möjlighet till delegation som instruktionen ger riksrevisorerna. Samtidigt bör det kunna förutsättas att det normalt inte kommer att ske någon delegation av beslut inom effektivitetsrevisionen.

Jäv och bisysslor

I förvaltningslagen finns regler om jäv som gäller för alla myndigheter. Regler om bisysslor som gäller för medarbetare i Riksrevisionen finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), och för riksrevisorerna finns en bestämmelse om bisysslor i riksdagsordningen. Där finns också bestämmelser om att riksrevisorerna ska anmäla innehav och ändring i innehavet av vissa finansiella instrument. Instruktionen för Riksrevisionen innehåller också särskilda bestämmelser om förbud för riksrevisorerna att inneha egendom som medför ett ekonomiskt intresse i ett statligt aktiebolag som ska revideras av Riksrevisionen och om anmälningsskyldighet i vissa fall för personal med särskild insynställning.

Utöver regleringen i lag har Riksrevisionen, liksom andra myndigheter under riksdagen, beslutat om interna föreskrifter om tillämpningen av bl.a. regler om jäv.

Utredningen bedömer att de regler och tillämpningsföreskrifter om jäv och bisysslor som finns för Riksrevisionens verksamhet är tillräckliga och bör, om de följs, kunna säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas i granskningsverksamheten.

Redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet

I 4 § tredje stycket lagen om statlig revision föreskrivs för närvarande att resultatet av en granskning som inte endast avsett förberedande åtgärder ska redovisas i en granskningsrapport.

Riksrevisionen har i myndighetens årsredovisning redovisat de kostnader som orsakas av avslutade granskningar som inte resulterat i en rapport, även om det inte finns någon reglering som kräver detta. Att en sådan redovisning sker är något som utredningen ser mycket positivt på. I Riksrevisionens årsredovisning för 2016 har myndigheten, utöver kostnadsredovisningen, även redogjort för vilka granskningar som lagts ned under 2016 och för varje granskning lämnat en mycket kort motivering till beslutet.

Utredningen föreslår att det föreskrivs att beslut att lägga ned en granskning ska redovisas, och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport. En sådan redovisning av nedlagda granskningar kan lämpligen ske i årsredovisningen. Även i revisionsakten för en nedlagd granskning bör det finnas ett beslut där nedläggningen motiveras. Denna ordning ger omvärlden en möjlighet att bedöma om en nedläggning har skett på sakliga grunder.

Förkortningar

AES	Akademien för ekonomistyrning i staten
BEA-lagen	lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter
Brå	Brottsförebyggande rådet
ChefsJO	chefsjustitieombudsman
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
Greco	Europarådets organ för korruptionsövervakning
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
Ifac	Internationella revisorsförbundet
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Intosai	Internationella organisationen för högre revisionsorgan
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
Issai	International Standards of Supreme Audit Institutions
ISQC	International Standard on Quality Control
JO	justitieombudsman/Riksdagens ombudsmän
KÅR	Kvalitetsrådet Årlig Revision
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PAC	Public Accounts Committee
PKE	planerings- och kvalitetsenheten
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
RRV	Riksrevisionsverket
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SAI	Supreme Audit Institution, högre revisionsorgan
SOR	Standarder för offentlig revision
SOU	Statens offentliga utredningar
SRV	Statens revisionsverk
ST	Statstjänstemannaförbundet
URA	Riksrevisionens årliga uppföljningsrapport

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 13 kap. 5, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att två nya tilläggsbestämmelser 13.5.1 och 13.8.1 ska införas med följande lydelse,

dels att bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1) ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast ovanför 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt riksdagsstyrelsens Föreslagen lydelse
framställning 2017/18:RS4*

13 kap.

5 §

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

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

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

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

Tilläggsbestämmelse 13.5.1

Konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av en riksrevisor, samråda med en riksrevisor om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

7 §

Riksdagen får enligt 13 kap. 8 § regeringsformen skilja en riksrevisor från uppdraget. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet får besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Om en *riksrevisor avgår* i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Om en *riksrevisors uppdrag upphör* i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Riksrevisionens parlamentariska råd

Riksdagens råd för Riksrevisionen

8 §

Riksdagen väljer för valperioden *Riksrevisionens parlamentariska råd*.

Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp som avses i 3 kap. 5 §. *Suppleanter ska inte utses*.

Riksdagen väljer bland rådets ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljs var för sig.

Riksdagen väljer för valperioden *riksdagens råd för Riksrevisionen*.

Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp som avses i 3 kap. 5 §.

Tilläggsbestämmelse 13.8.1

Konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av riksdagens råd för Riksrevisionen.

Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter.

Bilaga (tilläggsbestämmelse 7.5.1)

- | | |
|---|--|
| 1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om | 1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om |
| a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, | a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, |
| b) lagstiftning om radio, television och film, | b) lagstiftning om radio, television och film, |
| c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, | c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, |
| d) press- och partistöd, | d) press- och partistöd, |
| e) Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget och åtal mot riksrevisor, | e) Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor, <i>Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen.</i> |
-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Organ/befattning	Månadsarvode i procent av arvode som riksdagsledamot	Organ/befattning	Månadsarvode i procent av arvode som riksdagsledamot
1. Sveriges riksbank		1. Sveriges riksbank	
Fullmäktiges ordförande:	27,5	Fullmäktiges ordförande:	27,5
Fullmäktiges vice ordförande:	23	Fullmäktiges vice ordförande:	23
Annan fullmäktig:	14	Annan fullmäktig:	14
Suppleant för fullmäktig:	3,5	Suppleant för fullmäktig:	3,5
2. Riksdagsstyrelsen		2. Riksdagsstyrelsen	
Vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15	Vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15
Företrädaren för en partigrupp utan vald ledamot i riksdagsstyrelsen	15	Företrädaren för en partigrupp utan vald ledamot i riksdagsstyrelsen	15
3. <i>Riksrevisionens parlamentariska råd</i>		3. <i>Riksdagens råd för Riksrevisionen</i>	
Ordförande:	10	Ordförande:	10
Vice ordförande:	7,5	Vice ordförande:	7,5
Ledamot som inte är ordförande eller vice ordförande:	2	Ledamot som inte är ordförande eller vice ordförande:	2
		Suppleant:	1

3 §

Den som gör en resa för att fullgöra något sådant uppdrag som räknas upp i 1–2 §§ har rätt till resekostnadsersättningar och traktamente enligt andra stycket.

Resekostnadsersättningar och traktamente lämnas	Resekostnadsersättningar och traktamente lämnas
1. för riksdagsledamöter enligt regler i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter efter samordning med den resekostnads- och traktamentsersättning som i övrigt lämnas från Riksdagsförvaltningen,	1. för riksdagsledamöter enligt regler i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter efter samordning med den resekostnads- och traktamentsersättning som i övrigt lämnas från Riksdagsförvaltningen,
2. för ledamöter i <i>Riksrevisionens parlamentariska råd</i> enligt bestämmelser i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,	2. för ledamöter och suppleanter i <i>riksdagens råd för Riksrevisionen</i> enligt bestämmelser i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,
3. för fullmäktige och suppleanter för fullmäktige i Riksbanken som inte är riksdagsledamöter enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtalet gäller för arbetstagare hos Riksbanken och	3. för fullmäktige och suppleanter för fullmäktige i Riksbanken som inte är riksdagsledamöter enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtalet gäller för arbetstagare hos Riksbanken och
4. för övriga uppdragstagare enligt samma bestämmelser som för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen.	4. för övriga uppdragstagare enligt samma bestämmelser som för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,

4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna *och tillförordnade riksrevisorer,*

4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av *granskningen* ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av *en granskning* ska redovisas i en granskningsrapport. *Beslut att lägga ned en granskning ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas på annat sätt.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen att 2, 11, 12, 17 och 19 §§ och rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

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

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

Vid Riksrevisionen *ska också* *finns också* Riksrevisionens parlamentariska råd *riksdagens råd för Riksrevisionen*.
finnas.

I 13 kap. 5, 6 och 8 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorer *och Riksrevisionens parlamentariska råd.*

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

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

Riksrevisionens parlamentariska råd ***Riksdagens råd för Riksrevisionen***

11 §

Riksrevisionens parlamentariska råd följer granskningsverksamheten.

Det parlamentariska rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

Riksdagens råd för Riksrevisionen ska följa granskningsverksamheten.

Rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation.

Rådet ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden.

12 §

Riksrevisorerna ska för *Riksrevisionens parlamentariska råd* redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

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

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

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

17 §

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna i *Riksrevisionens parlamentariska råd* finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning ska ledamöternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna och suppleanterna i *riksdagens råd för Riksrevisionen* finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna och suppleanterna gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning ska ledamöternas och suppleanternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

19 §

Riksdagens *finansutskott* svarar för att revision sker av Riksrevisionen.

Riksdagens *konstitutionsutskott* svarar för att revision sker av Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Föreslagen lydelse

1 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

2.1.1 Utredningens direktiv och delbetänkande

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Enligt direktiven skulle uppdraget delredovisas senast i juni 2017 och slutredovisas senast den 31 december 2017. Tiden för slutredovisning förlängdes senare till den 14 februari 2018.

Utredningen lämnade i juni 2017 sitt delbetänkande, *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*². I delbetänkandet analyserades behovet av ändringar i regeringsformen mot bakgrund av de frågor som utredningen då hade att överväga.

Utredningen föreslog i delbetänkandet att bestämmelsen om riksrevisorernas antal ska flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

I delbetänkandet föreslogs också ändringar i proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Det ska föreskrivas i regeringsformen att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna måste enas om ett beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Det ska också framgå av regeringsformen att konstitutionsutskottet får besluta om att inleda en särskild utredning av de omständigheter som kan föranleda entledigande. En sådan utredning ska utföras av JO, varför det också föreslås en ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) där det ska framgå att en ombudsman är skyldig att biträda utskottet med en sådan utredning.

Slutligen föreslogs i delbetänkandet att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas av Riksrevisionen ska flyttas från lagen om statlig revision till regeringsformen.

Direktiven i sin helhet bifogades delbetänkandet som bilaga. I det följande sammanfattas de delar av utredningens uppdrag som kvarstår inför detta slutbetänkande.

2.1.2 Riksrevisorerna

Utredningen ska överväga uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna. Om det också i fortsättningen bör finnas en administrativt ansvarig riksrevisor ska utredningen överväga om, och i så fall på vilket sätt, den rollen bör förstärkas i förhållande till de andra riksrevisorerna. Utredningen ska överväga om en ordning liknande den för JO, med en chefsJO, bör införas för Riksrevisionen.

² 2016/17:URF1.

Utredningen ska även överväga om en ordning med ställföreträdare, så som gäller för JO, bör införas för riksrevisorerna.

Utredningen ska pröva frågan om mandatperiodens längd och utformning, och även möjligheten till omval. Det kan övervägas om det, när det finns särskilda skäl, ska finnas möjlighet att välja en riksrevisor för en kortare eller längre period än den huvudsakligen föreskrivna. Utredningen ska också se över kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorer.

Utredningen ska pröva om det bör finnas en karenstid efter att ha varit riksrevisor. Utredningen ska i det sammanhanget beakta vad den utredare kommer fram till som har fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om, respektive åta sig, vissa typer av anställningar och uppdrag (dir. 2016:26).

Utredningen ska överväga om det finns skäl att utveckla vilka villkor som bör gälla för en riksrevisor som slutar, särskilt om han eller hon slutar i förtid, och hur en eventuell karenstid bör påverka avgångsvillkoren.

2.1.3 Riksdagen och Riksrevisionen

Utredningen ska behandla frågan hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas. En fråga är om den parlamentariska insynen i och uppföljningen av Riksrevisionens verksamhet bör öka och i så fall i vilka avseenden. Det kan finnas skäl att samordna eller samla ansvaret i riksdagen för Riksrevisionen. Ett alternativ till den nuvarande ordningen kan vara att någon typ av nämnd inrättas inom riksdagen för frågor om styrning av Riksrevisionen. Utredningen ska vidare överväga vilka resurser som bör finnas för riksdagens myndighetsstöd och myndighetsstyrning särskilt när det gäller Riksrevisionen.

I sammanhanget ska frågor om tillsyn av Riksrevisionen och av den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen tas upp. En möjlighet kan enligt direktiven vara att en privat revisor granskar ett antal enskilda revisionsuppdrag. En annan möjlighet är att genomföra s.k. peer review av effektivitetsrevisionen. Utredningen ska överväga om tillsynen av revisionen bör förändras och i så fall på vilket sätt samt på vems uppdrag tillsynen genomförs.

2.1.4 Effektivitetsrevisionen

Uppdraget omfattar också att utreda effektivitetsrevisionens uppdrag, kvalitet och genomslag. En del av detta är enligt direktiven att analysera hur riksdagens beslut 2010 om effektivitetsrevisionens inriktning har genomförts av Riksrevisionen. Om utredningen bedömer att genomslaget av effektivitetsrevisionens arbete behöver bli bättre bör utredningen enligt direktiven överväga åtgärder för att öka genomslaget. Utredningen ska överväga om det finns skäl att

föreslå någon ändring av regleringen i syfte att förtydliga eller förändra avgränsningen av effektivitetsrevisionens uppdrag.

Vidare ska utredningen se över kravet på redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet och om det finns skäl att förtydliga riksdagens krav på när och hur Riksrevisionen ska redovisa granskningar för riksdagen.

2.1.5 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

I direktiven anges att Riksrevisionens ledning består av riksrevisorerna, i vilkas uppdrag det ingår att företräda myndigheten utåt och att det därutöver finns bestämmelser i Riksrevisionens arbetsordning om i vilken form Riksrevisionen företräds externt. Utredningen ska analysera hur Riksrevisionen företräds externt.

Vidare anges i direktiven att utgångspunkten i granskningen är att ärendena beslutas av respektive riksrevisor. Utredningen ska analysera frågor om delegering från riksrevisorerna och vem som beslutar om revisionsrapporter inom både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen.

Utredningen ska också överväga om nu gällande jävsregler är tillräckliga när det gäller verksamheten vid Riksrevisionen.

2.1.6 Övriga frågor

Utredningen ska beakta forskning om Riksrevisionen när det är påkallat. Utredningen bör också överväga om det finns skäl för den att ta del av relevanta lösningar i andra länder på de frågor som utredningen ska hantera. I utredningsarbetet bör utrymme ges för att hämta in experters synpunkter inom aktuella områden.

I budgetpropositionen för 2015³ anförde regeringen att den avsåg att låta utreda regeringens utvärderingsresurser och deras organisering. En översyn av omfattningen av regeringens utvärderingsinsatser och av hur dessa bör organiseras bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen ska följa arbetet i utredningen under regeringen, och vid behov samråda med den samma.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i februari 2017 och antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning. I juni 2017 överlämnade utredningen ett delbetänkande, *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*⁴. I detta slutbetänkande överlämnar utredningen förslag i övriga delar.

Sammanträden med utredningens ledamöter och experter har under den sammantagna utredningstiden ägt rum vid elva tillfällen.

³ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 2.

⁴ 2016/17:URF1.

Samtliga f.d. riksrevisorer, förutom Margareta Åberg, har intervjuats bl.a. om effektivitetsrevisionens uppdrag och oberoende, tillsynen av den årliga revisionen samt för- respektive nackdelar med ett tredelat ledarskap. Även Riksrevisionens personalorganisationer, Saco-S och ST har ombetts redovisa organisationernas erfarenhet av ordningen med tre riksrevisorer.

Utredningen har intervjuat ordföranden samt vice ordföranden i det parlamentariska rådet om rådets funktion och verksamhet.

Även ordföranden i Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna har intervjuats inom ramen för utredningen.

Utredningen har lagt ut tre uppdrag. Ett sådant om effektivitetsrevisionens uppdrag har genomförts av f.d. revisionsrådet Jan-Eric Furubo. Ett uppdrag om granskningsrapporternas kvalitet har genomförts av docent Nils Hertting. Ett uppdrag om effektivitetsrevisionens genomslag har genomförts av f.d. revisionsdirektören Lars-Göran Gustafsson.

Den 29 september 2017 hölls även ett seminarium om effektivitetsrevisionens uppdrag, kvalitet och genomslag. Förutom ledamöter från riksdagens konstitutionsutskott och finansutskott var de tre riksrevisorerna inbjudna till seminariet. Vid seminariet deltog forskare från olika discipliner i en paneldiskussion: Louise Bringselius, docent i företagsekonomi vid Lunds universitet, Matz Dahlberg, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, Margareta Hallberg, professor i vetenskapsteori vid Göteborgs universitet, Nils Hertting, docent i statskunskap vid Uppsala universitet samt Shirin Ahlbäck Öberg, docent i statskunskap vid Uppsala universitet. Även medarbetare från Riksrevisionen var inbjudna att närvara. Vid seminariet redovisades de rapporter som utredningen beställt, och som fogas till detta betänkande som bilagor, av respektive författare.

Utredningen har även samrått med Utredningen om regeringens analys- och utvärderingsresurser⁵.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt. I kapitel 1 lämnar utredningen de författningsförslag som är motiveras av utredningens förslag, och i kapitel 2 ges en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete.

I kapitel 3 redovisas utredningens bedömningar när det gäller frågeställningar kring riksrevisorerna och regleringen av deras uppdrag, och i kapitel 4 behandlas de frågeställningar som rör förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen.

I kapitel 5 behandlas tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och dess verksamhet. Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag analyseras i kapitel 6.

Utredningens analys och förslag när det gäller effektivitetsrevisionens uppdrag behandlas i kapitel 7.

⁵ Fi 2017:06.

I kapitel 8 behandlas vissa övriga frågor i uppdraget, såsom externt företräde, delegation från riksrevisorerna, jäv och bisysslor samt redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet.

Utredningens bedömning av konsekvenser av utredningens förslag framgår av kapitel 9.

Utredningens författningskommentar redovisas i kapitel 10.

De särskilda yttranden och reservationer som inkommit när det gäller utredningens förslag redovisas i kapitel 11.

2.4 Kort om Riksrevisionen

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens uppdrag är att granska genomförandet och resultatet av statliga insatser genom effektivitetsrevision och årlig revision. Förutom detta bedriver Riksrevisionen en omfattande internationell verksamhet.

2.4.1 Myndighetens verksamhet

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

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

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

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

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas årligen i en granskningsplan. De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen redovisas därefter i en årlig rapport som behandlas av riksdagen. Riksrevisionen lämnar dessutom en uppföljningsrapport om resultatet av granskningsverksamheten inom såväl effektivitetsrevi-

sion som årlig revision. Vart fjärde år lämnas även en uppföljningsrapport om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete.

Förutom detta redovisar Riksrevisionen sin verksamhet i myndighetens årsredovisning som överlämnas till riksdagen och behandlas av finansutskottet.

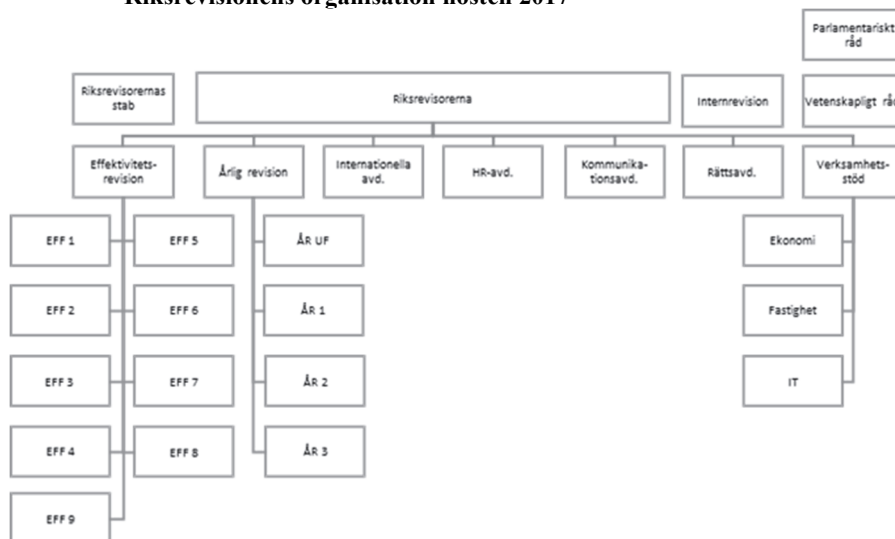
2.4.2 Myndighetens organisation

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer. Deras ansvar och uppgift framgår av regeringsformen och instruktionen för Riksrevisionen. En av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar.

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

Riksrevisionen har kontor i Stockholm, Uppsala och Jönköping. Hösten 2017 hade myndigheten cirka 340 anställda, varav 41 procent inom årlig revision och 35 procent inom effektivitetsrevision. Sju procent av de anställda arbetar enbart inom den internationella verksamheten medan 16 procent arbetar inom avdelningen för verksamhetsstöd.

Riksrevisionens organisation hösten 2017



Riksrevisionen har sju avdelningar. Förutom avdelningen för effektivitetsrevision, avdelningen för årlig revision och den internationella avdelningen består myndigheten av HR-avdelningen, kommunikationsavdelningen, rättsavdelningen samt avdelningen för verksamhetsstöd. Dessutom finns vid myndigheten riksrevisorernas stab.

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

2.4.3 Anslag och kostnader

2017 års anvisade medel för anslaget 1:15 Riksrevisionen uppgick till 324,2 miljoner kronor, medan de anvisade medlen för anslaget 1:5 Riksrevisionen: internationellt utvecklingssamarbete uppgick till 50 miljoner kronor.⁶

Enligt Riksrevisionen uppgick kostnaderna för 2017 till 370 miljoner kronor. Utav dessa hänfördes cirka 45 procent till den årliga revisionen (166 miljoner kronor), 39 procent (146 miljoner kronor) till effektivitetsrevisionen och 12 procent (43 miljoner kronor) till den internationella verksamheten samt 4 procent (15 miljoner kronor) till nationellt revisionsorgan⁷. Riksrevisionen har även skickat transfereringar (bidrag) på 8,5 miljoner kronor inom det internationella utvecklingssamarbetet.

2.4.4 Riksrevisionens parlamentariska råd

För varje mandatperiod väljer riksdagen Riksrevisionens parlamentariska råd som ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet. Rådet ska följa granskningsverksamheten, och riksrevisorerna ska redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs för rådets ledamöter. Därutöver kan riksrevisorerna redovisa principiella och viktiga förändringar av t.ex. verksamhetens inriktning, ansvarsfördelning och organisation för rådet. Innan ett beslut om anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar även presentera förslaget för Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp i riksdagen, dvs. för närvarande åtta ledamöter.

2.4.5 Vetenskapliga rådet

Enligt lag ska det även finnas ett vetenskapligt råd vid Riksrevisionen som bidrar med råd i sakfrågor och frågor om metoder och metodutveckling. Ledamöternas uppdrag är att ge synpunkter av mer principiell art på Riksrevisionens verksamhet utifrån bedömningar av genomförda granskningar. Ledamöterna kan också lämna förslag på granskningsfrågor som de anser att Riksrevisionen bör ta sig an. Det vetenskapliga rådet är även ett forum för diskussion av aktuella frågeställningar i forskning och i andra sammanhang som är av relevans för Riksrevisionens verksamhet. Rådet bestod 2017 av nio ledamöter som representerade olika vetenskapsområden och olika expertkunskaper.

⁶ Budgetpropositionen för 2017.

⁷ Nationellt revisionsorgan innebär aktiviteter inom omvärldsriktad verksamhet, t.ex. internationell samverkan inom Intosai, Eurosai, nordiskt samarbete, riksrevisorernas externa aktiviteter och medverkan på konferenser och seminarier. Nationellt revisionsorgan omfattar även aktiviteter som rör obligatoriska uppgifter såsom vetenskapliga rådet, parlamentariska rådet, årlig rapport och uppföljningsrapport.

3 Riksrevisorerna

3.1 Ordningen med tre riksrevisorer

Utredningens analys: En analys av hur ordningen med tre riksrevisorer har fungerat efter den förändrade uppgiftsfördelningen 2010 visar att det tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar. En översyn av ledningsstrukturen bör genomföras.

3.1.1 Inledning

Enligt 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen (RF) leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer.

I andra stycket föreskrivs att riksrevisorerna självständigt beslutar vad som ska granskas med beaktande av de bestämmelser som finns i lag. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Enligt 13 kap. 9 § RF meddelas ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen i riksdagsordningen och i annan lag.

Utredningen har i uppdrag att klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, fungerat. Fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen ska övervägas.

Utredningen ska även överväga uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna. Om det också fortsättningsvis bör finnas en administrativt ansvarig riksrevisor ska utredningen överväga om, och i så fall på vilket sätt, den rollen bör förstärkas i förhållande till de andra riksrevisorerna. Utredningen ska överväga om en ordning liknande den för JO, med en chefsjustitieombudsman, bör införas för Riksrevisionen.

3.1.2 Tidigare uttalanden

Riksdagskommittén föreslog 2000 att Riksrevisionen skulle ledas av en riksrevisor.⁸ Under konstitutionsutskottets remissbehandling av Riksdagskommitténs förslag framförde Riksdagens revisorer och Statskontoret att revisionsmyndigheten borde ledas av ett kollegium som gemensamt besitter beslutsbefogenheten över revisionsrapporterna. JO pekade i sitt remissvar på att erfarenheterna av en modell med fyra valda ombudsmän, varav en administrativ chef, var mycket goda.⁹

I betänkande 2000/01:KU8 godkände konstitutionsutskottet riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen. Av betänkandet framgår omständigheter som talade för att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av fler än

⁸ Framst. 1999/2000:RS1 s. 39.

⁹ Bet. 2000/01:KU8 s. 13.

en riksrevisor. Enligt utskottet skulle det vara lämpligt att antalet personer i myndighetens ledning var tre, för att uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet. Utskottet anförde vidare att utskottet inte var berett att ställa sig bakom en ordning som innebar ett krav på gemensamma beslut när myndighetsledningen består av flera personer. Det är inte en lämplig ordning att bedömningar i en granskningsrapport eller om lämpliga granskningsobjekt är föremål för majoritetsbeslut, menade utskottet.¹⁰

JO pekade i sitt remissvar på möjligheten att överväga en lösning liknande den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän. Modellen innebär att granskningsverksamheten utförs helt självständigt av de fyra av riksdagen valda ombudsmännen, medan myndigheten i administrativt hänseende leds av den av dem som riksdagen utsett till chef.

Konstitutionsutskottet ansåg att den nya revisionsmyndigheten borde ledas av tre personer med självständig beslutsbefogenhet för var och en av dem, medan de administrativa frågorna kunde avgöras kollegialt eller av endast en av dem, med stöd av en delegationsmöjlighet. Ett alternativ var enligt utskottet att en av de tre tjänsterna inrättas som en cheftjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Beslutsfattandet i administrativa frågor, liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, borde närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet, menade utskottet.¹¹

I proposition 2001/02:73 föreslog regeringen, i enlighet med riksdagens beslut med anledning av betänkande 2000/01:KU8, att det i regeringsformen skulle föreskrivas att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen biföll regeringens förslag i denna del.¹²

Förslag om den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna kom att behandlas i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) samt i den påföljande proposition 2001/02:190. Förslagen redovisas närmare i avsnitt 3.1.3.

Riksrevisionsutredningen 2008

Riksdagsstyrelsen beslutade 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp riksrevisionsreformen. Utredningen behandlade det tredelade ledarskapet och kom fram till att föresatserna med ett tredelat ledarskap (mindre sårbarhet och bredare kompetens utan förlorad tydlighet och effektivitet) inte hade infriats fullt ut.¹³ Tredelningen hade skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. De omfattande bytena av riksrevisorer, så ofta som vartannat och vart tredje år, hade också skapat problem i den löpande verksamheten och dragit kraft ur organisationen, eftersom det tar relativt lång

¹⁰ Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

¹¹ Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

¹² Bet. 2001/02:KU25.

¹³ 2008/09:URF1 s. 87 f.

tid för en tillträdande riksrevisor att inrätta sig. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida fungerade inte systemet med den tredelade ledningen i alla delar i enlighet med intentionerna bakom reformen, menade utredningen.

Fördelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

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

Nackdelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

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

Utredningen ansåg dock, mot bakgrund av att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu hade verkat en hel sjuårig mandatperiod, att det var för tidigt att föreslå genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. Utredningen föreslog vissa korrigeringar vad gäller riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning. Dessa redovisas i avsnitt 3.1.3.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag i fråga om riksrevisorernas ställning förordade flera remissinstanser en mer omfattande översyn av ledningsformerna, och att endast en riksrevisor borde leda myndigheten. Vissa remissinstanser framförde att utredningens förslag om en korrigering av riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning i och för sig var ett steg i rätt riktning men inte tillräckligt. Andra remissinstanser menade att förslaget inte skulle bidra till en förbättring, utan snarare det motsatta. Riksrevisionen ansåg att en lösning med *en* riksrevisor var att föredra framför den ordning som utredningen föreslog.

Utredningens intervjuer med tidigare riksrevisorer

Inom ramen för den nu pågående utredningen har intervjuer genomförts med samtliga f.d. riksrevisorer.¹⁴ Riksrevisorerna har i dessa intervjuer belyst både för- och nackdelar med det nuvarande systemet med tre riksrevisorer.

Tre riksrevisorer innebär enligt de intervjuade en möjlighet att komplettera varandra kompetensmässigt och skapa en allsidig belysning av olika frågeställningar. Ledningsstrukturen med tre riksrevisorer innebär att en eventuell jävssituation kan lösas relativt enkelt, och tre riksrevisorer ger en starkare organisation i situationer av motgång, vilket kan förekomma i samband med

¹⁴ Förutom Margareta Åberg.

granskning av andra verksamheter. Den ursprungliga idén med rullande mandatperioder för riksrevisorerna var att en sådan ordning skulle bidra till att skapa kontinuitet i ledningsfunktionen och ett institutionellt minne.

Samtidigt finns det enligt riksrevisorerna tydliga nackdelar med systemet. Tre riksrevisorer kan innebära olika synsätt vad gäller ledarskap, olika utgångspunkter för granskning samt olika syn på kvalitet m.m. Konstruktionen kräver ett samarbete mellan riksrevisorerna och att alla tre är överens om t.ex. organisationens utformning. Konstruktionen förutsätter också att den administrativt ansvariga riksrevisorn förstår att samråda med de övriga. Tre riksrevisorer kan uppfattas som ett otydligt ledarskap gentemot personalen och i samband med externa kontakter. Det omfattande antalet byten av riksrevisorer, som bl.a. de rullande mandatperioderna har bidragit till, har påverkat kontinuiteten i verksamheten negativt och inneburit viss ineffektivitet. Utformningen av ledningsfunktionen är dessutom unik i förhållande till andra myndigheter, men även i förhållande till andra länders revisionsmyndigheter.

Sammantaget uttryckte flertalet riksrevisorer att det antagligen är enklare med endast en riksrevisor och att det är den mest realistiska ledningsformen på sikt. Vid en förändring till en riksrevisor bör dock en eller två biträdande riksrevisorer övervägas för att säkerställa en stark organisation. Om Riksrevisionen leds av endast en riksrevisor måste en väl fungerande delegationsordning utformas, bl.a. för att säkerställa en oberoende granskning.

3.1.3 Uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning

Frågan om den administrativa ledningen, och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna, behandlades vid myndighetens bildande i betänkandet Regler för Riksrevisionen¹⁵ samt i den påföljande propositionen¹⁶.

I propositionen föreslogs ändringar i riksdagsordningen, en lag med instruktion för Riksrevisionen, en lag om revision av statlig verksamhet samt ett antal följändringar i andra lagar. Utgångspunkten var att finna en form för den administrativa ledningen som fullt ut beaktar kravet på riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten. Samtidigt skulle Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt för att kunna genomföra sin uppgift. Av propositionen framgår att det inte var helt enkelt att förena dessa båda aspekter. När en riksrevisor ska bestämma hur en viss granskning ska genomföras är t.ex. de ekonomiska resurserna av betydelse.

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

I utredningen och propositionen uppmärksammades även att om det administrativa ledningsansvaret utövades av den riksrevisor som var äldst i tjänst

¹⁵ SOU 2001:97.

¹⁶ Prop. 2001/02:190.

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

När det gäller den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna föreslogs sammanfattningsvis följande¹⁷:

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

Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att riksrevisorernas beslut om vad som ska granskas ska redovisas i en sammanhållen granskningsplan, även om var och en av riksrevisorerna beslutar inom sina granskningsområden, sedan han eller hon samrått med de båda andra riksrevisorerna om vad som ska granskas. Det är enligt utskottet angeläget att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras samtidigt som det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.¹⁸ Riksdagen biföll utskottets förslag.

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

Konstitutionsutskottet hämtade in ett yttrande från Lagrådet, som pekade på vissa oklarheter i förslaget. Utskottet var inte heller berett att ställa sig bakom en ordning som innebär att granskningens huvudsakliga inriktning ska beslutas gemensamt. Utskottet föreslog att riksrevisorerna ska besluta inom

¹⁷ Prop. 2001/02:190 s. 116 f.

¹⁸ Bet. 2002/03:KU12 s. 14.

sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha, att de dessförinnan ska samråda med varandra samt att riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan. Utskottet påminde samtidigt om sitt tidigare uttalande, att det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas mot tre separata delar. Utskottet underströk också att den ordning som utskottet föreslog inte hindrar att besluten redovisas i en sammanhållen granskningsplan.¹⁹

Riksrevisionsutredningen 2008

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

Utredningen föreslog att den av riksrevisorerna som enligt riksdagsordningen svarar för den administrativa ledningen skulle få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar.²⁰ Det utökade ansvaret innebar att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning samt ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som tidigare innehades av riksrevisorerna gemensamt, skulle föras över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Även beslut om myndighetens anslagsframställning borde fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar enligt utredningen. Denna riksrevisor skulle således bli ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut inom dessa områden borde naturligtvis samråd ske med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare enligt utredningen.

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

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

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

¹⁹ Bet. 2006/07:KU6 s. 12.

²⁰ 2008/09:URF1 s. 87 f.

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

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

Nuvarande reglering

Efter behandlingen av Riksrevisionsutredningens förslag föreskrivs i instruktionen följande.

4 § Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

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

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

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

4 a § Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om förslag till anslag för Riksrevisionen på statsbudgeten. Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar även om årsredovisningen för Riksrevisionen.

4 b § Riksrevisorn med administrativt ansvar ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

Enligt 5 § beslutar riksrevisorn med administrativt ansvar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av Riksdagsförvaltningen.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som han eller hon ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i

första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst fatta beslut i frågan (2 § andra stycket).

Genom Riksrevisionens arbetsordning, som beslutas av riksrevisorn med administrativt ansvar efter samråd med övriga riksrevisorer, kan området för riksrevisorernas gemensamma beslutsfattande påverkas. Riksrevisionens arbetsordning från september 2017 föreskriver inte gemensamma beslut i samma utsträckning som tidigare arbetsordning.

Utredningens intervjuer med tidigare riksrevisorer

I samband med utredningens intervjuer med samtliga tidigare riksrevisorer har framkommit att systemet med tre riksrevisorer, oavsett rollfördelningen, förutsätter en särskild form av samarbete mellan riksrevisorerna. Samtliga riksrevisorer behöver vara överens om t.ex. organisationens utformning, kompetensförsörjningen, inriktningen etc. En förutsättning är också att riksrevisorn med administrativt ansvar förstår att samråd måste ske med de båda andra riksrevisorerna, och det administrativa ansvaret bör därför läggas på den riksrevisor som har de bästa personliga förutsättningarna för uppdraget.

Om det tredelade ledarskapet behålls anser vissa av riksrevisorerna att ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna måste tydliggöras ytterligare. Det förekommer att riksrevisorer inte har en samsyn, t.ex. vad gäller resursfördelningen, och det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna och den administrativt ansvariga riksrevisorn är tydlig.

Andra riksrevisorer menar dock att den administrativa riksrevisorns makt bör reduceras i det fall att det tredelade ledarskapet ska behållas. Som riksrevisor har man ansvar för de granskningsrapporter som man själv beslutar om, och riksrevisorn måste därför få resurser och utrymme att t.ex. rekrytera den kompetens som man anser sig behöva för att fullfölja uppdraget. Riksrevisorn med administrativt ansvar kan inte ha egen beslutanderätt i dessa delar.

Personalorganisationernas erfarenheter

Utredningen har gett Riksrevisionens personalorganisationer, Saco-S och ST, möjlighet att redovisa organisationernas erfarenhet av hur ordningen med tre riksrevisorer har fungerat. I ett gemensamt yttrande till utredningen uppger personalorganisationerna bl.a. att det bland personalen råder delade meningar om hur det tredelade ledarskapet fungerar. Erfarenheterna varierar från att ledarskapet uppfattas som problematiskt till att det har fungerat utmärkt.

Det tredelade beslutsfattandet i enskilda granskningsärenden, enligt 4 § instruktionen, har tillämpats uteslutande inom effektivitetsrevisionen. För den årliga revisionen finns ingen sådan uppdelning, utan så gott som all beslutanderätt har hittills varit delegerad till ansvariga revisorer. Ansvaret för den internationella verksamheten har ofta varit uppdelat såtillvida att en riksrevisor sköter biståndsärenden, en annan sköter samarbetsfrågor inom internationella revisionsorgan och en tredje hanterar EU-ärenden. Ansvarsfördelningen har dock varierat genom åren.

Personalorganisationerna bedömer att det tredelade ledarskapet inte utgör något problem för de flesta medarbetare i den dagliga verksamheten. De ärenden som de tre riksrevisorerna gemensamt ska besluta om ligger för de flesta medarbetare långt ifrån deras vardag.

Det som personalorganisationerna bedömer som brister eller problem i det tredelade ledarskapet är om det uppstår samarbetssvårigheter mellan riksrevisorerna. Då medför den tredelade ordningen ett otydligt ledarskap. Det går inte heller att utesluta att det tredelade ledarskapet medfört att flera riksrevisorer har lämnat uppdraget i förtid, vilket tagit kraft från organisationen. Det finns även erfarenhet av att riksrevisorer inför en del beslut ägnat relativt mycket tid åt att samordna sig sinsemellan i detalj, för att komma till en kompromiss, vilket framför allt har påverkat den inre effektiviteten i Riksrevisionen.

3.1.4 Uppgiftsfördelningen hos Riksdagens ombudsmän

I 13 kap. 6 § RF föreskrivs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän). Av 13 kap. 2 § RO framgår att riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän.

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

Ordningen med en chefsJO tillkom på förslag av 1972 års JO-utredning.²¹ I sitt betänkande hänvisade utredningen till ordningen med en ordförande i Högsta domstolen. Enligt utredningen borde man dock för JO:s del gå ett steg längre. ChefsJO borde således inte bara ha särskilda administrativa befogenheter utan även ett särskilt ansvar för hela JO-ämbetets verksamhet och en rätt att ge allmänna riktlinjer för de andra ombudsmännens handlande. ChefsJO borde också enligt utredningen planlägga arbetet på längre sikt, bedöma behovet av intensifierad tillsyn inom vissa rättsområden och inrikta arbetet därefter samt överväga nya metoder att utöva tillsyn över myndigheterna. Han eller hon skulle dock inte kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de ska avgöra ett enskilt ärende.²²

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

²¹ SOU 1975:23.

²² SOU 1975:23 s. 178.

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

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

Det kan konstateras att justitieombudsmännens granskningsverksamhet utförs helt självständigt, på motsvarande sätt som riksrevisorernas. Ombudsmännen har alltså en självständig ställning gentemot varandra. Det har bl.a. kommit till uttryck i konstitutionsutskottets uttalanden om att det inte får förekomma någon form av överprövning från chefsJO:s sida av de övriga ombudsmännens beslut.²³

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

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

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

En ytterligare skillnad är att chefsJO ska samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. Konstitutionsutskottet ska också, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art (tilläggsbestämmelse 13.2.1 RO). Innan en justitieombudsman påkallar ett sådant samråd med utskottet ska dock ombudsmannen samråda med chefsJO.

²³ Bet. 1986/87:KU2 s. 42.

3.1.5 Norge, Danmark och Finland

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

Den danska riksrevisionen (Rigsrevisionen) leds av en riksrevisor som utses av folketinget på förslag av de s.k. statsrevisorerna. De sex statsrevisorerna, samt deras ersättare, är politiker och fungerar i praktiken som ett fristående revisionsutskott. Chefer och medarbetare vid myndigheten anställs av riksrevisorn.

I Finland leds Statens revisionsverk (SRV) av en generaldirektör. Generaldirektören beslutar självständigt i alla väsentliga ärenden, och beslut om berättelsen till riksdagen, myndighetens budgetförslag eller något annat betydande ärende får inte delegeras till någon annan tjänsteman. Övriga bestämmelser om beslutsfattandet vid revisionsverket och om tjänstemännens uppgifter framgår av arbetsordningen som fastställs av revisionsverket.

3.1.6 Utredningens analys

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En svårighet med en sådan ordning är att de båda övriga riksrevisorerna kan hävda att det i riksdagens mandat ligger att de är självständiga inte bara i fråga om vad som ska granskas utan även när det gäller hur det ska ske. Det innebär i sin tur att de är beroende av vilka resurser och vilka slag av kompetenser som står till deras förfogande. Det fordras därför att en chefsriksrevisor samråder med de övriga riksrevisorerna, förmodligen i fler avseenden, t.ex. i rekryteringsfrågor, än vad som formellt gäller för chefsJO. Det finns emellertid en risk för att ett krav på samråd i sådana frågor av betydelse för samtliga riksrevisorer i praktiken kan utvecklas till gemensamma beslut.

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

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

Utredningens analys pekar mot att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Ledningsmodellen skulle tydliggöra att det finns en myndighetschef, samtidigt som även de biträdande riksrevisorernas självständighet i granskningsverksamheten bevaras. Huvudman

för de biträdande riksrevisorerna skulle enligt utredningens förslag även fortsättningsvis vara riksdagen vad gäller anställningsförhållanden, entledigande från uppdraget m.m. Ordningen skulle dock innebära en förändring av antalet riksrevisorer, vilket kräver lagstiftning.

Utredningen har i uppdrag att analysera hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat, samt fördelarna respektive nackdelarna med den nuvarande ordningen. Utredningen har emellertid inte i uppdrag att lägga fram lagförslag om förändrat antal riksrevisorer, och en sådan ordning som nu skisserats skulle således kräva ytterligare utredning.

En sådan utredning bör initieras i god tid innan de tre nuvarande riksrevisorernas mandatperiod löper ut. Skulle någon av de tre nuvarande riksrevisorerna lämna sitt uppdrag i förtid bör en sådan utredning initieras vid den tidpunkten. Det framstår som rimligt att dess resultat inväntas innan konstitutionsutskottet inleder rekryteringen av en permanent efterträdare, förutsatt att utredningens förslag om att införa en möjlighet att utse tillförordnad riksrevisor genomförs.

3.2 Kvalifikations- och behörighetskrav för riksrevisorerna

Utredningens bedömning: Några ytterligare behörighetskrav eller några kvalifikationskrav för riksrevisorerna bör inte införas.

3.2.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven se över kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorer. Med behörighetskrav avses enligt utredningen de formella krav som ställs upp för att en person över huvud taget ska vara behörig att inneha tjänsten, medan kvalifikationskrav avser krav på viss kompetens för uppdraget.

I 12 kap. 6 § RF föreskrivs att Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare, och i 13 kap. 5 § andra stycket RO föreskrivs att en riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. De gällande behörighetskraven har beskrivits i utredningens delbetänkande.²⁴

I delbetänkandet har utredningen bedömt behovet av grundlagsändringar i fråga om behörighets- och kvalifikationskrav. Utredningen har där bedömt att det inte finns anledning till några ändringar av kravet på medborgarskap. Utredningen har också konstaterat att de formella behörighetskraven, dvs. att en

²⁴ 2016/17:URF1 s. 49 f.

riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning, inte är ifrågasatta och inte bör ändras. En fråga som utredningen också hade att besvara i delbetänkandet var om de nuvarande formella behörighetskraven skulle flyttas från riksdagsordningen till regeringsformen och om det i regeringsformen borde ställas upp några ytterligare behörighets- eller kvalifikationskrav. Utredningen ansåg att ytterligare behörighetskrav eller några krav på kvalifikationer i vart fall inte borde föreskrivas i grundlag. Frågan är nu om några sådana krav bör framgå av riksdagsordningen eller av vanlig lag.

3.2.2 Behörighetskrav

Tidigare uttalanden om kravet på medborgarskap och de övriga behörighetskraven har återgetts i utredningens delbetänkande.²⁵ Några ytterligare behörighetskrav har inte varit aktuella i lagstiftningsärenden om riksrevisorerna. Även för JO gäller som nämnts krav på svenskt medborgarskap. För ombudsmännen ställs inte upp några ytterligare behörighetskrav.

För ordinarie domare gäller enligt 11 kap. 11 § RF och 4 kap. 1 § rättegångsbalken att de ska vara svenska medborgare. En domare får inte heller vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare.

Av lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning framgår bl.a. att insolvensförfaranden i Sverige enligt 2015 års insolvensförordning²⁶ är konkurs, företagsrekonstruktion, skuldsanering och F-skuldsanering. Skuldsanering är ett förfarande där överskuldsatta personer erbjuds en möjlighet att befrias från ansvar för sina skulder och att starta om på nytt utan en betungande skuldbörda. Visserligen finns det alltså andra insolvensförfaranden än konkurs. Det är dock enbart konkursfrihet som för närvarande ställs upp som behörighetskrav i lag.

3.2.3 Kvalifikationskrav

Uttalanden om kvalifikationskrav

Riksdagskommittén framhöll att de personliga kraven på en riksrevisor måste sättas mycket högt. Personen som innehar ämbetet måste enligt kommittén ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare. En riksrevisor måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.²⁷ Riksdagskommittén föreslog dock inga särskilda kvalifikationskrav för riksrevisorsuppdraget.

²⁵ 2016/17:URF1 s. 49 f.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden.

²⁷ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

Inte heller Regelutredningen föreslog några särskilda kvalifikationskrav. När utredningens förslag remitterades framkom dock synpunkter på detta från flera håll. Riksrevisionsverket ansåg att tjänsten som riksrevisor borde utlysas och att det då borde anges kvalifikationskrav, t.ex. vad gäller utbildning och tidigare erfarenhet.²⁸ Även branschorganisationen FAR ansåg att tjänsten som riksrevisor borde utlysas offentligt. Det är enligt FAR angeläget att det till riksrevisorer utses personer som inte bara vunnit allmän aktning, t.ex. genom uppskattade insatser i offentliga värv, utan även besitter gedigen kompetens för just den verksamhet de sätts att leda.²⁹ FAR har också, i sitt yttrande över denna utrednings delbetänkande framfört som sin uppfattning att åtminstone en av riksrevisorerna måste ha dokumenterad erfarenhet av revisionsarbete. Att utföra revision kräver enligt FAR särskild professionell kompetens som behöver tillägnas under lång tid. Det handlar om att skapa sig en djup förståelse för revisorsrollen och revisionsmetoder. Revisorsetiken är också enligt FAR något som revisorn bara kan ta till sig successivt genom särskild utbildning och praktiskt revisionsarbete.³⁰

När det gäller regler för Riksrevisionen, i samband med skapandet av myndigheten, anfördes det i propositionen att det skulle bli riksdagen som i samband med valet av riksrevisor avgör om en person uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne. Mot denna bakgrund föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget.³¹

Det har framhållits att kvalifikationerna hos en statsrevisions (Supreme Audit Institution, SAI) chefer och revisorer är lika viktiga för att åstadkomma en kvalitativ revision som SAI:s självständighet och en gemensam syn på revisionsmetodik. Vissa forskare menar att en riksrevisors profil speglar vilken roll riksdagen önskar att han eller hon ska spela i Riksrevisionen. En riksrevisors profil kommer enligt dessa forskare också att påverka Riksrevisionens ställning i samhället.³²

Detaljerade kompetens- och kravprofiler förekommer i andra länders lagstiftning.³³ Av de nordiska länder som utredningen undersökt är det dock endast i Finland som det ställs särskilda krav på kvalifikationer för den statliga revisionens ledning. Generaldirektören för Statens revisionsverk ska ha för tjänsten lämplig högre högskoleexamen, god förtrogenhet med offentlig ekonomi och statsförvaltningen samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap.³⁴

I Limadeklarationen, den särskilda deklARATION om principerna för en SAI:s ställning och uppgifter som antagits av den internationella organisationen för

²⁸ Riksrevisionsverkets remissyttrande den 27 februari 2002.

²⁹ FAR:s remissyttrande den 26 februari 2002.

³⁰ FAR:s remissyttrande den 6 september 2017.

³¹ Prop. 2001/02:190 s. 109.

³² Bringselius och Lemne, s. 115 och 132.

³³ Se t.ex. Khakee s. 16.

³⁴ 11 § andra stycket lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003). Liknande krav ställs enligt finsk lagstiftning för andra generaldirektörer.

högre revisionsorgan (International Organization of Supreme Audit Institutions, Intosai), anges allmänt att personalen vid en SAI ska ha tillräckliga kvalifikationer för att kunna utföra sina uppgifter. Deklarationen innehåller dock inga rekommendationer om vilka kvalifikationer en SAI:s medlemmar, alltså de personer som har att fatta beslut i en SAI, ska ha.³⁵

För JO gäller, utöver kravet på svenskt medborgarskap, inga kvalifikations- eller behörighetskrav. Det har dock ansetts självskrivet att den som väljs ska vara jurist.³⁶ För att en person ska kunna anställas som ordinarie domare krävs enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken att han eller hon ska ha avlagt föreskrivna kunskapsprov. De aktuella kunskapsproven är enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. juristexamen eller motsvarande äldre examen.

Beredningsdelegationens arbete vid valet av riksrevisorer 2016/17

Under hösten 2016 och början av 2017 bedrev en beredningsdelegation inom konstitutionsutskottet ett rekryteringsarbete som ledde fram till att tre nya riksrevisorer valdes av kammaren den 15 februari 2017. I en bilaga till utredningens delbetänkande redovisas delegationens arbete.³⁷ Av beskrivningen av beredningsdelegationens arbete framgår att den, i den senaste rekryteringen av riksrevisorer, valde att bredda eftersöket i förhållande till tidigare rekryteringar. Delegationen sökte denna gång lämpliga personer bl.a. bland ledande auktoriserade revisorer. Valet av riksrevisorer, vilka vid tiden för valet tjänstgjorde som generaldirektörer, får med hänsyn till dessas personliga och professionella egenskaper anses stå i överensstämmelse med Riksdagskommitténs uttalanden.

I delbetänkandet har utredningen, mot bakgrund av beskrivningen av delegationens arbete, konstaterat att kompetens som förvärvats under lång tjänstgöringstid i statsförvaltningen även fortsättningsvis bedömts vara av stor betydelse, men att även kompetens som inte bygger på sådan erfarenhet har ansetts vara relevant.³⁸

3.2.4 Utredningens bedömning

Utredningen har som ovan nämnts redan i sitt delbetänkande konstaterat att det inte finns någon anledning till ändring av kravet på medborgarskap i 12 kap. 6 § RF. Där har också konstaterats att de formella behörighetskraven, att en riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare, inte i och för sig är ifrågasatta. Utredningen finner inte heller anledning att i lag ställa upp andra behörighetskrav i fråga om insolvens än att

³⁵ Limadeklarationen, 14 §.

³⁶ Prop. 1973:90 s. 431.

³⁷ 2016/17:URF1 bilaga 2.

³⁸ 2016/17:URF1 s. 96.

personen i fråga ska vara konkursfri. Frågan är alltså nu om några kvalifikationskrav bör framgå av riksdagsordningen eller av vanlig lag.

De riktlinjer som för närvarande får anses gälla för kraven på riksrevisorers kompetens är de som framgår av Riksdagskommitténs uttalanden i samband med riksrevisionsreformen.³⁹

Den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste således ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.

Utredningen anser att det återigen bör framhållas att uppdraget som riksrevisor är ett av de viktigaste uppdragen i svensk statsförvaltning. De personliga kraven på en riksrevisor måste sättas mycket högt. Rekryteringsbasen för uppdraget som riksrevisor är, på grund av dessa mycket högt ställda krav, begränsad. Utredningen menar att ett i lag uppställt krav på vissa kvalifikationer skulle riskera att ytterligare begränsa urvalet av kandidater till kommande rekryteringar av riksrevisorer.

Beredningsdelegationen inom konstitutionsutskottet består av riksdagsledamöter som representerar alla partier i riksdagen. Av redogörelsen för beredningsdelegationens arbete ovan framgår enligt utredningens uppfattning att delegationen bedrivit ett omfattande och omsorgsfullt arbete med att försöka finna de bäst lämpade personerna för uppdraget som riksrevisor. Delegationen har enligt redogörelsen breddat eftersöket i förhållande till tidigare rekryteringar och sökt lämpliga personer bl.a. bland ledande auktoriserade revisorer. I delegationens arbete har också ingått en second opinion av ett oberoende rekryteringsföretag.

Det kan enligt utredningen antas att arbetet i samband med kommande rekryteringar av riksrevisorer kommer att bedrivas på ett lika omsorgsfullt sätt. Det innebär enligt utredningens mening att det i så hög utsträckning som möjligt säkerställs att de bäst lämpade personerna kan väljas till riksrevisorer.

Riksdagskommitténs uttalanden om kraven på riksrevisorernas kompetens står sig enligt utredningens mening alltjämt som en rimlig utgångspunkt för beredningsdelegationens rekryteringsarbete. Erfarenhet som auktoriserad revisor är något som beredningsdelegationen efterfrågat och som enligt utredningen även i kommande rekryteringar kan och bör tillmätas stor, om än inte avgörande, vikt. Därmed saknas det enligt utredningen skäl för att nu ställa upp några kvalifikationskrav i riksdagsordningen eller i vanlig lag.

³⁹ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

3.3 Behovet av ställföreträdande eller tillförordnad riksrevisor

Utredningens förslag: En möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor bör införas. Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt.

3.3.1 Inledning

Utredningen ska överväga om en ordning med ställföreträdare, liknande den som gäller för JO, bör införas för riksrevisorerna. Frågan har inte varit aktuell i något tidigare lagstiftningsarbete om Riksrevisionen. Ställföreträdare för ledande befattningshavare i staten är dock vanligt förekommande. Med ställföreträdare avses en person som tillfälligt ersätter någon annan på dennes tjänst medan han eller hon fortfarande innehar tjänsten.

I många fall finns också möjlighet att utse en tillförordnad chef i händelse av att den ledande befattningshavaren inte längre kan tjänstgöra. Med tillförordnad avses att vara förordnad att sköta en tjänst för viss kortare tid. En tillförordnad ersätter inte någon som samtidigt innehar tjänsten. Utredningen har ansett det relevant att i detta sammanhang även analysera om det finns behov av en möjlighet att utse en tillförordnad riksrevisor.

3.3.2 Ställföreträdande JO

I 13 kap. 2 § RO föreskrivs att riksdagen, utöver en chefsjustitieombudsman (chefsJO) och tre justitieombudsmän (JO), ska välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. En ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som JO. Ställföreträdande ombudsman får enligt 15 § JO-instruktionen tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Ställföreträdande ombudsmän har inte alltid funnits. Under perioder av JO-ämbetets långa historia har ställföreträdande ombudsmän inte kunnat utses. 1972 års JO-utredning⁴⁰ konstaterade att de ställföreträdande JO utgjort ett slags buffert vid ökande arbetsbelastning sedan riksdagen 1941 gjort det möjligt för dem att tjänstgöra vid sidan av ombudsmännen. Deras tjänster hade dittills tagits i anspråk i växlande omfattning. Arbetsinsatsen som ordningen med ställföreträdare innebar kunde enligt utredningen jämföras med att ytterligare en ombudsman skulle anställas på heltid. Utredningen föreslog bl.a. att systemet med ställföreträdande JO skulle avskaffas. En ny lag med instruktion för justitieombudsmännen trädde i kraft den 1 januari 1976.⁴¹ I enlighet

⁴⁰ SOU 1975:23.

⁴¹ Bet. 1975/76:KU22.

med vad utredningen föreslagit ökades antalet ombudsmän från tre till fyra, varav en nu blev administrativ chef. De ställföreträdande ombudsmännen slopades.

Under våren 1995 aktualiserade chefsJO åter frågan om en ordning med ställföreträdande JO. Inströmningen av ärenden hade länge ökat kraftigt och kontinuerligt, och ärendebalansen hade ökat. I en skrivelse till konstitutionsutskottet⁴² framhöll chefsJO att den omständigheten att varje tillsynsärende måste avgöras av någon av ombudsmännen gjorde organisationen mycket sårbar. En längre tids sjukdom för någon av ombudsmännen skulle snabbt göra situationen svårbemästrad. Liknande svårigheter kunde uppkomma om en ombudsman under en period behövde arbeta koncentrerat på något eller några större och mer komplicerade ärenden.

Konstitutionsutskottet⁴³ föreslog att det, med anledning av vad chefsJO anfört, skulle införas en ordning som möjliggjorde att ställföreträdande ombudsmän under vissa förutsättningar kunde tjänstgöra. Riksdagen borde utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Utskottet framhöll att JO-ämbetet är ett organ av extraordinär natur och att det är av största vikt att JO:s beslut har tyngd och genomslagskraft. Ett system med ställföreträdande ombudsmän är enligt utskottet endast förenligt med detta om det nyttjas med restriktivitet. Utskottet ansåg därför att ett ianspråktagande av en ställföreträdande ombudsman för tjänstgöring bara kunde komma i fråga i vissa fall. En sådan situation kunde vara aktuell om en ombudsman blir sjuk under en längre tid och därför inte kan utöva sin tjänst. Ett annat exempel kunde vara att en ombudsman under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande.

3.3.3 Vice riksbankschefer

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § RF elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består enligt 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) av sex ledamöter som utses för en tid av fem eller sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt ska vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt ska vara vice riksbankschef. När det behövs ska fullmäktige också bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer ska tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder. Utöver riksbankschefen och den förste vice riksbankschefen är övriga fyra direktionsledamöter vice riksbankschefer. Riksbankens direktion är en s.k. individualistisk kommitté, där var och en av ledamöterna står för sin egen uppfatt-

⁴² Skrivelse från chefsJO den 28 februari 1995 till konstitutionsutskottet.

⁴³ Bet. 1994/95:KU33.

ning och kommunicerar den utåt. Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett räntebeslut och de prognoser som majoriteten ställer sig bakom.⁴⁴

I den arbetsordning och instruktion för Sveriges riksbank⁴⁵ som beslutats av fullmäktige föreskrivs att för förste vice riksbankschefen är riksbankschefens ställföreträdare. Är denne förhindrad, inträder en annan vice riksbankschef som riksbankschefens ställföreträdare. Inträdesordningen bestäms i första hand av fullmäktiges beslut. Om inträdesordningen inte framgår av något fullmäktigebeslut ska den vice riksbankschef inträda som har längst tjänstgöringstid som vice riksbankschef i Riksbanken. Vid samma tjänstgöringstid ska den som är äldst inträda först.

Regeringen gav i december 2016 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen. Kommittén ska bl.a. se över Riksbankens organisation och föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga. I kommitténs direktiv konstaterar regeringen att en internationell utblick visar att det finns flera olika sätt att organisera en centralbank och dess ledning. Kommittén ska särskilt beakta bl.a. om antalet direktionsmedlemmar bör förändras och hur förfarandet för tillsättning av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.⁴⁶

3.3.4 Tillförordnad riksdagsdirektör

I 14 kap. 7 § RO föreskrivs att om riksdagen står utan riksdagsdirektör, ska riksdagen välja en tillförordnad riksdagsdirektör för tiden till dess att en ordinarie riksdagsdirektör har valts och tillträtt.

Bestämmelsen tillkom vid 2013 års översyn av riksdagsordningen. I kommittébetänkandet⁴⁷ som låg till grund för den nya riksdagsordningen konstaterades att den biträdande riksdagsdirektören enligt 19 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen sköter riksdagsdirektörens uppgifter när han eller hon är på tjänsteresa eller inte är i tjänst och att den biträdande riksdagsdirektören också ersätter riksdagsdirektören i den utsträckning han eller hon bestämmer. Vad som gäller om det inte finns en riksdagsdirektör, på grund av avskedande, dödsfall eller annat, var däremot inte reglerat.

Kommittén ansåg att om riksdagen av något skäl skulle stå utan en vald riksdagsdirektör borde riksdagen välja en tillförordnad riksdagsdirektör som ersättare för den ordinarie riksdagsdirektören under tiden till dess att en ny ordinarie riksdagsdirektör har valts. En sådan lösning skulle enligt kommittén

⁴⁴ Dir 2016:114.

⁴⁵ Arbetsordning och Instruktion för Sveriges riksbank.

⁴⁶ Dir 2016:114 och dir. 2017:57.

⁴⁷ 2012/13:URF3.

kunna fungera vid alla tillfällen då riksdagen står utan riksdagsdirektör, exempelvis på grund av avskedande eller då den föreslagna riksdagsdirektören inte blir vald av riksdagen.

Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom kommitténs förslag⁴⁸, och konstitutionsutskottet ställde sig bakom riksdagsstyrelsens överväganden.⁴⁹

3.3.5 Ställföreträdande, vikarierande och tillförordnade myndighetschefer

En myndighet leds enligt myndighetsförordningen (2007:515) av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Myndighetschefer anställs av regeringen och kan ha tre olika typer av anställningsformer: anställning tills vidare (dock längst t.o.m. en viss tidpunkt), tidsbegränsad anställning och fullmaktsanställning. I dag är tidsbegränsad anställning den vanligaste anställningsformen. De flesta myndighetschefer anställs som chef vid en utpekad myndighet under en bestämd tid som i normalfallet är sex år.⁵⁰ Utredningen har i sitt delbetänkande redogjort för grunderna för uppsägning och avskedande av myndighetschefer.⁵¹

Regeringens utnämningssmakt regleras bl.a. i 12 kap. 5 § RF där det föreskrivs att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Chefen för en myndighet under regeringen anställs av regeringen enligt 23 § myndighetsförordningen. Anställningen sker genom ett ensidigt beslut, och det finns inte någon skriftlig överenskommelse i form av något anställningsavtal eller liknande. Anställningsförfarandet är också formlöst.⁵² När regeringen utser nya chefer ska den ”bara bedöma den som söker utifrån dennes förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningsspolitik ska vara förutsägbar, öppen och spårbar.”⁵³ Regeringen har hittills gjort bedömningen att det inte bör ske någon ytterligare lagreglering av beredningskraven i den process som föregår anställningar som beslutas av regeringen.⁵⁴

Ställföreträdande myndighetschefer

En myndighetschef ska enligt 24 § myndighetsförordningen ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföre-

⁴⁸ Framst. 2013/14:RS3 s. 179.

⁴⁹ Bet. 2013/14:KU46.

⁵⁰ SOU 2011:81 s. 65 f.

⁵¹ 2016/17:URF1 s. 103 f.

⁵² SOU 2011:81 s. 51 och 57 f.

⁵³ Se regeringens webbplats. Se även Skr. 2009/10:43, där regeringen bl.a. redovisar de ändringar i anställningsprocessen som då genomförts och ger en sammanfattande bedömning av sin roll som arbetsgivare för myndighetscheferna. Enligt uppgift från regeringen i februari 2016 är skrivelsen den främsta utgångspunkten vid rekrytering av myndighetschefer, se bet. 2015/16:KU20, bilaga A3.3.2.

⁵⁴ Prop. 2009/10:175 s. 123 f.

trädare. Ställföreträdaren ersätter även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer. I de fall myndigheten har en överdirektör utnämns även han eller hon av regeringen (23 § myndighetsförordningen). Om ställföreträdaren inte är överdirektör utses han eller hon av myndighetschefen.

Tillförordnade och vikarierande myndighetschefer

Regeringen har ibland behov att korttidsanställa en myndighetschef. En anledning till detta kan vara att den befintliga chefen slutat och att rekryteringen av dennes efterträdare inte har slutförts vid avgångstillfället. Det normala i ett sådant läge är att regeringen anställer en vikarierande myndighetschef tills vidare, dock längst till dess att en ordinarie chef har rekryterats. Till vikarierande myndighetschef utses i en sådan situation oftast någon bland den befintliga personalen på myndigheten i fråga. Regeringen är inte bunden att utse den ställföreträdande till vikarierande myndighetschef utan kan fritt välja den person som regeringen anser vara bäst lämpad. De speciella omständigheter som gäller för vikarierande eller korttidsanställda myndighetschefer gör enligt regeringen att sådana rekryteringar inte kan genomföras på samma sätt som för ordinarie myndighetschefer. Det förekommer t.ex. ingen intresseannonsering i dessa ärenden.⁵⁵

3.3.6 Danmark, Norge och Finland

I den danska rigsrevisorloven⁵⁶ föreskrivs att om riksrevisorn är jävlig i förhållande till ett visst ärende kan en ”sætterigsrevisor” utses för en period av ett år. Han eller hon utses av folketingets talman på framställning från statsrevisorerna och efter förhandling med de vice talmännen.

I Norge leds Riksrevisionen av ett kollegium bestående av fem revisorer som väljs av stortinget. Kollegiets ledare har det dagliga ekonomiska, administrativa ansvaret samt personalansvaret för Riksrevisjonens verksamhet. Om ledaren, på grund av långvarig sjukdom eller bortgång inte kan utföra detta ledarskap träder kollegiets ”nestleder” in i dennes ställe.⁵⁷

I Finland saknas regler om ställföreträdare. Här gäller de allmänna reglerna för riksdagens tjänstemän. Generaldirektören för Statens revisionsverk utnämner övriga tjänstemän vid revisionsverket, och närmare bestämmelser om beslutsfattandet vid revisionsverket och om tjänstemännens uppgifter utfärdas i arbetsordningen som fastställs av revisionsverket.⁵⁸

⁵⁵ Skr. 2009/10:43 s. 18, jfr not 48.

⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

⁵⁷ 2 §, instruks 11 mars 2004 nr. 700 om Riksrevisjonens virksomhet.

⁵⁸ Lag om statens revisionsverk (676/2000).

3.3.7 Utredningens bedömning

Behovet av ställföreträdande eller tillförordnad riksrevisor

Under juli, augusti och september 2016 begärde samtliga dåvarande riksrevisorer sitt entledigande. Två av dem lämnade uppdraget i samband med att begäran framställdes. För en av dem gällde begäran fr.o.m. den dag en ny riksrevisor tillträtt. Det fanns, innan det stod klart att en riksrevisor skulle vara kvar till dess att nya tillträtt, en risk för att Riksrevisionen skulle stå helt utan ledning tills nya riksrevisorer blivit valda och hunnit tillträda.

Det måste enligt utredningens mening säkerställas att den situation som då riskerade att uppstå inte kan uppstå. Det behöver vara möjligt för riksdagen att se till att Riksrevisionen har en ledning även för det fall att alla riksrevisorer av någon anledning inte längre kan fullgöra sitt uppdrag.

Även om inte alla riksrevisorer samtidigt lämnar uppdraget kan det enligt utredningens bedömning finnas behov av en möjlighet att tillfälligt förordna en riksrevisor för att riksrevisorerna inte under någon längre period ska vara färre än vad som är föreskrivet.

Förfarandet vid ordinarie val av nya riksrevisorer 2016/17 har beskrivits i en bilaga till utredningens delbetänkande.⁵⁹ Konstitutionsutskottets beredningsdelegation höll sitt första möte med anledning av valet den 30 augusti 2016. Den 15 februari 2017 biföll riksdagens kammare konstitutionsutskottets förslag i fråga om val av nya riksrevisorer. De nya riksrevisorerna tillträdde den 15 mars 2017, således sju och en halv månad efter det att förfarandet inletts.

Det kan konstateras att ett ordinarie val av riksrevisor är en tidskrävande procedur. Det kan av den anledningen finnas behov av en ordning för att snabbare kunna få fram en person som för viss tid kan åta sig uppdraget som riksrevisor. Frågan är då hur en ordning som fyller dessa behov ska utformas.

Jämförelsen med ställföreträdande JO

För JO gäller en väl etablerad ordning med valda ställföreträdare för ombudsmännen som kan tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman. De ställföreträdande JO väljs bland tidigare ombudsmän och får tas i anspråk för tjänstgöring enligt chefsJO:s beslut.

I praktiken tjänstgör de ställföreträdande JO framför allt under semestertider och under tider mellan det att en JO avgått och en ny har tillträtt. Under riksmötet 2015/16 tjänstgjorde t.ex. två ställföreträdande JO. Tjänstgöringen såg ut så att en av de ställföreträdande JO tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 13–17 juli och 21–25 september 2015 samt

⁵⁹ 2016/17:URF1 bilaga 2.

den 15–26 februari, 14–25 mars och 29 mars–1 april 2016. Den andra ställföreträdande JO tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 3–7 augusti, 16–20 november och 3–4 december 2015 samt den 1–12 februari och 29 februari–11 mars 2016.⁶⁰

Kretsen av personer som kan väljas till ställföreträdande JO är relativt liten. I praktiken består den av de JO som avgått med pension och som har intresse av att fortfarande tjänstgöra i viss begränsad omfattning.

Kretsen av personer som, med motsvarande ordning som för JO, skulle kunna väljas till ställföreträdande riksrevisor skulle enligt utredningens bedömning komma att bli än mer begränsad. Den skulle, liksom för JO, i praktiken bestå av de riksrevisorerna som avgår med pension men är intresserade av att fortsatt tjänstgöra i viss omfattning. Det ska då beaktas att ombudsmännen är fyra och väljs på fyra år medan riksrevisorerna är tre och väljs på sju år. ”Omsättningen” av riksrevisorerna är alltså tänkt att ske betydligt långsammare, vilket medför att antalet personer som skulle kunna vara tänkbara för uppdrag som ställföreträdande blir mycket litet. Det skulle sannolikt komma att röra sig om så få personer att det inte kan anses utgöra en stabil ordning.

Ställföreträdande JO tjänstgör som ovan framgått framför allt i semestertider och i tider mellan avgång och tillsättning av ny JO. Behovet av ställföreträdande riksrevisor skulle enligt utredningens bedömning framför allt uppstå under mellanperioder i samband med en riksrevisors avgång och tillsättningen av en ny.

Det skulle alltså för en ställföreträdande riksrevisors del inte röra sig om den typ av kortare tjänstgöringsperioder som är fallet för JO, utan om längre sammanhängande perioder. Det kan enligt utredningen antas att det för en pensionerad riksrevisor skulle framstå som mindre lockande att ställa sig till förfogande för den typen av längre tjänstgöringsperioder.

Dessa överväganden leder enligt utredningen till bedömningen att motsvarande ordning som för JO inte kan anses tillfredställande för riksrevisorernas del.

Man kan också tänka sig en ordning med en vald ställföreträdare för riksrevisorerna som inte är en före detta riksrevisor. Då skulle man undvika de problem som enligt redogörelsen ovan kan följa av den begränsade kretsen av tänkbara personer. Utredningen anser likväl att behovet av att få fram en tillfällig riksrevisor kan antas uppstå så sällan att det framstår som olämpligt med en permanent vald person som har beredskap för att träda in snabbt. Snarare gäller behovet, som ovan konstaterats, en möjlighet för riksdagen att snabbt kunna välja en person som åtar sig uppdraget under en begränsad tid.

Möjligheten att utse en tillförordnad riksrevisor

Ovan har konstaterats att riksdagen har behov av att kunna utse en person som tillfälligt åtar sig uppdraget som riksrevisor under det att ett förfarande för att välja en ordinarie riksrevisor äger rum. Denna person ska alltså inte ersätta en

⁶⁰ Redog. 2016/17:JO1.

viss riksrevisor som har kvar sitt uppdrag utan ska tillsättas för viss tid utan direkt koppling till någon av de ordinarie riksrevisorernas uppdrag.

Den situation som utredningen ser behov av att undvika genom reglering, motsvarar den som Kommittén för översyn av riksdagsordningen ville undvika genom sitt förslag att införa en möjlighet att välja en tillförordnad riksdagsdirektör (se ovan 3.3.4). Även när det i regeringens myndigheter uppstår ett behov av att fylla en tjänst som myndighetschef, fram till dess att en ordinarie chef kan rekryteras, löses detta normalt genom att en tillförordnad eller vikarierande myndighetschef tillsätts (se ovan 3.3.5).

Utredningen bedömer att den mest lämpliga ordningen för att tillgodose de behov som ovan redogjorts för är att det införs en möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor för viss tid.

En sådan ordning bör utgöra en möjlighet, inte en skyldighet. Om konstitutionsutskottet i samråd med kvarvarande riksrevisorer bedömer att myndigheten under en period kan fungera tillfredställande med två riksrevisorer eller en behöver ingen tillförordnad riksrevisor utses.

Det bör i detta sammanhang påpekas att behovet av en möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor skulle göra sig än mer gällande om riksdagen skulle besluta att minska antalet ordinarie riksrevisorer.

Utredningens analys av det tredelade ledarskapet pekar, som ovan framgått (avsnitt 3.1.6), mot att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Även för det fall en sådan ordning skulle införas finns det enligt utredningen ett behov av att kunna utse en tillförordnad riksrevisor. En annan sak är att det, om den ordningen införs, också skulle kunna föreskrivas en möjlighet för riksrevisorn att förordna att en av de biträdande riksrevisorerna ska tjänstgöra i hans eller hennes ställe under kortare perioder av frånvaro, t.ex. vid semester eller sjukdom, eller att den biträdande riksrevisor som är äldst i tjänst automatiskt träder in när riksrevisorn har förhinder. Det skulle då röra sig om en funktion som närmast skulle motsvara ställföreträdande myndighetschefer i myndigheter under regeringen.

Vem som kan väljas till tillförordnad riksrevisor

För tillförordnade myndighetschefer i myndigheter under regeringen gäller att de ofta utses bland den befintliga personalen på myndigheten i fråga. Utredningen menar att det också kan vara tänkbart när det gäller Riksrevisionen. Anställda i myndigheten som kan vara aktuella, i praktiken de chefer som är närmast underställda riksrevisorerna, är sannolikt väl förtrogna med verksamheten och kan antas ha förutsättningar för att snabbt komma in i arbetet. De kan också återinträda i sin tidigare tjänst efter det att uppdraget upphört. Uppdraget kommer då inte heller att innebära att någon annan arbetsgivare förlorar en person under en period.

Kretsen av personer som kan vara aktuella för uppdraget som tillförordnad riksrevisor bör dock naturligtvis inte inskränkas till den befintliga personalen.

Även andra lämpade personer med god kunskap om verksamheten och som snabbt kan sätta sig in i arbetet bör kunna vara aktuella. Det bör understrykas att det resonemang som utredningen ovan fört om att det kan vara svårt att rekrytera ställföreträdande bland tidigare riksrevisorer inte på något sätt innebär att en tidigare riksrevisor skulle vara diskvalificerad från ett uppdrag som tillförordnad riksrevisor.

Hur en tillförordnad riksrevisor ska väljas m.m.

Det är som ovan konstaterats angeläget att en tillförordnad riksrevisor vid behov kan tillsättas snabbt. Ett val av ordinarie riksrevisor beräknas ta minst sex månader att genomföra. I en situation där en tillförordnad riksrevisor ska väljas för viss tid kan en sådan process möjligen snabbas på något. Utredningen bedömer dock att ett förfarande där riksdagens kammare ska välja en tillförordnad riksrevisor är alltför tidskrävande för att kunna fylla det behov som framgår av redogörelsen ovan. Ett val bör också kunna ske under tid då plenum inte ingår i riksdagens planering, t.ex. under sommaruppehållet. Utredningen anser därför att den tillförordnade riksrevisorn bör kunna väljas av konstitutionsutskottet. För valet bör inte gälla någon regel om kvalificerad majoritet.

En tillförordnad riksrevisor ska endast kunna väljas för en period då en riksrevisor entledigats eller av annan anledning lämnat uppdraget och någon ny inte hunnit tillträda. Det ska alltså inte vid något tillfälle kunna förekomma tre ordinarie riksrevisorer och samtidigt en tillförordnad riksrevisor.

Förordnandet ska bara kunna avse tiden fram till dess att en ordinarie riksrevisor valts och tillträtt. Det är viktigt att riksrevisorerna väljs genom det ordinarie förfarandet. Det förfarandet bör inte kunna kringgås eller fördröjas genom att en tillförordnad riksrevisor tillåts inneha uppdraget under lång tid. För att undvika detta skulle man kunna tänka sig att det stadgades en maximal tid för en tillförordnad riksrevisors uppdrag. Denna tid skulle i så fall vara utformad för att med viss marginal tillåta beredningen av ett ordinarie val av riksrevisor, t.ex. ett år. Utredningen anser dock att det framstår som olämpligt att binda upp konstitutionsutskottet på det sättet. Omständigheterna när en ny riksrevisor ska utses kan givetvis variera.

I 13 kap. 7 § andra stycket RO föreskrivs att om en riksrevisor avgår i förtid ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod. Det måste vara konstitutionsutskottets uppgift att avgöra vad detta skyndsamhetskrav kräver i de olika situationer som kan uppkomma. En särskild situation kan vara den, som förordas i detta betänkande, att en utredning om lämpligt antal riksrevisorer måste få slutföra sitt arbete. I den situationen måste skyndsamhetskravet beaktas, och en utredning kan därför behöva tillsättas med kort varsel och bedrivs skyndsamt. Möjligheten att välja en tillförordnad riksrevisor bör inte innebära att ett ordinarie förfarande för val av riksrevisor onödigtvis fördröjs.

De speciella förutsättningar som gäller för uppdraget som tillförordnad riksrevisor, framför allt att det ska röra sig om ett uppdrag på relativt kort tid,

gör enligt utredningen att det inte bör krävas information om att konstitutionsutskottet inleder ett rekryteringsarbete på samma sätt som vid ordinarie val av riksrevisor. Det bör också kunna leda till en viss tidsbesparing.

Valet av tillförordnad riksrevisor behöver enligt utredningens bedömning inte omfattas av den sekretess som enligt 39 kap. 5 c § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller för valet av ordinarie riksrevisor. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna bör besluta om lön och anställningsförmåner för en tillförordnad riksrevisor.

3.4 Mandatperiodens längd och utformning och möjlighet till omval

Utredningens bedömning: Mandatperiodens längd bör inte ändras. Det bör inte införas möjlighet till omval.

3.4.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven pröva frågan om mandatperiodens längd och utformning, och även möjligheten till omval. Valet av en riksrevisor gäller enligt 13 kap. 6 § andra stycket RO från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. En riksrevisor kan inte väljas om.

3.4.2 Tidigare uttalanden om mandatperioden och möjligheten till omval

Riksdagskommittén föreslog att riksrevisorerna skulle väljas på förslag av konstitutionsutskottet för en mandatperiod på sju år utan möjlighet till omval. Det skulle finnas möjlighet till avsteg från bestämmelserna om mandatperiodens längd. I ett sådant fall skulle kvalificerade beslutsregler tillämpas. Någon motivering av förslaget lämnades inte.⁶¹

När konstitutionsutskottet tog upp Riksdagskommitténs förslag till behandling konstaterades att flera remissinstanser hade föreslagit andra mandatperioder. Statskontoret hade t.ex. föreslagit en sexårig mandatperiod. Enligt JO talade önskemålet om kontinuitet i ledningen för en längre sammanhängande tjänstgöringsperiod. Å andra sidan kunde det, enligt JO, finnas skäl att ge riksdagen möjlighet att överväga frågan om tillsättande av en ny riksrevisor efter kortare tid än sju år. JO lyfte som exempel fram den ordning som gäller för val av JO. Ett annat alternativ som nämnades av flera remissinstanser var den ordning som då ofta gällde för förordnande av statliga verkschefer.⁶²

⁶¹ Framst. 1999/2000:RS1 s. 39.

⁶² SOU 2001:97 s. 104.

Konstitutionsutskottet uttryckte att det var lämpligt att frågan om huruvida mandatperioden skulle vara sex eller sju år skulle lämnas åt det fortsatta utredningsarbetet.⁶³ I fråga om omval instämde utskottet endast i Riksdagskommitténs förslag att det inte skulle finnas möjlighet till omval.

I 2001 års utredningsbetänkande om regler för Riksrevisionen konstaterades att en väsentlig skillnad mellan riksrevisorernas förordnandetider å ena sidan och JO:s och myndighetschefer m.fl. å andra sidan är att riksrevisorerna inte ska kunna väljas om. Det ansågs samtidigt angeläget att en myndighetsledning inte byts ut alltför ofta. Det talade enligt utredningen för att förordnandetiden för riksrevisorerna borde vara relativt lång. Riksdagens uttalande i frågan lämnade emellertid inte utrymme för att föreslå en längre tid än sju år. Utredningen föreslog därför en mandattid på sju år samt att det, i enlighet med vad riksdagen redan uttalat, inte skulle vara möjligt att välja om en riksrevisor. För att åstadkomma successiv förnyelse av myndighetsledningen föreslogs också en övergångsbestämmelse som innebar att de tre riksrevisorerna inledningsvis skulle väljas för perioder av olika längd.⁶⁴

Regeringen⁶⁵ gjorde samma bedömning som utredningen, och konstitutionsutskottet⁶⁶ instämde i regeringens bedömning.

2008 års riksrevisionsutredning konstaterade att successionsprocessen skapat problem i ledningsorganisationen och i den löpande verksamheten och att ett skifte av riksrevisor så ofta som vartannat eller vart tredje år kan vara svårt att hantera. Utredningen diskuterade olika alternativ för att komma till rätta med dessa problem, bl.a. möjligheten till omval av riksrevisor och en förändring av mandatperiodens längd. Det fanns dock enligt utredningen skäl som talade emot möjligheten att välja om en riksrevisor. Om en riksrevisor kan återväljas finns enligt utredningen alltid en risk att hon eller han anpassar sin granskning och sitt förhållningssätt – medvetet eller omedvetet – på ett sätt som skulle underlätta ett omval. Om en omvalsmöjlighet infördes ansåg utredningen att det dessutom sannolikt skulle medföra att omval blev mer eller mindre automatiska med tanke på riksrevisorernas starka konstitutionella ställning. Att inte välja om en riksrevisor skulle enligt utredningen kräva mycket starka argument. Utredningen diskuterade även mandatperiodens längd och möjligheten att förkorta denna i kombination med en omvalsmöjlighet. Utredningens sammanfattande slutsats var att det gått alltför kort tid för att då lägga fram några förslag till ändringar i successionsprocessen.⁶⁷

3.4.3 JO, Riksbanken och myndigheter under regeringen

Valet av en JO gäller enligt 13 kap. 3 § andra stycket RO från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet

⁶³ Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

⁶⁴ SOU 2001:97 s. 104.

⁶⁵ Prop. 2001/02:190 s. 112.

⁶⁶ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

⁶⁷ 2008/09:URF1 s. 89 f.

ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. Valet av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer.

Ordningen med fyraåriga mandatperioder för JO har stått oförändrad sedan 1941. Det har diskuterats att förbjuda omval av en person som innehaft JO-ämbetet under en viss period men någon sådan begränsning av tjänstgöringstiden har inte bedömts lämplig.⁶⁸

Riksbankens fullmäktigeledamöter utses av riksdagen och har samma mandatperiod som riksdagsledamöterna. Riksbankens direktion utses av fullmäktige. Den består enligt 1 kap. 4 § riksbankslagen av sex ledamöter som utses för en tid av fem eller sex år. Omval kan ske. För att få kontinuitet i direktionen förnyas den successivt så att en ledamot väljs varje år. Vid första valtillfället utsågs därför ledamöterna för perioder på ett till sex år.

Chefer för myndigheter under regeringen anställs av regeringen. Enligt regeringens praxis anställs myndighetschefer nästan alltid som chef vid en utpekad myndighet för en tidsbestämd period, i normalfallet sex år.⁶⁹ Om det finns ett ömsesidigt intresse av att anställningen ska förlängas kan det ske. Före det s.k. verksledningsbeslutet 1987 var det vanligt att förlängning skedde med sex år. I verksledningspropositionen⁷⁰ sammanfattades den framtida inriktningen dock så att regeringen, vid omförordnande av en myndighetschef, regelmässigt borde tillämpa en kortare förordnandeperiod, normalt tre år. Inriktningen borde dock fortfarande vara att förordnanden sammantaget borde uppgå till minst tolv år. Regeringen har också i den tidigare nämnda skrivelsen om utnämningpolitiken anfört att ambitionen sedan lång tid tillbaka har varit att myndighetschefer bör vara verksamma i sammanlagt minst tolv år och att denna strävan bör gälla även i fortsättningen. En myndighetschef anställs alltså i normalfallet för en tid om sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre plus tre år.⁷¹

3.4.4 Danmark, Finland och Norge samt Intosais rekommendationer

Den danska riksrevisorn utses för en period om sex år med möjlighet till förlängning i ytterligare fyra år. I Finland är mandatperioden för generaldirektören för Statens revisionsverk sex år. Mandatperioden fortgår till dess att mandatperioden för nästa generaldirektör börjar.⁷² Det kollegium av fem tidigare stortingsledamöter som leder den norska Riksrevisjonen väljs av Stortinget på fyra år åt gången. Mandatperioden påbörjas den 1 januari året efter val till Stortinget.

⁶⁸ SOU 1975:23 s. 207 f. Före 1941 var JO:s valperiod endast ett år.

⁶⁹ SOU 2011:81 s. 65 f.

⁷⁰ Prop. 1986/87:99.

⁷¹ SOU 2011:81 s. 65 f. och skr. 2009/10:43 s. 7 f. och 33 f.

⁷² 10 § lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

I Mexikodeklarationen, som beslutats av Intosai, anges i anslutning till principen om självständighet för medlemmarna (de beslutande) i SAI att dessa bör ges mandattider som är fastlagda och tillräckligt långa för att de ska kunna utföra sitt uppdrag utan rädsla för repressalier.⁷³ I rekommendationerna från Intosai, International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai),⁷⁴ nämns också som exempel på *good practice* att ledningen för en SAI väljs av parlamentet för en period om sju år.⁷⁵

3.4.5 Utredningens bedömning

Två frågor är som nämnts aktuella för utredningen att överväga i detta sammanhang: mandatperiodens längd och möjligheten till omval. Frågorna är nära förknippade med varandra. Om en kortare mandattid skulle förespråkas skulle det kunna vara aktuellt att införa en möjlighet till omval.

Frågan om omval bör dock ses ur riksrevisorernas och därmed Riksrevisionens självständighetsperspektiv. En möjlighet till omval innebär otvivelaktigt en risk för att självständigheten försvagas eller framstår som försvagad. Blotta misstanken att en riksrevisor för att stärka sina möjligheter att bli omvald skulle avstå från slutsatser eller rekommendationer som vore befogade, men som skulle vara besvärande för t.ex. regeringen, skulle allvarligt kunna rubba förtroendet för Riksrevisionen. En ordning med omval innebär också, så som framhölls i samband med riksrevisionsreformen, en risk för att riksrevisorerna inte framstår som självständiga även i förhållande till riksdagen.⁷⁶

Förändringar som riskerar att försvaga Riksrevisionens självständighet måste undvikas. Utredningen anser därför att någon möjlighet till omval inte bör införas. Övervägandena i fråga om mandatperiodens längd bör således utgå från att möjlighet till omval saknas.

Utredningen har ovan (3.4.2) redogjort för tidigare uttalanden om mandatperiodens längd. Den nuvarande mandatperioden har gällt sedan Riksrevisionen bildades. Av de tio riksrevisorer som hittills slutat har dock endast två tjänstgjort en hel sjuårig mandatperiod. Det har dock inte kommit fram något som tyder på att detta skulle bero på mandatperiodens längd. Det har inte heller i övrigt framkommit någon allvarlig kritik mot mandatperiodens längd. Det bör därför krävas starka skäl för att det nu ska anses lämpligt att förändra mandatperioden.

Det vore i och för sig tänkbart att riksdagen gavs möjlighet att besluta om mandatperiodens längd vid valet av respektive riksrevisor och att mandatperioderna då skulle kunna variera, t.ex. mellan fem och nio år. Det skulle ge riksdagen möjlighet att välja vilken mandatperiod som passar bäst i det enskilda

⁷³ Mexico Declaration on Independence, princip 2.

⁷⁴ För en beskrivning av Intosai och Issai, se utredningens delbetänkande, 2016/17:URF1 s. 69 f. och 89 f.

⁷⁵ Intosai Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence, principle 3.

⁷⁶ Detta framfördes också som ett skäl mot omval i propositionen med förslag till regler för Riksrevisionen, prop. 2001/02:190 s. 113.

fallet, beroende på riksrevisorns önskemål och det mest lämpliga med tanke på riksrevisorernas inbördes successionsordning.

En fast mandatperiod av tillräcklig längd är dock enligt utredningen av avgörande betydelse för att en riksrevisor ska känna den säkerhet i ämbetet som fordras för att han eller hon ska kunna agera självständigt och ge uttryck för obekväma slutsatser (jfr Mexikodeklarationen, se avsnitt 3.4.4). En ordning med varierande mandatperioder kan också medföra en risk att riksdagens val av mandatperiod för en viss riksrevisor uppfattas som en inbördes rangordning mellan riksrevisorerna. Det bör också påpekas att en sådan ordning sannolikt inte innebär att man kommer ifrån problemet med att riksrevisorer lämnar uppdraget i förtid. En tänkt successionsordning kan således ändå komma att rubbas.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att behålla den nuvarande mandatperioden.

3.5 Behovet av karenstid

Utredningens förslag: En möjlighet till karens bör införas för den riksrevisor som lämnar sitt uppdrag. Frågan om eventuell karens, bedömning av karenstidens längd samt eventuell ersättning ska prövas av en nämnd. De närmare formerna för regleringen bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

3.5.1 Inledning

Utredningen har i uppgift att pröva om det bör finnas en karenstid efter att ha varit riksrevisor.

I prövningen ska utredningen beakta de förslag som Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare lämnat. Utredningen har utrett förutläggningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om, respektive åta sig, vissa typer av anställningar och uppdrag.⁷⁷ Utredningen överlämnade sitt betänkande, Karens för statsråd och statssekreterare, i januari 2017.⁷⁸

3.5.2 Regleringen av riksrevisorernas självständiga ställning

I 13 kap. 5 § andra stycket RO föreskrivs att en riksrevisor inte får inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

⁷⁷ Dir. 2016:26.

⁷⁸ SOU 2017:3.

I Riksdagskommitténs betänkande och i den efterföljande propositionen anförs att en riksrevisor inte kan inneha vissa uppdrag om de kan rubba förtroendet för riksrevisorns självständighet.⁷⁹ En riksrevisor kan inte vara medlem av riksdagen eller regeringen, men inte heller inneha andra befattningar eller uppdrag om de skadar förtroendet för Riksrevisionen. Det är t.ex. otänkbart för en riksrevisor att ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i en myndighet eller ett statligt aktiebolag eller en statlig stiftelse som Riksrevisionen ska eller får granska.

Enligt propositionen är det emellertid inte möjligt att uttömmande ange vilka uppdrag som en riksrevisor inte kan inneha. Uppdragets karaktär och kravet på riksrevisorernas självständighet kräver i och för sig viss återhållsamhet vad gäller bl.a. bisysslor, men ett absolut förbud bör inte krävas. Ett sådant förbud skulle även innebära en nyordning när det gäller personer i myndighetsledande ställning. Enligt propositionen är ett effektivare sätt att ha verkingsfulla regler om jäv och ett tillfredsställande kontrollsystem.

När det gäller tidigare innehav av uppdrag bör en person som har haft en post med ett bestämmande inflytande över viktiga delar av statens verksamhet ha lämnat uppgiften tydligt bakom sig för att kunna komma i fråga som riksrevisor. Även om det är möjligt för ett tidigare statsråd att bli riksrevisor är en direkt övergång från regeringen till Riksrevisionen knappast lämplig enligt propositionen.⁸⁰

Riksdagsstyrelsen har senare uttalat att kretsen av personer som kan komma i fråga för val till riksrevisor är större än vid val till riksdagens ombudsmän och att riksrevisorerna i huvudsak torde rekryteras från positioner i samhället som liknar de från vilka regeringens myndighetschefer rekryteras.⁸¹

Vad som nu beskrivits avser förutsättningarna för att vara valbar till riksrevisor och för att inneha uppdraget. Förtroendet för ämbetet kan emellertid även påverkas av om riksrevisorn efter mandatperioden ingår ett anställnings- eller uppdragsförhållande i en organisation som är eller kan vara föremål för Riksrevisionens granskning. Frågan om en riksrevisors ställning efter avslutad ämbetstid behandlades inte av Riksdagskommittén, men har kommit att uppmärksammas senare.

Riksrevisionsutredningen 2008

Riksrevisorernas ställning efter avslutad ämbetstid aktualiserades av 2008 års riksrevisionsutredning. I betänkandet redovisas att Riksdagskommittén i det ursprungliga förslaget⁸² utgick från att de personer som skulle komma ifråga för uppdraget som riksrevisor antogs befinna sig i slutet på sin yrkeskarriär och i de flesta fall förväntades gå i pension efter avslutat uppdrag.⁸³ Riksrevisionsutredningen menade att i de fall en riksrevisor efter avslutad ämbetstid

⁷⁹ Prop. 2001/02:190 s. 110 f.

⁸⁰ Prop. 2001/02:190 s. 111.

⁸¹ Framst. 2013/14:RS3 s. 169 och 173.

⁸² Framst. 1999/2000:RS1.

⁸³ 2008/09:URF1 s. 90.

inte går i pension utan i stället ämnar ta sig an nya arbetsuppgifter eller uppdrag kan frågan om restriktioner för detta aktualiseras eftersom det kan finnas en risk för att en riksrevisor anpassar sin granskningsverksamhet efter möjligheterna till en framtida anställning. En riksrevisors oberoende i förhållande till granskningsobjekten kan därmed komma att ifrågasättas.

Samtidigt konstaterade utredningen att det inte fanns anledning att ifrågasätta de dåvarande avgångna riksrevisorernas oberoende i förhållande till granskningsobjekten. Mot bakgrund av detta, och av erfarenheterna från riksbanksfullmäktige, var det enligt utredningen inte aktuellt att föreslå restriktioner för f.d. riksrevisorer i detta avseende.

I Riksrevisionens remissyttrande framhölls att en reglering borde införas. Utredningens motiv för att avstå från en reglering ansågs inte tillräckliga, bl.a. eftersom avsikten med en reglering inte är att komma till rätta med ett faktiskt uppkommet problem, utan att införa en tydlig ordning som är robust för att kunna möta framtida situationer för riksrevisorer när de avslutar sin ämbetsperiod. Förtroendet för ämbetet kan påverkas av om en riksrevisor efter mandatperioden ingår i ett anställnings- eller uppdragsförhållande till en organisation som är eller kan vara föremål för Riksrevisionens granskning. Det bör säkerställas att det inte finns risk för att misstro kan uppkomma i fråga om en riksrevisors förhållande till ett granskningsobjekt under ämbetsperioden. Frågeställningen har sin motsvarighet också i annan revisionsverksamhet och ägnas därför omsorg även hos andra revisionsorganisationer, enligt Riksrevisionens remissyttrande.

3.5.3 Karenskrav i andra verksamheter

En svensk lagstadgad karenstid för tjänstemän och uppdragstagare i statlig tjänst finns för närvarande endast för ledamöter i Riksbankens direktion. Inom revisionsområdet är emellertid revisionsorganets självständighet i förhållande till granskningsobjekten och huvudmannen en central fråga.

Revisionsmyndigheter i andra länder

Enligt Issai, den branschpraxis som utvecklats av Intosai och som i stort motsvarar de riktlinjer som gäller även inom den privata sektorn, är det nödvändigt att revisorn är självständig i förhållande till den reviderade organisationen och andra utomstående intressegrupper. Det är viktigt att revisorn inte bara faktiskt är självständig och opartisk utan också uppfattas som sådan. Det senare betyder att det förutom att revisorn är självständig och opartisk krävs att revisorn omges av ett regelverk som främjar ett sådant förhållningssätt.

Vissa revisionsmyndigheter inom EU har försökt lösa förhållandena efter avslutat uppdrag genom att ge riksrevisorn ett livstidsmandat eller en mandatperiod som varar fram till pensionen; så är fallet i t.ex. Danmark. I Storbritannien finns en reglering som innebär att en f.d. riksrevisor under ett antal år efter avslutat uppdrag inte får arbeta eller ta konsultuppdrag för staten eller någon annan institution som granskas av revisionsmyndigheten. Andra stater har inga restriktioner efter det att riksrevisorn lämnat sitt uppdrag, utan fokus

ligger på en funktionell och organisatorisk självständighet under tiden för uppdraget.⁸⁴

Riksbankens direktion

Av 3 kap. 1 § första och fjärde stycket riksbankslagen framgår att ledamöter i Riksbankens direktion under ett år efter det att deras anställning har upphört inte utan fullmäktiges medgivande får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Ledamoten får inte heller inneha annan anställning eller annat uppdrag som, om han eller hon varit direktionsledamot, hade gjort vederbörande olämplig att vara direktionsledamot. Denna period, som benämns karensperiod eller karenstid, motiveras med att ledamöterna i direktionen i sin ställning får kunskap i frågor som är av utomordentligt stor betydelse för vissa verksamheter i framför allt det privata näringslivet, t.ex. banksektorn. En ledamot som lämnar sin anställning besitter därför en kunskap som, om den utnyttjas, skulle kunna vara till skada för Riksbanken. Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser anses inte tillräckliga för att upprätthålla det förtroende hos allmänheten som krävs.

Det kan noteras att det även finns andra bestämmelser i riksbankslagen som syftar till att upprätthålla förtroendet för Riksbanken. Exempelvis framgår av 3 kap. 1 § första stycket riksbankslagen att ledamöter i direktionen inte får inneha vissa särskilt uppräknade anställningar eller uppdrag. Om de åtar sig ett sådant uppdrag eller anställning som kan strida mot bestämmelserna i första stycket, ska ledamoten enligt tredje stycket samma stadgande genast anmäla det till fullmäktige. Som stöd för att bedöma om ett uppdrag eller en anställning är förenlig eller ej med tjänsten som direktionsledamot har Riksbanken beslutat om vissa principer när det gäller direktionsledamöternas sidouppdrag, se beslut av den 8 februari 2008.⁸⁵

Bestämmelsen innebär inte något direkt förbud för en direktionsledamot att ta ett visst uppdrag eller en viss anställning, utan fullmäktige prövar behovet av en karensperiod från fall till fall, och om den eventuellt kan förkortas. Fullmäktige beslutar också om vad som ska gälla i fråga om direktionsledamotens lön och pension under karensperioden.⁸⁶

Fullmäktige har slagit fast vissa principer för ersättningen⁸⁷, vilka bl.a. innebär följande:

- Riksbankens direktionsledamöter ska under den lagstadgade karensperioden om ett år normalt erhålla full lön för anställning utan tjänstgöringskyldighet under de sex första månaderna av perioden.
- I vissa särskilda fall kan dock fullmäktige besluta om undantag från denna princip om omständigheterna berättigar till det.

⁸⁴ 2008/09:URF1 s. 29, s.72, s. 90.

⁸⁵ SOU 2017:3 s. 94, prop. 1997/98:40 s. 72 f.

⁸⁶ SOU 2017:3 s. 94 f., 4 kap. 5 § andra stycket riksbankslagen.

⁸⁷ I beslut den 28 oktober 2011.

- Avräkning ska ske för eventuell ersättning för uppdrag som fullmäktige har medgett för den karenstid för vilken direktionsledamoten erhåller lön.

De pensionsvillkor som gäller för direktionsledamöterna under anställningstiden ska också gälla under den tid av karenstiden som direktionsledamoten erhåller lön.

Andra statliga beslutsfattare

Som nämnts finns inga generella bestämmelser när det gäller övergång för vare sig generaldirektörer eller andra myndighetschefer vid svenska myndigheter. Uppsägningstidens längd fungerar för dessa grupper till viss del som en indirekt begränsning vid övergång.⁸⁸

De flesta generaldirektörer har tidsbegränsade anställningar om sex år, och ofta förlängs anställningen. Tiden är inte lagreglerad men följer av förarbetsuttalanden och en sedan länge upparbetad praxis.

En tidsbegränsad anställning kan inte sägas upp i förtid. Det finns dock inga lagliga hinder mot att den upphör i förtid, om parterna är överens om detta. Regeringen har regelmässigt valt att entlediga de myndighetschefer som själva velat avsluta sin anställning i förtid. I vissa av fallen har regeringen beslutat att under en övergångsperiod placera den avgående generaldirektören som generaldirektör i Regeringskansliet, något som i praktiken innebär att generaldirektören under den tiden inte får påbörja ett nytt uppdrag eller liknande.⁸⁹

Generaldirektören och chefen för Transportstyrelsen är emellertid föremål för en särskild reglering i detta avseende. Av järnvägslagen framgår att befattningshavaren på en viss tillsynsmyndighet, i detta fall Transportstyrelsen, under ett år från det att anställningen vid Transportstyrelsen upphör inte får utföra arbete eller inneha någon ansvarsställning på något av de företag eller någon av de enheter som omfattas av Transportstyrelsens tillsyn (8 kap. 3 c och 3 d §§ järnvägslagen (2004:519)). Bestämmelserna infördes 2015 för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, det s.k. SERA-direktivet (Single European Railway Area). I förarbetena gör regeringen bedömningen att det är generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen som omfattas av regleringen.⁹⁰

⁸⁸ SOU 2017:3 s. 100.

⁸⁹ SOU 2017:3 s. 100.

⁹⁰ I 8 § andra stycket förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen sägs att myndighetschefen är den befattningshavare som avses i 8 kap. 3 c och 3 d §§ järnvägslagen. SOU 2017:3 s. 96.

Privata näringslivet

En arbetstagare inom det privata näringslivet har en underförstådd skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare. Lojalitetsplikten preciseras ofta i arbetstagarens individuella anställningsavtal eller i tillämpligt kollektivavtal men gäller även om den inte står särskilt inskriven i något avtal.⁹¹ När anställningen avslutas upphör i princip lojalitetsplikten och arbetstagaren är fri att ta anställning var han eller hon vill. Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter ger visst skydd mot otillbörligt utnyttjande och röjande av arbetsgivarens företagshemligheter.

I vissa fall kan dock företag anse sig behöva ingå särskilda överenskommelser med arbetstagare, varigenom arbetstagarna förbinder sig att efter anställningens upphörande under en viss tid avstå från att bedriva viss verksamhet eller ta anställning hos någon som bedriver med arbetsgivaren konkurrerande verksamhet, en s.k. konkurrensklausul.⁹² Möjligheten att ingå avtal innehållande konkurrensklausuler begränsas i huvudsak av 36 och 38 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Villkoren i avtalet får inte vara oskäligen med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt, annars kan villkoren jämkas. Även de sanktioner som är kopplade till överträdelser av klausulen kan beaktas. Hänsyn tas också till om arbetstagaren erhåller någon kompensation under bindningstiden eller om hans eller hennes lön eller anställningsvillkor i övrigt har bestämts med utgångspunkt i de restriktioner som klausulen innebär. Även andra omständigheter, såsom t.ex. arbetstagarens ställning och anställningstid beaktas.^{93 94}

Regler vid övergång mellan verksamheter är relativt vanliga inom privat sektor, och s.k. konkurrensklausuler gäller för många företag och branscher. Framför allt avser det högre chefer och personer med strategisk kunskap. För auktoriserade revisorer gäller t.ex. en tvåårig karantän för övergång till ledande funktion inom börsnoterat bolag, om bolaget granskats av revisorn.

3.5.4 ESO-rapporten Svängdörr i staten 2012:1

År 2012 publicerade ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) en rapport om riskerna med det utvecklade utbytet av personal mellan offentliga och privata aktörer. Utbytet är positivt, enligt rapporten, men det kan samtidigt leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Ett exempel är när politiker eller tjänstemän går till företag, eller intresseorganisationer, inom verksamheter som de i sina tidigare uppdrag har haft ett betydande inflytande över.

⁹¹ SOU 2017:3 s.96 samt Fahlbeck och Reinhold, s. 100 f.

⁹² Ds 2002:56 s. 303.

⁹³ Se t.ex. Arbetsdomstolens avgöranden AD 2015 nr 8 för vad bedömningen innefattar. SOU 2017:3 s. 97.

⁹⁴ SOU 2017:3 s. 96–97.

Det finns en risk för att olika befattningshavare frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande mot löfte om välbetalda anställningar hos privata arbetsgivare, enligt rapporten. Det finns också en risk för att känslig information, kunskap och tidigare kontakter utnyttjas på ett sätt som sätter konkurrens ur spel eller på annat sätt står i strid med det allmännas intresse. Enbart misstanken om att detta sker riskerar att påverka förtroendet för den offentliga sektorn, och det behövs regler och rutiner för att hantera rörligheten mellan olika sektorer, enligt rapporten.

Ett stort antal länder har uppmärksammat problemen med intressekonflikter och har genom lagstiftning och införande av uppförandekoder infört restriktioner. Bland dem finns t.ex. flertalet länder inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Europarådets organ för korruptionsövervakning, Greco, har också rekommenderat Sverige att införa regler för att undvika intressekonflikter i situationer då offentligt anställda övergår till privat sektor.⁹⁵

Riksdagen har vid några tillfällen behandlat frågor kring övergångar mellan offentlig och privat sektor.⁹⁶ Det mest uppmärksamade tillfället var i samband med förre näringsministern Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären. Vid konstitutionsutskottets behandling framhöll utskottet att även om de befintliga lagreglerna är tillräckliga, så kan situationen leda till att allmänhetens förtroende rubbas. Utskottet avslutade sitt ställningstagande med att framhålla att det kan finnas anledning för regeringen att pröva t.ex. möjligheterna att införa en tidskarantän, men något formellt tillkännagivande lämnades inte.

Regeringen har framfört tre huvudsakliga argument mot att införa någon form av tidskarantän. För det första bedöms den lagstiftning som finns vara tillräcklig. För det andra hänvisas till offentlighetsprincipen, vilken skapar ett samhällsklimat som generellt förebygger brott och felaktiga beteenden inom den offentliga förvaltningen. För det tredje framförs att den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna själva beslutar om vilka riktlinjer som ska gälla internt. Lagstiftningen utgår från att lojaliteten med den nya arbetsgivaren tar överhanden och att förpliktelser mot tidigare arbetsgivare är något exceptionellt.⁹⁷

Rörligheten mellan staten och det privata är enligt ESO-rapporten inte ett stort eller generellt problem som berör hela statsförvaltningen. Snarare handlar det om ett begränsat antal befattningar och positioner där det kan finnas risk för ekonomisk skada eller förtroendskada. Enligt rapporten är det angeläget att införa restriktioner för dessa specifika verksamheter och funktioner.

⁹⁵ ESO 2012:1 s. 10, s. 61 och Greco Eval II Rep (2004) 9E.

⁹⁶ ESO 2012:1 s. 53 f.

⁹⁷ ESO 2012:1 s. 10, s. 66.

3.5.5 Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare

I januari 2017 överlämnades betänkandet Karens för statsråd och statssekreterare (SOU 2017:3) till regeringen. Utredningen⁹⁸ föreslår ändrade av förutsättningar för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag.

Enligt utredningen har utbytet av personal mellan offentlig och privat sektor utvecklats under de senaste decennierna, och ett antal fall har uppmärksamats i media. Övergångar kan i vissa fall leda till situationer med en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Det kan t.ex. vara fallet när politiker och tjänstemän inom den offentliga sektorn väljer att efter avslutat uppdrag eller anställning börja arbeta inom företag eller intresseorganisationer som bedriver verksamhet inom områden där politikern eller tjänstemannen tidigare varit verksam.

Europarådets organ för korruptionsövervakning har konstaterat att Sverige saknar regler och riktlinjer för offentliga tjänstemäns övergång till privat sektor. OECD visade i en utvärdering 2010 att de flesta medlemsländerna i organisationen infört regleringar för att undvika situationer med intressekonflikter i den offentliga sektorn i samband med övergång av personal.⁹⁹ Den svenska grenen av organisationen Transparency International har i en rapport¹⁰⁰ påtalat avsaknaden av ett sammanhållet regelverk för situationer då bl.a. statsråd eller statssekreterare övergår till en annan anställning eller ett annat uppdrag.¹⁰¹

I utredningens betänkande föreslås att det i en särskild lag införs en reglering av statsråds och statssekreterares övergång till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet. Med övergång till annan än statlig verksamhet avser utredningen all verksamhet där staten inte är huvudman inklusive bolag som helt eller delvis ägs av staten. För prövningen enligt lagen föreslås att ett särskilt prövningsorgan skapas, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, som ska vara ett fristående organ under riksdagen. Organet föreslås bestå av fem ledamöter. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Även tre suppleanter ska utses. Regler för prövningsorganet föreslås införas i riksdagsordningen och i en särskild instruktion.

Enligt förslaget ska statsråd eller statssekreterare vara skyldiga att i förväg anmäla de nya uppdrag och nya anställningar i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet som de planerar att påbörja inom tolv månader från det att de frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. För bedömningen ska prövningsorganet tillhandahålla de uppgifter som behövs, men organet ska också under vissa förutsättningar

⁹⁸ Utredningen antog namnet Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare.

⁹⁹ OECD, *Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*.

¹⁰⁰ Transparency International, *Politikers och offentligt anställdas övergång till näringslivet och intresseorganisationer*.

¹⁰¹ SOU 2017:3 s. 57, s. 64.

ha rätt att hämta in uppgifter från annan än statsrådet eller statssekreteraren. Prövningen ska ske inom tre veckor från det att en fullständig anmälan har lagts fram.

Om vissa kriterier är uppfyllda ska en s.k. övergångsrestriktion meddelas. En typ av övergångsrestriktion är karenstid, vilket innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller en viss anställning eller etablera viss näringsverksamhet. Statsrådet eller statssekreteraren får i dessa situationer inte ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren.

Eftersom det kan finnas situationer då det inte är det nya uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten som helhet som kan ge upphov till intressekonflikter föreslås att det dessutom ska finnas en övergångsrestriktion i form av en ämnesrestriktion. Den innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid, inom ramen för det nya uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. De båda typerna av restriktioner ska även kunna kombineras.

Kriterierna för en restriktion ska vara att statsrådet eller statssekreteraren inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det till följd av en viss övergång finns

- en risk för ekonomisk skada för staten
- en risk för otillbörlig fördel för någon enskild
- en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Prövningsorganet behöver inte konstatera en faktisk skada eller fördel, utan endast en klart identifierad risk, för att en restriktion ska aktualiseras.

Eftersom en övergångsrestriktion kan orsaka inkomstförlust föreslås statsrådet eller statssekreteraren kompenseras för detta under vissa förutsättningar.

Den nya regleringen beräknas enligt utredningen börja gälla den 1 juli 2018 och föreslås tillämpas första gången för de som innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare vid tidpunkten för lagens ikraftträdande.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. En proposition är aviserad till mars 2018, och avsikten är att riksdagen ska kunna fatta beslut i frågan under våren 2018.

3.5.6 Utredningens bedömning

Utbytet av personal mellan offentlig och privat sektor har utvecklats under de senaste decennierna. Utbytet är i flera avseenden positivt, men kan leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag.

Att vara riksrevisor är ett ansvarsfullt uppdrag med i princip obegränsad möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, vilket innebär en risk för skada om informationen används otillbörligt då en riksrevisor lämnar sitt uppdrag.

En svensk lagstadgad karenstid för tjänstemän och uppdragstagare i statlig tjänst finns för närvarande endast för ledamöter i Riksbankens direktion. Problematiken har dock uppmärksamats i flera andra länder, och regleringar har införts för att undvika situationer med intressekonflikter i samband med övergång av personal. Inom privat verksamhet förekommer inte sällan konkurrensklausuler, vilka har motsvarande syfte.

Utredningen gör bedömningen att en möjlighet till karens bör införas då ett uppdrag som riksrevisor upphör. På motsvarande sätt som föreslås i SOU 2017:3 om karens för statsråd och statssekreterare, bör en nämnd pröva frågan om eventuell karens i den aktuella situationen. I det ursprungliga förslaget till reglering av Riksrevisionen var utgångspunkten att de personer som skulle komma i fråga för uppdraget som riksrevisor skulle befinna sig i slutet på sin yrkeskarriär och i de flesta fall förväntas gå i pension efter avslutat uppdrag.¹⁰² Så har emellertid inte alltid blivit fallet.

Utredningen menar att den nämnd som föreslås i betänkande SOU 2017:3, för att bedöma statsråds och statssekreterares eventuella karens, även kan vara aktuell för att bedöma en karens för riksrevisorer. Utredningen lämnar emellertid inga lagförslag i denna del, eftersom den aktuella nämnden ännu inte är beslutad.

Utredningen föreslår, om den aktuella nämnden inte skapas, att frågan om karens, och bedömning av karenstid samt eventuell ersättning, hanteras av den befintliga nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

De närmare formerna för en reglering bör, oavsett vilken nämnd som får hantera frågorna, utredas vidare i ett annat sammanhang.

3.6 Avgångsvillkor

Utredningens bedömning: Formerna och förutsättningarna för beslut om avgångsvillkor bör utredas närmare i annan form än vad som är lämpligt inom ramen för denna utredning. En utgångspunkt bör vara att den som åtar sig att vara riksrevisor inte ska förlora på det i ekonomiskt avseende.

3.6.1 Inledning

Enligt direktiven är det en uppgift för utredningen att överväga om det finns skäl att utveckla vilka villkor som bör gälla för en riksrevisor som slutar, särskilt om han eller hon slutar i förtid, och hur en eventuell karenstid bör påverka avgångsvillkoren.

¹⁰² 2008/09:URF1 s. 90.

3.6.2 Gällande ordning

Löner och andra anställningsförmåner för riksrevisorerna beslutas av en särskild nämnd, som numera har namnet Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna (nämnden). Nämnden beslutar också om avgångsersättningar. Denna ordning har gällt alltsedan Riksrevisionens tillkomst.

Ordningen föreslogs under riksdagens beredning av lagärendet om bildande av Riksrevisionen genom ett initiativ från konstitutionsutskottet. I sitt betänkande anförde utskottet följande.¹⁰³

Enligt utskottets mening är det angeläget att riksrevisorernas löner och andra anställningsförmåner bestäms på ett sätt som inte kan anses inkräkta på riksrevisorernas oberoende. Efter mönster av arvoden till statsråden och riksdagsledamöterna bör därför lönerna bestämmas av en särskild nämnd, Nämnden för lön till riksrevisorerna. En sådan nämnd bör förutom lön till riksrevisorerna också besluta i fråga om avgångsersättning, pensionsförmåner och andra anställningsförmåner. Skälet för att det bör finnas ett utrymme för avgångsersättning är det särskilda förhållandet att riksrevisorerna inte skall kunna omväljas. Det kan inte heller uteslutas att detta särskilda förhållande gör sig gällande när det gäller pensionsförmåner. Övriga förmåner bör i huvudsak utgå i enlighet med de regler som gäller för statstjänstemän, men med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för riksrevisorerna.

Utskottet föreslår mot den angivna bakgrunden en särskild lag om lön till riksrevisorerna. Lagen bör förutom bestämmelser om nämndens uppdrag även innehålla bestämmelser om nämndens organisation m.m. Dessutom bör det i riksdagsordningen införas bestämmelser om nämnden och val av ledamöterna.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Den reglering som kom till stånd gäller ännu utan ändring i sak. Nämnden utses genom val av riksdagen efter beredning i konstitutionsutskottet (13 kap. 16 § RO). Den reglering som i övrigt gäller återfinns numera i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Dess inledande bestämmelse (1 §) har följande lydelse:

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

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

3.6.3 Avgångsersättningar för myndighetschefer under regeringen

Det som konstitutionsutskottet anförde när förslaget om lagreglering av löne- och anställningsvillkoren för riksrevisorerna lades fram pekar mot att de regler som kan gälla om avgångsersättningar för cheftjänstemän i den förvaltning som lyder under regeringen ligger nära till hands som vägledning för vad som ska

¹⁰³ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

gälla i fråga om avgångsersättning för riksrevisorer. Den reglering av villkoren för riksrevisorerna som gäller utöver det nyss återgivna har också kommit till med en sådan utgångspunkt. I det följande lämnas en kort överblick över den reglering som gäller nu på regeringens område och på riksdagens.

I förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (chefsförordningen) regleras villkoren för statliga chefstjänstemän under regeringen. Den har ersatt en tidigare förordning (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Förordningen är sammanlänkad med gällande pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. Bestämmelserna om avgångsförmåner för myndighetschefer gäller som tillägg till och undantag från pensionsavtalen.

I fråga om *tjänstepension* innebär förordningen att bestämmelserna i pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16) med anslutande bestämmelser ska tillämpas med de tillägg och undantag som förordningen innehåller.

När det gäller *inkomstgaranti* innebär regleringen att den som vid anställningstidens slut har uppnått 61 års ålder, haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst sex år och inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning har rätt till inkomstgaranti till 65 års ålder enligt vissa närmare regler. Syftet med inkomstgaranti är enligt en uttrycklig bestämmelse i förordningen att skapa ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan ny anställning.

Avgångsvederlag betalas enligt förordningen ut i högst 24 månader. Syftet med avgångsvederlag är att skapa ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats. Också detta är uttryckligen uttalat i förordningens text. Avgångsvederlag kan utgå till arbetstagare som haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst sex år, inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning på myndigheten och inte får någon inkomstgaranti eller ålderspension enligt pensionsavtalet för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet. Avgångsvederlaget beräknas enligt närmare föreskrifter i förordningen och kan jämkas eller minskas enligt samma närmare regler som gäller för inkomstgaranti.

Chefsförordningen har kommit till efter en offentlig utredning som 2011 lade fram betänkandet Myndighetschefers villkor.¹⁰⁴ Betänkandet innehåller en bred genomgång av villkoren i anställningen för chefer för myndigheter under regeringen, bl.a. i frågor om inkomstgaranti och avgångsvederlag och vad som i övrigt ska gälla när en anställning upphör. I betänkandet föreslås bl.a. att sådana frågor ska regleras i en förordning. Den nu gällande förordningen svarar nära mot det förslag som lades fram i utredningsbetänkandet. I betänkandet påminns om att regeringen enligt regeringsformen kan medge undantag från förordningens regler (dispens). Förslaget upptog därför inte någon motsvarighet till den äldre förordningens föreskrift om rätt för regeringen att av särskilda skäl medge avgångsförmåner.

¹⁰⁴ SOU 2011:81.

3.6.4 Något om praxis på regeringens område

Chefer för de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs numera alltid för bestämd tid. Har den som anställs en annan tjänst, upphör den tidigare anställningen. Förening av flera tjänster tillåts inte. Myndighetschefen kan inte sägas upp under anställningstiden, men har vid dess utgång inte heller någon rätt till fortsatt anställning eller till annan tjänst. Av dessa skäl behövs någon ekonomisk trygghet för myndighetschefer när anställningen upphör. Reglerna om inkomstgaranti och avgångsvederlag är avsedda att vara en sådan trygghet. De befrämjar möjligheterna att rekrytera goda chefer till den statliga förvaltningen.

Regeringen kan under vissa förhållanden besluta om förflyttning av en myndighetschef. Det kan göras om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § andra stycket lagen om offentlig anställning, LOA). Förflyttning innebär inte att anställningen avbryts. Vanligtvis placeras den förflyttade som generaldirektör i Regeringskansliet. Anställningen består till anställningstidens utgång. En sådan åtgärd leder inte i sig till att någon fråga om avgångsersättning uppkommer. Det blir fallet först om någon ny anställning inte erbjuds vid anställningstidens utgång. Då tillämpas reglerna i chefsförordningen. En myndighetschef som grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren kan avskedas (32 § LOA).

I fråga om statssekreterare tillämpas den s.k. statssekreteraröverenskomsten. Den innebär att en statssekreterare är knuten till sitt statsråd och ska avgå om statsrådet avgår. Även i andra fall kan en statssekreterare av olika anledningar bli ombedd att lämna sin anställning. I båda fallen utgår som regel ett avgångsvederlag som svarar mot två års lön, allt under förutsättning att statssekreteraren varit anställd i minst ett år vid avgången. En statssekreterare som varit anställd kortare tid än ett år kan få ett avgångsvederlag i maximalt 12 månader. Avgångsvederlaget ska minskas med anställning, andra förvärvsinkomster och pension. Om en statssekreterare avgår på eget initiativ medan hans eller hennes statsråd sitter kvar i regeringen utgår inte några avgångsförmåner.

Avgångsersättning för statsråd

Den nu gällande ordningen i fråga om arvoden och avgångsersättning till statsråd finns i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. En särskild myndighet under riksdagen, Statsrådsarvodesnämnden, har till uppgift att besluta om förmånerna. Avgångsersättning fastställs i enlighet med riktlinjer som nämnden beslutar om. Sådan ersättning lämnas normalt i ett år men kan, om det finns särskilda skäl, lämnas under kortare eller längre tid än ett år eller begränsas till beloppet. Avräkning från ersättningen sker för vissa andra inkomster. Avgångsersättningen kan jämkas av Statsrådsarvodesnämnden om det f.d. statsrådet i väsentlig mån utfört arbete åt annan utan särskild ersättning. Statsrådets villkor i fråga om inkomstgaranti beslutas av regeringen enligt

regler i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd. Regleringen innehåller föreskrifter om förutsättningar för inkomstgaranti och om jämkning samt minskning med andra inkomster.

3.6.5 Föreskrifter för riksdagsområdet

Riksdagsstyrelsen har utfärdat en föreskrift (2016:8) om tillämpning av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. När det gäller riksrevisorerna innebär föreskriften att chefsförordningen ska gälla om inte annat följer av beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Föreskriften ersätter en äldre föreskrift (RFS 2003:9) om tillämpning av förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning enligt vilken den förordningen skulle tillämpas på arbetstagare i riksdagens myndigheter med tidsbegränsade anställningar.

3.6.6 Vad kan nämnden besluta om?

Enligt lagen med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska nämnden, utöver lön till riksrevisorerna, besluta om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner för riksrevisorerna. Riksdagsstyrelsens föreskrift om tillämpning av chefsförordningen går ut på att nämnden med ledning av förordningen ska besluta i frågor om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag. Det är rimligt att se sådan inkomstgaranti och avgångsvederlag som kan utgå enligt förordningen som former av avgångsersättning i den mening som avses i lagen med instruktion för nämnden. Nämndens befogenhet går dock längre, eftersom den följer av lag. Det innebär att nämnden när det är påkallat i särskilda situationer kan fatta beslut om avgångsersättning utöver vad som förutses i förordningen. Detta svarar väl mot regeringens rätt att på sitt område ge dispens från förordningen.

3.6.7 Vissa erfarenheter i nämndens arbete

En genomgång av nämndens protokoll för tiden från dess tillkomst visar att nämnden för varje tillträdande riksrevisor fattar ett beslut i fråga om lön, pension och andra anställningsvillkor. Därvid kan frågor om samordning med andra redan förut intjänade förmåner och andra liknande frågor om anställningsvillkoren avgöras. Under anställningstidens gång fattas nya beslut om lönen. När en riksrevisor avgår kan särskilda frågor om avgångsersättning uppkomma. En sådan fråga kan t.ex. avse pension, inkomstgaranti eller avgångsvederlag. I några fall har nämnden avslagit ansökningar om avgångsersättning.

Under 2016 biföll riksdagen begäran från två av riksrevisorerna om att få frånträda sina uppdrag. En av dem inkom till nämnden med en begäran om att nämnden skulle pröva frågan om avgångsersättning för hennes del. Sökanden

åberopade en viss bestämmelse i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, men nämnden konstaterade att den inte var tillämplig i hennes fall. Nämnden anförde vidare att sökanden hade varit riksrevisor i endast drygt ett år och entledigats på egen begäran. Den möjlighet till avgångsersättning som finns i lagen med instruktion för Nämnden till lön för riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna kunde enligt nämnden inte anses avse en sådan situation. Nämnden konstaterade att sökanden inte hade rätt till avgångsersättning och avslog ansökningen.

Ett ytterligare ärende om avgångsersättning prövades av nämnden i mars 2017. Det gällde den då nyligen avgångna riksrevisorn med administrativt ansvar. Nämnden konstaterade i detta fall att sökanden hade tjänstgjort som riksrevisor i knappt tre år. Sammanslaget hade hon bakom sig mer än 30 år i statlig tjänst med bl.a. chefspositioner inom domstolsväsendet, som dock inte omfattades av förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Sökanden åberopade ett i februari 2017 utfärdat intyg från konstitutionsutskottets ordförande och vice ordförande. Det som kommit fram i ärendet visade att sökanden, sedan de två övriga riksrevisorerna entledigats, för att undvika att Riksrevisionen skulle försättas i ett ytterst kritiskt läge genom att det inte fanns någon riksrevisor, erbjudit sig att stå kvar i tjänsten under hösten 2016 och fram till dess att nya riksrevisorer kunde tillträda. Mot denna bakgrund beslutade nämnden att avgångsersättning skulle betalas till sökanden under högst två år. Beslutet innehöll också vissa stipulationer om minskning av ersättningen med vad sökanden kunde komma att uppbära från annat håll.

Utredningen har under sitt arbete uppmärksammat på att den nuvarande regleringen av de ekonomiska villkor som gäller för uppdraget som riksrevisor är knapphändig, både när det gäller pensioner och i fråga om avgångsersättningar i övrigt. Regleringen är också oenhetlig bl.a. på så sätt att den leder till en skiftande ordning i fråga om kvalifikationstider för pensionsförmåner m.m. Nämnden kan visserligen söka vägledning i chefsförordningen och i regleringen på andra näraliggande områden, men erfarenheten har visat att nämnden ändå kan ställas inför vanskliga avgöranden som får göras utan sådant författningsmässigt underlag som man normalt kan vänta sig i förvaltningsfrågor. Inte minst saknas en möjlighet att behandla frågor om tillträdande riksrevisors villkor innan den som står inför att väljas har accepterat uppdraget.

3.6.8 Skilda förutsättningar i olika situationer för riksrevisorer

När en riksrevisor avslutar sitt uppdrag uppkommer frågor om den avgångnes fortsatta utkomst. I många fall kan saken vara löst genom att vederbörande pensioneras. I andra fall kan förhållandena vara av det slag som reglerna om inkomstgaranti är avsedda att täcka.

Är den som har avgått i sådan ålder att en ny anställning eller annat arbete kommer i fråga liknar situationen emellertid mera den för vilken reglerna om avgångsvederlag till myndighetschefer är utformade. De syftar till att skapa

ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats.

I fall av de slag som nu har berörts har nämnden befogenhet att besluta om skilda former av avgångsersättning. För fall då en riksrevisor slutar efter fullgjord tjänstetid kan ledning alltså hämtas från chefsförordningen.

Situationen kan emellertid vara en annan i fall då en riksrevisor avgår i förtid. Förordningen ger då inte någon omedelbar vägledning.

I sitt tidigare betänkande har utredningen anfört att en fråga om entledigande av en riksrevisor bör kunna initieras i fall av allvarlig misskötsel av uppdraget som riksrevisor. En mycket viktig uppgift för riksrevisorerna är enligt vad utredningen anförde att leda myndigheten Riksrevisionen. Att t.ex. åsidosätta denna uppgift genom allvarlig misskötsel av myndigheten i ekonomiskt eller administrativt hänseende kan enligt vad utredningen anförde utgöra en sådan allvarlig försummelse som enligt grundlagen kan ge anledning att initiera en fråga om entledigande. Ledningsuppgiften kan enligt vad utredningen vidare anförde givetvis åsidosättas även på andra sätt, t.ex. genom att en riksrevisor utan att göra sig skyldig till brott handlar eller uppträder på ett sådant sätt att det allvarligt skadar den tillit hos de anställda som fordras för att uppgiften ska kunna fullgöras.

Skulle riksdagen besluta att skilja en riksrevisor från uppdraget på grund av allvarlig försummelse torde någon avgångsersättning knappast komma i fråga.

Förhållandena kan dock utvecklas på ett sätt som mera påminner om den situation då chefen för en myndighet under regeringen kan behöva förflyttas av hänsyn till myndighetens bästa. Det kan också inträffa att en riksrevisor av något skäl avgår självmant, möjligen under omständigheter som skulle kunna leda till att konstitutionsutskottet inleder en procedur för entledigande. Den avgångnes bakgrund och övriga förhållanden kan i situationer av detta slag få läggas till grund för en bedömning av vad som kan anses skäligt och ändamålsenligt i fråga om avgångsersättning. En viktig hänsyn kan då vara omsorgen om att riksdagen även i framtiden ska kunna attrahera lämpliga personer till riksrevisorerna.

Införs en karenstid för ny anställning för riksrevisorerna kan ett skäl för avgångsersättning vara att den som avgått under en tid är hindrad att själv sörja för sin utkomst på ett sätt som vederbörande är kvalificerad för.

3.6.9 En fråga om terminologi

LOA är inte tillämplig på vare sig riksdagens ombudsmän eller riksrevisorerna (3 §). Någon närmare författningsreglering av vad riksrevisorernas ställning innebär i fråga om sådant som i andra förhållanden vanligtvis följer med en anställning finns inte. Vad som ska gälla i fråga om semester, andra ledigheter, sjukförmåner etc. framgår i stället av de beslut som fattas av nämnden för var och en som tillträder ett uppdrag som riksrevisor. Besluten går ut på att villkoren ska vara de som gäller som allmänna anställningsvillkor enligt gällande chefsavtal för riksdagen och dess myndigheter (RD-RALS 2001).

Grundläggande i fråga om riksrevisorernas ställning är att de utses genom val av riksdagen. Som utredningen tidigare konstaterat ligger det i den reglering som finns i regeringsformen och riksdagsordningen att valet av en riksrevisor innebär att riksdagen visar sitt förtroende för den valde genom att anförtro vederbörande ett uppdrag. Endast under vissa särskilda i regeringsformen fastlagda förutsättningar kan riksdagen skilja den som valts från uppdraget. Riksrevisorernas ställning skiljer sig på ett grundläggande sätt från hur villkoren för andra befattningshavares förhållande till huvudmannen är utformade.

Det saknar följaktligen egentlig mening att tala om befattningen som riksrevisor som en anställning. Det hindrar inte att regleringen av vad som ska gälla för riksrevisorerna i fråga om lön m.m. anknyts till regelverk som hör den offentliga arbetsrätten till. När det i lagen med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna talas om löner och andra *anställningsvillkor* för riksrevisorerna är det fråga om uttryckets praktiska ändamål. Det underlättar nämligen den reglering av riksrevisorernas villkor som behövs genom att anknyta till befintliga regelsystem. Det har inte framkommit att skillnaden i terminologi mellan de skilda författningsnivåerna har vållat några svårigheter i tillämpningen.

3.6.10 Utredningens bedömning

Utredningens genomgång av de frågor om avgångsersättningar som kan uppstå när en riksrevisor lämnar sitt uppdrag visar att det grundläggande regelverket kan fungera på ett rimligt sätt i reguljära situationer, men lämnar endast ringa vägledning för avgörandena i mer svårbedömda fall. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna har visserligen enligt sin instruktion en avsevärd frihet att fatta beslut med hänsynstagande till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall i stället för att följa en strikt tillämpning av chefsförordningen, något som öppnar för en vidare möjlighet att besluta om avgångsersättning där det ter sig påkallat. Bland annat kan det vara skäligt att ta hänsyn till att en riksrevisor i praktiken saknar utrymme för att ha inkomstbringande bisysslor. Svårigheten för den som överväger att åta sig revisorsuppdraget att förutse sina ekonomiska förhållanden om en förtida avgång blir ofrånkomlig kan också vara ett skäl som talar för en gynnsam praxis när en sådan situation har inträffat.

Möjligheterna för den som överväger att åta sig ett uppdrag som riksrevisor att räkna med attraktiva ekonomiska villkor även om uppdraget inte kan fullföljas en hel mandatperiod är av betydande vikt även från riksdagens synpunkt, eftersom det har stor betydelse för att riksdagen ska kunna välja de bäst lämpade personerna till uppdraget. Det ter sig eftersträvansvärt att som regel kunna räkna med att en avgångsersättning som svarar mot ett avgångsvederlag enligt chefsförordningen ska kunna utgå. En utgångspunkt bör vara att den som åtar sig att vara riksrevisor i vart fall inte ska förlora på det i ekonomiskt avseende.

Utredningens undersökning av förhållandena pekar på att inte minst frågan om rätten till pensionsförmåner för riksrevisorer kan vålla komplikationer i praktiken. I fråga om pensionsförhållanden kan emellertid nämndens frihet att fatta beslut vara begränsad, eftersom regleringen av sådana förhållanden på det statliga området är sammanlänkad med övergripande pensionsavtal och även på andra områden kan vara beroende av likartade avtal. Till detta kommer att den nuvarande ordningen vid rekryteringen av riksrevisorer inte har innefattat något närmare klargörande i förväg av vilka villkor som ska gälla för den som tillfrågas om att åta sig uppdraget.

En närmare utredning av formerna och förutsättningarna för nämndens beslutsfattande skulle alltså vara på sin plats. Det ter sig dock inte ändamålsenligt att en sådan utredning genomförs av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Utredningen förordar i stället att en utredning kommer till stånd i annan form genom riksdagsstyrelsens försorg. Om det skulle visa sig behövas, kan en sådan utredning också ges i uppgift att vidare bereda frågan om karens för riksrevisorer (se avsnitt 3.5.6).

4 Riksdagen och Riksrevisionen

Utredningens förslag: Föreskrifterna om Riksrevisionens parlamentariska råd bör utökas och förtydligas i syfte att förstärka sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen, främst när det gäller om samråd om den revisionella verksamheten.

För att ytterligare tydliggöra rådets ställning bör dess namn ändras. Namnet föreslås i fortsättningen vara ”riksdagens råd för Riksrevisionen”.

Rådet föreslås bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp samt lika många suppleanter. Ledamöter och suppleanter i rådet ska nomineras av konstitutionsutskottet och finansutskottet bland dessa utskotts ledamöter och suppleanter och väljas av kammaren.

I instruktionen bör särskilt föreskrivas en samrådsskyldighet för riksdagens råd för Riksrevisionen i förhållande till konstitutions- och finansutskottet.

Ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner bör anknytas till berörda utskottskanslier i riksdagen, dvs. konstitutionsutskottet och finansutskottet.

En genom lag anvisad möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet om organisatoriska och andra närliggande frågor bör enligt utredningen införas för riksrevisorerna, på samma sätt som för Riksdagens ombudsmän.

Beredningen av anslaget för Riksrevisionen på statens budget bör tillsammans med vissa därmed sammanhängande frågor föras över till konstitutionsutskottet.

4.1 Inledning

Utredningen ska enligt sina direktiv behandla frågan om hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas. En fråga är enligt direktiven om den parlamentariska insynen i och uppföljningen av Riksrevisionen bör öka och i så fall i vilka avseenden. I direktiven framhålls att det kan finnas skäl att samordna eller samla ansvaret i riksdagen för Riksrevisionen. Utredningen ska därför analysera ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd, och dessa organs verksamhet när det gäller Riksrevisionen. Ett alternativ till den nuvarande ordningen kan enligt direktiven vara att någon typ av nämnd inrättas inom riksdagen för frågor om styrning av Riksrevisionen.

4.2 Hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar

4.2.1 Utskottsorganisationen

Fackutskottsprincipen

Riksdagen ska inom sig välja 15 utskott och en EU-nämnd som ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15. Av 7 kap. 5 § RO framgår bl.a. att ärenden som hör till ett och samma ämnesområde ska hänvisas till samma utskott. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. fackutskottsprincipen, som alltså kortfattat innebär att ärenden inom samma ämnesområden bereds av samma utskott, oavsett om de är lagärenden eller anslagsärenden. I en bilaga till riksdagsordningen anges utskottens ämnesområden.

Den nuvarande utskottsorganisationen tillkom i samband med författningsreformen 1971 och har varit mycket stabil. I Grundlagberedningens betänkande om en ny utskottsorganisation¹⁰⁵ framkom omfattande kritik mot den dåvarande ordningen med indelning av utskotten efter funktion. Genom ett system med fackutskott skulle man enligt Grundlagberedningen undvika dubbelarbete och hålla flertalet frågor inom samma ämnesområde samlade inom samma utskott samtidigt som utskottsledamöterna i allmänhet skulle få tillfälle att mer än tidigare koncentrera sin insats till ett sakområde, något som enligt Grundlagberedningen skulle stärka sakkunskapen inom utskotten och främja en kompetent och grundlig beredning av riksdagsärendena. Det framhölls särskilt att samma utskott skulle bereda lagregler för en viss verksamhet och bedöma kostnaderna för verksamheten.¹⁰⁶

Grundlagberedningens förslag låg till grund för en proposition¹⁰⁷ som behandlades av konstitutionsutskottet.¹⁰⁸ Utskottet anslöt sig till förslagen.

Riksdagsutredningen ansåg i sitt betänkande 1993 att indelningen av utskottsorganisationen som grundade sig på fackutskottsprincipen i huvudsak hade fungerat väl och skulle behållas.¹⁰⁹ 2002 års riksdagskommitté föreslog den första och hittills enda förändringen av fackutskottens indelning sedan 1971 som innebar att antalet utskott skulle minska genom att bostads- och lagutskottens beredningsområden överfördes till ett nytt utskott benämnt civilutskottet.¹¹⁰ Detta kom också att beslutas av riksdagen.¹¹¹ När det gällde fackutskottsprincipen gjordes dock ingen annan bedömning än tidigare.

¹⁰⁵ SOU 1969:62.

¹⁰⁶ SOU 1969:62 s. 53.

¹⁰⁷ Prop. 1970:40.

¹⁰⁸ Bet. 1970:KU27.

¹⁰⁹ 1993/94:TK1 s. 135.

¹¹⁰ Framst. 2005/06:RS3 s. 105.

¹¹¹ Bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333.

EU-nämnden

Med vissa modifieringar i fråga om behandlingen av lagärenden och budgetberedningen ligger fackutskottsprincipen till grund för utskottsorganisationen i riksdagen.

Ett mer tydligt undantag är EU-nämnden. I 10 kap. 10 § RF föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. För detta samråd finns EU-nämnden, som väljs på samma sätt som utskotten (7 kap. 3 och 4 §§ RO).

EU-nämnden tillkom på förslag av Grundlagsutredningen inför EG. Utredningen uppmärksammade att riksdagens ställning i viss utsträckning skulle försvagas vid ett EG-medlemskap eftersom vissa normer som enligt regeringsformen fordrar lagform och därmed riksdagsbeslut nu i stället skulle kunna beslutas av medlemsstaternas regeringar i rådet. Det var enligt utredningen mycket viktigt att riksdagen gavs ett aktivt inflytande över regeringens handlande inom ramen för EG-samarbetet. Utredningen underströk att EU-nämndens verksamhet inte skulle inkräkta på fackutskottens ordinarie beredningsarbete. Propositioner och motioner skulle även i fortsättningen remitteras till utskotten i samma ordning som tidigare, även om de skulle rymma EG-aspekter.¹¹²

Riksdagsutredningen lämnade senare samma år sitt principförslag om en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) om Sverige skulle bli medlem i EU.¹¹³ När det gällde nämndens storlek och sammansättning innebar Grundlagsutredningen inför EG:s förslag att storleken skulle få variera för att bl.a. garantera att alla partier som är representerade i riksdagen ska ha minst en representant i nämnden. Riksdagsutredningen förordade i stället den s.k. utskottsmodellen, som innebär proportionellt val och extra suppleantplatser för partier som inte blir representerade. Talmanskonferensen¹¹⁴ lade fram förslaget och konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget i den delen.¹¹⁵ Riksdagen fattade i juni 1994 ett principbeslut om att en nämnd för Europeiska unionen, EU-nämnden, skulle inrättas för samråd och för att tillförsäkra riksdagen inflytande över beslutsprocessen.

I konstitutionsutskottets senare behandling av frågan om samverkan mellan riksdagen och regeringen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen framhöll utskottet att den föreslagna samverkan i EU-nämnden innebar helt nya förhållanden och arbetsformer för riksdagen. Utvecklingen skulle därför följas noga, och konstitutionsutskottet påpekade att det ligger i sakens natur att arbetsformerna efter hand skulle kunna förändras med anledning av vunna erfarenheter.¹¹⁶

¹¹² SOU 1993:14 s. 24 och 244.

¹¹³ 1993/94:TK3.

¹¹⁴ 1993/94:TK3.

¹¹⁵ Bet. 1993/94:KU18.

¹¹⁶ Bet. 1994/95:KU22.

Genom den fortsatta utvecklingen har också utskottens roll i samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor vuxit i betydelse. Regeringen har ålagts att överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § RO). Utskotten ska enligt riksdagsordningen följa arbetet i Europeiska unionen inom sina ämnesområden (2 kap. 13 § RO). Dessutom ska utskotten lämna utlåtanden till kammaren över grön- och vitböcker från Europeiska kommissionen och andra dokument från Europeiska unionen samt vissa initiativ från Europeiska rådet och förslag från Europeiska kommissionen (9 kap. 20 § RO). Denna ordning stämmer överens med grunderna för riksdagens utskottsorganisation enligt fackutskottsprincipen.

Särskilt om konstitutionsutskottets uppgifter

Konstitutionsutskottet är tillsammans med finansutskottet ett av de utskott som ska väljas enligt regeringsformen och vars verksamhet delvis är grundlagsreglerad. Utskottet bereder ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § RF granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Andra utskott och varje riksdagsledamot får skriftligen väcka frågor hos konstitutionsutskottet om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden. Konstitutionsutskottet beslutar också enligt 13 kap. 3 § RF om åtal mot statsråd för brott i utövningen av statsrådstjänsten.

Konstitutionsutskottet prövar också frågan om vilandeförklaring av lagförslag som innebär begränsning av fri- och rättigheter (2 kap. 22 § tredje stycket RF) och kan besluta om undantag från den kvalificerade ordningen för stiftande av grundlagar.

Särskilt om finansutskottets uppgifter

Finansutskottet bereder ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, beslut om statens budget och Riksbankens verksamhet. Finansutskottet får, utöver rätten att väcka förslag i ett ämne som hör till beredningsområdet (utskottsinitiativ), också i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde (9 kap. 16 § andra stycket RO).

4.2.2 Uppdelningen inom riksdagen av ärenden om Riksrevisionen¹¹⁷

Regleringen av utskottens beredning

Vilka utskott som bereder ärenden om Riksrevisionen framgår av flera olika bestämmelser i riksdagsordningen. Det följer också av den ovannämnda bilagan till riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 7.5.1) Konstitutionsutskottet ska enligt dessa bestämmelser

- bereda val av riksrevisorer (tilläggsbestämmelse 13.6.1)
- hos riksdagen begära att en riksrevisor skiljs från uppdraget (13 kap. 7 § första stycket RO)
- besluta om åtal mot en riksrevisor (13 kap. 24 § första stycket 2 RO).

Finansutskottet ska bereda ärenden om Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Riksrevisorererna besöker finansutskottet följande tre gånger per år:

- I samband med att årsredovisningen inklusive uppföljningsrapporten samt revisionsberättelsen behandlas. Vanligtvis deltar endast riksrevisorn med administrativt ansvar samt myndighetens ekonomichef.
- Senare under våren då den årliga rapporten överlämnas. Då deltar vanligtvis alla tre riksrevisorererna.
- I samband med att granskningsplanen överlämnas deltar vanligtvis alla tre riksrevisorererna.

Det är vanligt att den årliga rapporten och granskningsplanen behandlas vid ett och samma tillfälle i finansutskottet.

Riksrevisionens årliga anslag beräknas normalt efter en fastlagd modell och leder inte till några särskilda kontakter med finansutskottet. Endast i de fall då en avvikelse från gängse modell eller regelverk föreslås t.ex. vad gäller anslagssparande, lyfts frågan till finansutskottet för en mer ingående beredning och ställningstagande.

Val, lagärenden och budget

Konstitutionsutskottet bereder, som framgått ovan, frågor om val och entledigande av och åtal mot riksrevisorer. Ändringar i grundlagar och riksdagsordningen bereds av konstitutionsutskottet, vilket innebär att bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen om Riksrevisionen bereds av konstitutionsutskottet. Även instruktionen för Riksrevisionen och ändringar i den har alltid beretts av konstitutionsutskottet. Lagen om statlig revision har i huvudsak beretts av konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet bereder också frågor om val av ledamöter i Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorererna.

¹¹⁷ Redogörelsen är i stora delar hämtad från bet. 2016/17:KU14 s. 34 f.

Finansutskottet bereder som nämnts frågor om Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets område. Finansutskottet behandlar således frågan om anslag till Riksrevisionen inom utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning, Riksrevisionens årliga rapport samt Riksrevisionens årsredovisning. Finansutskottet bereder frågor om statlig revision.

Anslaget för Riksrevisionens internationella utvecklingsarbete finns inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och bereds av utrikesutskottet.¹¹⁸

Riksdagsstyrelsen beslutar om anslagsdirektiv för Riksrevisionen (2 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen). Enligt 10 kap. 1 § BEA-lagen¹¹⁹ får riksdagsstyrelsen utfärda de föreskrifter som behövs för tillämpningen av den lagen. Innan riksdagsstyrelsen beslutar om sådana föreskrifter ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig. Riksdagsstyrelsen får inte besluta om sådana föreskrifter som begränsar Riksdagens ombudsmäns eller Riksrevisionens självständighet i den granskande verksamheten.

Riksdagens valberedning föreslår ledamöter i det parlamentariska rådet.

Granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

När Riksrevisionen inrättades var ordningen den att effektivitetsrevisionens rapporter föredrogs i Riksrevisionens styrelse, som skulle ta ställning till om rapporterna skulle leda till framställningar eller redogörelser till riksdagen. Det var således styrelsen som i varje enskilt fall avgjorde om resultatet av effektivitetsrevisionen skulle bli ett formellt ärende i riksdagen. En framställning till riksdagen innebar att styrelsen lämnade förslag till riksdagsbeslut med motivering. En redogörelse till riksdagen innebar att styrelsen lämnade information till riksdagen utan förslag till åtgärder. Styrelsen kunde också avstå från att utnyttja sin rätt att föra fram initiativ till riksdagen och besluta att lägga en granskningsrapport till handlingarna.

I samband med att Riksrevisionen inrättades infördes en bestämmelse i den då gällande lagen (1996:1059) om statsbudgeten som ålade regeringen att årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.¹²⁰ Regeringen valde att lämna denna redovisning en gång om året i budgetpropositionen.

Efter förslag från 2008 års riksrevisionsutredning¹²¹ ska riksrevisorerna numera lämna sina granskningsrapporter om effektivitetsrevisionen liksom sin årliga rapport direkt till riksdagen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskningsrapport. Regeringens skrivelse ska lämnas in till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen mottagit granskningsrapporten, juli och augusti månader oräknade. Denna ordning, som regleras i riksdagsordningen,

¹¹⁸ Se t.ex. prop. 2015/16:1 utg.omr. 7 s. 71 f. och bet. 2015/16:UU2.

¹¹⁹ BEA-lagen trädde i kraft den 1 januari 2017 och ersatte den tidigare lagen (2006:999) med ekonomiaadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (REA-lagen).

¹²⁰ Prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12.

¹²¹ 2008/09:URF1, framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17.

har varit i kraft sedan den 1 januari 2011. Ordningen beskrivs närmare nedan (avsnitt 4.2.3).

Riksrevisionens årsredovisning

Riksrevisionen ska enligt 9 kap. 3 § BEA-lagen lämna en årsredovisning till riksdagen senast den 22 februari. Enligt 19 § instruktionen svarar finansutskottet för att revision av Riksrevisionen görs. För den uppgiften anlitas en externrevisor. Finansutskottet behandlar varje år Riksrevisionens årsredovisning i ett betänkande. Till betänkandet fogas även externrevisorns granskning. Som ett led i beredningen brukar finansutskottet hålla en intern utfrågning av riksrevisorn med administrativt ansvar (ibland tillsammans med ytterligare någon av riksrevisorerna).

Riksrevisionens uppföljningsrapport

Riksrevisionen lämnar sedan 2007 en uppföljningsrapport till finansutskottet. Finansutskottet konstaterade att den första uppföljningsrapporten svarade väl mot tidigare uttryckta önskemål från finansutskottet.¹²² I rapporten redovisas årligen regeringens och riksdagens behandling av granskningarna, en fördjupad uppföljning av utvalda granskningar samt behandlingen av den årliga revisionens invändningar i revisionsberättelser. Rapporten, som formellt inte är ett riksdagsärende, utgör ett underlag i finansutskottets beredning av Riksrevisionens årsredovisning.¹²³ Rapporten beskrivs närmare nedan (avsnitt 6.3.1 samt bilaga 2).

4.2.3 Riksdagens behandling av Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen

Regleringen

Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen lämnas enligt 9 kap. 18 § RO till riksdagen. Rapporterna ska lämnas in till Riksdagsförvaltningen. De anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att de har gjorts tillgängliga för ledamöterna.

När det gäller den årliga rapporten och de granskningsrapporter som rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen föreskrivs i 9 kap. 18 § tredje stycket RO att dessa lämnas som redogörelser. Övriga rapporter ska talmannen överlämna till regeringen och berörda utskott. Vilket fackutskott som får en viss rapport avgörs av ämnet för rapporten. En rapport över en revision på arbetsmarknadsområdet överlämnas t.ex. till arbetsmarknadsutskottet. Rapporten blir inte formellt sett ett riksdagsärende när den lämnas in till riksdagen, och rapporten som sådan blir därför inte en del av riksdagstrycket. Det berörda utskottet meddelas att granskningen

¹²² Bet. 2006/07:FiU18 s. 11.

¹²³ Framst. 2009/10:RS4 s. 274.

inkommit och har därmed möjlighet att ta upp granskningarna på sin dagordning och ta ställning till hur den fortsatta hanteringen bör gå till.

Regeringen ska för varje granskningsrapport som överlämnats redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelser i rapporten. Det ska ske i form av en skrivelse som ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Det fackutskott som fått rapporten blir mottagare av skrivelsen och ansvarar för den vidare beredningen. Skrivelsen blir därmed ett riksdagsärende och en del av riksdagstrycket. I och med att Riksrevisionens rapport fogas till skrivelsen blir nu även rapporten en del av trycket.

Skrivelsen ger rätt att väcka motioner och behandlas i utskottet tillsammans med eventuella sådana. Utskottet lämnar sedan ett betänkande till kammaren. I betänkandet kan utskottet lämna sin syn på granskningen och de åtgärder som regeringen redovisat. Utskottet har också möjlighet att kalla till sig den ansvariga riksrevisorn för att han eller hon ska presentera sina iakttagelser och rekommendationer samt besvara frågor. Ansvariga personer i Regeringskansliet eller i olika myndigheter kan också kallas till utskottet.¹²⁴

Behandlingen av regeringens skrivelser om Riksrevisionens rapporter över effektivitetsrevisionen under riksmötet 2016/17

Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet behandlade under riksmötet 2016/17 en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen.¹²⁵ En av riksrevisorerna presenterade rapporten vid ett utskottssammanträde. I sitt betänkande behandlade utskottet även en följdmotion som väckts med anledning av skrivelsen. Utskottet föreslog att motionen skulle avslås och att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.¹²⁶

Finansutskottet

Finansutskottet har uppgiften att varje år behandla regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten. Det gjorde utskottet även under riksmötet 2016/17.¹²⁷ Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Utöver denna årligen återkommande skrivelse behandlade finansutskottet sex skrivelser från regeringen med anledning av rapporter från Riksrevisionen.¹²⁸ Utskottet föreslog att skrivelserna skulle läggas till handlingarna.

I samband med behandlingen av en av dessa skrivelser, Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering, behandlades också ett

¹²⁴ Jfr 2008/09:URF1 s. 54 f. och bet. 2009/10:KU17 s. 16 f.

¹²⁵ Skr. 2016/17:23, bet. 2016/17:KU13.

¹²⁶ Konstitutionsutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹²⁷ Skr. 2016/17:36, bet. 2016/17:FiU15.

¹²⁸ Skr. 2016/17:52, bet. 2016/17:FiU19, skr. 2016/17:77, bet. 2016/17:FiU37 och skr. 2016/17:65, bet. 2016/17:FiU39.

antal motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2016/17 om öppen källkod, öppna data, en it-haverikommission och digital förvaltning. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett tillkännagivande om att regeringen ska ge samtliga myndigheter i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data samt tillgängliggöra de offentliga handlingar som med en liten eller ingen kostnad kan bli öppna data.¹²⁹

En annan av skrivelserna handlade om Riksrevisionens rapport om transparensen i budgetpropositionen för 2017. Riksrevisionen pekade där på brister kring utgiftstaket och regeringens redovisning. Med anledning av det föreslog utskottet att riksdagen skulle rikta två tillkännagivanden till regeringen.¹³⁰

Riksrevisorerna besökte vid ett tillfälle utskottet för att redovisa sin fördelning av granskningsområden och informera om Riksrevisionens uppföljningsrapport.¹³¹

Skatteutskottet

Under det aktuella riksmötet behandlade skatteutskottet en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen.¹³² I samma betänkande behandlades en följdmotion med ett yrkande. Under beredningen av ärendet informerades utskottet av bl.a. Riksrevisionens chefsekonom och Skatteverkets generaldirektör. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna och tillstyrkte en motion om att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att öka takten i regelförenklingsarbetet för företagen samt återkomma till regeringen med en utförlig redogörelse för dessa.¹³³

Justitieutskottet

Justitieutskottet behandlade två skrivelser om rapporter från Riksrevisionen under riksmötet 2016/17.¹³⁴ Den första skrivelsen hade inte lett till några följdmotioner och utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. I fråga om den andra skrivelsen fanns ett yrkande i en följdmotion. Utskottet avstyrkte det yrkandet och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. I betänkandet fanns en reservation.¹³⁵

Civilutskottet

Civilutskottet behandlade inte någon skrivelse om rapporter från Riksrevisionen under riksmötet 2016/17.

¹²⁹ Bet. 2016/17:FiU17.

¹³⁰ Bet. 2016/17:FiU20.

¹³¹ Finansutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹³² Skr. 2016/17:81.

¹³³ Skatteutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹³⁴ Skr. 2015/16:188 och skr. 2016/17:118.

¹³⁵ Justitieutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

Utrikesutskottet

Utrikesutskottet behandlade två skrivelser om rapporter från Riksrevisionen under det aktuella riksmötet.¹³⁶ Skrivelsen om Riksrevisionens rapport om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap hade lett till att det väckts en följdmotion, som avlogs.¹³⁷ När det gällde skrivelsen om Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet fanns åtta yrkanden i följdmotioner. Samtliga yrkanden avstyrktes.¹³⁸

Försvarsutskottet

Under riksmötet 2016/17 behandlade försvarsutskottet en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen, *Riksrevisionens rapport om informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter*. Samtidigt behandlades tre yrkanden i följdmotioner, fem yrkanden från allmänna motionstiden 2015/16 och fem yrkanden från allmänna motionstiden 2016/17. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna och anförde att ett seriöst informationssäkerhetsarbete är mycket viktigt och fann det oroande att Riksrevisionen funnit att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna låg på en för låg nivå och inte heller såg ut att ha utvecklats i tillräcklig grad över tid. Utskottet ansåg dock att främst regeringens arbete med att ta fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet i närtid var lovvärt och att det därför för tillfället inte var motiverat att vidta ytterligare åtgärder. Samtliga motionsyrkanden avstyrktes.¹³⁹

Socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet behandlade under riksmötet 2016/17 fyra skrivelser från regeringen om rapporter från Riksrevisionen.¹⁴⁰ När det gällde Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen föreslog utskottet, med anledning av två motioner som väckts med anledning av skrivelsen, att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande om att Försäkringskassan regelbundet ska mäta storleken på felaktiga utbetalningar.¹⁴¹

Även när det gällde Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring föreslog utskottet att riksdagen med anledning av en motion skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att utveckla regelverket och tillämpningen av regelverket för arbetskraftsinvandringen. Utskottet avstyrkte övriga motioner och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisorer och/eller medarbetare från Riksrevisionen besökte utskottet vid fyra tillfällen för att informera om rapporter.

¹³⁶ Skrivelse 2016/17:53.

¹³⁷ Bet. 2016/17:UU12.

¹³⁸ Bet. 2016/17:UU8.

¹³⁹ Försvarsutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹⁴⁰ Skr. 2016/17:63 och bet. 2016/17:SfU9, skr. 2016/17:51 och bet. 2016/17:SfU10.

¹⁴¹ Bet. 2016/17:SfU10.

Socialutskottet

Socialutskottet behandlade under riksmötet 2016/17 två skrivelser om rapporter från Riksrevisionen.¹⁴² Med anledning av den första skrivelsen hade det väckts två motionsyrkanden. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avslå motionsyrkandena och lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Det fanns två reservationer i betänkandet.

Med anledning av den andra skrivelsen hade det väckts fem motionsyrkanden. Utskottet föreslog fem tillkännagivanden till regeringen med anledning av dessa yrkanden, som rörde riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. I betänkandet fanns fem reservationer. I samtliga reservationer föreslogs att riksdagen inte skulle göra något tillkännagivande till regeringen.¹⁴³

Kulturutskottet

Kulturutskottet behandlade under det aktuella riksmötet en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen.¹⁴⁴ I samma betänkande behandlades 22 yrkanden från den allmänna motionstiden 2016/17. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna och avstyrkte samtliga motionsyrkanden. I betänkandet fanns två reservationer och ett särskilt yttrande.

Utbildningsutskottet

Under riksmötet 2016/17 behandlade utbildningsutskottet två skrivelser från regeringen om rapporter från Riksrevisionen.¹⁴⁵ Det fanns inga följdmotioner i anslutning till skrivelserna, och utskottet föreslog att de skulle läggas till handlingarna. Utskottet behandlade även en redogörelse från Riksrevisionen om granskning av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.¹⁴⁶

Trafikutskottet

Trafikutskottet behandlade under det aktuella riksmötet en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen.

Miljö- och jordbruksutskottet

Under riksmötet behandlade utskottet en (1) skrivelse om en rapport från Riksrevisionen.¹⁴⁷ Inga motioner hade väckts med anledning av skrivelsen. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen om Riksrevisionens rapport till handlingarna.¹⁴⁸

¹⁴² Skr. 2016/17:39 och skr. 2016/17:110.

¹⁴³ Socialutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹⁴⁴ Skr. 2016/17:74.

¹⁴⁵ Skr 2016/17:34 och skr. 2016/17:67.

¹⁴⁶ Redog. 2015/16:RR6.

¹⁴⁷ Skr. 2016/17:111.

¹⁴⁸ Miljö- och jordbruksutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

Näringsutskottet

Näringsutskottet behandlade under riksmötet 2016/17 två skrivelser om rapporter från Riksrevisionen.¹⁴⁹ Skrivelsen om Riksrevisionens rapport om förutsättningar för en säker kraftöverföring hade föranlett två följdmotioner. Utskottet föreslog två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rörde samhällsekonomiska analyser och återkommande effektanalyser. Den andra skrivelsen, om Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande till handlingarna, hade lett till en motion. Motionen avslogs och skrivelsen lades till handlingarna.

Arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet behandlade under riksmötet 2016/17 tre skrivelser om rapporter från Riksrevisionen.¹⁵⁰ Om skrivelserna hade det väckts två, två respektive sex yrkanden i följdmotioner. I samband med behandlingen av den ena skrivelsen tog utskottet också upp 37 yrkanden om arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor från allmänna motionstiden. I två av ärendena föreslog utskottet att riksdagen skulle avslå motionsyrkandena och lägga regeringens skrivelse till handlingarna. I det tredje ärendet föreslog utskottet två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rörde insatsen Förberedande och orienterande utbildning. En av riksrevisorerna gav vid ett tillfälle muntlig information om två av rapporterna.¹⁵¹

4.2.4 Riksdagens förhållande till revisionsverksamheten

Riksrevisionens styrelse

I riksdagens beslut år 2000 om riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen ingick att riksdagen för varje valperiod skulle välja en styrelse för Riksrevisionen. Styrelsen skulle vara parlamentariskt sammansatt. Till grund för konstitutionsutskottets betänkande i ärendet låg ett förslag från riksdagsstyrelsen.¹⁵² Meningen var enligt detta förslag att riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten Riksrevisionen skulle tillgodoses genom ett sådant organ. Det skulle kunna komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och vara ett viktigt komplement till de slutsatser som den tjänstemannalett granskningen lett fram till. Det parlamentariska inflytandet skulle ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kunde ifrågasättas. Det föreslagna organet skulle avgöra vilka revisionella iakttagelser som skulle underställas riksdagen, lämna Riksrevisionens budgetförslag, fastställa dess årsredovisning, yttra sig över myndighetens granskningsplan och få löpande information om pågående verksamhet. Konstitu-

¹⁴⁹ Skr. 2016/17:148 och skr. 2016/17:79.

¹⁵⁰ Skr. 2015/16:154, skr. 2016/17:82 och skr. 2016/17:87.

¹⁵¹ Arbetsmarknadsutskottets verksamhet riksmötet 2016/17, utskottsdokument 2016/17:verk.

¹⁵² Framst. 1999/2000:RS1.

tionsutskottet delade denna principiella utgångspunkt och ansåg att de inslag av inflytande från riksdagens sida som föreslogs var en lämplig avvägning som ändå gav revisionsmyndigheten en tillräckligt oberoende ställning.¹⁵³

De av riksdagsstyrelsen föreslagna och av konstitutionsutskottet gillade principer som skulle läggas till grund för den blivande Riksrevisionens ställning innehöll också följande uttalande.¹⁵⁴

Revisionsmyndigheten ska 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 ska 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.

Genom det riksdagsbeslut om ändringar i regeringsformen som lade fast grunderna för Riksrevisionens ställning fastställdes principen om riksrevisorernas självständighet i fråga om vad som ska granskas, hur det ska granskas och vilka slutsatser som ska dras i en granskning. I överensstämmelse med beslutet om riktlinjerna för tillkomsten av den nya revisionsmyndigheten föreskrevs genom 2002 års beslut också om att det vid Riksrevisionen skulle finnas en styrelse utsedd av riksdagen. I den skulle varje partigrupp ha en plats och sammansättningen i huvudsak svara proportionellt mot riksdagens sammansättning. Styrelsens uppgift skulle vara att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser gav anledning till samt besluta om förslag till anslag på statens budget och om årsredovisning för myndigheten (12 kap. 7 § RF).

Till styrelsens uppgifter skulle också höra bl.a. att yttra sig till riksrevisorerna över granskningsplanen.¹⁵⁵ Konstitutionsutskottet ansåg att den uppgiften rymdes inom begreppet ”följa verksamheten” men att det var naturligt att den tydligare skulle komma till uttryck i den lagstiftning som närmare skulle komma att reglera Riksrevisionens verksamhet. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning angavs styrelsens uppgifter uttömmande i regeringsformen.¹⁵⁶ Styrelsens uppgift att yttra sig över granskningsplanen föreskrevs senare uttryckligen i 12 § instruktionen.

Revisionsinsatser på riksdagens initiativ

I samband med riksrevisionsreformen uppmärksammade konstitutionsutskottet också att förhållanden som inom riksdagen uppfattas som angelägna att undersöka inte borde lämnas utanför en möjlighet till granskning av revisionsliknande karaktär. Utskottet ansåg att det borde införas en möjlighet för riksdagens utskott att beställa särskilda utredningsinsatser av detta slag. Sådana

¹⁵³ Framst. 1999/2000:RS1 s. 37 och bet. 2000/01:KU8 s. 17 och 22.

¹⁵⁴ Framst. 1999/2000:RS1 s. 37.

¹⁵⁵ Bet. 2001/02:KU25 s. 8.

¹⁵⁶ Prop. 2001/02:73 s. 12, bet. 2001/02:KU25 s. 8.

granskningar av revisionsliknande slag som det kunde finnas behov av inom riksdagen borde dock enligt utskottets mening, på grund av vikten av oberoende för den nya revisionsmyndigheten, genomföras vid sidan av revisionsmyndigheten. Några uppdrag av detta slag borde således inte kunna läggas hos denna myndighet. För ändamålet behövdes i stället särskilda resurser. Utskottet ansåg därför att det borde inrättas ett särskilt anslag för sådana insatser.¹⁵⁷

Det kunde enligt konstitutionsutskottet förutsättas att någon form av samordning och prioritering av önskemålen från utskotten måste göras inom ramen för det anslag som skulle anvisas för utskottens revisionsliknande undersökningar. Ett parlamentariskt sammansatt organ borde ges bestämmande inflytande i fråga om denna samordning och prioritering. Utskottet ansåg att frågan om hur denna samordningsuppgift skulle organiseras borde bli föremål för fortsatt utredning inom riksdagen och att riksdagsstyrelsen borde få detta uppdrag.¹⁵⁸

Frågan kom, efter utredning av Riksdagskommittén, att tas upp i budgetpropositionen för 2004. Riksdagskommittén hade föreslagit att riksdagsstyrelsen skulle få uppgiften att fördela särskilt avsatta medel och göra den nödvändig samordning och prioritering. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget.¹⁵⁹

Anslaget för revisionsliknande utredningar används dels av utskotten för genomförande av större utredningar på olika områden, dels av utvärderings- och forskningssekretariatet (se vidare om detta sekretariat nedan, avsnitt 7.4.2).

Det parlamentariska rådet

I sitt betänkande 2008¹⁶⁰ föreslog Riksrevisionsutredningen att styrelsen vid Riksrevisionen skulle avskaffas och ersättas med ett insynsråd, benämnt Riksrevisionens parlamentariska råd. Förslaget presenterades efter en genomgång av vad styrelsens uppgifter innebar, som tycktes visa att dessa i viss utsträckning kunde uppfattas som överflödiga. När det gällde styrelsens uppgift att yttra sig över Riksrevisionens granskningsplan borde hänsyn till Riksrevisionens oberoende inte vara ett skäl att hålla yttrandena kortfattade, eftersom sammanhanget avsåg oberoendet i förhållande till granskningsobjekten, inte i relation till riksdagen. Att ledamöter i styrelsen har synpunkter på granskningsverksamheten borde i stället vara helt i sin ordning.

Det nya parlamentariska rådet skulle väljas av riksdagen och bestå av en representant för varje partigrupp i riksdagen. Valbara skulle vara riksdagsledamöter. Eftersom rådet inte skulle få några beslutande uppgifter behövde det inte vara proportionellt sammansatt. Dess uppgift skulle bli att följa verksamheten vid Riksrevisionen och kontinuerligt bli informerat om hur granskningsplanen följs samt att kunna yttra sig över granskningsplanen. Även frågor om

¹⁵⁷ Framst. 1999/2000:RS1 och bet. 2000/01:KU8 s. 19 f.

¹⁵⁸ Bet. 2000/01:KU8 s. 20.

¹⁵⁹ Prop. 2003/04:1, utg.omr.1, anslaget 90:3 och bet. 2003/04:KU1 s. 32.

¹⁶⁰ 2008/09:URF1.

verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor förut-sattes kunna tas upp i rådet. Det parlamentariska rådet tänktes sammanträda sex-åtta gånger per år. Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom utredningsförslagen och överlämnade dem till kammaren.¹⁶¹

Riksdagsärendet hänvisades till KU, som i sitt betänkande förklarade sig se positivt på förslaget att Riksrevisionens styrelse skulle ersättas med ett parlamentariskt råd, som skulle verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet men inte få några beslutande uppgifter. Utskottet framhöll att frånvaron av beslutande uppgifter inte hindrade att enskilda ledamöter i rådet framför sina synpunkter till riksrevisorerna, fastän sådana formellt sett inte är yttranden.¹⁶² På förslag av utskottet placerades föreskrifterna i riksdagsordningen (numera 13 kap. 8 §). Utskottsbetänkandet ger vid handen att motivet för detta var att reglering i regeringsformen inte längre var nödvändig för att konstitutionellt avgränsa styrelsens befogenheter.¹⁶³

Den nuvarande regleringen av rådet

Vid Riksrevisionen finns Riksrevisionens parlamentariska råd. Av 13 kap. 8 § RO framgår att riksdagen väljer Riksrevisionens parlamentariska råd, som består av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Bland rådets ledamöter väljs en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Rådets uppgifter framgår av 11 och 12 §§ instruktionen.

11 § Riksrevisionens parlamentariska råd följer granskningsverksamheten.

Det parlamentariska rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

12 § Riksrevisorerna ska för Riksrevisionens parlamentariska råd redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

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

I Riksrevisionens arbetsordning¹⁶⁴ anges vidare att det parlamentariska rådet bl.a. utgör ett forum för Riksrevisionens samråd med riksdagen. Riksrevisorerna ska enligt arbetsordningen för det parlamentariska rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Därutöver kan riksrevisorerna redovisa principiella och viktiga förändringar t.ex. verksamhetens inriktning, ansvarsfördelning och organisation för rådet. Innan ett beslut om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar även redogöra för förslaget för det parlamentariska rådet.

¹⁶¹ Framst. 2009/10:RS4.

¹⁶² Bet. 2009/10:KU17 s. 21.

¹⁶³ Bet. 2009/10:KU17 s. 21.

¹⁶⁴ Arbetsordning för Riksrevisionen, beslutad den 27 september 2017.

Arbetet i det parlamentariska rådet

Av protokoll över sammanträden med det parlamentariska rådet framgår att rådet under åren 2012–2017 höll fyra–sju sammanträden per år. Vid sammanträdena deltog vanligen sex–åtta ledamöter. Från Riksrevisionen deltog vanligen två eller tre riksrevisorer och, under hela eller ibland delar av sammanträdet, tre–sju medarbetare. Sammanträdena hölls ibland i Riksrevisionens lokaler och ibland i riksdagen.

Återkommande punkter på dagordningen var under dessa år information från Riksrevisionen till ledamöterna om nyligen publicerade och pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen, information om den årliga revisionen och iakttagelser i samband med den, information om granskningsplanen, information om den årliga rapporten och information om uppföljningsrapporten. Vid flera tillfällen har ledamöterna också fått information om den internationella verksamheten. Förslag till budget och anslag på statens budget har också återkommande redovisats. Vid olika tillfällen har det också förekommit information om arbetsmiljöfrågor och organisationsförändringar.

Av intervjuer med det parlamentariska rådets nuvarande ordförande och vice ordförande har det framkommit att rådets ledamöter har möjlighet att ställa frågor till riksrevisorerna vid sammanträdena samt att det även finns möjlighet för ledamöterna att peka på möjliga revisionsuppdrag. Det förekommer också att riksrevisorerna ber om ledamöternas synpunkter på tänkta revisionsämnen. Information som ledamöterna fått vid sammanträdena kan föras vidare till respektive partigrupp av rådets ledamöter.

Riksdagens kontakter i övrigt med Riksrevisionen

Riksrevisorerna och medarbetare vid Riksrevisionen brukar ge muntlig information om rapporter vid utskottssammanträden i samband med behandlingen av regeringens skrivelser med anledning av rapporten.

Under riksmötet 2016/17 hade konstitutionsutskottet särskilda kontakter med riksrevisorerna. Under hösten 2016 informerade en riksrevisor bl.a. utskottet särskilt och svarade på frågor. Företrädare för de fackliga organisationerna informerade också utskottet om tillståndet vid Riksrevisionen. Utskottet beredde också under denna period val av tre nya riksrevisorer. Utskottets ordförande och vice ordförande besökte vid flera tillfällen personalmöten vid Riksrevisionen för att informera om detta arbete. De medverkade även, tillsammans med det parlamentariska rådets ordförande, vid ett personalmöte när de tre nya riksrevisorerna presenterades.

Under våren 2017 informerade de tre då nyligen tillträdna riksrevisorerna utskottet om Riksrevisionen. Den 15 juni 2017 anordnade utskottet också en offentlig utfrågning om Riksrevisionen.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Rapport 2017/18:RFR1.

Även finansutskottet tog under våren 2017 emot de nya riksrevisorerna, som redovisade sin ansvarsfördelning för granskningsområdena och informerade om Riksrevisionens uppföljningsrapport. Riksrevisionens ekonomichef informerade också vid samma tillfälle om Riksrevisionens årsredovisning 2016.

Riksrevisionen brukar varje höst efter ett val bjuda in utskotten till Riksrevisionen. I samband med det erbjuds utskottens ledamöter också möjlighet att föreslå granskningar. Tidigare skickades också brev till utskotten med inbjudningar att lämna förslag på granskningar. Så sker dock inte längre.

4.2.5 Riksdagsstyrelsens beslut i fråga om riksdagens myndigheter

Riksdagsstyrelsen och Riksdagsförvaltningen hanterar vissa ärenden som rör Riksrevisionen. Enligt 2 § första stycket 3 lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska Riksdagsförvaltningen upprätta anslagsdirektiv för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statens budget. Riksdagsstyrelsen beslutar om sådana anslagsdirektiv efter föredragning av ekonomichefen i Riksdagsförvaltningen.

Enligt sjätte punkten samma bestämmelse ska Riksdagsförvaltningen ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter samt företräda riksdagens myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister om kollektivavtal som har slutits av Riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen beslutar om att ingå centrala kollektivavtal efter föredragning av personalchefen i Riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen ska ge riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

4.2.6 Riksdagens roll som huvudman för Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän får enligt 9 kap. 17 § RO göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Samma rätt tillkommer Riksrevisionen och var och en av riksrevisorerna.

I det föregående har utredningen beskrivit uppgiftsfördelningen hos Riksdagens ombudsmän (avsnitt 3.1.4). I samband med det har utredningen omtalat att chefsjustitieombudsmannen enligt 14 § JO-instruktionen ska samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. Konstitutionsutskottet ska också enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 RO, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Innan en justitieombudsman påkallar ett sådant samråd med utskottet ska dock ombudsmannen

samråda med chefsJO. Bestämmelsen om samråd mellan konstitutionsutskottet och JO tillkom i samband med att den tidigare JO-delegationen avskaffades och dess uppgifter i sin helhet övertogs av konstitutionsutskottet (se ovan, avsnitt 3.1.4). Möjligheten till samråd med partiernas representanter i talmanskonferensen försvann enligt konstitutionsutskottet i och med detta. I stället tillkom den möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet som nu gäller.¹⁶⁶ Några föreskrifter om likartat samråd finns inte i fråga om riksrevisorerna.

4.2.7 Regeringens roll som huvudman för regeringens myndigheter

Enligt regeringsformen styr regeringen riket. Under regeringen lyder den statliga förvaltningen med undantag för de myndigheter som är myndigheter under riksdagen. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Statsförvaltningen har en lydnadsplikt gentemot regeringen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen för vad dess myndigheter gör, bortsett från ansvaret för sådana beslut som myndigheterna i särskilda fall ska fatta självständigt i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § RF).

Som en följd av den konstitutionella uppgiftsfördelningen behöver regeringen kunna utöva ett huvudmannaskap för statsförvaltningen som säkerställer att myndigheterna fungerar väl. Till förfogande står formella styrmedel såsom förordningar, regleringsbrev och chefstillsättningar. Därtill förekommer informella kontakter och en mer institutionaliserad myndighetsdialog, som syftar till återkoppling från vederbörande departement och en diskussion om verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Dialogen är också tänkt att rymma ett enskilt personligt samtal mellan myndighetschefen och statsrådet eller statssekreteraren med inriktning på myndighetschefens arbetssituation, anställningsvillkor och utvecklingsbehov.¹⁶⁷

4.2.8 Erfarenheter av dagens uppdelning av ärenden om Riksrevisionen

Intervjuer med tidigare riksrevisorer

Vid de samtal som hållits med de tidigare riksrevisorerna m.fl. har mer eller mindre samstämmigt framförts att riksdagen inte engagerar sig tillräckligt i vad som rör Riksrevisionen. Riksdagen har visat ett visst politiskt intresse för Riksrevisionens rapporter, men inte för Riksrevisionens utveckling som myndighet. I takt med att ledamöterna av riksdagen bytts ut har riksdagens intresse för Riksrevisionen avtagit. Det finns inte någon riktigt bra kontaktväg mellan riksdagen och Riksrevisionen. Konstitutionsutskottets presidium är i dag den

¹⁶⁶ Bet. 1990/91:KU8.

¹⁶⁷ SOU 2011:81 s. 48 f.

naturliga samtalspartnern vid eventuella problem i de interna förhållandena vid Riksrevisionen. Regelbundna samtal med presidierna i konstitutionsutskottet och finansutskottet är dock nödvändiga. En viss konkurrens mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet har kunnat uppfattas. Olika möjligheter att förbättra förhållandena har berörts. En grupp för samråd mellan riksrevisorerna och en representant för varje parti i konstitutionsutskottet skulle kunna vara bra för att samtala om hur det fungerar inom myndigheten i olika avseenden. Kanske skulle det finnas en nämnd som ansvarar för att ta ställning till riksrevisorernas bisysslor, fördelningen av ansvarsområden mellan riksrevisorerna, etiska frågor etc. Man kan jämföra med Regeringskansliet som har en särskild arbetsgivarenhet, som ansvarar för villkoren, kompetensutvecklingen m.m. vad gäller t.ex. generaldirektörer. Riksdagen bör utveckla formerna för sitt arbetsgivaransvar i riktning mot vad som gäller på regeringens område.

Undersökning om användning av Riksrevisionens rapporter

I en artikel från 2014 redovisas en undersökning av hur många motioner, skriftliga frågor och interpellationer under riksmötena 2000/2001–2012/13 som uttryckligen nämner ordet Riksrevisionen. För riksmötena 2011/12 och 2012/13 är antalet motioner 75 respektive 109 (2,2 respektive 3,1 procent av alla motioner per riksmöte). Författaren antar att dessa motioner använder Riksrevisionens rapport som underlag och tycker sig vid jämförelse med antalet interpellationer kunna se en förskjutning i funktionen för riksdagens användning av revisionen sedan riksrevisionsreformen – från policyfrämjande till ansvarsutkrävande.¹⁶⁸

En motsvarande sökning på motioner som den som gjordes i artikeln, men för riksmötet 2016/17 ger resultatet att ordet ”Riksrevisionen” nämnts i 102 motioner (2,7 procent av det totala antalet motioner för riksmötet). Av dessa gäller en (1) motion Riksrevisionens uppgift och 29 är motioner med anledning av skrivelser om en rapport från Riksrevisionen. 72 motioner refererar på något annat sätt till ”Riksrevisionen”.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Mattson, s. 148 och 156.

¹⁶⁹ Som Mattson själv anför är undersökningsmetoden inte idealisk. Det kan bl.a. anmärkas att vissa av de ”övriga” motionerna nämner ordet Riksrevisionen utan att motionen för den sakens skull rör Riksrevisionen. T.ex. är flera av dem motioner med förslag på förändrade anslag i budgeten där Riksrevisionen nämns (t.ex. i en tabell), dock inte nödvändigtvis på grund av att deras anslag berörs i motionen.

4.3 Ytterligare om relationerna mellan parlament och revisionsmyndigheter

4.3.1 Parlamentens huvudmannaskap för revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge och Finland

Allmänt

I de tre länderna som nu undersöks är de nationella revisionsmyndigheterna organisatoriskt placerade under parlamenten, som också beslutar om myndigheternas budget. I alla tre länderna har myndigheterna dock en självständig ställning.

Inget av de parlamentariska organ som är huvudman för respektive nationell revisionsmyndighet har formellt sett i uppgift att utvärdera revisionsmyndighetens arbete. De har i allmänhet heller inget inflytande över revisionsmyndighetens planering och prioriteringar av revisioner. I Danmark och i Norge finns dock möjlighet för parlamentet att beställa en viss revision.¹⁷⁰

Det kan noteras att Sverige skiljer sig från övriga nu undersökta länder i det att Riksrevisionens rapporter behandlas av olika utskott, en effekt av fackutskottsprincipen (se ovan 4.2.1).

Danmark

Den danska statliga revisionen består av två oberoende institutioner under folketinget: Statsrevisorerna, som i praktiken fungerar som ett fristående revisionsutskott bestående av politiker som väljs av folketinget för fyraåriga ämbetsperioder, och myndigheten Rigsrevisionen, som leds av en riksrevisor och utför finansiell revision och effektivitetsrevision.

Statsrevisorerna väljs på fyra år, utan hänsyn till tidpunkten för folketingsvalet, och är i princip oavsättliga under den perioden. De får vara ledamöter i folketinget men måste inte vara det. I denna fråga finns olika praxis hos de olika partierna i folketinget. Vissa partier väljer av princip en statsrevisor som inte är ledamot av folketinget. Statsrevisorerna lämnar förslag till såväl anställningar som avskedanden av riksrevisorer. Utnämningen sker av talmannen efter godkännande av ”udvalget for forretningsordenen”, ett av folketingets utskott.

De danska Statsrevisorerna, vars existens är grundlagsreglerad, tar emot Rigsrevisionens rapporter och är enligt rigsrevisorloven skyldiga att lägga fram Rigsrevisionens rapporter för folketinget och berörd minister med sina eventuella kommentarer. Det gäller även Rigsrevisionens årliga rapport.¹⁷¹

Statsrevisorerna får också ålägga Rigsrevisionen att utföra särskilda revisioner. I Danmark var ungefär 23 procent av de revisionsuppdrag som genom-

¹⁷⁰ Se nedan samt Korff, s. 148.

¹⁷¹ § 18 bekendtgørelse af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven). Jfr Korff, s. 130.

fördes av Rigsrevisionen under perioden 2010–2014 beställda av Statsrevisorerna.¹⁷² Statsrevisorerna får även genomföra egna revisioner vid sidan av de som utförs av Rigsrevisionen.

En av de danska statsrevisorerna har framhållit vikten av samarbetet mellan statsrevisorerna och Rigsrevisionen och att Statsrevisorerna håller sig uppdaterade om vilka metoder Rigsrevisionen använder, hur myndigheten arbetar med kvalitet och hur den fungerar som organisation.¹⁷³

Norge

Stortinget är liksom riksdagen organiserat i fackutskott. Kontroll- och konstitutionskomiteen är dock det utskott som ansvarar för behandling av alla rapporter från Riksrevisjonen oavsett sakområde. Utskottet ansvarar också för andra ärenden om Riksrevisjonens verksamhet. Utskottet lämnar ett betänkande till stortinget för varje ärende som kommer in från Riksrevisjonen.¹⁷⁴ Detta utskott har dock ingen roll vid val och entledigande av riksrevisorerna. Detta sköts i stället av valgkomiteen, ett fast utskott bestående av 37 stortingsledamöter som utses efter varje val och som förbereder stortingets valärenden.¹⁷⁵

Valgkomiteen lämnar förslag på vilka fem revisorer som ska utgöra Riksrevisjonens kollegium. Stortinget beslutar om detta samt vem av revisorerna som ska vara ”lederen i kollegiet” och ”nestleder”. ”Lederen” är den som leder Riksrevisjonens dagliga verksamhet. Han eller hon har det administrativa och ekonomiska ansvaret samt personalansvaret. Kollegiet som helhet ansvarar för att överlämna budgetförslag och årsredovisning (regnskap) till stortinget. Stortinget utser också en revisor för extern revision av Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen utför sina uppgifter oberoende av stortinget och beslutar själv hur arbetet ska organiseras. Revisionsrapporterna lämnas direkt till stortinget, men ansvarigt statsråd kommenterar rapporten innan den lämnas. Det finns möjlighet för stortinget att beställa en viss revision. Ett sådant beslut måste fattas i plenum och får inte innehålla instruktioner om hur eller efter vilka kriterier revisionen ska bedrivas.¹⁷⁶ Möjligheten utnyttjas sällan, men det förekommer. På senare tid har kontroll- och konstitutionskomiteen också börjat sända mer informella signaler till Riksrevisjonen om områden där granskning är önskvärd.¹⁷⁷

I praktiken används Riksrevisjonens rapporter sällan som grund för att utkräva ansvar av statsråden. Rapporterna har dock på senare tid i ökad utsträckning använts för parlamentarisk utvärdering och kritik.¹⁷⁸

¹⁷² Korff, s. 130.

¹⁷³ Larsen, s. 128 f.

¹⁷⁴ § 14.9 Stortingets forretningsorden.

¹⁷⁵ § 10 Stortingets forretningsorden.

¹⁷⁶ § 9, lov om riksrevisjonen.

¹⁷⁷ Korff, s. 130 och Tetzschner, s. 90. T.ex. presenterade Riksrevisjonen i maj 2017 en revisionsrapport om det norska försvarets försäljning av 15 jaktflygplan. Revisionen genomfördes på önskemål av stortinget.

¹⁷⁸ Tetzschner, s. 89 f.

Myndigheten rapporterar årligen om sin verksamhet i årsrapporter som, liksom övriga ärenden, behandlas av kontroll- och konstitutionskomiteen, som lämnar ett betänkande till stortinget.

Finland

I Finlands grundlag föreskrivs, när det gäller övervakning och revision av statsfinanserna, att riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta har riksdagen enligt grundlagen ett revisionsutskott som ska underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. Vidare anges att för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen Statens revisionsverk, som är oavhängigt.¹⁷⁹

Statens revisionsverk är alltså oberoende av riksdagen och utarbetar självständigt sin granskningsplan och beslutar om inriktningen på och förrättandet av granskningarna och om alla uppgifter som behövs i granskningarna liksom om rapporteringen av dem. Revisionsutskottet får inte kräva revision av något specifikt område eller någon specifik aktör. Riksdagen beslutar dock om anslagen för Statens revisionsverk i sitt beslut om statsbudgeten för följande år. Dessutom behandlar riksdagens revisionsutskott årligen revisionsberättelsen från riksdagens revisorer om Statens revisionsverks bokslut, verksamhetsberättelse, bokföring och förvaltning.

Det finska revisionsutskottet kan också göra egna revisioner vid sidan av de som utförs av Statens revisionsverk.

Revisionsverkets revisionsberättelser sänds för kännedom till revisionsutskottet och till det berörda fackutskottet. Revisionsverket lämnar också varje år en berättelse om sin verksamhet till riksdagen och vid behov särskilda berättelser (6 § lagen om statens revisionsverk¹⁸⁰). Dessa berättelser behandlas av revisionsutskottet. Finansutskottet lämnar i vissa fall utlåtanden till revisionsutskottet, t.ex. när en revisionsberättelse rör finanspolitiken.¹⁸¹ Revisionsverkets rapporter har i flera fall lett till ställningstaganden av riksdagen som riktats till regeringen.¹⁸²

I 8 § lagen om statens revisionsverk föreskrivs att det vid Revisionsverket ska finnas en delegation med uppgift att upprätthålla och utveckla Revisionsverkets kontakter med olika samarbetsparter samt ta initiativ för att utveckla revisionsverksamheten samt följa revisionsverksamhetens inriktning, resultat och funktionsduglighet med hänsyn till olika samarbetsparter. Till delegationen kallas representanter för de centrala samarbetsparterna och sakkunniga i finansförvaltning och offentlig ekonomi. I delegationen finns en bred representation av olika organisationer inom den offentliga sektorn. I delegationen ingår dessutom Revisionsverkets generaldirektör och en representant som Re-

¹⁷⁹ 90 § Finlands grundlag (731/1999).

¹⁸⁰ Lagen om statens revisionsverk (676/2000).

¹⁸¹ Heinäluoma, s. 155 f.

¹⁸² Heinäluoma, s. 158 f.

visionsverkets personal väljer inom sig. Under mandatperioden 2017–2019 ingår sex riksdagsledamöter ur olika riksdagsgrupper i delegationen. Hälften av dem är medlemmar i riksdagens revisionsutskott. Alla riksdagsgrupper är inte representerade i delegationen.

Delegationen behandlar vid sina sammanträden ärenden om Revisionsverkets strategi, riskhantering och planering av verksamheten samt anföranden om utförda granskningar. Delegationen har möjlighet att grundligt sätta sig in i verkets verksamhet och att diskutera, ställa frågor och även ta del av granskningsobjektens åsikter om de granskningar som utförts. Revisionsutskottet och Revisionsverkets ledning träffas också årligen kring mer inofficiella diskussioner.¹⁸³

4.3.2 Intosais rekommendationer

I Limadeklarationen anges, när det gäller SAI:s rapporter till parlamentet, följande.¹⁸⁴

1. 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.
2. The Supreme Audit Institution shall also be empowered to report on particularly important and significant findings during the year.
3. Generally, the annual report shall cover all activities of the Supreme Audit Institution; only when interests worthy of protection or protected by law are involved shall the Supreme Audit Institution carefully weigh such interests against the benefits of disclosure.

Issai innehåller inga närmare rekommendationer om rapporteringen till parlamentet, men i Issai 12¹⁸⁵ ges några övergripande målsättningar för samarbetet med rapporternas mottagare enligt följande.

1. SAIs should ensure good communication with audited entities and other related stakeholders, as appropriate, and keep them well informed during the audit process of the matters arising from the SAI's work.
2. SAIs should, in accordance with their mandate, provide the legislature, its committees, or audited entities' management and governing boards with relevant, objective and timely information.
3. SAIs should analyse their individual audit reports to identify themes, common findings, trends, root causes and audit recommendations, and discuss these with key stakeholders.
4. SAIs should, without compromising their independence, provide advice on how their audit findings and opinions might be used to the greatest effect, for example through the provision of good practice guidance.
5. SAIs should develop professional relationships with relevant legislative oversight committees and audited entities' management and governing

¹⁸³ Heinäluoma, s. 158.

¹⁸⁴ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, section 16.

¹⁸⁵ Intosai, The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens (Issai 12), principle 3.

boards to help them better understand the audit reports and conclusions and take appropriate action.

6. SAIs should report, as appropriate, on the follow-up measures taken with respect to their recommendations.

Av Mexikodeklarationen¹⁸⁶ framgår bl.a. att en SAI ska åtnjuta ”a sufficiently broad mandate and full discretion, in the discharge of SAI functions”. Som en del i detta anges det i deklarationens tredje princip följande.

While respecting the laws enacted by the Legislature that apply to them, SAIs are free from direction or interference from the Legislature or the Executive in the

- selection of audit issues;
- planning, programming, conduct, reporting, and follow-up of their audits;
- organization and management of their office; and
- enforcement of their decisions where the application of sanctions is part of their mandate.

När det gäller finansiell och administrativ autonomi anges det följande i Mexikodeklarationens åttonde princip.

SAIs should have available necessary and reasonable human, material, and monetary resources—the Executive should not control or direct the access to these resources. SAIs manage their own budget and allocate it appropriately.

The Legislature or one of its commissions is responsible for ensuring that SAIs have the proper resources to fulfill their mandate.

SAIs have the right of direct appeal to the Legislature if the resources provided are insufficient to allow them to fulfill their mandate.

4.3.3 Viss forskning om relationen mellan parlament och revisionsmyndigheter

Ett parlament har vanligen tillgång till flera olika funktioner för parlamentarisk kontroll över regeringen och den exekutiva makten, t.ex. interpellationer och frågor, förhör i ett utskott och ombudsman. I en undersökning placerar sig riksdagen bland de parlament som har flest sådana funktioner.¹⁸⁷

En internationellt sett vanlig funktion för parlamentarisk kontroll är en ”Public Accounts Committee (PAC)”, ett revisionsutskott som bl.a. har till uppgift att behandla rapporter från den nationella revisionsmyndigheten.¹⁸⁸ En av revisionsutskottens främsta funktioner har ansetts vara att utgöra ett forum för ytterligare behandling av de frågor som lyfts fram av revisorer. Det har då framhållits att den viktigaste funktionen för utskottet inte är att lämna skriftliga

¹⁸⁶ Mexico Declaration on SAI Independence.

¹⁸⁷ Pelizzo och Stapenhurst (1). Undersökningen bygger på en enkät 2001 av Interparlamentariska unionen (IPU) och World Bank Institute (WBI) som gick ut till 82 länder.

¹⁸⁸ För en redogörelse för ett sådant utskotts roll och funktion i de länder som ingår i ”the Commonwealth”, se bl.a. Pelizzo och Stapenhurst (2).

rapporter utan t.ex. att kunna hålla utskottsförhör.¹⁸⁹ Parlamentets möjligheter att utföra en effektiv kontroll beror enligt vissa inte bara på tillgången till kontrollfunktioner utan också på vilka möjligheter parlamentet har att ändra lagförslag, vilken information de får, vilken roll utskottsordförandena har och hur oppositionen agerar.¹⁹⁰

Att Sveriges riksdag inte har ett separat revisionsutskott eller någon typ av revisionsnämnd är som tidigare nämnts utmärkande i ett internationellt perspektiv. I en artikel¹⁹¹ framhålls att det svenska motståndet mot att inrätta ett revisionsutskott kan uppfattas som märkligt, givet att Riksrevisionen inrättades så sent som 2003, genom en reform som enligt forskaren erbjöd möjligheten att inrätta sig efter en modell (med revisionsutskott) som gäller i många andra europeiska länder. Samtidigt visar preliminär forskning att den modell för hur Riksrevisionens rapporter kommer riksdagen till del som infördes 2011 fungerar ganska väl. Den har enligt forskaren också inneburit att relationerna mellan riksdagen och riksrevisorerna förbättrats i förhållande till situationen under det tidigare systemet, samtidigt som det finns en medvetenhet från båda sidor om att riksdagen inte ska lägga sig i besluten om vad som ska revideras.

Vissa forskare menar också att man kan se det svenska beslutet att inte inrätta ett särskilt revisionsutskott som ett uttryck för svensk konsensuskultur i förvaltningen – en kultur som skiljer sig från den anglosaxiska traditionen där konfrontation och ansvarsutkrävande är vanligare.

Som en fördel med den svenska modellen, där fackutskott behandlar rapporterna, har framhållits att parlamentets kunskap om och användning av revisionsmyndighetens rapporter blir mer allmänna, dock på bekostnad av den specialisering och kontinuitet som kan följa av att låta ett särskilt revisionsorgan ha monopol på uppgiften att ta hand om rapporterna. Det har framhållits att revisionsmyndigheten har ett ansvar för att rapportera till hela parlamentet och inte bara till ett särskilt organ. Att ett relevant fackutskott behandlar en viss rapport kan enligt vissa tillförsäkra en adekvat uppföljning.¹⁹²

Andra har framhållit att relationerna mellan de nationella revisionsmyndigheterna och revisionsorganen i parlamenten i alla de nordiska länderna lever upp till en idealmodell för dessa relationer som andra forskare presenterat.¹⁹³

¹⁸⁹ Malloy. Det bör påpekas att denna artikel avser commonwealthländerna, där förhör med ministrar och ämbetsmän i allmänhet betraktas som en mycket viktig funktion i samband med revisionen, se Korff, s. 139. Jfr även om revisionsutskottets funktioner, Hoque och Thigarajah, s. 19.

¹⁹⁰ Pelizzo.

¹⁹¹ Bringselius (2015), s. 133.

¹⁹² Korff, s. 151. Se även McGee, s. 55 f., som dock diskuterar revisionsutskottets roll utifrån situationen i commonwealthländerna.

¹⁹³ Korff, s. 146.

4.4 Tidigare uttalanden om revisionsutskott eller någon typ av nämnd

4.4.1 Motioner och utredningar under 1990-talet

I samband med att konstitutionsutskottet 1997 behandlade talmanskonferensens förslag om nya arbetsformer för riksdagen, där också Riksdagens revisionsutrednings förslag ingick¹⁹⁴, behandlades även ett antal motioner med förslag om att inrätta ett revisionsutskott. Motionerna avstyrktes och besvarades med utskottets bedömning att det fanns skäl att pröva frågan om utformningen av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området under den följande mandatperioden.¹⁹⁵ Talmanskonferensen beslutade också 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området. Denna kommitté tog dock inte upp frågan om att skapa ett revisionsutskott eller någon typ av revisionsnämnd, och den frågan kom inte heller att uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet inför riksrevisionsreformen.¹⁹⁶

4.4.2 2008 års riksrevisionsutredning

Utredningens förslag

2008 års riksrevisionsutredning menade att det fanns anledning att vidta ytterligare åtgärder för att stärka samarbetet mellan revisionen och riksdagen. Resultatet av revisionsarbetet borde i högre grad kunna bli en viktig del i riksdagsarbetet. Det framstod enligt utredningen som angeläget att skapa en tydligare beslutsordning med anledning av Riksrevisionens granskningar. Granskningarna från effektivitetsrevisionen borde enligt utredningen ge underlag för politisk debatt och leda till ett samlat ställningstagande från riksdagens sida efter det att regeringen och berörda myndigheter fått tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens iakttagelser.

Utredningen övervägde möjligheten att inrätta ett särskilt organ inom riksdagen för hantering av revisionsfrågorna, ett revisionsutskott eller en revisionsnämnd. Det konstaterades att det är en modell som är relativt vanlig i andra parlament. Organets uppgift skulle enligt utredningen inte vara att väcka eller bereda riksdagsförslag, utan det skulle ta emot granskningsrapporterna och revisionsberättelserna i riksdagen och kunna kalla riksrevisorerna till utfrågningar. Begreppet revisionsnämnd skulle då vara att föredra. Utredningen anförde vidare följande i fråga om en tänkt revisionsnämnd.¹⁹⁷

Riksrevisorerna skulle i nämnden ges tillfälle att svara på ledamöternas frågor. Det skulle också vara möjligt att kalla andra personer till nämndens

¹⁹⁴ Riksdagens revisionsutredning tillsattes i juni 1995 och lämnade sina förslag i *Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*, promemoria den 4 juni 1997. Se redogörelse i 2016/17:URF1 s. 25.

¹⁹⁵ Bet. 1997/98:KU27.

¹⁹⁶ Se utförlig redogörelse för detta arbete i 2016/17:URF1 s. 24 f.

¹⁹⁷ 2008/09:URF1 s. 53.

sammanträden. Det skulle kunna vara ministrar, statssekreterare, generaldirektörer, forskare m.fl. som skulle kunna ge kompletterande upplysningar till riksrevisorernas granskning.

Tanken med en revisionsnämnd skulle vara att den, på liknande sätt som EU-nämnden, ska bestå av aktiva ledamöter från alla utskott och alla partier. De blir därmed en slags företrädare för revisionsfrågorna i utskottsvärlden och partigrupperna. När en granskningsrapport redovisas för nämnden får ledamöterna ökad insikt i hur tillståndet är i en viss verksamhet. Ledamöterna kan få kompletterande upplysningar från riksrevisorerna för att värdera iakttagelser och rekommendationer. Denna kunskapsuppbyggnad och informationsspridning är i sig viktiga funktioner.

Huvudaktiviteten i nämnden skulle vara deras utfrågningar, som bör vara offentliga. Ärendehantering skulle även med en revisionsnämnd ligga kvar i utskotten som entydigt ska ha beredningsansvaret för riksdagsbesluten. Utskotten skulle även fortsättningsvis svara för arbetet med uppföljning och utvärdering inom sina beredningsområden.

2008 års utredning konstaterade att fördelarna med en revisionsnämnd kunde sammanfattas på följande sätt:¹⁹⁸

- En särskild grupp etableras med ansvar för att hantera revisionsfrågor inom riksdagen. Det bör kunna bidra till en bättre förankring och informationspridning om revisionsiakttagelserna inom riksdagen. I nämnden skulle finnas personer med särskilt intresse för revisionsfrågor och som får möjlighet att ägna sig åt detta.
- I och med att nämnden inte bereder sedvanliga ärenden som att t.ex. ta ställning till propositioner och motioner blir arbetet inte lika inriktat på att hantera partiskiljande frågor som i utskotten. Det skapar ett gemensamt intresse att ägna sig åt övergripande administrativa frågor och styrningen av den statliga förvaltningen i syfte att få ett mer effektivt utnyttjande av de offentliga resurserna. Det kräver en förmåga att höja sig över de partipolitiska frågorna.
- Riksrevisionen får med nämnden en tydlig avnämare och diskussionspartner i riksdagen vilket på sikt bör främja utvecklingen och verka kvalitetshöjande på revisionen.
- I en revisionsnämnd skapas möjlighet att muntligt ställa ansvarigt statsråd till svars.

Utredningen kunde också se nackdelar med att inrätta ett nytt riksdagsorgan. Dessa kunde enligt utredningen sammanfattas på följande sätt:¹⁹⁹

- Ett nytt riksdagsorgan som ska bemannas med både ledamöter och tjänstemän går emot den strävan som funnits under senare år att minska antalet utskott.
- Nämnden blir lite av en främmande fågel i utskottsorganisationen. Den kommer inte att ha samma arbetsbelastning och inte sammanträda lika ofta som ett utskott. Den kommer inte heller att bereda ärenden för att lägga fram betänkanden för debatt och beslut i kammaren.
- Det finns risk för gränsdragningsproblem mot utskotten och att utskotten intresserar sig än mindre för revisionsfrågorna och överlåter ansvaret för att följa Riksrevisionens arbete på revisionsnämnden. Frågor om uppföljning och revision kommer inte in på ett naturligt sätt i utskottens arbete.

¹⁹⁸ 2008/09:URF1 s. 53.

¹⁹⁹ 2008/09:URF1 s. 53 f.

- Det är angeläget att effektivitetsrevisionens erfarenheter tas till vara vid beslut om utformning och inriktning av verksamheten framöver. Eftersom en revisionsnämnd inte har som uppgift att fatta beslut om framtida inriktning finns en risk att en sådan återkoppling av erfarenheterna inte kommer till stånd.

Efter en sammanvägning av för- och nackdelar stannade utredningen för att utskotten borde fortsätta att vara det organ som har huvudansvaret för att hantera Riksrevisionens iakttagelser i riksdagsarbetet. Fackutskottsprincipen gjorde enligt utredningen att det föll sig naturligt att utskotten också borde ansvara för revisionsfrågorna. Det är enligt 2008 års utredning viktigt att erfarenheterna från revisionsarbetet förs vidare och beaktas när besluten om verksamhetens framtida inriktning ska fattas. En entydig besluts- och hanteringsordning borde skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför ansåg utredningen att riksdagen och utskotten borde ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.²⁰⁰

Konstitutionsutskottets bedömning

När konstitutionsutskottet behandlade förslagen från 2008 års riksrevisionsutredning²⁰¹ behandlade utskottet samtidigt motionsyrkanden om att inrätta av ett revisionsutskott.

När det gäller frågan om var inom riksdagen huvudansvaret borde ligga för att hantera Riksrevisionens iakttagelser delade utskottet uppfattningen att fackutskottsprincipen gör att det faller sig naturligt att utskotten också bör ansvara för revisionsfrågorna. Utskottet ville särskilt framhålla vikten av att erfarenheterna från revisionsarbetet förs vidare och beaktas när beslut ska fattas om verksamhetens framtida inriktning. När det gäller granskningsrapporter som berör flera områden anförde utskottet att situationen i regel borde kunna lösas på samma sätt som i många riksdagsärenden, genom att det ansvariga utskottet bereder andra berörda utskott tillfälle att yttra sig. Sammantaget instämde utskottet i vad riksdagsstyrelsen anförde om att utskotten bör ansvara för revisionsfrågorna.

Med hänvisning till utskottets ställningstagande våren 2010 avstyrkte konstitutionsutskottet även 2011 ett motionsyrkande om att inrätta av ett revisionsutskott.²⁰²

²⁰⁰ 2008/09:URF1 s. 54.

²⁰¹ Förslagen, som framställdes av riksdagsstyrelsen i framst. 2009/10:RS4, behandlades i bet. 2009/10:KU17 och bet. 2010/11:KU2.

²⁰² Bet. 2010/11:KU2.

4.5 Det revisionella oberoendets kärna

I sitt delbetänkande har utredningen beskrivit tillkomsten av reglerna om riksrevisorernas självständiga ställning.²⁰³ I det följande ska självständighetens innebörd behandlas för att pröva i vilken utsträckning den påverkar sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen.

Enligt Limadeklarationen ska de nationella revisionsmyndigheterna vara självständiga i förhållande till revisionsobjektet och skyddade mot yttre påverkan samt ha en funktionell och organisatorisk självständighet som är konstitutionellt reglerad.²⁰⁴ Självständigheten ska vara säkerställd även när revisionsmyndigheten uppträder som ombud för parlamentet och fullgör revision på dess uppdrag. Förhållandet mellan revisionsmyndigheten och parlamentet ska vara reglerat i grundlag.²⁰⁵

Limadeklarationens betoning på revisionsverksamhetens funktionella och organisatoriska självständighet uppfattades av Riksdagskommittén som central. I en sammanfattning av sin framställning under rubriken Statlig revision i Sverige och internationellt anförde kommittén bl.a. följande.²⁰⁶

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. Enligt detta synsätt är det för oberoendet avgörande att granskningsprocessens olika skeden kan bedrivas utan styrning utifrån, dvs. att avgörandena ytterst ligger hos revisionsorganet självt.

Kommittén föreslog att en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skulle bildas under riksdagen enligt den principmodell som kommittén lagt fram. Som en av sina principiella utgångspunkter anförde kommittén följande.

Revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende – det som brukar kallas 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.

Riksdagskommitténs förslag överlämnades av riksdagsstyrelsen till riksdagen med förslag om att godkänna de riktlinjer kommittén förordat. Kammaren hänvisade ärendet till konstitutionsutskottet. I sitt principbetänkande om riksdagen och den statliga revisionen anförde konstitutionsutskottet bl.a. följande.²⁰⁷

²⁰³ 2016/17:URF1 s. 53 f.

²⁰⁴ Limadeklarationen, section 5.

²⁰⁵ Limadeklarationen, section 8.

²⁰⁶ Framst. 1999/2000:RS 1 s. 36.

²⁰⁷ Bet. 2000/01:KU8 s. 17 och 22.

I likhet med Riksdagskommittén och finansutskottet anser konstitutionsutskottet att revisionsmyndigheten måste ha en hög grad av oberoende. Myndigheten får inte försättas i en situation som innebär att det kan straffa sig att inte anta externa förslag till granskningar. Centralt för oberoendet är också att myndigheten kan agera självständigt under genomförandet av granskningen och själv kan dra slutsatser av den genomförda granskningen. Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende; det som brukar kallas det revisionella oberoendets kärna, varmed avses revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.

Riksrevisionens ställning sammanfattades i propositionen om ändringar i regeringsformen enligt följande.²⁰⁸

Det är i de angivna avseendena – val av revisionsobjekt, granskningens bedrivande och bedömningen av granskningens resultat – som den nya myndighetens självständiga ställning på olika sätt gestaltar sig. I övrigt kommer i princip inte myndighetens ställning att skilja sig från vad som gäller för andra myndigheter, t.ex. när det gäller möjligheter till dialog och kontakter i övrigt med andra organ.

Vid sin behandling av propositionen anförde konstitutionsutskottet att det var angeläget att riksrevisorernas självständighet gentemot utomstående och styrelsen skulle understrykas. Utskottet ansåg att detta tydligare borde komma till uttryck i lagtexten.²⁰⁹

Utskottet föreslog den lydelse av bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet som sedan blev grundlag (nu 13 kap. 8 § andra stycket RF). Det revisionella oberoendets kärna är alltså stabilt grundlagsfäst i form av riksrevisorernas självständiga ställning. Det kan anses svara mot Limadeklarationens rekommendationer. Det förslag till ändring i bestämmelsen som riksdagsstyrelsen nu på grundval av denna utrednings förslag i delbetänkandet har överlämnat till riksdagen²¹⁰ innebär inte någon ändring i sak av detta förhållande.

4.6 Utredningens bedömning

4.6.1 Ett parlamentariskt samband har ansetts nödvändigt

Den tidigare organisationen med skilda revisionsorgan under riksdagen och regeringen framstod som framvuxen efter hand. Den byggde inte på någon principiell politisk avvägning. Den offentliga verksamhetens expansion hade inte följts av en motsvarande uppbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Någon sammanhållen prövning av utformningen av den statliga revisionen hade inte gjorts i modern tid.²¹¹

Ett grundläggande motiv för det ursprungliga beslutet om att inrätta Riksrevisionen var att få till stånd en god och heltäckande statlig revision av hela

²⁰⁸ Prop. 2001/02:73 s. 14.

²⁰⁹ Bet. 2001/02:KU25 s. 8.

²¹⁰ Framst. 2017/18:RS4.

²¹¹ Bet. 2000/01:KU8 s. 16.

beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdagen och regeringen ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Ett sådant underlag skulle produceras av tre riksrevisorer med en i grundlag fastlagd självständighet i fråga om vad som skulle granskas, hur granskningen skulle bedrivas och vilka slutsatser granskningen skulle leda till. Granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet antogs vara beroende av en sådan självständighet och obundenhet.²¹² Den nya revisionsmyndigheten kom främst till för att tillgodose ett behov hos statsmakterna.

Med en sådan utgångspunkt ter det sig naturligt att riksdagen såg ett behov av samband med och insyn i myndigheten. Den styrelse som tillskapades skulle kunna komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och vara ett viktigt komplement till de slutsatser som granskningen lett fram till. Det parlamentariska inflytandet skulle ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kunde ifrågasättas. Styrelsen skulle bl.a. avgöra vilka revisionella iakttagelser som skulle underställas riksdagen. Styrelsen skulle vara sammansatt på ett sätt som i princip svarade mot riksdagens sammansättning. Konstitutionsutskottet ansåg den föreslagna avvägningen vara lämplig och att den gav revisionsmyndigheten en tillräckligt oberoende ställning.

Även när styrelsen avskaffades och ersattes med ett parlamentariskt råd stod det klart att behovet av samband och insyn kvarstod. Det var noga taget endast formerna för detta som ändrades. Frågan är nu närmast om det parlamentariska sambandet bör och kan stärkas.

4.6.2 En blick på våra grannländer

I våra närmaste nordiska grannländer är parlamenten huvudman för statsrevisionen. Alla de tre undersökta länderna, Danmark, Finland och Norge, uppvisar tydliga inslag av parlamentariskt samband i sina revisionsordningar.

I Danmark och Norge kan de nationella revisionsmyndigheterna åläggas att utföra särskilda revisioner. I Danmark kan åläggandet beslutas av Statsrevisorererna, som väljs av folketinget och har en ställning som kanske kan kallas semi-parlamentarisk, i Norge av stortinget. I Norge förekommer vidare informella signaler från kontroll- och konstitutionskomiteen till Riksrevisjonen om områden där granskning är önskvärd. I Finland ingår riksdagsledamöter tillsammans med företrädare för andra intressenter i den delegation vid Statens revisionsverk som har till uppgift att upprätthålla och utveckla Revisionsverkets kontakter till olika samarbetspartner, ta initiativ i syfte att utveckla revisionsverksamheten samt följa revisionsverksamhetens inriktning, resultat och funktionsduglighet med hänsyn till olika samarbetspartner.

Revisionsutskottet i Finlands riksdag kan också göra egna revisioner vid sidan av dem som utförs av Statens revisionsverk. Egna revisioner kan också göras av Statsrevisorererna i Danmark.

²¹² Bet. 2000/01:KU8 s. 17.

4.6.3 Det parlamentariska sambandet bör stärkas

Riksrevisionens självständighet och sambandet med riksdagen

De uttalanden om Riksrevisionens självständighet – eller ibland oberoende – som återgetts i det föregående visar att Riksrevisionen skapats för att som en myndighet under riksdagen tillgodose ett grundläggande behov hos statsmakterna, i första hand av trovärdigt underlag för politiskt beslutsfattande. För att kunna fylla en sådan uppgift har revisionsmyndigheten ansetts behöva stå fri i sin granskande verksamhet och ha en hög grad av självständighet. Myndigheten ska inte behöva befara att det kan straffa sig att inte anta externa förslag till granskningar. Uttrycket oberoende används dock inte i regeringsformens bestämmelser om Riksrevisionen. Det konstitutionella skyddet för statsrevisionens funktion har i regeringsformen fått formen av den självständighet som tillkommer riksrevisorerna i fråga om granskningsverksamheten. Grundlagens skydd för det revisionella oberoendet sammanfaller väsentligen med denna självständighet. Riksrevisorerna åtnjuter även i övrigt ett konstitutionellt skydd genom reglerna om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Skyddet fylls ut av reglerna om hur riksrevisorernas lönevillkor m.m. bestäms.²¹³

Under förarbetena till besluten om Riksrevisionens tillkomst och vidareutveckling har återkommande betonats att riksdagen har behov av samband med och insyn i revisionsmyndigheten. En av de uppgifter som var ålagda styrelsen för Riksrevisionen var att yttra sig till riksrevisorerna över myndighetens granskningsplan. I samband med att styrelsen avskaffades och det parlamentariska rådet inrättades fann konstitutionsutskottet anledning att särskilt framhålla att det inte finns något som hindrar att en ledamot av rådet framför sina synpunkter, även om sådana i fortsättningen inte formellt sett skulle utgöra något yttrande.²¹⁴

Fackutskottsprincipen förblir utgångspunkten

Som framgått av vad som beskrivits i det föregående grundas utskottsorganisationen i riksdagen på fackutskottsprincipen, som innebär en stabil och funktionsduglig ordning för beredningen av riksdagsärenden. Rapporterna från Riksrevisionens effektivitetsrevision kan avse frågor inom alla statens verksamhetsområden. De hänvisas följaktligen i enlighet med fackutskottsprincipen till vederbörande utskott för beredning i sak (jfr avsnitt 5.2.1 och 5.2.2). Det finns goda skäl att behålla denna ordning. Något revisionsutskott eller en motsvarande nämnd som mottagare av samtliga granskningsrapporter bör således inte inrättas.

Det behövs likväl ett organ för ett levande samband mellan riksdagen och Riksrevisionen. Frågan är nu närmast om ett sådant samband kan upprättas inom ramen för den nuvarande ordningen eller om det bör inrättas en särskild nämnd inom riksdagen för detta ändamål.

²¹³ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

²¹⁴ Bet. 2009/10:KU17 s. 21.

Konstitutions- och finansutskottens ansvar

Förutsättningarna för att i det långa loppet hålla ett fungerande samband mellan riksdagen och Riksrevisionen levande kan i någon mån vara beroende av hur ansvaret för vad som gäller Riksrevisionen är organiserat inom riksdagen.

I riksdagen är centrala funktioner i kontrollmakten samlade hos konstitutionsutskottet. Av särskilt intresse i fråga om kontrollmakten på det ekonomiska området är att konstitutionsutskottet bereder frågor om val av riksrevisorer och om att skilja dem från uppdraget samt om åtal mot riksrevisorer.

Finansutskottet bereder riksdagsärenden som rör den ekonomiska politiken och statens budget. Frågor av ekonomisk-politisk innebörd är i riksdagen samlade hos finansutskottet. När det gäller Riksrevisionen är det finansutskottets uppgift att bereda ärenden i den mån de inte tillkommer konstitutionsutskottets beredning. Till finansutskottets uppgifter hör beredningen av det anslag på statens budget som beslutas för Riksrevisionens verksamhet. Riksrevisionens årsredovisning hänvisas till finansutskottet. Detsamma gäller den årliga rapporten och granskningsplanen.

Fördelningen av uppgifter i riksdagen kan innebära en viss osäkerhet i fråga om riksdagens ansvar som huvudman för Riksrevisionen. Såväl finansutskottet som konstitutionsutskottet har betydelsefulla uppgifter i förhållandet till Riksrevisionen. Inte minst finansutskottets beredning av anslaget på statens budget för Riksrevisionen för med sig ett behov av samband liknande det som råder mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter.

Det parlamentariska rådet eller en ny nämnd som sambandsorgan?

Ett sätt att omgestalta förhållandena i fråga om sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen skulle, som nämns i utredningens direktiv, kunna vara att riksdagen genom lag föreskriver att någon typ av nämnd ska inrättas inom riksdagen för frågor om styrning av Riksrevisionen.

För en nyrättad nämnd skulle det behöva föreskrivas vissa uppgifter och regler om sammansättning. I den mån nämnden skulle tilläggas beslutande uppgifter bör dess sammansättning återspegla mandatfördelningen i riksdagen. En sådan nämnd skulle så tydligt framstå som ett riksdagens organ att föreskrifterna om den naturligen skulle ha sin plats i riksdagsordningens kapitel om riksdagsorgan och nämnder (13 kap.). Det skulle göra en grundläggande omreglering i rättsligt och organisatoriskt hänseende nödvändig.

Frågan är då om en sådan nämnd på något avgörande sätt bättre än det parlamentariska rådet skulle kunna tillgodose riksdagens behov.

I 11 och 12 §§ instruktionen finns nu föreskrifter om Riksrevisionens parlamentariska råd. Det heter där att det parlamentariska rådet följer granskningsverksamheten. ”Det parlamentariska rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet”. Vidare föreskrivs att riksrevisorerna ska redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs för det parlamentariska rådet. Förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen ska också redovisas för det parlamentariska rådet innan det beslutas.

Den huvudsakliga uppgiften för det parlamentariska rådet är inte begränsad till att säkerställa att det finns insyn i Riksrevisionen. Det står klart att, även om inspiration kan ha hämtats från den ordning med insynsråd som kan finnas i förvaltningsmyndigheter under regeringen när det parlamentariska rådet tillskapades, rådet är ett organ av annat slag. I sådana insynsråd är myndighetschefen ordförande och ledamöterna utsedda av regeringen. Ledamöterna av Riksrevisionens parlamentariska råd är däremot valda av riksdagen, och såväl ledamöterna som ordföranden ska vara riksdagsledamöter. Riksrevisorerna är inte ledamöter i rådet. Rådets uppgifter omfattar både insyn och samråd.²¹⁵

De kortfattade föreskrifterna om det parlamentariska rådet lämnar en avsevärd frihet att välja formerna för hur rådet ska verka för samråd och insyn. Att denna frihet är något som tillkommer *rådet* framgår direkt av lagtexten. Bestämmelsen har visserligen fått sin plats i lagen med instruktion för Riksrevisionen, vilket vid ett studium av bestämmelsernas tillkomsthistoria närmast framstår som betingat av lagtekniska hänsyn. Den utgör likväl en direkt instruktion från riksdagen till rådet om vilka uppgifter rådet ska fullgöra. Det parlamentariska rådet framstår i dagens reglering som riksdagens organ för det levande samband med Riksrevisionens verksamhet som hela tiden varit avsett. Att bestämmelsen om dess åligganden gör det möjligt för båda parter, rådet och riksrevisorerna, att upprätthålla en levande dialog sinsemellan är tydligt. Uppenbart är att en sådan dialog kan handla om vad som bör granskas och hur det kan göras.

En sådan dialog rubbar inte riksrevisorernas grundlagsfästa självständighet. Den innebär inte någon möjlighet att lämna instruktioner till riksrevisorerna om vad de ska granska eller påbud om vad de inte får granska. Inte heller ska den behöva innebära någon risk för att förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen vänds till en konflikt. En ömsesidig kännedom om och respekt för hur rollerna är fördelade bör kunna förhindra något sådant. Om synpunkter från rådets ledamöter om behovet av granskningar inte vinner gehör hos riksrevisorerna, kan ledamöterna i riksdagen verka för att få en revisionsliknande utredning till stånd genom riksdagens egen försorg (jfr avsnitt 8.4.3).

När det parlamentariska rådet skapades förutsattes att även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor skulle kunna tas upp i rådet. Det finns ingen anledning att nu se annorlunda på detta. Det framstår också som en naturlig del av det parlamentariska rådets funktion att dess ledamöter sörjer för att tillräcklig kännedom om Riksrevisionens verksamhet och inre förhållanden hålls levande inom riksdagens partigrupper och utskott.

En slutsats kan vara att det befintliga regelverket redan i dag lämnar utrymme för att vidmakthålla ett levande och betydelsefullt parlamentariskt samband med Riksrevisionens verksamhet. Det utesluter inte att regelverket kan behöva förstärkas.

²¹⁵ Bet. 2009/10:KU17 s. 19.

Under utredningen har från ledamöter i det parlamentariska rådet anförts att det inte alltid stått fullt klart mellan rådet och riksrevisorerna vilka uppgifter rådet kunnat ta sig an som sina. Synpunkter i samma riktning har kommit fram vid samtalen med de tidigare riksrevisorerna. En återkommande synpunkt har varit att riksdagen inte engagerar sig tillräckligt i vad som rör Riksrevisionen, särskilt inte för Riksrevisionens utveckling som myndighet. Ett förtydligande i lag av vad sambandet med riksdagen förväntas innebära skulle kunna förebygga att det med tiden blir till endast en formalitet.

Det kan sålunda behöva göras klart att riksdagens behov av insyn och samråd innefattar sådant som Riksrevisionens personalpolitik och rekryteringsbehov, personalvård och insatser för fortgående vidareutbildning och kompetensutveckling. Detsamma gäller internrevisionens rapportering. Det bör också stå klart att rådet självt kan och bör efterfråga information.

De stora utvärderingar av Riksbankens penningpolitik som genomförts har kommit till efter initiativ från riksdagshåll. En given uppgift för riksdagen som huvudman för Riksrevisionen bör på ett likartat sätt kunna vara att beställa kvalitetsgranskning av Riksrevisionens rapporter. Att ta initiativ till att sådana kommer till stånd inom ramen för riksdagens verksamhet bör enligt utredningens mening vara en naturlig uppgift för det parlamentariska rådet. Det hindrar inte att Riksrevisionen själv anordnar kvalitetskontroller (jfr avsnitt 6.8). Det kan vidare övervägas att förse insyns- och samrådsfunktionen med ett eget tjänstemannastöd.

Som utredningen konstaterat förekommer det inte längre att Riksrevisionen genom skrivelser till riksdagens utskott bjuder in dessa att lämna förslag på revisionella granskningar (jfr avsnitt 5.2.1). Det ligger emellertid väl i linje med grunderna för riksdagens utskottsindelning enligt fackutskottsprincipen, som bl.a. syftar till att riksdagen ska utveckla egen sakkunskap på de olika områdena för sin ärendehantering, att utskotten får en sådan möjlighet. Och det är vid ett studium av handlingar i tidigare sådana ärenden tydligt att utskotten då har en betydande fördel av medverkan från sina tjänstemannakanslier. Denna iakttagelse talar för att ett tjänstemannastöd från riksdagens utskottskanslier har en uppgift att fylla för att underbygga det parlamentariska rådets funktionsförmåga. Det bör inte heller förbises att riksdagens tjänstemän ofta fungerar i sina befattningar under jämförelsevis lång tid, inte sällan under flera mandatperioder. Tjänstemannaorganisationen kan följaktligen främja kontinuiteten i rådets arbete och i sin mån svara mot behovet av institutionellt minne. Givetvis kan tjänstemännen stödja ledamöterna av det parlamentariska rådet även på andra sätt, inte minst med utredningar och underlag för ledamöternas insatser i rådet.

Härtill kommer att ett sambandsorgans uppgift väsentligen är just insyn och samråd, inte styrning. Den formella styrning av Riksrevisionen som riksdagen utövar sker genom lagstiftning och budgetbeslut. Riksdagen kan inte och bör inte kunna lägga uppdrag på Riksrevisionen på sådant sätt som regeringen kan göra gentemot förvaltningsmyndigheterna. Den styrning som regeringen utövar mot förvaltningen genom förordningar, regleringsbrev och uppdrag saknar

egentlig motsvarighet i förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. Detsamma gäller informella kontakter. Som utredningen tidigare berört skiljer sig förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen i betydelsefulla hänseenden från vad som gäller mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter. En grundläggande konstitutionell förklaring till detta ligger i att regeringen är ansvarig inför riksdagen för hur dess förvaltning fungerar. Regeringen måste därför kunna styra förvaltningen på ett annat sätt än vad som för riksdagens del följer av uppdraget till Riksrevisionen.

Uppgiften för en särskild nämnd inom riksdagen för styrning av Riksrevisionen skulle alltså inte fullt ut svara mot den regeringen utövar i förhållande till sin förvaltning. I själva verket borde behovet av samband i mer operativt hänseende mellan riksdagen och Riksrevisionen göra sig gällande främst under krisartade eller andra särskilt komplicerade förhållanden. Förutom i fråga om möjligheterna att leda och bedriva verksamheten vid Riksrevisionen på ett fungerande och ändamålsenligt sätt kan sådana givetvis uppstå t.ex. i ekonomiska hänseenden. I sammanhanget kan också noteras att det inte finns någon särskild nämnd för styrning av Riksdagens ombudsmän och att Riksbankens fullmäktige inte svarar mot en sådan nämnd i fråga om vare sig sammansättning eller ändamål.

De skäl som kan tala för att inrätta en särskild nämnd inom riksdagen för ett levande samband mellan riksdagen och Riksrevisionen ter sig alltså inte tvingande. Övervägandena leder snarare till slutsatsen att inrättandet av en särskild nämnd i riksdagen för styrning av Riksrevisionen ter sig som en större organisatorisk åtgärd än nödvändigt. Sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen bör i stället kunna stärkas inom ramen för den nuvarande ordningen. Föreskrifterna om Riksrevisionens parlamentariska råd bör utökas och förtydligas i syfte att förstärka sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen, främst i fråga om samråd om den revisionella verksamheten. Förstärkningen bör också komma till uttryck genom att rådet i fortsättningen benämns ”riksdagens råd för Riksrevisionen”.

4.6.4 Hur det parlamentariska sambandet i övrigt bör stärkas

Det behövs ett direkt samband i myndighetsfrågor

För riksrevisorerna är det självfallet av vikt att kunna försäkra sig om huvudmannens goda minne när organisatoriska eller andra förändringar övervägs. Det kan givetvis aldrig heller uteslutas att förhållandena vid en myndighet med så komplicerade och krävande uppgifter som Riksrevisionens kan leda till att förtroendet mellan myndighetens ledning och anställda ansträngs. Utredningen har i sitt tidigare betänkande berört frågor av sådant slag.²¹⁶ I detta betänkande har utredningen konstaterat att det saknas regler för hur riksrevisorerna ska kunna närma sig huvudmannen i frågor om myndighetens inre förhållanden. Även om riksdagens råd för Riksrevisionen kan ha en viktig funk-

²¹⁶ 2016/17:URF1 s.108 f.

tion som plats för samråd mellan riksrevisorerna och riksdagsledamöter kan en uttrycklig föreskrift om samråd med ansvariga organ inom riksdagen behövas för att riksdagen ska kunna utöva ett arbetsgivaransvar gentemot riksrevisorerna. En sådan möjlighet är föreskriven i fråga om Riksdagens ombudsmän, som kan påkalla samråd med konstitutionsutskottet. I tilläggsbestämmelse 13.2.1 RO föreskrivs att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Bestämmelsen innebär alltså en ömsesidig rätt att påkalla samråd.

En motsvarande föreskrift skulle vara på sin plats i fråga om riksrevisorerna. Inte minst om det uppkommer besvärande situationer i fråga om möjligheterna att leda myndigheten kan ett samråd med huvudmannen visa sig önskvärt. Det bör då stå klart vart riksrevisorerna har rätt att vända sig. Eftersom de är valda på förslag av konstitutionsutskottet och också kan skiljas från uppdraget på förslag av samma utskott ter det sig följdriktigt att det skulle vara till konstitutionsutskottet som riksrevisorerna skulle kunna vända sig för samråd i frågor om de inre förhållandena vid myndigheten. De närmare formerna för sådana samråd bör utskottet självt få råda över.

I 14 § tredje stycket JO-instruktionen föreskrivs en skyldighet för en justitieombudsman att innan han eller hon påkallar samråd med konstitutionsutskottet samråda med chefsjustitieombudsmannen. För att åstadkomma överensstämmelse med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän, liksom för att i någon mån stärka den ställning som riksrevisorerna med administrativt ansvar har, kunde en liknande ordning för riksrevisorernas del vara motiverad. Det kan emellertid hävdas att den som fått den samlade riksdagens förtroende att utöva ett ämbete även bör anförtros möjligheten att utan samråd med någon annan kunna vända sig till uppdragsgivaren när han eller hon anser sig ha anledning till det. Vidare är det tänkbart att det helt undantagsvis skulle kunna förekomma någon situation där ett sådant föregående samråd med riksrevisorerna med administrativt ansvar ter sig mindre lämpligt. Utredningen har därför stannat för att inte föreslå en motsvarande bestämmelse i lagen med instruktion för Riksrevisionen. Det måste likväl kunna förutsättas att samråd normalt sker mellan riksrevisorerna i frågor av sådant slag att samråd med konstitutionsutskottet är påkallat.

Formerna för de kontakter med finansutskottet som kan vara motiverade borde inte behöva regleras genom ytterligare lagstiftning.

Ansvarsfördelningen mellan utskotten

Den nu gällande ordningen i fråga om ansvarsfördelningen mellan utskotten i frågor som gäller Riksrevisionen kom till som ett led i de ursprungliga besluten om Riksrevisionen utan mer ingående motiveringar.²¹⁷ Utredningens analys av ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet i fråga om riksdagens funktioner som huvudman för Riksrevisionen tyder på en viss

²¹⁷ Bet.2000/01:KU8 s. 20, prop. 2001/02:190 s. 150,2002/03:KU122 s 15-16

osäkerhet i frågan om huruvida regleringen är fullt ändamålsenlig. Frågor om organisatoriska förhållanden inom Riksrevisionen ska enligt utredningens förslag kunna tas upp i det samråd med konstitutionsutskottet som enligt utredningens förslag ska kunna äga rum med stöd av en särskild föreskrift. Men om sådana frågor blir av betydelse för Riksrevisionens anslag behövs också ett samråd med finansutskottet. En sådan ordning ter sig knappast rationell. Det finns anledning att belysa förhållandena något ytterligare.

En mer konsekvent ordning skulle kunna vara att ansvaret för frågor om Riksrevisionen som myndighet samlas hos konstitutionsutskottet. Det skulle innebära att beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen flyttades till konstitutionsutskottet. Även beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten skulle då naturligen flyttas till konstitutionsutskottet. En sådan ordning skulle stämma bättre överens med fackutskottsprincipen än den nuvarande genom att ansvaret för lagstiftning och budget vilade på samma utskott. Än mer betydelsefullt är emellertid att den skulle innebära en betydande långsiktig fördel genom att en sammanhållen beredning av anslagsfrågorna för riksdagens kontrollmakt i dess helhet samlades hos konstitutionsutskottet. Finansutskottets samlade ansvar för riksdagens budgetberedning och för frågor i riksdagen av ekonomisk-politisk innebörd skulle inte begränsas av en sådan omreglering. För finansutskottets del skulle förändringen innebära att utskottets ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet framträder mer renodlat. Förändringen kräver inte att riksdagsordningens beskrivning av finansutskottets uppgifter ändras.

Det kan noteras att Riksrevisionens anslag för den internationella verksamheten ligger inom utgiftsområde 7, vilket bereds av utrikesutskottet. Utredningen föreslår ingen ändring i fråga om det anslaget.

4.6.5 Val av riksdagens råd för Riksrevisionen

Vem som kan väljas till ledamot i rådet

I 13 kap. 8 § RO föreskrivs att riksdagen väljer Riksrevisionens parlamentariska råd för valperioden. Rådet består enligt samma bestämmelse av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Suppleanter ska inte utses.

Insyn i och samband med Riksrevisionen är viktigt för riksdagen som helhet, men i synnerhet för konstitutionsutskottet och finansutskottet. Det är alltså angeläget att i första hand sörja för ett levande samband mellan dessa utskott och Riksrevisionen. Det bör därför övervägas att föreskriva att ledamöter som tillhör just dessa utskott ska ingå i riksdagens råd för Riksrevisionen.

En reglering som innebär att ledamöterna i rådet utses bland konstitutionsutskottets och finansutskottets ledamöter skulle skapa en formell och praktisk koppling mellan finansutskottet, konstitutionsutskottet och rådet. Det skulle också skapa goda möjligheter för ledamöterna i rådet att vända sig till respektive partigrupp i utskotten för att kunna förmedla information, diskutera och förankra synpunkter i enlighet med vad som ovan beskrivits som önskvärt.

Ordningen skulle också sannolikt innebära att riksdagens kunskap om Riksrevisionen och dess verksamhet byggs upp och tas om hand på ett bättre sätt.

Även ur Riksrevisionens perspektiv bör det anses mer ändamålsenligt att rådet består av ledamöter från finans- och konstitutionsutskotten, eftersom det som ovan påpekats primärt är dessa utskott som ansvarar för riksdagens kontakter med myndigheten. Eventuella synpunkter från rådets ledamöter kan då vara förankrade i utskotten innan de når riksrevisorerna, vilket skapar möjligheter för enklare och rakare kommunikation mellan riksdagen och Riksrevisionen.

Utredningen anser att ledamöterna i riksdagens råd för Riksrevisionen bör ha valda suppleanter. Det finns flera skäl för det. Ett skäl är att det möjliggör för varje partigrupp i riksdagen att ha en företrädare från konstitutionsutskottet i rådet och en från finansutskottet. Därigenom säkerställs att varje partigrupp i respektive utskott kan få löpande information om arbetet i rådet och om Riksrevisionens verksamhet, samt att det i varje partigrupp inom respektive utskott kan diskuteras och förankras synpunkter. Om sådan information, diskussion och förankring enbart skulle kunna förekomma i vissa av partigrupperna i det ena utskottet, och i de andra partigrupperna i det andra utskottet, skulle den formella och praktiska koppling mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet som utredningens förslag syftar till inte kunna uppnås i samma utsträckning.

Ett ytterligare skäl för en ordning med suppleanter är möjligheten till arbets- och ansvarsfördelning mellan ledamoten och suppleanten från respektive parti, något som kan vara betydelsefullt, särskilt i mindre partier.

Partigrupperna har behov av att vid varje tillfälle kunna besätta olika poster i riksdagen på det från deras synpunkt bästa sättet. Ur det perspektivet kan en reglering som den nu skisserade framstå som besvärlig. Mindre partier kan möjligen få problem med att nominera ordinarie ledamöter i finansutskottet eller konstitutionsutskottet som ledamöter i rådet. Av den anledningen finns det skäl att låta även suppleanter i de båda utskotten vara valbara till rådet. Det skapar större flexibilitet för partigrupperna vid nomineringen, samtidigt som den nu eftersträvade kopplingen till finans- eller konstitutionsutskottet kan upprätthållas. Det kan påpekas att det primärt bör vara sådana suppleanter som deltar i utskottets arbete som väljs, annars förloras den eftersträvade kontakten med utskotten.

Hur val till rådet ska genomföras

Val av ledamöter till Riksrevisionens parlamentariska råd görs enligt 13 kap. 8 § RO av riksdagen. Riksdagen väljer också ordförande och en eller flera vice ordförande. Bestämmelserna om val inom riksdagen, som finns i 12 kap. RO, tillämpas. Val inom riksdagen ska enligt 12 kap. 2 § RO beredas av en särskild valberedning, utsedd inom riksdagen, om inte något annat är före-

skrivet. I tilläggsbestämmelse 12.2.1 RO föreskrivs vilka val som inte ska beredas av valberedningen och att valberedningen inte heller bereder val som enligt någon bestämmelse i riksdagsordningen ska beredas i särskild ordning.

Ett exempel på val som bereds i särskild ordning är valet av riksrevisor, som enligt tilläggsbestämmelse 13.6.1 RO bereds av konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet bereder också val av ledamöter till Statsrådsarvodesnämnden (tilläggsbestämmelse 13.14.1 RO), Riksdagens arvodesnämnd (tilläggsbestämmelse 13.15.1 RO) och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna (tilläggsbestämmelse 13.16.1 RO). Valet av Riksrevisionens parlamentariska råd bereds dock inte i särskild ordning utan enligt huvudregeln.

Utredningen anser att val till riksdagens råd för Riksrevisionen i stället för att beredas av valberedningen ska beredas av konstitutionsutskottet och finansutskottet, som ska föreslå ordinarie ledamöter och suppleanter för kammaren, som då har att företa val. De båda utskotten ska även bereda val av ordförande och en eller flera vice ordförande i rådet. En sådan ordning faller sig naturligt mot bakgrund av de båda utskottens samband med Riksrevisionen. Den ovan föreslagna ordningen att ledamöter och suppleanter i rådet ska vara ledamöter eller suppleanter i något av utskotten innebär också att det faller sig än mer naturligt att valet ska beredas av just de utskotten.

Valet ska avse en ledamot och en suppleant från varje partigrupp. Den inledande beredningen av valet bör därför kunna äga rum inom partigrupperna, som alltså ska nominera en ledamot och en suppleant var. Inom partigrupperna får avgöras från vilket utskott ordinarie ledamot ska nomineras. Partigruppens nominering till suppleant ska då gälla en ledamot från det andra utskottet.

Den föreslagna ordningen påminner om vad som gäller för en överenskommelse mellan utskott om att gemensamt bereda ett eller flera ärenden i ett sammansatt utskott (jfr 7 kap. 7 § RO). När två utskott samarbetar på detta sätt brukar alla ordinarie ledamöter i de två moderutskotten ingå som ledamöter eller suppleanter i det sammansatta utskottet. Respektive moderutskott utser då vanligen ledamöter och suppleanter i enlighet med vad varje partigrupp meddelat i utskotten.²¹⁸ Det förutsätts alltså i detta sammanhang kunna ske en samordning inom respektive partigrupp mellan dess företrädare i två utskott. Så bör också kunna förutsättas ske i samband med val till riksdagens råd för Riksrevisionen.

Det kan med denna ordning möjligen uppstå en situation där samtliga ordinarie ledamöter i rådet kommer från ett av utskotten och samtliga suppleanter från det andra. En sådan situation får anses mindre önskvärd. Risken för att den ska uppstå får dock anses relativt liten. Det får också förutsättas att en sådan situation kan undvikas genom samordning mellan utskotten.

Det skulle med nuvarande utskottsorganisation kunna uppstå en situation där en partigrupp som har kommit in i riksdagen med knapp marginal inte kan ta plats i alla utskott. Om en sådan partigrupp inte har ledamöter, och därmed

²¹⁸ Jfr Holmberg m.fl., kommentaren till 7 kap. 7 § RO.

inte heller suppleanter, i konstitutionsutskottet eller finansutskottet bör den inte av den anledningen anses frångått möjligheten att vara representerad i riksdagens råd för Riksrevisionen. Huvudregeln är enligt utredningens förslag att rådet ska bestå av en ledamot från varje partigrupp i riksdagen. I en sådan situation måste det anses åligga konstitutionsutskottet och finansutskottet att föreslå en ledamot och en suppleant till rådet även från en partigrupp som inte är representerad i utskotten. Kammaren kan sedan med tillämpning av 13 kap. 8 § andra stycket RO välja dessa.

För valet kommer, liksom för övriga val i kammaren, tillämpliga bestämmelser i 12 kap. RO att gälla. Med val avses i detta kapitel inte bara när kammaren uttryckligen förrättar val utan också när talmannen anmäler nomineringar från partigrupperna och förklarar den anmälda vald.²¹⁹ Att bestämmelserna i 12 kap. RO tillämpas innebär bl.a. att valet ska genomföras snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod (12 kap. 5 § RO) och att den som har valts inte får lämna uppdraget utan att riksdagen medger det (12 kap. 4 § RO). Om en ledamot lämnar sitt uppdrag i förtid ska den eller de partigrupper som han eller hon var vald för anmäla en efterträdare till talmannen. Talmannen förklarar den anmälda efterträdaren vald. Om en sådan anmälan inte görs eller om mer än en person anmäls, utser talmannen en efterträdare (12 kap. 14 § RO).

Att 12 kap. tillämpas innebär också att det inte behövs någon särskild föreskrift om val av suppleanter. Huvudregeln, som framgår av tillägsbestämmelse 12.9.2 RO, är nämligen att det ska väljas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter, om inte annat är föreskrivet eller särskilt beslutas. När det gäller suppleanternas tjänstgöring framgår av 12 kap. 10 § RO att en frånvarande ledamots plats i ett organ intas av en suppleant som hör till samma partigrupp, om inte annat är föreskrivet. Om detta inte kan ske, har suppleanterna företräde i den ordning som de har valts eller, om valet har skett med gemensam lista, i den ordning som de har förts upp på listan.

Behovet av övergångsbestämmelser

Ett nytt val av det nuvarande Riksrevisionens parlamentariska råd kommer, om inget annat föreskrivs, att äga rum efter riksdagsvalet 2018, troligen någon gång under oktober 2018. Den lagstiftning som följer av de ovan beskrivna förslagen om ändring av rådets namn och sammansättning samt ordningen för val av rådet m.m. föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Den föreslagna lagstiftningen skulle sannolikt innebära att riksdagen väljer riksdagens råd för Riksrevisionen någon gång under december 2018 och att valet ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2019. Frågan är då om övergången till riksdagens råd för Riksrevisionen kräver några övergångsbestämmelser.

²¹⁹ Holmberg m.fl., inledande kommentaren till 12 kap. RO.

Riksrevisionens parlamentariska råd tillkom genom ändringar i riksdagsordningen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Det fanns inga övergångsbestämmelser till lagändringarna.²²⁰ Den 19 oktober 2010 valde kammaren ledamöter i Riksrevisionens styrelse. Valet gällde enligt kammarens protokoll från valet till dess att ett nytt val förrättats under början av nästa valperiod.²²¹ Den 14 december samma år valdes ledamöter i Riksrevisionens parlamentariska råd samt ordförande och vice ordförande i Riksrevisionens parlamentariska råd. Dessa val gällde fr.o.m. den 1 januari 2011 till dess att ett nytt val förrättats under början av nästa valperiod.²²² Tydligt ansågs det alltså att styrelsen upphörde i och med att reglerna för den slopades, och att mandaten för de valda styrelseledamöterna också upphörde i och med detta.

Den ordning som tillämpades när Riksrevisionens parlamentariska råd tillkom bör också kunna tillämpas vid den nu föreslagna övergången till riksdagens råd för Riksrevisionen. Det krävs alltså inte några övergångsbestämmelser.

4.6.6 Slutsatser

Utredningens genomgång har gjort klart att det parlamentariska rådet har en betydande uppgift att fylla och att detta bör komma till utförligare uttryck i lag. För att ytterligare tydliggöra rådets ställning bör enligt utredningen dess namn ändras. Utredningen föreslår att namnet i fortsättningen ska vara ”riksdagens råd för Riksrevisionen”. I instruktionen för Riksrevisionen kan rådet alltefter sammanhanget omtalas endast som rådet. Rådets anknytning till Riksrevisionen framgår ändå fullt klart av regleringens placering i lagen med instruktion för Riksrevisionen. Bytet av namn medför i sig inte några längre gående konsekvenser, såsom i fråga om ansvaret för allmänna handlingar eller riksrevisorernas konstitutionella ställning och självständighet.

Riksdagens råd för Riksrevisionen ska bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp samt lika många suppleanter. Ledamöter och suppleanter i rådet ska väljas av riksdagen efter förslag från konstitutionsutskottet och finansutskottet. Det är bland dessa utskotts ledamöter och suppleanter som ledamöterna i rådet ska utses.

Ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner bör knytas till berörda utskottskanslier i riksdagen, dvs. konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Det kan visserligen knappast behöva föreskrivas genom lag att ledamöterna av rådet ska hålla riksdagens partigrupper och utskott underrättade om förhållandena vid Riksrevisionen. Med hänsyn till de särskilda roller som tilldelats konstitutionsutskottet och finansutskottet i relation till Riksrevisionen bör det emellertid i den reglering av rådets verksamhet som ges i instruktionen för

²²⁰ Framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301, bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:25, SFS 2010:1417.

²²¹ Kammarens protokoll den 19 oktober 2010.

²²² Kammarens protokoll den 14 december 2010.

Riksrevisionen särskilt föreskrivas att det finns en samrådsskyldighet i förhållande till dessa utskott.

Samrådsskyldighetens närmare innebörd bör utformas i dialog mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet. Den bör i vart fall innefatta att rådet söker samråd när principiellt viktiga frågor, t.ex. myndighetens organisation och granskningsverksamhetens inriktning eller kvalitet, aktualiseras i rådet. Rådet bör regelbundet, genom sina ledamöter, informera respektive utskott om sin verksamhet och sin bild av förhållandena vid Riksrevisionen.

En genom lag anvisad möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet i fråga om organisatoriska och andra närliggande frågor bör därtill införas för riksrevisorerna på ett likartat sätt som för Riksdagens ombudsmän.

Beredningen av anslaget för Riksrevisionen på statens budget bör tillsammans med vissa därmed sammanhängande frågor föras över till konstitutionsutskottet.

Vilka utgiftsområden som statens utgifter ska hänföras till framgår av tilläggsbestämmelse 9.5.3 RO. Där föreskrivs också att beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. En ändring på det sätt som utredningen nu föreslår kan alltså bli aktuell genom att riksdagen godkänner den i samband med behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen 2019.

5 Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och revisionen

Utredningens förslag: Riksdagen bör ges finansiella möjligheter att ta initiativ till oberoende utvärdering och kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet.

Beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet, men även riksdagens råd för Riksrevisionen bör kunna verka för ett sådant initiativ.

5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska frågor om tillsyn av Riksrevisionen och av den årliga revisionen samt effektivitetsrevisionen behandlas. Utredningen ska överväga om tillsynen av revisionen bör förändras och i så fall på vilket sätt samt på vems uppdrag tillsynen genomförs. Enligt direktiven kan en möjlighet vara att en privat revisor granskar ett antal enskilda revisionsuppdrag. En annan möjlighet är att genomföra s.k. peer review av effektivitetsrevisionen.

Tillsyn och kvalitetssäkring är inte detsamma, även om tydliga definitioner saknas. Enligt Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) är tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och som ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att besluta om någon form av ingripande. Tillsyn innebär att verksamheten bedöms utifrån ett befintligt regelverk. Kvalitetssäkring är ett systematiskt kvalitetsarbete som säkrar kvaliteten på verksamheten. Bedömningen görs utifrån organisationens egna formulerade krav, vilka även kan omfatta nationella och internationella standarder, krav som annan utrednings- och utvärderingsverksamhet beaktar m.m.

Myndigheten Riksrevisionen liksom den årliga revisionen är föremål för tillsyn, till skillnad från effektivitetsrevisionen. Effektivitetsrevisionen på Riksrevisionen kvalitetssäkras emellertid för att säkerställa kvalitet och måluppfyllelse i verksamheten, och det är myndigheten själv som vidtar kvalitetssäkrande insatser. Även Riksrevisionens årliga revision är föremål för kvalitetssäkrande insatser.

I avsnittet redovisas den tillsyn och de kvalitetssäkrande insatser som genomförs inom årlig revision och effektivitetsrevision. Även Riksrevisionens internationella verksamhet följs upp och redovisas för riksdagen, men detta lämnas utanför redovisningen nedan.²²³

²²³ Den internationella verksamheten lämnar bl.a. vart fjärde år en resultatrapport till riksdagen som beskriver resultatet av myndighetens internationella samarbetsprojekt. Rapporten kompletterar årsredovisningen genom att mer i detalj redogöra för hur insatserna bidrar till

5.2 Tillsyn över myndigheten Riksrevisionen

Riksrevisionen är som nämnts en myndighet under riksdagen och inte en del av den statliga förvaltningsorganisationen under regeringen. Riksdagens roll som huvudman är något mindre tydlig än regeringens, och en föreställning som förefaller ha funnits är att Riksrevisionen inte heller ska vara föremål för någon styrning från riksdagen. Riksrevisorernas oberoende har anförts som skäl för att kontakterna mellan företrädare för riksdagen och Riksrevisionen bör vara återhållsamma.²²⁴

Men som tidigare konstaterats är inte Riksrevisionen undantagen från de regelverk som gäller för myndigheter, även om Riksrevisionen enligt regeringsformen har en självständig ställning i granskningsverksamheten. Riksrevisionen ska följa den lagstiftning som gäller för myndigheter t.ex. förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Riksrevisionen står även under tillsyn av JO.²²⁵ Som myndighet under riksdagen omfattas Riksrevisionen även av BEA-lagen, vilket bl.a. innebär att Riksrevisionen ska redovisa sina mål för verksamheten och de resultat som uppnåtts. I dessa delar har riksdagen ett ansvar för att revidera Riksrevisionens verksamhet (19 § instruktionen).

5.2.1 Årsredovisningen och den årliga rapporten

Enligt BEA-lagen ska Riksrevisionens årsredovisning lämnas till riksdagen senast den 22 februari varje år. Årsredovisningen, som överlämnas som en redogörelse från Riksrevisionen till riksdagen, beslutas av riksrevisorn med administrativt ansvar, enligt 4 a § instruktionen.

Enligt 12 § lagen om statlig revision ska Riksrevisionen även överlämna en årlig rapport till riksdagen, där effektivitetsrevisionens och den årliga revisionens viktigaste iakttagelser under året redovisas. Den årliga rapporten beslutas av riksrevisorerna gemensamt och överlämnas till riksdagen under våren. Den årliga rapporten ger tillsammans med granskningsplanen en sammanhållen redovisning av Riksrevisionens granskningsverksamhet.

Riksdagen granskar årsredovisningen och den årliga rapporten. Riksdagens finansutskott svarar för att revision sker av Riksrevisionen, enligt 19 § instruktionen, men den praktiska revisionen genomförs av en upphandlad revisionsbyrå. Revisionsbyrån överlämnar en revisionsberättelse till finansutskottet med eventuella iakttagelser, som ligger till grund för finansutskottets uttalanden i betänkandet om Riksrevisionens årsredovisning. Betänkandet färdigställs under april månad, och i samband med beredningen av ärendet kan riksdagen ta olika initiativ och enskilda ledamöter väcka motioner.

att nå målen för Riksrevisionens utvecklingssamarbete. Rapporten baseras på externa utvärderingar eller Riksrevisionens egna bedömningar av resultatet i verksamheten. Se Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete 2011–2014.

²²⁴ Axberger 2016, s. 69.

²²⁵ 2016/17:URF1 s. 98.

I betänkandet över Riksrevisionens årsredovisning kommenteras den ekonomiska redovisningen. Utskottet har även uttalat sig om Riksrevisionens verksamhet, där viss ledning om uppdragsgivarens syn på myndighetens verksamhet och resultat lämnats.

Till stöd för uttalandet har utskottet även Riksrevisionens årliga uppföljningsrapport (URA). I uppföljningsrapporten redovisas effekterna av ett antal granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen, och av de modifierade revisionsberättelserna inom årlig revision.

5.2.2 Den årliga uppföljningsrapporten (URA)

En sammanställning i form av en uppföljningsrapport har genomförts sedan 2007, då finansutskottet efterfrågade en redovisning av det slaget.

Inledningsvis omfattade uppföljningen av effektivitetsrevisionen en djup uppföljning av ca 15 äldre effektivitetsrevisionsrapporter, samt en mer översiktlig uppföljning av en motsvarande mängd nyare rapporter. Efter synpunkter från finansutskottet omfattar uppföljningen nu fler djupa uppföljningar. 2017 års uppföljningsrapport innehåller 20 djupa uppföljningar av granskningsrapporter och 21 mer översiktliga uppföljningar.

Inom årlig revision granskar Riksrevisionen 240 myndigheters och vissa organisationers årsredovisningar. Den övervägande delen av årsredovisningarna bedöms i alla väsentliga avseenden vara rättvisande, men om så inte är fallet, exempelvis på grund av att en felaktighet konstaterats eller information saknas, skrivs en modifierad revisionsberättelse. För verksamhetsåret 2015 lämnade Riksrevisionen 14 revisionsberättelser med ett modifierat uttalande. I uppföljningsrapporten 2017 redovisar Riksrevisionen vilka åtgärder som vidtagits av myndigheter eller organisationer med anledning av revisionens kritik.²²⁶

Ytterligare information om arbetet med uppföljningsrapporten och dess resultat redovisas i avsnitt 6.3.1 och i bilaga 2.

5.2.3 Internrevisionen

Internrevision är en oberoende, objektiv säkrings- och rådgivningsverksamhet med uppgift att stödja myndigheter i deras arbete för att systematiskt och strukturerat värdera och öka effektiviteten i riskhanteringen, styrningen och kontrollen, samt i ledningsprocesserna.²²⁷

Internrevision hos myndigheter under riksdagen regleras i BEA-lagen. Regleringen av internrevisionen i myndigheter under riksdagen motsvarar i stort regleringen för internrevision av myndigheter under regeringen, men det finns skillnader. En sådan skillnad är att det inte finns krav på en anställd internrevisionschef i en myndighet under riksdagen.

²²⁶ Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017.

²²⁷ International Professional Practice Framework (IPPF) 2013.

Internrevisionen i privata bolag rapporterar till bolagets styrelse och ledning, vilket regleras i aktiebolagslagen (2005:551). Internrevision i myndigheter under regeringen regleras i internrevisionsförordningen (2006:1228), där det bl.a. framgår att resultatet av revisionen rapporteras till styrelsen, och i de fall då en sådan inte finns, till chefen för myndigheten.

Av 18 § instruktionen framgår att Riksrevisionen omfattas av bestämmelserna om internrevision och intern styrning och kontroll i BEA-lagen. Av arbetsordningen framgår att internrevisionen rapporterar till riksrevisorn med administrativt ansvar. De tre riksrevisorerna beslutar om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.²²⁸

Riksrevisionens internrevision upphandlas av Riksdagsförvaltningen vart fjärde år, tillsammans med revisionen av Riksdagsförvaltningen och JO.²²⁹ Det bolag som under 2016 ansvarade för Riksrevisionens internrevision hade 300 timmar för att genomföra uppdraget.²³⁰ Under 2017 omfattade uppdraget 1 000 timmar eftersom detta inkluderade vissa granskningar till följd av utredningen om Riksrevisionens förändringsarbete m.m. 2015. Uppdragets omfattning kan jämföras med tidsåtgången för internrevision under 2017 för Riksdagsförvaltningen (1 400 timmar) och för JO (100 timmar). Tidsåtgången för att genomföra en god internrevision varierar emellertid stort beroende på verksamhetens storlek och komplexitet.^{231 232}

5.3 Tillsyn över myndighetens verksamhet

5.3.1 Den årliga revisionen

Enligt 2 och 3 §§ revisorslagen (2001:883) utövar Revisorsinspektionen tillsyn över godkända och auktoriserade revisorer. I tillsynen av revisorerna undersöks bl.a. kvaliteten i revisorns och revisionsbolagens verksamhet. Kvalitetskontrollen innebär att kvalitetsmodellen i den organisation som revisorn verkar inom undersöks.

Revisorsinspektionens tillsynsansvar inkluderar även de auktoriserade revisorer som arbetar på Riksrevisionen, vilket innebär att Riksrevisionens kvalitetsmodell för den årliga revisionen kontrolleras.

²²⁸ 4 kap. 6 § Arbetsordning för Riksrevisionen, beslutad den 27 september 2017.

²²⁹ Detta bygger på en frivillig överenskommelse. Myndigheten kan upphandla internrevisionen själv.

²³⁰ Axberger, s. 64.

²³¹ Enligt uppgift från Riksrevisionens internrevision.

²³² Riksbanken omfattas inte av BEA-lagen. Ekonomiadministrativa bestämmelser för Riksbanken framgår av riksbankslagen.

Revisorsinspektionens tillsyn

Revisorsinspektionens tillsynsansvar innebär att den ska se till att samtliga revisorer och revisionsbyråer kvalitetskontrolleras i enlighet med kraven i revisorslagen, och när det gäller s.k. företag av allmänt intresse²³³ i enlighet med EU:s revisorsförordning.²³⁴

I förordningen (1995:665) om revisorer preciseras åliggandet. Av 20 § framgår bl.a. att den periodiskt återkommande kvalitetskontrollen ska innefatta en granskning av ett lämpligt urval revisionshandlingar och att minst följande ska bedömas vid kontrollen:

1. hur tillämpliga revisionsstandarder följs, med beaktande av arten och omfattningen av den verksamhet som revisionsklienterna bedriver
2. hur kraven på revisorers och registrerade revisionsbolags opartiskhet och självständighet tillämpas
3. omfattningen av och kvaliteten på de resurser som har lagts ned på revisionsuppdragen
4. ersättningarna för revisionsuppdragen
5. det interna kvalitetssäkringsarbetet, om kontrollen avser ett registrerat revisionsbolag.

Kontrollen omfattar kvalitetsmodellen i den organisation som revisorn verkar inom, vilket leder till att en del av kontrollen är riktad mot organisationens kvalitetssäkringssystem, kvalitetskontrollens utformning och efterlevnaden av etiska standarder på en övergripande nivå.

Även branschorganisationen FAR utför löpande kvalitetskontroller av sina medlemmar. Revisorsinspektionen och FAR har därför sedan 2003 i samarbete genomfört kvalitetskontroller. Fördelningen av vilka revisorer och revisionsbyråer som ska kontrolleras av vilken organisation innebär att Revisorsinspektionens kvalitetskontroller omfattar alla revisorer som har revisionsuppdrag i företag av allmänt intresse samt revisorer och revisionsbyråer som inte är medlemmar i FAR. FAR har ansvaret för kvalitetskontrollen av sina medlemmar.

FAR genomför, på uppdrag av Revisorsinspektionen, vart sjätte år en kontroll av kvalitetssystemet för de byråer eller organisationer som har auktoriserade revisorer. I allt väsentligt innebär samarbetet att Revisorsinspektionen förlitar sig på de kvalitetskontroller som FAR utför av sina medlemmar, men kontrollen kvalitetssäkras genom att Revisorsinspektionen stickprovsvis granskar ett antal av FAR:s genomförda kontroller.

²³³ Definitionen av ett företag av allmänt intresse är företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, banker och kreditmarknadsföretag, vissa värdepappersbolag och försäkringsföretag, utom sådana som omfattas av vissa undantag enligt försäkringsrörelselagen. Dessa företag är skyldiga att följa vissa särskilda regler när det gäller revisionen av företaget.

²³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG (EUT L 158, 27.5.2014).

Tillsynen över den årliga revisionen på Riksrevisionen

Den årliga revisionen på Riksrevisionen ska bedrivas i enlighet med god revisionsmed, och i stort sett med samma innehåll som den privata revisionen (5 § lagen om statlig revision). I ett inriktningsbeslut²³⁵ för granskningsverksamheten har riksrevisorerna beslutat att Issai ska tillämpas inom den årliga revisionen. Det innebär att Issai 40, Quality control for SAI, ska tillämpas i organisationen. Issai 40 hänvisar till International Standard on Quality Control 1 (ISQC1), dvs. motsvarande standard för kvalitetssäkring som inom privat revision.

Hösten 2017 arbetade ca 120 revisorer med årlig revision på Riksrevisionen. Utav dessa var 15 auktoriserade revisorer, vilka därmed är föremål för Revisorsinspektionens tillsynsansvar. De flesta av de auktoriserade revisorerna på Riksrevisionen är medlemmar i FAR, vilket innebär att FAR kontrollerar revisorerna och om Riksrevisionen lever upp till den beslutade kvaliteten och kvalitetssäkerhetsmodellen.

Kontrollen innebär inte att FAR följer upp samtliga auktoriserade revisorer som arbetar på Riksrevisionen, utan FAR väljer ut ett antal revisorer som har varit föremål för intern kvalitetskontroll, oavsett om revisorerna är auktoriserade eller inte. Målet är att kontrollera systemet och det är genom kontrollen av efterlevnaden av kvalitetsmodellen som de auktoriserade revisorerna tillsynas.

Flertalet av de årliga revisorerna vid Riksrevisionen är emellertid inte auktoriserade revisorer utan deltar, eller har deltagit, i ett internt utbildningsprogram som anordnas av Riksrevisionen. Utbildningsprogrammet leder fram till en möjlighet att genomföra ett skriftligt prov, på motsvarande sätt som revisorer inom privat sektor, men med inriktningen revision av offentlig verksamhet. Provet anordnas av Riksrevisionen i samarbete med Revisorsinspektionen och motsvarar i stora delar provverksamheten för revision i privat verksamhet, men är anpassat till revision av offentlig verksamhet. Riksrevisionens prov leder inte till att revisorn blir en revisor som Revisorsinspektionen utövar tillsyn över, och det finns inte heller någon formell certifiering av revisorer på Riksrevisionen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de auktoriserade revisorerna på Riksrevisionen är föremål för en tillsyn som Revisorsinspektionen ansvarar för, men som genomförs av FAR. Upplägget bygger på en uppgörelse mellan ledningarna på dåvarande Revisorsnämnden (numera Revisorsinspektionen) och ledningen för Riksrevisionen. Kontrollen innebär att FAR följer upp efterlevnaden av den beslutade kvalitetsmodellen och därigenom tillsynas de auktoriserade revisorerna. De årliga revisorer som genomgått Riksrevisionens utbildning och revisorsprov är inte föremål för en extern tillsyn eller kontroll, men kvalitetsmodellen som följs upp av FAR är gemensam för hela den årliga revisionen vid Riksrevisionen.

²³⁵ Riksrevisionens beslut, dnr 30-2014-1274.

Undantaget från revisorslagens bestämmelser om anställning

I revisorslagen (2001:883) föreskrivs, när det gäller tillåtna verksamhetsformer för en revisor (dvs. godkänd eller auktoriserad revisor enligt revisorslagens definition) som huvudregel att revisionsverksamheten endast får utövas som enskild näringsidkare eller i ett annat revisionsföretag (8 § revisorslagen). När det gäller revisorers anställning föreskrivs vidare i 12 § första stycket samma lag att en revisor får vara anställd endast hos ett revisionsföretag²³⁶ eller, under vissa särskilt angivna förutsättningar, hos ett annat bolag (s.k. ägarbolag). Om det finns särskilda skäl får Revisorsinspektionen bevilja undantag från detta anställningskrav, även kallat anställningsförbudet (12 § andra stycket revisorslagen). Ett s.k. anställningsförbud har med en i huvudsak liknande utformning varit författningsreglerat sedan auktorisationen av och tillsynen över revisorer togs över av staten i början av 1970-talet.²³⁷ Regleringen har motiverats med behovet av att skydda revisorernas oberoende.²³⁸

Revisorsinspektionen prövar frågan om undantag från det s.k. anställningsförbudet i varje enskilt fall. Varje auktoriserad revisor som blir anställd vid Riksrevisionen måste därför ansöka hos Revisorsinspektionen om undantag för att få behålla sin auktorisation. I sin praxis på detta område har Revisorsinspektionen uttalat att den verksamhet som Riksrevisionen bedriver är samhällsviktig och ligger nära sådan verksamhet som utövas av de företag i vilka en revisor får vara anställd. Särskilda skäl finns därför enligt inspektionen för att bevilja undantag för anställning vid Riksrevisionen.²³⁹

Möjligheten för revisorer i Riksrevisionen att få undantag från det s.k. anställningsförbudet, med fortsatt tillsynsansvar från Revisorsinspektionen, är av betydelse för Riksrevisionens möjlighet att rekrytera auktoriserade revisorer.

5.3.2 Effektivitetsrevisionen

Eftersom det saknas regler för tillsyn och kontroll av effektivitetsrevision är inte den delen av Riksrevisionens verksamhet föremål för tillsyn. Inte heller de medarbetare som genomför effektivitetsrevisionen är föremål för tillsyn.

²³⁶ Ett revisionsföretag är enligt revisorslagens definition antingen en revisor som utövar revisionsverksamhet som enskild näringsidkare, ett enkelt bolag med annan revisor, ett handelsbolag eller ett aktiebolag som en revisor utövar revisionsverksamhet i eller ett företag som av en behörig myndighet i en annan stat inom EES än Sverige har godkänts att utföra lagstadgad revision.

²³⁷ Se prop. 1973:26 och den upphävda förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer. Revisorer hade tidigare auktoriserats av handelskamrarna, vilka också utformat liknande anställningsförbud. Det kan noteras att regeringen i 1973 års proposition föreslog att man helt skulle slopa anställningsförbudet. Näringsutskottet ansåg dock att förbudet borde behållas men med en viss "uppmjukning" i form av införandet av en dispensmöjlighet. Utskottet anmärkte att ett intresse som skulle kunna tala för att slopa anställningsförbudet var att auktoriserade revisorer då skulle kunna ha anställning i offentlig tjänst. Utskottet ansåg dock inte att detta intresse vägde tungt. Det var enligt utskottet "knappast tidsenligt att införa en ordning som kan få till ett av sina mer påtagliga resultat att ett antal tjänstemän hos statliga myndigheter samt hos banker, försäkringsbolag, industriföretag etc. till skillnad från nu blir berättigade till en titel som anger viss yrkeskompetens". Se bet. 1973:NU25 s.3 f.

²³⁸ Bet. 1973:NU25 s.3 f.

²³⁹ Se t.ex. Revisorsinspektionens beslut den 3 oktober 2016 i ärende med dnr 2016-1031.

Kvalitetssäkring av effektivitetsrevisionen utgör därför en central och viktig del för att säkra verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse.

5.4 Kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet

Vid Riksrevisionen finns en utvecklad kvalitetssäkring som sker på initiativ av myndigheten utifrån internationella riktlinjer samt övrig vägledning och praxis på området.

5.4.1 Den årliga revisionen

Den årliga revisionen överlämnar en revisionsberättelse till den granskade myndigheten. Revisionsberättelsen bygger på utförd granskning och insamling av revisionsbevis. Härutöver kan även en revisionsrapport lämnas till myndigheten, men det förekommer oftast i situationer när en modifierad revisionsberättelse eller en revisionsberättelse med upplysning lämnas. Alla revisionsrapporter faktagranskas av den granskade myndigheten samt internt på Riksrevisionen.

Den interna kvalitetssäkringsfunktionen på Riksrevisionen, Kvalitetsrådet Årlig Revision (KÅR), består av erfarna ansvariga revisorer samt juridisk expertis. Rådets huvuduppgift är att efter en begäran från den ansvariga revisorn lämna en bedömning av iakttagelser som är av principiell betydelse eller som skulle kunna leda till en revisionsberättelse med modifiering eller upplysning i samband med granskning av delårsrapporten. Rådet lämnar även råd och stöd och kan föreslå förbättringar och utvecklingsåtgärder.

Alla iakttagelser av principiell betydelse och iakttagelser som kan leda till avvikelser i förhållande till den standardutformade revisionsberättelsen ska anmälas till KÅR av de ansvariga revisorerna. Rådets kvalitetsbedömning innebär ett råd till den ansvariga revisorn om hur revisionsfrågan bör bedömas och hanteras, men den ansvariga revisorn bedömer slutligen själv om han eller hon avser att följa råden. Om den ansvariga revisorn inte avser att följa eventuella råd ska detta motiveras för ansvarig chef och den ansvariga riksrevisorn före den slutliga rapporteringen till den reviderade myndigheten.

KÅR genomför även en årlig intern kvalitetskontroll av ett urval avslutade revisionsakter, och kontrollen utgår från de fastställda kvalitetskriterierna samt en intern checklista.²⁴⁰ Kvalitetskontrollen syftar till att klargöra om revisionen i allt väsentligt är utförd och dokumenterad i enlighet med Issais krav på finansiell revision samt Riksrevisionens instruktion för granskning av resultatredovisningen och annan information i årsredovisningen. En revisionsakt för varje ansvarig revisor kontrolleras på detta sätt minst vart tredje år, men alla nya ansvariga revisorer omfattas av kontrollen efter sitt första revisionsår. Under 2016 kontrollerades 17 ansvariga revisorers akter.²⁴¹

²⁴⁰ International Standard on Quality Control, ISQC 1, utgiven av IAASB och Intosai, Issai 40.

²⁴¹ Redog. 2016/17:RR1 s. 24.

5.4.2 Effektivitetsrevisionen

Kvalitetskontrollen inom effektivitetsrevisionen skiljer sig från kontrollen inom den årliga revisionen, och den har även förändrats under senare år. Genomgående är en viktig del i kvalitetssäkringen en faktakontroll av alla granskningar som genomförs. Faktakontrollen innebär att den granskade myndigheten eller organisationen tar del av rapportutkastet för att korrigera eventuella sakfel samt lämna eventuella synpunkter på förslag till sammanfattning, slutsatser och rekommendationer.

Sedan 2015 kvalitetssäkras granskningarna även genom interna och externa seminarier. Vid seminarierna deltar enhetschefer, ämnessakkunniga, medarbetare på Riksrevisionen samt externa referenspersoner med erfarenhet och kunskap inom det aktuella sakområdet.²⁴² Under hösten 2017 sågs rutinerna för granskningsprocessen inom effektivitetsrevisionen över, men kvalitetssäkring genom interna och externa seminarier utgör även fortsättningsvis en viktig del i kvalitetssäkringsarbetet.²⁴³

Före 2013 innebar kvalitetssäkringen av effektivitetsrevisionens rapporter att rapportutkast kvalitetssäkrades inom den aktuella enheten, men att även medarbetare på planerings- och kvalitetsenheten (PKE) läste och lämnade synpunkter utifrån kvalitetskriterier fastställda av myndigheten.

Under 2013 övergick kvalitetssäkringen till en form som innebar att medarbetare inom effektivitetsrevisionen lämnade synpunkter på varandras arbete utifrån de särskilt beslutade kvalitetskriterierna. Samtidigt inrättades också ett internt kvalitetsråd som genom egna initiativ och efterfrågestyrd rådgivning bidrog till kvaliteten i granskningsverksamheten.²⁴⁴

5.5 Övriga kvalitetssäkrande insatser

Riksrevisionen har vidtagit ytterligare insatser för att säkra kvaliteten inom årlig revision och effektivitetsrevision. Insatserna omfattar både löpande och återkommande insatser, liksom särskilda enstaka insatser.

I avsnittet redovisas kort Riksrevisionens kvalitetssäkrande insatser.

5.5.1 Enkät om den årliga revisionen

Ett kompletterande sätt att mäta och följa upp vissa kvalitetsaspekter är Riksrevisionens årliga enkätundersökningar. Undersökningen syftar bl.a. till att säkerställa att Riksrevisionen har en god kommunikation med revisionsobjekten och omfattade fram till 2015 en tredjedel av de granskade myndigheterna. Undersökningen 2015, dvs. för räkenskapsåret 2014, hade en svarsfrekvens på 90 procent, vilket var något högre än tidigare år.²⁴⁵

²⁴² Redog. 2015/16:RR1 s. 16.

²⁴³ Riksrevisionen, Intern rutin för Riksrevisionens avdelning för effektivitetsrevision.

²⁴⁴ Redog. 2013/14:RR1 s. 17.

²⁴⁵ År 2014: 89 procent och 2013: 64 procent, Riksrevisionens årsredovisning 2015.

Riksrevisionen genomförde ingen undersökning 2016, dvs. för räkenskapsåret 2015, men lät internrevisionen granska genomförandet och resultatet av enkätundersökningen för räkenskapsåret 2014. Internrevisionen pekade bl.a. på behovet av att undersökningen bör omfatta samtliga granskade myndigheter. Riksrevisionen har sett över enkätens utformning och skickade 2017 års enkät till samtliga granskade myndigheter. Svarsfrekvensen på undersökningen, dvs. avseende revisionen 2016, var 72 procent.

5.5.2 Enkät om effektivitetsrevisionen

År 2010 inledde Riksrevisionen en löpande uppföljning av genomförda effektivitetsgranskningar. Genom en årlig enkät gavs de organisationer som granskats en möjlighet att ge sin syn på den publicerade rapporten, hur man upplevde att granskningen genomförts och kommunicerats, projektgruppens kunskap om det granskade området samt formerna för faktagranskning av rapportutkast. Inledningsvis skickades enkäten även till Regeringskansliet, men sedan 2011 omfattas inte Regeringskansliet.

Svarsfrekvensen på 2016 års enkätundersökning var ca 58 procent.

5.5.3 Cold review 2009 – 2015

I kvalitetshöjande syfte har Riksrevisionen på eget initiativ låtit en forskargrupp vid Uppsala universitet göra årliga kvalitetsbedömningar, s.k. cold review, av ett urval av Riksrevisionens granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen. Cold review innebär utvärdering av avslutade revisioner för att identifiera eventuella svagheter i revisionen och för att föreslå åtgärder för att förbättra det revisionella arbetet och göra det mer effektivt.²⁴⁶ Riksrevisionen har låtit utvärdera rapporter från 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 och 2015.

Forskargruppen som utvärderat granskningsrapporterna har bestått av forskare inom olika discipliner såsom statsvetenskap, nationalekonomi, företagsekonomi, ekonomisk historia och kulturgeografi.

Bedömningarna av rapporterna har utgått från de kriterier som Riksrevisionens vetenskapliga råd definierat.²⁴⁷ Rapporterna har dessutom följt upp vissa specifika aspekter av granskningsverksamheten, i förhållande till vetenskapliga rådets kriterier, t.ex. hur orsaker har belagts och kvalitetsutvecklingen över tid. Utformningen av arbetet med cold review har även utvecklats under de aktuella åren bl.a. genom diskussion med Riksrevisionens vetenskapliga råd.

En närmare beskrivning av uppföljningen genom cold review och dess iakttagelser redovisas i avsnitt 6.2.1 samt i bilaga 1.

²⁴⁶ Till skillnad från ”hot review” som genomförs i samband med revisionen och före revisionsrapporten överlämnas till granskningsobjektet. Hot review ska bl.a. säkerställa att revisionsstandarderna följs.

²⁴⁷ Förutom cold review av 2011 års granskningsrapporter.

5.5.4 Peer review 2013

År 2013 lät ledningen för Riksrevisionen genomföra en s.k. peer review. En peer review innebär granskning och bedömning av olika aspekter av revisionsmyndighetens verksamhet och genomförs av andra nationella revisionsmyndigheter (SAI). Det är den granskade myndigheten som bestämmer frågeställningarna och därmed granskningens omfattning. Förfarandet är internationell praxis, och det finns en förväntan inom Intosai att revisionsorgan ska genomföra peer review regelbundet. I vissa länder har parlamentet ställt krav på att en peer review ska genomföras med viss regelbundenhet.²⁴⁸

Peer review av Riksrevisionen genomfördes 2013 av den brittiska och den finska revisionsmyndigheten. Britterna fokuserade i huvudsak sina insatser på den årliga revisionen, och valdes primärt med utgångspunkt i deras kunskap och erfarenhet av granskning i enlighet med ISA. Den finska revisionsmyndigheten fokuserade insatserna på effektivitetsrevisionen och valdes bl.a. på grund av språkkunskaper i svenska och ländernas liknande förvaltningsstruktur. Det innebär att kostnaderna för översättning av granskningsrapporter kunde begränsas, medan stora delar av den årliga revisionens dokumentation översattes till engelska.

Riksrevisionens ansats var att tilldela de granskande myndigheterna ett brett uppdrag och inte enbart en kontroll av efterlevnaden av Issai. Även ledningen och stödprocesserna, som är en viktig del i kvalitetsprocessen, granskades. Granskningen gjordes i förhållande till standarder, svenska lagar och regler samt ledningens beslut. Syftet var att peer review skulle utgöra en hävstång i olika förändringsprocesser inom organisationen, både under förberedelserna och när slutresultatet förelåg.

Planeringen av peer review gjordes så att de dåvarande riksrevisorerna skulle få möjlighet att hantera resultatet under sin mandatperiod, och med hänsyn till granskningsverksamhetens arbetstoppar.

Arbetet genomfördes huvudsakligen 2012–2013, bl.a. genom tre besök från de granskande myndigheterna. Slutrapporten överlämnades i december 2013.²⁴⁹ Resultatet av peer review redovisades för finansutskottet, konstitutionsutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd. Under 2014 arbetade Riksrevisionen med att analysera resultatet och påbörja arbetet med att vidta åtgärder utifrån de synpunkter som framkommit.

Sedan Riksrevisionen genomfört peer review har olika modeller arbetats fram för att ge ytterligare stöd i samband med utvärdering och granskning av revisionsmyndigheter, t.ex. SAI Performance Measurement Framework.

5.5.5 Utvärdering av AES, Stockholms universitet 2007

Riksrevisionen och Stockholms universitet träffade 2007 en överenskommelse om områdesbevakning och stöd till granskningsverksamheten. Inom ramen för

²⁴⁸ Avsnittet bygger på underlag från Riksrevisionen, bl.a. After action review 2014-09-22.

²⁴⁹ Kostnaden för att genomföra 2013 års peer review var ca 4 miljoner kronor.

överenskommelsen träffades även ett avtal med Företagsekonomiska institutionen, Akademin för ekonomistyrning i staten (AES), om en pilotstudie som innebar att samtliga 120 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen som publicerats fram till utgången av 2007 studerades och klassificerades utifrån ett analyschema. Analysen gjordes av en forskargrupp med erfarenhet från i huvudsak redovisning och revision inom finansiell ekonomi.

I analyschemat delades granskningsrapporterna upp utifrån åtta typer av inriktning på effektivitetsrevision. Genom kartläggningen av granskningarna ville forskarna illustrera och klassificera hur svensk effektivitetsrevision ser ut och med ledning av gjorda iakttagelser ge vissa rekommendationer inför Riksrevisionens fortsatta arbete med att utveckla sin effektivitetsrevision. Studien syftade även till ett fortsatt forsknings- och utvecklingssamarbete inom ramen för överenskommelsen mellan Riksrevisionen och Stockholms universitet.²⁵⁰

Studien kom att ligga till grund för Riksrevisionsutredningens bedömning av effektivitetsrevisionens inriktning 2008.

5.6 Vetenskapliga rådet

Enligt 3 § instruktionen ska det finnas ett vetenskapligt råd vid Riksrevisionen. Rådet ska bidra med råd i sakfrågor och frågor om metoder och metodutveckling. Ledamöternas uppdrag är också att ge synpunkter av mer principiell art på Riksrevisionens verksamhet utifrån bedömningar av genomförda granskningar. Ledamöterna kan också lämna förslag på granskningar. Det vetenskapliga rådet är även ett forum för diskussion om aktuella frågeställningar inom forskning och andra sammanhang, som har relevans för Riksrevisionens verksamhet.

Rådets sammansättning har varierat men inkluderat forskare och akademiker med lång erfarenhet inom bl.a. juridik, företagsekonomi, nationalekonomi och statsvetenskap.

Det vetenskapliga rådet sammanträder normalt tre gånger per år och diskuterar då bl.a. granskningsrapporternas kvalitet, uppföljningsrapporten, den årliga rapporten samt effektivitetsrevisionens och den årliga revisionens inriktning.

Under 2016 hölls endast ett möte med rådet, beroende på de omständigheter som rådde vid myndigheten. Under 2017 genomfördes fyra möten med rådet.

5.7 Tillsyn och kvalitetssäkring enligt Intosai

5.7.1 Tillsyn

Issai innehåller vissa rekommendationer som kan anses avse tillsyn. I Issai 12 finns rekommendationer om hur en SAI ska förfara för att vara en trovärdig

²⁵⁰ Akademin för ekonomistyrning i staten, Akademirapport 2008:1; *Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare*, En studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007.

källa för oberoende och objektiv kunskap. Där framgår bl.a. att en SAI återkommande bör utvärdera om olika intressenter uppfattar att organisationen är effektiv, bidrar till förbättring i offentlig sektor och om kommunikationen med revisionsobjekten är tillräcklig. Där framgår även att en SAI bör utsätta sig för oberoende extern granskning, inklusive extern revision, av den egna verksamheten. Rapporter om granskningarna bör också delges relevanta intressenter.²⁵¹ Härutöver bör en SAI regelbundet utsätta sin verksamhet för oberoende utvärdering, t.ex. genom peer review.²⁵²

Issai 300 om principer för effektivitetsrevision anger i anslutning till principen om ”professional judgement and scepticism” bl.a. att det är angeläget att en revisor arbetar systematiskt, objektivt och under nödvändig tillsyn.

5.7.2 Kvalitetssäkring

När det gäller kvalitetssäkring innehåller Issai ytterligare reglering och Intosai har beslutat om en standard för kvalitetskontroll på nivån under LimadeklARATIONEN, Quality control for SAIs (Issai 40). Standarden är baserad på ISQC1, en standard för kvalitetskontroll inom privat revision som tagits fram av Internationella revisorsförbundet (Ifac), inom ramen för arbetet i International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB).²⁵³

Issai 40 har till syfte att etablera ett övergripande regelverk för kvalitetskontroll inom en revisionsmyndighet, vad gäller både finansiell revision och effektivitetsrevision samt annat arbete som genomförs. Den innehåller grundläggande principer om att en SAI ska etablera och upprätthålla riktlinjer och procedurer som garanterar kvalitet i allt arbete. I anslutning till varje princip ges även råd om hur principerna ska appliceras på arbetet.

Av rekommendationer på den tredje nivån, t.ex. Fundamental Principles of Public Sector Auditing (Issai 100) framgår även att alla SAI ska etablera och upprätthålla nödvändiga procedurer för god etik och kvalitetskontroll. Som ”organisational requirements” anges där bl.a. följande.²⁵⁴

Each SAI should establish and maintain procedures for ethics and quality control on an organisational level that will provide it with reasonable assurance that the SAI and its personnel are complying with professional standards and the applicable ethical, legal and regulatory requirements. ISSAI 30 – Code of Ethics and ISSAI 40 – Quality Control for SAIs contain guidance in this regard. The existence of these procedures at SAI level is a prerequisite for applying or developing national standards based on the Fundamental Auditing Principles.

Varje granskning ska också enligt Issai 100 utföras i enlighet med professionella standarder för kvalitetskontroll.

²⁵¹ Princip 8.5, Issai 12.

²⁵² Princip 9.2, Issai 12.

²⁵³ Se utredningens delbetänkande 2016/17:URF1 s. 76 f.

²⁵⁴ Issai 100 p. 35.

5.8 Utredningens bedömning

Även om Riksrevisionen har en självständig ställning i granskningsverksamheten är Riksrevisionen inte undantagen från de lagregler som gäller för andra myndigheter. Som myndighet under riksdagen omfattas Riksrevisionen även av BEA-lagen, vilken bl.a. föreskriver att Riksrevisionens årsredovisning ska lämnas till riksdagen. Genom finansutskottet granskas årsredovisningen på motsvarande sätt som andra myndigheters årsredovisningar, och ger riksdagen ett omfattande underlag. I årsredovisningen redovisas bl.a. vilka aktiviteter och åtgärder som vidtagits vad gäller tillsyn och kvalitetssäkring av den årliga revisionen, respektive effektivitetsrevisionen. Finansutskottet tar dessutom emot granskningsplanen och den årliga uppföljningsrapporten, och vid dessa tillfällen sammanträder utskottet även med en eller flera av riksrevisorerna.

Utredningen har i kapitel 4 om riksdagen och Riksrevisionen föreslagit att rollen för riksdagens råd för Riksrevisionen utökas och förstärks genom att rådet även tar del av förhållanden som rör myndighetens organisation, som t.ex. personalpolitik, rekrytering och internrevisionens rapportering. Utredningen föreslår vidare att rådet ska ha en skyldighet att samråda med konstitutions- och finansutskotten samt kunna förlita sig på ett tjänstemannastöd från de båda utskottskanslierna.

Utredningen gör bedömningen att med den redovisning som redan finns, och med den förstärkning av rådet som utredningen föreslår, bör riksdagen få ett tillräckligt underlag för att bedöma Riksrevisionens verksamhet.

När det gäller tillsynen av den årliga revisionen kan utredningen konstatera att den genomförs på motsvarande sätt som tillsyn av auktoriserade revisorer inom privat sektor, dvs. av FAR men på uppdrag av Revisorsinspektionen. Utformningen innebär att regeringens myndighet ansvarar för tillsynen över den verksamhet som bedrivs av en myndighet under riksdagen. Utformningen kan ifrågasättas utifrån konstitutionell synpunkt, men utredningen anser att det bör få ankomma på riksrevisorerna att väga behovet av auktoriserade revisorer i verksamheten mot det principiella problem som onekligen finns. Härutöver genomförs ett omfattande kvalitetsarbete på Riksrevisionen för att säkerställa den årliga revisionens kvalitet, bl.a. genom Kvalitetsrådet Årlig Revision (KÅR).

Effektivitetsrevision är inte föremål för extern tillsyn. Riksrevisionen vidtar emellertid omfattande åtgärder för att kvalitetssäkra effektivitetsrevisionen och bl.a. hämtar man in synpunkter från externa forskare på revisionens arbete.

En omfattande extern och kollegial utvärdering av den revisionella verksamheten har dessutom skett vid ett tillfälle, genom en peer review 2013. En sådan sakkunnig utvärdering tar stora resurser i anspråk, inte minst hos den granskade myndigheten. Samtidigt ger utvärderingen såväl Riksrevisionen som dess uppdragsgivare värdefull kunskap om såväl eventuella brister som möjliga förbättringar. En sådan oberoende utvärdering av verksamheten bör därför genomföras med vissa inte alltför långa tidsintervaller.

Utredningen kan konstatera att ett omfattande arbete genomförs på Riksrevisionen för att säkerställa en god tillsyn och kvalitetssäkring av den revisionella verksamheten. Detta är givetvis mycket positivt.

Utredningen gör samtidigt bedömningen att även riksdagen bör kunna ta initiativ till utvärdering av Riksrevisionens verksamhet, på motsvarande sätt som finansutskottets utvärderingar av den svenska penningpolitiken. Finansutskottet har vart fjärde år beställt en extern och oberoende utvärdering av penningpolitiken, och utvärderingen har skickats på remiss och varit föremål för intern utfrågning och debatt i kammaren.

Utvärderingen av Riksrevisionen kan ske genom peer review av hela eller delar av verksamheten, men även andra former av utvärdering eller genomlysning kan vara tänkbara. Utvärderingen bör finansieras genom utskottens anslag för revisionsliknande utredningar (se avsnitt 7.4.3).

Beslutet om en sådan oberoende utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet, som därefter behandlar utvärderingen i ett utskottsbetänkande som blir föremål för debatt i kammaren. Även riksdagens råd för Riksrevisionen bör dock kunna verka för att finansutskottet fattar beslut om oberoende utvärdering av Riksrevisionens verksamhet (jfr avsnitt 4.6.3).

Härutöver har riksrevisorerna även fortsättningsvis möjlighet att på eget initiativ, inom ramen för de kvalitetssäkrande insatserna inom Riksrevisionen, besluta om en genomlysning av hela eller delar av verksamheten, t.ex. genom en peer review.

6 Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag

Utredningens förslag: Inom riksdagen bör det årligen anordnas ett seminarium för att uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser vad gäller årlig revision och effektivitetsrevision.

6.1 Inledning

Riksrevisionens granskning ska, som en del av riksdagens kontrollmakt, tillgodose riksdagens behov av underlag för debatt och beslut. I ett vidare perspektiv förväntas granskningen även ge underlag för medborgarna och samhället i stort att bedöma i vilken grad statens medel används på ett effektivt sätt. Det är ett uppdrag som ställer höga krav på det revisionella innehållets relevans och kvalitet.

Enligt utredningens direktiv ska effektivitetsrevisionens uppdrag, kvalitet och genomslag utredas. En del av detta är enligt direktiven att analysera hur riksdagens beslut 2010 om effektivitetsrevisionens inriktning har genomförts av Riksrevisionen. Om det bedöms att genomslaget av effektivitetsrevisionens arbete behöver bli bättre bör utredningen överväga åtgärder för att öka genomslaget.

I detta kapitel behandlas frågor om effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag. Bedömningen avseende granskningarnas kvalitet grundar sig på tiden fram till 2015. Senare granskningar omfattas ej, eftersom de inte har varit föremål för en samlad extern utvärdering eller bedömning.

Kapitlet kompletteras av de rapporter som på utredningens uppdrag sammanställts, och som bilagts betänkandet. Bilaga 1 behandlar och analyserar de uppföljningar s.k. cold review som genomförts avseende Riksrevisionens effektivitetsrevision. Bilaga 2 behandlar Riksrevisionens uppföljningsrapport och effektivitetsrevisionens genomslag.

6.2 Effektivitetsrevisionens kvalitet

Bedömningen av kvalitet kan grundas dels på de särskilda kriterier som är kopplade till Riksrevisionens specifika uppdrag, dels på de kriterier som mer allmänt kan anses utgöra kvalitet i samband med utvärdering och utredning. En bedömning av kvaliteten hos Riksrevisionens effektivitetsrevision bör även ha sin utgångspunkt i Intosais riktlinjer.

6.2.1 Analys av effektivitetsrevisionens inriktning och kvalitet sedan 2010

I den svenska debatten har uppfattningarna om vad som ska vara effektivitetsrevisionens inriktning varit flera och varierat över tid.²⁵⁵

2008 års riksrevisionsutredning hade i uppdrag att följa upp de riktlinjer som Riksrevisionen formulerat för granskningsarbetet, men även att se om inriktningen i den dåvarande revisionslagen var relevant. Med hänvisning till bl.a. en pilotstudie genomförd av en forskargrupp vid Stockholms universitet (AES)²⁵⁶ menade utredningen att Riksrevisionens granskningar i stor utsträckning låg vid sidan av ”traditionell effektivitetsrevision”²⁵⁷ och att granskning av regelefterlevnad dominerat effektivitetsrevisionen under perioden 2003 – 2007. Riksrevisionen hade i granskningen för lite utgått från väsentlighet och risk, och större uppmärksamhet borde enligt utredningen ägnas åt granskningar av områden som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statens budget.²⁵⁸ Breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor efterfrågades.

Utredningens arbete resulterade i en ändrad lydelse av lagen om statlig revision. I lagen heter det att effektivitetsrevisionens inriktning ”huvudsakligen [ska] inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta”.

Formuleringen har utgått från de riktlinjer som Intosai formulerat²⁵⁹ och som lyder:

As carried out by SAIs, performance auditing is an independent, objective and reliable examination of whether government undertakings, systems, operations, programmes, activities or organisations are operating in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement.

Båda beskrivningarna har samma inriktning, då begreppen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse är direkta översättningar av Intosais begrepp (*economy, efficiency, effectiveness*). I ett försök att ytterligare återge innebörden av begreppet *effectiveness*, anger den svenska regleringen att granskningen dessutom ska vara inriktad på samhällsnytta.

Riksrevisionen har, så som framgår av kapitel 5, låtit genomföra uppföljningar av effektivitetsrevisionens granskningar genom s.k. cold review.²⁶⁰

²⁵⁵ Se t.ex. Ahlbäck Öberg och Bringselius.

²⁵⁶ Ytterligare information om studien återfinns i avsnitt 5.5.5.

²⁵⁷ Som enligt utredningen manifesteras i granskning i enlighet med de tre E:na (hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta), 2008/09:URF3 s. 51.

²⁵⁸ 2008/09:URF3 s. 48 f, s. 51.

²⁵⁹ Issai 300, Fundamental Principles of Performance Auditing, p. 9.

²⁶⁰ I bilaga 1 redovisas sammanställningen och analysen av de iakttagelser som Uppsalaforskarna framfört till Riksrevisionen med anledning av cold review.

Uppföljningarna har inneburit att en forskargrupp vid Uppsala universitet bedömt granskningsrapporterna utifrån de kvalitetskriterier som Riksrevisionens vetenskapliga råd antagit.²⁶¹

Enligt den sammanställning och analys av cold review som utredningen låtit genomföra, och som redovisas i bilaga 1, förändrades inriktningen på Riksrevisionens effektivitetsrevision efter 2010. Av sammanställningen framgår att det därefter blev relativt ovanligt med granskningar där det primära syftet var att studera regelefterlevnad.

Av tabell 1 framgår effektivitetsrevisionens utveckling över tid. I tabellen sammanfattas de iakttagelser avseende revisionens inriktning som forskargruppen vid Stockholms universitet gjorde 2008, i förhållande till de iakttagelser som gjordes i samband med cold review.²⁶²

Tabell 1: Inriktningens utveckling över tid

2003–2007 (AES)	2009–2014 (cold review)
fokus på regelefterlevnad dominerar	ovanligt med fokus på regelefterlevnad
vanligt med ”administrativa granskningar”	vanligt med processtudier (”förutsättningar för”)
ovanligt med fokus på samhällseffekter	ovanligt med fokus på samhällseffekter
fokus på kontroll och ansvarsutkrävande	ökat fokus på främjande
ovanligt med fokus på kostnadsaspekter och de tre E:na (VFM)	”Value for money”-analys: kostnadsaspekt allt vanligare men osystematiskt

Enligt rapporten har granskningarna som genomfördes under perioden 2010–2014, i likhet med de granskningar som genomfördes före 2010, haft ett starkt fokus på granskning av processer och verksamheter, snarare än att analysera det långsiktiga utfallet i samhället, t.ex. minskad arbetslöshet eller minskad miljöpåverkan. Uppsalaforskarna menar att fokuseringen på processer och verksamheter under senare år tycks ha en annan målsättning än de tidigare granskningarna av regelefterlevnaden. Det kan innebära en inriktning mot att försöka klargöra sambandet mellan en statlig verksamhet och dess styrstrategi, samt de avsedda effekterna. Forskarna påpekar dock att det är svårt att belägga orsakssamband, och det blir dessutom allt svårare ju längre och mer komplex kedjan mellan den statliga verksamheten och de intressanta effekterna antas vara. Det gäller i synnerhet om effektivitetsrevisionen ska göra ”breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor”.

Enligt bedömningen utifrån cold review har revisionen endast i enstaka fall direkt försökt mäta utfallet, dvs. effekterna, men då har granskningarna begränsats till att omfatta ett visst styrmedel, snarare än en bred verksamhet. Oftare har revisionen däremot varit inriktad mot att granska flera delar av en

²⁶¹ Kriterierna togs inledningsvis fram av det vetenskapliga rådet för att ligga till grund för rådets diskussioner om effektivitetsrevisionens rapporter. Kriterierna har därefter legat till grund för bedömningen i samband med cold review.

²⁶² Sammanställningen presenteras i den promemoria som sammanställts på utredningens uppdrag, se bilaga 1.

verksamhet, utan att bedöma effekterna i samhället, dvs. ett bredare fokus på verksamheter på bekostnad av de mer djupgående effekterna. Man kan därför ställa frågan om det är rimligt att kräva både bredd och djup samtidigt? Kan revisionen lyckas med ett sådant uppdrag?

Härutöver konstaterar forskarna att uppdraget till revisionen är mångtydligt. Det ansvarsutkrävande (kontrollerande) uppdraget betonas samtidigt som det verksamhetsutvecklande (främjande), liksom fokus på hushållning, resursutnyttjande, målrealisering och/eller samhällsnytta. Distinktionerna är inte uppenbara, enligt forskarna, och i synnerhet relationen mellan måluppfyllelse och samhällsnytta är oklar. Enligt forskarnas bedömning har effektivitetsrevisionen ett brett uppdrag att utveckla och tillämpa olika metoder. Detta har även effektivitetsrevisionens medarbetare gett uttryck för i en enkätundersökning i samband med cold review. Det breda uppdraget ställer höga krav på intern samordning och organisering för att verksamheten inte ska bli otydlig och ofokuserad. Frågan har rests om inte den mångskiftande uppfattningen om effektivitetsrevisionens uppdrag, i kombination med en bristfällig organisation, bidragit till Uppsalaforskarnas iakttagelser kring rapporternas kvalitet.

Riksrevisionens peer review 2013²⁶³, som genomfördes med hänsyn till nationell lagstiftning, internationella standarder och interna regler, syftade till att besvara frågan om Riksrevisionens kvalitetsinriktade styrning var ändamålsenlig, väl fungerande och skapade förutsättningar för högkvalitativa granskningar. Vid granskningen framförde den finska revisionsmyndigheten att Riksrevisionen i en handledning bör klargöra en gemensam förståelse av vad effektivitetsrevision är. En sådan förståelse skulle kunna bidra till att säkerställa att arbetet hänger samman och att arbetet med att identifiera, analysera och dra slutsatser överensstämmer. Den finska revisionsmyndigheten gjorde även bedömningen att Riksrevisionens dåvarande s.k. granskningsprogram²⁶⁴ bidrog till en granskning av breda frågor, och att relevanta underlag på det sättet togs fram för att behandla bredare problem. De individuella frågeställningarna inom respektive granskningsprogram kan dock bli mer samstämmiga för att ge en hög kvalitet i analysen inom de respektive granskningsområdena, enligt den finska revisionsmyndigheten.

6.2.2 Andra kvalitetsaspekter som framförts

Som nämnts ovan finns det även andra kvalitetsaspekter att beakta, vilka berör Riksrevisionens interna arbete, men som samtidigt är av intresse för den allmänna kvalitetsbedömningen. Nedan redovisas några av de synpunkter som framförts i samband med peer review och cold review.

Syftet med peer review 2013 var att utvärdera Riksrevisionens interna kvalitetssäkring i förhållande till bl.a. internationella standarder, Issai. Den

²⁶³ NAO, Swedish National Audit Office, Peer Review Report 10 december 2013, samt beskrivningen av peer review i avsnitt 5.5.4.

²⁶⁴ Granskningsprogrammen innebar att flera granskningar genomfördes inom ett specifikt område för att avslutningsvis sammanfattas i en övergripande slutrapport. Granskningsprogrammen genomfördes under perioden 2006/07–2015/16.

finska revisionsmyndigheten gjorde bedömningen att Riksrevisionen levde upp till kraven i Issai. Granskaren var särskilt imponerad av Riksrevisionens ambitiösa och omfattande aktiviteter vad gäller att inhämta synpunkter på revisionen från externa experter. Dokumentationen i samband med granskningarna borde emellertid förbättras för att uppnå de krav som de internationella standarderna ställer, enligt den finska revisionsmyndigheten.

Cold review och forskargruppen från Uppsala har bedömt rapporternas kvalitet utifrån hur granskningarna genomförts. Forskarna har framfört synpunkter på hur undersökningarna lagts upp (granskningsdesign), belägg och underlag för slutsatser, valet av normer som legat till grund för bedömningarna, kopplingen mellan slutsatser och analyser, rekommendationernas utformning och innehåll m.m. Samtidigt menar forskarna att de allmänna slutsatserna i rapporterna förefaller rimliga och förnuftiga, även om det inte alltid är tydligt redovisat hur revisionen kommit fram till slutsatsen. Forskarna menar också att det inte funnits skäl att betvivla slutsatserna i rapporterna, men att slutsatserna inte tillfört så mycket mer än vad som redan var känt.

6.3 Effektivitetsrevisionens genomslag

Uppföljning av effektivitetsrevisionens resultat utgör enligt Intosai en integrerad del av revisionsprocessen och fyller flera syften. Frågan om uppföljning av Riksrevisionens granskning var aktuell redan då myndigheten bildades. Riksdagen ansåg att det var viktigt att den nya revisionsmyndigheten genomgående och regelbundet följde upp granskningsrapporternas genomslag; emellertid formulerades inte någon särskild föreskrift om uppföljning då uppföljning ansågs följa naturligt av god revisionssed.²⁶⁵

6.3.1 Den årliga uppföljningsrapporten (URA)

År 2006 påbörjade Riksrevisionen ett arbete med att årligen följa upp genomslaget av effektivitetsrevisionen. Arbetet inleddes bl.a. med anledning av att finansutskottet efterfrågade en tydligare redovisning av revisionens effekter än den som Riksrevisionen gjorde i årsredovisningen. Den första uppföljningsrapporten överlämnades till finansutskottet i mars 2007.²⁶⁶ URA har även beskrivits ovan (se avsnitt 5.2.2).

2017 års riksrevisionsutredning har låtit genomföra en genomgång av det genomslag som redovisats i uppföljningsrapporterna, vilken redovisas i bilaga 2.²⁶⁷ Vid bedömningen av uppföljningsresultatet bör beaktas de utgångspunkter som Riksrevisionens uppföljningsarbete utgått från bl.a. att:

²⁶⁵ SOU 2001:97 s. 203.

²⁶⁶ En tydlig beskrivning av uppföljningsrapportens framväxt och uppföljningsarbetets utformning ges i bilaga 2, liksom närmare information om vad som framkommit i uppföljningsarbetet.

²⁶⁷ Uppföljningen har omfattat 122 granskningsrapporter, se bilaga 2.

- Uppföljningen ska vara ett underlag för riksdagen att bedöma nyttan med Riksrevisionen, inte för att bedöma de vidtagna åtgärderna och förbättringarna i sig.
- Uppföljningarna ska presenteras i kvalitativa termer, dvs. inte kvantitativa mått, t.ex. besparingar.
- Uppföljningen ska ”störa” de granskade objekten så lite som möjligt, liksom Riksrevisionens eget ordinarie arbete. Fokus i uppföljningen ligger därför på vad som framgår av offentliga dokument.
- Riksrevisionen har i uppföljningsarbetet inte någon särskild rätt att få uppgifter från de granskade objekten, vilket kan påverka möjligheten att inhämta all relevant information.

Den djupa uppföljningen, av hittills 122 genomförda granskningar, visar sammanfattningsvis att i

- 19 procent av fallen har de granskade på en direkt fråga ansett att de har haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapporter
- 87 procent av fallen har relevanta åtgärder vidtagits
- 25 procent av fallen kan de vidtagna åtgärderna och de iakttagna förbättringarna mer eller mindre (kausalt) kopplas till Riksrevisionens granskning
- 16 procent av fallen är det svårt att koppla uppföljningsresultatet till Riksrevisionens granskning, även om åtgärderna och förbättringarna är relevanta för granskningen
- 40 procent av fallen har iakttagna problem i granskningen minskat och i 50 procent av fallen kvarstår problem²⁶⁸
- 10 procent av fallen framgår inte några egentliga resultat till följd av granskningen, dvs. problem kan både vara undanröjda och kvarstå, men inte på grund av granskningen.²⁶⁹

Sammanfattningsvis konstateras, vad gäller de rapporter som ingår i studien, att åtgärder i de flesta fall vidtagits, och att åtgärderna stämmer med de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i granskningen. Inte sällan framgår att kopplingen till Riksrevisionens granskning är tydlig. Ibland framgår dock att en tydlig koppling inte alltid är möjlig att göra, även om åtgärderna är relevanta för Riksrevisionens granskning. Riksrevisionens rapporter förefaller ha en påverkan på det arbete och de förbättringar som sker inom den statliga förvaltningen, även om kausaliteten mellan Riksrevisionens granskningar och de iakttagna resultaten inte alltid framgår tydligt.

I rapporten om det genomslag som redovisats i uppföljningsrapporterna redovisas även en sammanställning av 38 granskningsrapporter som studerats

²⁶⁸ Det bör noteras att båda fallen kan förekomma i samma uppföljning. Det betyder att vissa problem som iakttagits i en granskning kan ha undanröjts, medan andra problem i granskningen kvarstår.

²⁶⁹ Orsakerna kan variera men kan bl.a. handla om att Riksrevisionen granskat ett område där ett omfattande reformarbete påbörjades efter det att granskningen inleddes. En annan orsak kan vara att det i uppföljningen inte gått att göra några säkra kopplingar till Riksrevisionens granskning.

särskilt för att klargöra vilka åtgärder och förbättringar som granskningarna har lett till.

Studien visar att den vanligaste åtgärden som vidtagits är att regeringen ger en eller flera myndigheter uppdrag i regleringsbrev eller i annan ordning. En annan vanlig åtgärd från regeringens sida är att tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a. hantera Riksrevisionens granskningsrapport. Det kan också handla om att ge en redan pågående utredning i uppdrag att ”ta hand om” eller ”beakta” Riksrevisionens granskningsrapport. I ett antal fall har Riksrevisionens granskning lett till en översyn och förändring av relevant lagstiftning. Påfallande i dessa fall är att lagstiftningsarbetet ofta ännu inte är avslutat vid tiden för uppföljningen, dvs. fyra till fem år efter granskningen.

Det är också vanligt att myndigheter på eget initiativ, dvs. utan uppmaning från regeringen, arbetar med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. De åtgärder som myndigheterna vidtar är ofta ägnade att stärka och effektivisera det interna arbetet, t.ex. genom att förbättra de administrativa processerna.

Sammanfattningsvis visar genomgången av de 38 granskningsrapporterna att de vidtagna åtgärderna väl speglar de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. De åtgärder som vidtas är oftast administrativa och syftar till att skapa förutsättningar för de granskade att uppnå bättre resultat inom sina respektive områden. Revisionen inriktar sig alltså på de generella administrativa verktyg som de granskade har till sitt förfogande för att bedriva en effektiv verksamhet. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer utnyttjas ofta av de granskade i redan pågående processer, och mer sällan initierar granskningarna ett helt nytt förbättringsarbete.

Resultatet av granskningsarbetet beskrivs i uppföljningen oftast i form av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rapporten, och mer sällan i termer av vilka förbättrade resultat som åtgärderna eventuellt resulterat i. Det är svårt och resurskrävande att fastställa vilka resultat som åtgärderna lett till, och vilka åtgärder som är kopplade till Riksrevisionens granskning.

6.3.2 Andra aspekter på genomslaget av effektivitetsrevision

En utvärdering som berör granskningsrapporternas kvalitet och genomslag redovisas i en forskningsrapport från Lunds universitet 2016.²⁷⁰

Av rapporten framgår att det är svårt att utvärdera effektivitetsrevisionens kvalitet, eftersom denna form av revision kan vara utformad på olika sätt. Bedömningen av granskningarnas kvalitet kompliceras enligt rapporten även av flera andra faktorer.

För det första finns det olika idéer om vad som utgör god revision i staten, förutom det mer grundläggande att säkerställa att fakta och beräkningar är korrekta. Detta har blivit särskilt tydligt då försök har gjorts att utvärdera kvaliteten med hjälp av utomstående granskare.

²⁷⁰ Bringselius, 2016.

För det andra kompliceras utvärderingar av effektivitetsgranskningarnas kvalitet av det faktum att verksamheter kan ogilla att bli utsatta för kritik. Det gör att revisionen riskerar att bli starkt kritiserad, men det är svårt att klargöra om kritiken är sakligt motiverad eller inte.

För det tredje kompliceras kvalitetsfrågan av det faktum att effektivitet är svår fångad. Prestationer är svåra att mäta i alla typer av verksamheter, men det gäller i synnerhet offentlig verksamhet, där målen kan vara mer skiftande och motstridiga än i privat sektor. Det gäller inte minst när man vill anlägga ett brett sektorsövergripande perspektiv i granskningarna. I Sverige har revisionen också till uppgift att granska verksamhet med avseende på samhällsnytta, vilket är en särskilt svår fångad aspekt, menar forskaren.

I rapporten redovisas en enkätstudie genomförd maj–oktober 2015. I enkätstudien undersöktes hur de verksamheter som varit involverade i Riksrevisionens effektivitetsgranskningar under perioden januari 2014 t.o.m. april 2015 upplevt granskningarna, med avseende på bl.a. oberoende och kvalitet.

Studien visar att intressenterna överlag upplever att Riksrevisionens effektivitetsrevision håller hög kvalitet (71 %). Utredarna anses ha en öppen och lyhörd dialog (81 %) och en god förståelse (72 %) för den granskade verksamheten. De anses genomföra granskningarna på ett sätt som visar på oberoende och saklighet (84 %). Granskningarna anses vidare vara inriktade mot främjande (65 %) och en bred förståelse för resursutnyttjandet (82 %). Man upplever vidare att granskningarna har belyst problemen på ett allsidigt sätt (77 %) och med rimliga proportioner (81 %). Resultaten förmedlades slutligen till medierna på ett sätt som upplevdes som sakligt och nyanserat (67 %). Sammantaget påverkade granskningarna oftast förtroendet för Riksrevisionen i positiv riktning (78 %).

Samtidigt anser de svarande i allmänhet att granskningarna inte har tillfört väsentlig ny information. Endast 21 % svarade ja på denna fråga. De problem som granskades var i regel redan kända. Relativt få menar vidare att granskningen kommer att leda till förbättringar på det granskade området. Här svarar endast 54 % ja, och i öppna kommentarer påpekar vissa att förändringarna skulle ha genomförts oavsett Riksrevisionens granskning, eftersom problemet redan var känt. Denna problematik kan enligt rapporten förklaras av den problemorienterade ansats som har tillämpats under perioden.

Av forskningsrapporten framgår samtidigt att många studier av nationella revisionsmyndigheter, såsom Riksrevisionen, traditionellt är inriktade mot att mäta nyttan av granskning genom att analysera i vilken utsträckning den har lett till förändring. Det finns emellertid andra sätt att mäta, och även en granskning som inte leder till förändring kan anses lyckad, menar forskaren. Det viktiga kan vara den dialog som äger rum under själva granskningen.²⁷¹

²⁷¹ Bringselius, 2016.

6.4 Utredningens bedömning

Riksrevisionens granskning utgör, som inledningsvis framhållits, en del av riksdagens kontrollmakt och ska tillgodose riksdagens behov av underlag för debatt och beslut. Det är ett uppdrag som ställer höga krav på det revisionella innehållets relevans och kvalitet.

För att tillgodose riksdagens behov av underlag har Riksrevisionen ett brett mandat som ger möjlighet till granskning med varierad inriktning samt olika metodval och angreppssätt. Inriktningen på granskningarna liksom utformningen kan också variera över tid, bl.a. beroende på vad som bedöms som mest relevant att granska.

Effektivitetsrevisionens inriktning förändrades i samband med lagändringarna 2010. De granskningar som genomförts t.o.m. 2015 har utvärderats och har inom ramen för effektivitetsrevisionens uppdrag haft olika inriktning och utformning. Det är riksrevisorerna som svarar för inriktningen på effektivitetsrevisionen utifrån vad som bedöms som relevant för riksdagen och samhället att få kunskap om. Att inriktningen förändrats över tid har även framgått av Riksrevisionens granskningsplaner.

Samtidigt kan det konstateras att uppdraget är krävande. Uppdraget omfattar bl.a. breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statens budget. Revisionen ska även verka främjande för att underlätta ett förändringsarbete för bättreushållning, resursutnyttjande och ökad effektivitet, bl.a. genom att lämna förslag till alternativa åtgärder. Detta kräver att granskningarna är både breda och djupa, vilket påverkar myndighetens möjlighet att fullfölja uppdraget.

Genomslaget av effektivitetsgranskningarna har sedan 2007 årligen följts upp av Riksrevisionen, och finansutskottet har sedan den första rapporten kommenterat uppföljningsrapporten i samband med behandlingen av Riksrevisionens årsredovisning. Finansutskottet har uttryckt tillfredsställelse över framför allt den djupa uppföljningen. I kommentarerna till uppföljningsrapporten 2014 ger utskottet även uttryck för att uppföljningen visar att Riksrevisionen under sina tio år har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

Även myndigheter som varit föremål för granskning har genom olika undersökningar gjort bedömningen att effektivitetsrevisionen ger ett positivt stöd och att granskningarna bidrar till verksamhetens utveckling.

Utredningen utgår samtidigt från att de iakttagelser och synpunkter på effektivitetsrevisionens granskningar och rapporter, som framförs från externa forskare och experter i olika sammanhang, beaktas i revisionens löpande utvecklingsarbete.

Riksrevisionen kan formellt inte påverka granskningarnas genomslag i regeringens och myndigheternas utvecklingsarbete. Då rapporterna inkommer till riksdagen blir de inte ett riksdagsärende och ingår inte heller i riksdagstrycket, men som framgår av avsnitt 4.2.2 behandlas effektivitetsrapporterna inom respektive fackutskott då regeringens skrivelser med anledning av rap-

porten inkommer till riksdagen. Regeringens svar bereds som ett riksdagsärende, som även ger motionsrätt, och utgör en viktig del granskningsrapporternas genomslag. De skilda fackutskotten har möjlighet att agera utifrån revisionens iakttagelser och t.ex. föreslå beslut i riksdagen. Enskilda riksdagsledamöter kan även genom interpellationer skapa ytterligare debatt. Själva behandlingen i rikets högsta beslutande församling innebär i sig ett avsevärt genomslag för varje rapport, eftersom det ger möjlighet till de åtgärder som enligt grunderna för den svenska folkstyrelsen tillkommer riksdagen. Utredningen gör bedömningen att effektivitetsrevisionens granskningar har gott genomslag.

Utredningen kan samtidigt se att ytterligare åtgärder är möjliga för att uppmärksamma revisionens iakttagelser. Varje år ger JO ut en ämbetsberättelse som lämnas till riksdagen. Ämbetsberättelsen är en redogörelse för årets verksamhet tillsammans med ett urval av beslut. Den presenteras vid ett offentligt utskottssammanträde som sänds i tv. Ämbetsberättelsen leder också till ett betänkande av konstitutionsutskottet och en debatt i riksdagens kammare. Riksrevisionen överlämnar varje år den s.k. årliga rapporten till riksdagen, men den ges endast begränsad uppmärksamhet. Detta trots att fackutskotten har möjlighet att yttra sig över iakttagelserna i rapporten till finansutskottet.

Riksdagens kontrollmakt är en grundläggande beståndsdel av det svenska folkstyret. Dess betydelse och tyngd har till följd av den konstitutionella utvecklingen ökat efter hand alltsedan tillkomsten av 1974 års regeringsform, och den framstår i dag som en betingelse för vårt politiska systems demokratiska legitimitet.

Utredningen anser att Riksrevisionens iakttagelser från revisionen bör kunna uppmärksammas i större omfattning. Iakttagelserna skulle t.ex. kunna behandlas vid ett årligt uppföljande seminarium i riksdagen, som anordnas av konstitutionsutskottet och finansutskottet gemensamt. Seminariet kan med fördel sändas på riksdagens webbplats, på motsvarande sätt som överlämnandet av JO:s ämbetsberättelse, med möjlighet för en tv-kanal att sända seminariet.

Eftersom Riksrevisionens årliga rapport är ett led i utövningen av riksdagens kontrollmakt är det naturligt att den årliga rapporten leder till en kammardebatt i ärendet. Utredningen anser att det även finns skäl att undersöka om en sådan debatt skulle kunna samordnas med kammardebatter i andra ärenden som gäller utövningen av kontrollmakten. En sådan är den som hålls i samband med konstitutionsutskottets betänkande om JO:s ämbetsberättelse. Även debatten med anledning av betänkandet om konstitutionsutskottets s.k. allmänna granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (KU10) skulle eventuellt kunna anordnas vid samma tillfälle.

7 Effektivitetsrevisionens uppdrag

Utredningens förslag: Internationellt sammanfattas effektivitetsrevisionens uppdrag så att den ska granska *economy*, *efficiency* och *effectiveness* i den statliga verksamheten. Det uttrycks nu i lagen som att granskningen ska inriktas på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Begreppet måluppfyllelse kan ensamt ge uttryck för vad som avses med *effectiveness* och begreppet samhällsnytta som avser mer politiska bedömningar bör därför strykas.

7.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven utreda effektivitetsrevisionens uppdrag. Utredningen ska också överväga om det finns skäl att föreslå någon ändring av regleringen i syfte att förtydliga och/eller förändra avgränsningen av effektivitetsrevisionens uppdrag.

På utredningens uppdrag har en promemoria om effektivitetsrevisionen författats. Den fogas som bilaga till betänkandet (se bilaga 3). Inledningsvis ges i detta kapitel en kort redogörelse för hur den svenska regleringen av effektivitetsrevisionen vuxit fram. Den historiska utvecklingen i mer allmänna drag och i ett internationellt perspektiv belyses i bilaga 3. Syftet med den nedanstående framställningen är framför allt att visa hur lagstiftningens beskrivning av uppdraget förändrats över tid.

7.2 Utvecklingen av regleringen om effektivitetsrevision

7.2.1 Sakrevision

Fram till början av 1940-talet hade revisionen av statlig verksamhet framför allt ägt rum genom Riksdagens revisorer. Räkenskapskontroll utifrån kamerala och formella synpunkter utövades även av några organ underställda regeringen, framför allt Riksräkenskapsverket. Instruktionen för denna myndighet innehöll även en anvisning om att granskningen borde innefatta en kontroll av att statens bästa i allmänhet blev iakttaget, men någon särskild sådan kontroll förekom knappast.²⁷² Det som man vid denna tid kallade saklig revision eller sakrevision och som senare kom att utvecklas till förvaltningsrevision utfördes alltså, ända fram till 1940-talet, i princip endast av Riksdagens revisorer.²⁷³

I en framställning om det statliga revisionsväsendet 1940 tog riksdagens revisorer initiativ till reformer av hela den statliga revisionen. Det skulle enligt

²⁷² Sterzel (2003), s. 39 och SOU 1942:57 s. 6 f.

²⁷³ Sterzel (2003), s. 34. Furubo konstaterar att effektivitetsrevisionen i sin nuvarande form inte kan ses som utvecklad från dessa tidiga ansatser, se bilaga 3.

revisorerna vara av särskilt stort värde om man kunde rationalisera revisionsverksamheten så att ”ökat utrymme kunde beredas för en granskning även ur allmänt ekonomiska synpunkter”.²⁷⁴ Statsutskottet ställde sig positivt till förslaget och ansåg att regeringen borde tillsätta en utredning som skulle omfatta en allmän och allsidig översyn av det statliga revisionsväsendet. Riksdagens revisorers ställning och granskningsrätt skulle dock inte rubbas.²⁷⁵

1941 års revisionsutredning lämnade sitt betänkande i december 1942. När det gällde den dåvarande situationen för sakrevision i staten konstaterade utredningen att det var ”i verkligheten endast en ringa del av den ekonomiska statsverksamheten, som blir föremål för en kontinuerlig granskning med hänsyn till ändamålsenligheten av vidtagna dispositioner”. Utredningen noterade att behovet av en sakrevision hade konstaterats av såväl statsrevisorerna som riksdagen och att den internationella utvecklingen också gick mot införandet av en ekonomisk-kritisk revision beträffande den statliga förvaltningen.²⁷⁶

Innebörden av begreppet sakrevision hade dittills inte kommit till uttryck vare sig i någon författning eller i praxis. Sakrevisionens uppgift var enligt utredningen att ”verkställa granskning, huruvida statens förvaltning utövats på ett ur ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt”. Utredningen konstaterade vidare att ”[i]nom denna allmänna ram för sakrevisionen rymmas arbetsuppgifter av vitt skilda slag”.²⁷⁷

Utredningen föreslog att det skulle inrättas ett helt nytt fristående revisionsorgan, Statens sakrevision, som skulle sortera direkt under regeringen. Det blev också förslaget i en proposition²⁷⁸ som statsutskottet ställde sig bakom.²⁷⁹ I propositionen uttalades, när det gällde den nya myndighetens arbetsuppgifter, att sakrevisionens uppgifter i stort sett var att verkställa granskning, huruvida statens förvaltning utövats på ett ur ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt. Det skulle tillses att statens inkomster kunde flyta in utan att onödiga kostnader uppkom och att ett skäligt vederlag erhöles för prestationer som staten tillhandahöll. Huvuduppgiften skulle dock vara att kontrollera statens utgifter. Upphandlingsfrågor angavs vara av särskilt intresse, och den statliga anläggningsverksamheten borde enligt regeringen underkastas en ingående granskning.²⁸⁰

Uppdraget till utredningen omfattade inte att ändra riksdagens revisorers verksamhet. Utredningen konstaterade att denna organisations uppgift i första hand var att bedriva sakrevision. Någon direkt bestämmelse om detta saknades visserligen men det fanns enligt utredningen stöd att hämta i de allmänna föreskrifterna, ”att revisorerna skola granska allt, som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt, ävensom

²⁷⁴ Återgivet i SOU 1942:57 s. 7.

²⁷⁵ Bet. 1941:SU181.

²⁷⁶ SOU 1942:57 s. 17.

²⁷⁷ SOU 1942:57 s. 20.

²⁷⁸ Prop. 1943:164.

²⁷⁹ Bet. 1943:SU114.

²⁸⁰ Prop. 1943:164 s. 20.

att revisorerna böra huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela”.²⁸¹

Vid utskottsbehandlingen konstaterades att några närmare föreskrifter om arbetssättet inte hade meddelats för de befintliga organen för saklig revision, varmed borde ha åsyftats Riksdagens revisorer. Den nya myndigheten, Statens sakrevision, borde inte heller ”bindas genom detaljerade bestämmelser rörande arbetets bedrivande”. De instruktionsbestämmelser som behövdes skulle därför bara reglera huvudlinjerna för verksamheten.²⁸²

7.2.2 Riksrevisionsverket – förvaltningsrevision

Riksrevisionsverket blir till

1956 års rationaliseringsutredning föreslog bl.a. att Riksräkenskapsverkets revisionsverksamhet och Statens sakrevision skulle sammanföras till ett centralt statligt revisionsverk, Riksrevisionsverket (RRV). Utredningen framhöll att den betydande utvidgningen av statsverksamheten inom många förvaltningsområden medfört att det kommit att framstå som alltmer betydelsefullt att en effektiv granskning sker ”vid vilken framför allt bedömes ändamålsenligheten av de betydelsefulla ekonomiska dispositioner som vidtagas”. Den centralt bedrivna revisionsverksamheten borde enligt utredningen i väsentligt högre grad än dithills ha karaktären av sakrevisionell granskning medan den kameralt betonade granskningen borde begränsas. När det gällde uppdraget för sakrevisionen inom RRV uttalade utredningen följande.²⁸³

Utredningen anser det icke lämpligt att man i förväg söker uppdraga några bestämda riktlinjer för det sakrevisionella granskningsarbetet utan begränsar sig till att göra några påpekanden av mer allmän karaktär. Sålunda bör ledningen av verksamheten ges fria händer att ta itu med de arbetsuppgifter som förefalla mest fruktbringande. Vidare bör planläggningen och ledningen av det sakrevisionella arbetet ske i intimt samarbete med sakkunskap utanför den statliga förvaltningen. Den sakrevisionella granskningen bör ha karaktären av en kontrollverksamhet, vilken sätter in dels stickprovsvis och dels på områden, där på grund av storleken av de summor, som beröras, eller på grund av andra speciella omständigheter en dylik ingående granskning framstår som särskilt motiverad. Utredningen understryker, att den sakrevisionella verksamheten framför allt bör ha en positiv och förebyggande inriktning, vilket i sin tur förutsätter att verksamheten bedrivs i nära kontakt med förvaltningsmyndigheterna.

Regeringen biträdde i princip uppfattningen att den sakrevisionella granskningen skulle bedrivas under relativt fria arbetsformer och att arbetsmetoderna måste anpassas efter uppgifterna. Någon skarp gräns kunde enligt propositionen inte dras mellan olika former av sakrevision.²⁸⁴

²⁸¹ SOU 1942:57 s. 15. Se angående detta och om det förhållande att riksdagens revisorer genom detta förslag förlorade sin särställning, Sterzel (2003), s. 41 f.

²⁸² Bet. 1943:SU114.

²⁸³ SOU 1959:22 s. 152.

²⁸⁴ Prop. 1960:126 s. 41.

Förvaltningsrevision

RRV presenterade 1966 en utredning av omorganisation av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten.²⁸⁵ Verket lanserade nu begreppet förvaltningsrevision. Detta begrepp skulle avse en i förhållande till sakrevisionen utvidgad och intensifierad revisionsverksamhet. Målsättningen för verksamheten skulle enligt verket vara att göra en kontinuerlig tillsyn över all statlig verksamhet som är väsentlig från ekonomisk synpunkt. Verket framhöll också att det vid förvaltningsrevisionen hade att beakta de intentioner som låg bakom statsmakternas anslagsbeslut.²⁸⁶

Regeringen anslöt sig helt till RRV:s förslag när det gällde uppläggningsen och inriktningen av revisionsverksamheten. Målsättningen för förvaltningsrevisionen borde enligt departementschefen vara en fortlöpande tillsyn över all statlig och statsunderstödd verksamhet som var väsentlig ur ekonomisk synpunkt. Kontrollen borde inriktas på att bedöma verksamhetens lönsamhet och att pröva om verksamheten bedrivs i så effektiva former som möjligt.²⁸⁷

Den övergripande ordningen för RRV:s förvaltningsrevision kom i och med detta att bli att regeringen varje år tog ställning till RRV:s förslag till huvudsaklig inriktning av förvaltningsrevisionen i budgetpropositionen. Efter riksdagsbehandlingen anvisade regeringen medel för verksamheterna. Utgångspunkten och ramen för RRV:s revision var alltså regeringens bedömningar och värderingar. RRV hade inget mandat att i sin förvaltningsrevision granska och utvärdera mål som statsmakterna formulerat.

Inom de ramarna hade RRV dock enligt Verksledningskommittén en fristående och oberoende ställning. RRV bedrev förvaltningsrevisionen på eget initiativ och valde fritt vilka problemområden och revisionsobjekt som skulle granskas. Det fanns å andra sidan inget hinder för regeringen att allmänt styra revisionen mot vissa områden eller att ta initiativ till revisionsprojekt. De möjligheterna utnyttjades dock i begränsad omfattning.²⁸⁸

Utvecklingen av Riksdagens revisorer

Genom reformer som genomfördes 1948–1949 hade Riksdagens revisorer undergått stora organisatoriska förändringar. Revisionen hade blivit ett permanent organ som skulle arbeta året om med en förvaltningskontroll som var oberoende av räkenskaper.²⁸⁹ Någon egentlig förändring av uppdraget hade dock inte skett. I mitten av 1960-talet kom frågan om en effektivisering av riksdagsrevisionen att tas upp och en intern riksdagskommitté tillsattes 1966. Detta ledde till reformer av verksamheten 1967²⁹⁰ och 1969²⁹¹ som bl.a. innebär en ändring av riksdagsordningens bestämmelse om revisorerna och en ny instruktion för Riksdagens revisorer.

²⁸⁵ Se prop. 1967:79 s. 6 f.

²⁸⁶ Prop. 1967:79 s. 14 f.

²⁸⁷ Prop. 1967:79 s. 28.

²⁸⁸ SOU 1985:40 s. 87.

²⁸⁹ Sterzel (2003), s. 42 f.

²⁹⁰ Bet. 1967:KU60.

²⁹¹ Bet. 1969:BaU49.

När det gällde uppdraget för Riksdagens revisorer ansåg kommittén att det borde vara en huvuduppgift att närmare undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av myndigheternas medelsdispositioner. De borde peka på möjligheterna till besparing, rationalisering eller allmän förbättring av förvaltningsarbetet. Syftet borde inte vara att finna fel utan att främja en god hushållning med statens medel. Särskilt borde det uppmärksammas om statliga åtaganden med tiden blivit mindre angelägna eller rentav föråldrade.

Konstitutionsutskottet godtog denna beskrivning av revisorernas uppgifter och noterade att utvecklingen efter 1949 visade klara strävanden att ta upp frågor av mer principiell karaktär. Dessa strävanden borde enligt konstitutionsutskottet fortsättas.²⁹² Även Riksdagens revisorers verksamhet benämndes nu i stora delar förvaltningsrevision.

I slutet av 1960-talet konstaterades att grunden för den moderna statsrevisionen redan var lagd i praxis före 1949. Utvecklingen hade sedan präglats av en fortgående strävan att aktualisera allmänna principfrågor och av en viss förskjutning av tyngdpunkten från sakrevision i begränsad mening till administrativ rationalisering och organisationsfrågor. Sakrevisionella punktundersökningar hade under hela denna period varit kärnan i Riksdagens revisorers verksamhet. Där hade man enligt forskare sett det som sin huvuduppgift att granska den ekonomiska ändamålsenligheten av de vidtagna åtgärderna, pekat på möjligheter till besparingar eller till ökade inkomster och kritiserat dålig hushållning. Uppmärksamheten hade lika ofta fästs vid inkomstsidan som vid utgiftsidan.²⁹³

Ändringar i samband med 1970-talets författningsreform

I början av 1970 tillsatte talmanskonferensen en utredning som föreslagits av Riksdagens revisorer, 1970 års revisionsutredning. Utredningen lade fram ett betänkande med förslag som var tänkta att fullfölja 1967 och 1969 års reformer.²⁹⁴

Konstitutionsutskottet konstaterade att Grundlagberedningen avsåg att lägga fram förslag till ny riksdagsordning, och starka skäl talade därför för att riksdagen inte borde ta ställning till förslaget i dess helhet utan avvakta beredningens fortsatta arbete.²⁹⁵ Grundlagsreformerna kom dock inte att innebära några förändringar av Riksdagens revisorers uppdrag.²⁹⁶

I en ny lag (1974:1036) med instruktion för Riksdagens revisorer som föreslogs av revisorerna i samband med ändringarna av den då nya regeringsformen och riksdagsordningen angavs under rubriken ”uppgift” bl.a. följande.

2 § Den av revisorerna bedrivna granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men kan även avse en bedömning av statliga insatser i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till

²⁹² Bet. 1967:KU60. Jfr även Sterzel (1969), s. 121 f.

²⁹³ Sterzel (1969), s. 125.

²⁹⁴ Betänkande av 1970 års revisionsutredning.

²⁹⁵ Bet. 1971:KU37 s. 5.

²⁹⁶ Sterzel (2003), s. 52 f.

de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. I enlighet därmed skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Revisorerna är oförhindrade att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden.

3 § Revisorerna skall påtala förhållanden som de finner otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttages med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. De skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter till ökning av statens inkomster, till besparing i statens utgifter och till effektivisering av det statliga förvaltningsarbetet. Syftet skall vara att främja en sådan utveckling att staten av sina insatser på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen kan synas rimligt.

7.2.3 Uttalanden om förvaltningsrevisionen under 1980-talet

I mitten av 1980-talet tillkallades Verksledningskommittén för att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna. Kommittén skulle bl.a. ta upp förhållandena mellan styrelserna samt externa och interna revisionsorgan. Den skulle även närmare beslysa styrelsens befattning med frågor om bl.a. förvaltningsrevision.

I sitt betänkande²⁹⁷ konstaterade kommittén att det under senare år skett en förändring i inriktningen av RRV:s förvaltningsrevision. Fram till slutet av 1970-talet hade förvaltningsrevisionen i huvudsak inriktats mot det s.k. analysmålet. Det innebar att alla myndigheter och utgiftsområden av viss storlek skulle omfattas av ett granskningsprojekt inom viss tid. Analyserna hade syftat till effektivitetshöjande åtgärder i de granskade myndigheterna, men också till kunskapsuppbyggnad hos RRV och till att få fram indikationer på lämpliga fortsatta revisionsområden. Under början av 1980-talet hade RRV dock även inriktat sin förvaltningsrevision mot s.k. systemorienterad revision, vilket enligt RRV själva innebar ”en strävan att granska och från effektivitetssynpunkt bedöma samlad påverkan av statlig verksamhet inom skilda samhällsområden eller delar av ett sådant område”. Verksledningskommittén uttalade vidare följande om förvaltningsrevisionen.²⁹⁸

Förvaltningsrevisionen är mjukdataorienterad och rör tolkningen av mål och prövningen av målpåfyllelse. Starka inslag av bedömningar måste ingå i en förvaltningsrevision. Dess resultat är i hög grad av intresse för regeringen, oftast t o m i högre grad än för den reviderade myndigheten. Därför bör regeringen fortsättningsvis mer aktivt än hittills styra inriktningen av förvaltningsrevisionen. RRV bör liksom hittills självständigt bestämma vilka metoder som bör användas vid förvaltningsrevisionens genomförande och ansvara för arbetets genomförande.

²⁹⁷ SOU 1985:40.

²⁹⁸ SOU 1985:40 s. 89.

Kommittén ansåg alltså att RRV:s förvaltningsrevision i ökad utsträckning skulle styras genom att regeringen föreskrev t.ex. vilka samhällsområden eller vilka frågor som borde bli föremål för förvaltningsrevisionell prövning.

7.2.4 Från förvaltningsrevision till effektivitetsrevision

I juli 1986 trädde en ny förordning (1986:449) med instruktion för riksrevisionsverket i kraft. Uppdraget angavs då vara att bedriva förvaltningsrevision och redovisningsrevision. RRV skulle enligt instruktionen särskilt

1. granska den statliga verksamheten och se till att den bedrivs effektivt
2. granska myndigheternas redovisning i syfte att bedöma om den är rättvisande och varje år avge revisionsberättelser över denna granskning, om regeringen inte föreskriver annat
3. i den omfattning som behövs granska hur bidrag av statsmedel används av mottagare av sådana bidrag, i den mån mottagaren är redovisningsskyldig för bidragen gentemot statsverket eller särskilda föreskrifter meddelats om bidragens användning
4. granska taxor och avgifter i statlig verksamhet
5. granska hur den statliga upphandlingen bedrivs och verka för samordning av denna
6. följa myndigheternas tillämpning av kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd.

Redan 1988 beslutades en ny instruktion, förordning (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket. Uppdragets utformning var dock i huvudsak densamma. Genom en ändring av instruktionen 1994 gjordes begreppet ”effektivitetsrevision” sitt intåg i svensk författningstext.²⁹⁹ Det angavs nu att revisionen skulle omfatta både effektivitetsrevision och årlig revision. Uppdraget omformulerades också, och när det gällde effektivitetsrevisionen angavs att verket särskilt skulle granska statlig verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt och granska effektiviteten i statsbidragsgivningen.

I en ny förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket omformulerades uppdraget igen och kom avseende effektivitetsrevisionen att lyda enligt följande.

2 § Verket skall

1. utföra effektivitetsrevision och årlig revision som skall bedrivas oberoende i förhållande till såväl uppdragsgivare som revisionsobjekt,
2. granska statlig verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt,
3. granska effektiviteten i statsbidragsgivningen samt hur statsbidragen används av mottagarna, i den utsträckning dessa är redovisningsskyldiga för bidragen gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om bidragens användning.

²⁹⁹ SFS 1994:967.

Utöver förordningar med instruktion styrdes RRV, liksom andra myndigheter under regeringen, genom årliga regleringsbrev. I regleringsbrevet för RRV år 2000 uttalades bl.a. vad gäller effektivitetsrevisionen att RRV:s granskning av effektivitetsfrågor ska inriktas mot områden av stor statsfinansiell betydelse och områden som har stor betydelse för ekonomins och förvaltningens funktionssätt. RRV:s granskningar ska bl.a. belysa strukturella brister och kunna användas av såväl regeringen som myndigheter som underlag för åtgärder.³⁰⁰

7.2.5 Utredningar under 1990-talet

Hösten 1990 tillsattes Riksdagsutredningen, som tog upp frågan om revisionen i sitt huvudbetänkande.³⁰¹ Utredningens huvuduppgift var egentligen att behandla riksdagens hantering av statens budget i perspektivet av de nya styrformerna för statens verksamhet. Revisionsfrågan aktualiserades i samband med att utredningen behandlade frågan om riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering och samarbetet mellan utskotten och Riksdagens revisorer. Utredningen föreslog en ny form av samverkan mellan utskotten, riksdagens utredningstjänst och Riksdagens revisorer. Huvudansvaret för den löpande återkopplingen borde enligt utredningen ligga på utskotten och för den fördjupade förvaltningsrevisionella granskningen hos Riksdagens revisorer. Vidare föreslogs en förstärkning av tjänster för utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet hos Riksdagens revisorer, som i sin tur skulle förse utskotten med personal till stöd för dessa uppgifter. För att revisionen på riksdagsnivå skulle kunna bli mer slagkraftig föreslogs dessutom en resursförstärkning för den direkta revisionsverksamheten hos Riksdagens revisorer.

Den övergripande frågan om var ansvaret för den statliga revisionen skulle ligga – under riksdagen eller regeringen – behandlades inte av Riksdagsutredningen. I utredningens huvudbetänkande redogjordes dock för tre olika modeller för en förstärkt revision på riksdagsnivå.

Efter att ha behandlat Riksdagsutredningens förslag ställde sig konstitutionsutskottet³⁰² bakom de principer för förstärkning av revisionen som utredningen hade föreslagit men ville inte ta ställning till den slutliga omfattningen av resurstillskottet. Utskottet ansåg att frågan om utvecklingen av relationen mellan Riksdagens revisorer och RRV borde utredas ytterligare.

En ny utredning, Riksdagens revisionsutredning, lämnade 1997 två alternativa förslag till organisering av statens framtida revisionsverksamhet.³⁰³ Utgångspunkten för förslagen var att regeringen skulle ha kvar ett eget revisionsorgan som enligt båda alternativen skulle ansvara för den årliga revisionen av myndigheterna.

³⁰⁰ 1999/2000:RS1 s. 24.

³⁰¹ Riksdagsutredningens principbetänkande.

³⁰² Bet. 1993/94:KU18.

³⁰³ Riksdagens revisionsutredning (1997).

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området och bl.a. överväga behovet av förändringar av riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision. Riksdagskommittén överlämnade sina förslag till riksdagsstyrelsen i juni 2000.³⁰⁴

Riksdagens revisorers granskningsverksamhet beskrevs av Riksdagskommittén så att den innehöll både redovisningsrevision och effektivitetsrevision, men den helt dominerande delen av verksamheten utgjordes av effektivitetsrevision. Riksdagskommittén konstaterade att det i anslagsdirektiven för år 2000 uttalades att syftet med revisorernas granskning är att främja ett effektivt utbyte av de statliga insatserna. Under rubriken verksamhetsmål angavs att Riksdagens revisorer skulle 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. När det gällde RRV:s effektivitetsrevision konstaterade Riksdagskommittén följande.³⁰⁵

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 förbundna 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.

I december 2001 överlämnade regeringen propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen³⁰⁶ till riksdagen med förslag om de ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras. Samtidigt arbetade en särskild utredare med uppgiften att lämna förslag till övriga författningsregler om Riksrevisionen. Utredningens betänkande³⁰⁷ överlämnades till regeringen i november samma år. Utredningens förslag låg till grund för en proposition³⁰⁸ från regeringen med förslag till ändringar i riksdagsordningen m.fl. lagar samt förslag till instruktion för Riksrevisionen och lag om revision av statlig verksamhet m.m. som överlämnades till riksdagen den 13 juni 2002. I förslaget till revisionslag behandlades frågor om granskningens omfattning och inriktning, om

³⁰⁴ Framst. 1999/2000:RS1.

³⁰⁵ Framst. 1999/2000:RS1 s. 23.

³⁰⁶ Prop. 2001/02:73.

³⁰⁷ SOU 2001:97.

³⁰⁸ Prop. 2001/02:190.

rapporteringen till regeringen och riksdagen, om bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet samt om Riksrevisionens förhållande till de granskade myndigheternas interna revision.

När det gällde inriktningen av Riksrevisionens granskning ansåg regeringen att de bestämmelser som då gällde enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer för revisorerens effektivitetsrevision och enligt förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket för verkets årliga revision, i huvudsak borde gälla även för Riksrevisionens granskning. Bestämmelserna om Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets granskningsuppgifter togs därför i huvudsak in i den nya lagen om statlig revision. Bestämmelsen om effektivitetsrevisionens uppdrag kom att delvis motsvara vad som gällde för riksdagens revisorer enligt 3 § första stycket och 4 § andra stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer (se ovan).

I den nya lagen om statlig revision kom uppdraget nu att uttryckas enligt följande (4 § första stycket).

Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande³⁰⁹ i allt väsentligt regeringens lagförslag, och riksdagen beslutade i december 2002 i enlighet med utskottets förslag.³¹⁰

7.2.6 Uppföljning av riksrevisionsreformen

2008 års riksrevisionsutredning³¹¹ konstaterade i sitt slutbetänkande³¹² att Riksrevisionen genom sin övergripande position har särskilda förutsättningar och uppgifter att granska effektivitetsfrågor i ett större och vidare perspektiv. Ingen annan myndighet eller institution har enligt utredningen samma möjlighet att ta ett helhetsgrepp om samhällsfrågorna och även granska frågor som spänner över flera samhällsområden.

Vidare konstaterades att det fanns en diskussion om myndighetens granskningsmandat och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. I det sammanhanget ville utredningen understryka vikten av vad som betonades i förarbetena³¹³ om att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning utgår från olika förutsättningar: ”Den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär.”

³⁰⁹ Bet. 2002/03:KU12.

³¹⁰ Rskr. 2002/03:22.

³¹¹ När det gäller 2008 års riksrevisionsutredning och dess förslag i övrigt, se 2016/17:URF1 s. 37 f.

³¹² 2008/09:URF3.

³¹³ Prop. 2001/02:190.

För att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten borde effektivitetsrevisionen, enligt utredningen, i större utsträckning riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Utifrån en analys av väsentlighet och risk borde större uppmärksamhet ägnas åt granskning av områden som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse på statens budget. Under en mandatperiod borde de mest väsentliga delarna av varje utskottsområde leda till granskningsinsatser. Utredningen ansåg vidare att effektivitetsrevisionen i ökad utsträckning borde verka främjande för att underlätta det förändringsarbete för bättre hushållning och resursutnyttjande samt ökad effektivitet som granskningsresultaten ger anledning till.

Effektivitetsrevisionens huvudinriktning skulle, enligt utredningen, vara granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Med hushållning avses enligt utredningen i vilken utsträckning åtgärder har vidtagits för att hålla nere kostnaderna i den granskade verksamheten, och med resursutnyttjande avses förhållandet mellan nedlagda resurser och uppnådda resultat. Med måluppfyllelse avses förhållandet mellan avsedda och uppnådda resultat. Begreppet samhällsnytta definierades inte av utredningen.

Riksrevisionen borde enligt utredningen även kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten, t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter. Mot denna bakgrund föreslog utredningen ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning genom ett tillägg i 4 § lagen om statlig revision.³¹⁴

Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom förslagen³¹⁵, som hänvisades till konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet begärde ett yttrande från finansutskottet som, i fråga om effektivitetsrevisionens inriktning, uttalade att utskottet delade riksdagsstyrelsens uppfattning att effektivitetsrevisionen, för att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten, i större utsträckning borde riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Att större uppmärksamhet ägnas åt granskningar som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statens budget är enligt finansutskottet rimligt mot bakgrund av att bedömningen ska utgå från en analys av ”väsentlighet och risk”.

Att det handlar om en bred form av granskning blir enligt finansutskottet tydligt om man närmare studerar de internationella riktlinjer som ligger till grund för utredningens definition av effektivitetsrevision. Finansutskottet konstaterade att begreppet *effectiveness*, som av utredningen översatts med måluppfyllelse/samhällsnytta, är omfattande och noterade att JO i sitt remissvar till Riksrevisionsutredningens slutbetänkande påpekat att begreppet ”samhällsnytta” är oklart och att detta förtar mycket av den precisering som de övriga tre kriterierna innebär. En strävan efter alltför exakta begrepp kunde enligt finansutskottet försvåra för revisionen att anlägga olika och var för sig

³¹⁴ 2008/09:URF3 s. 51 f.

³¹⁵ Framst. 2009/10:RS4.

angelägna perspektiv och att beakta de komplexa samspel som råder och som måste beaktas för att rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Finansutskottet konstaterade att utredningen valt att använda båda begreppen måluppfyllelse och samhällsnytta för att ge begreppets (*effectiveness*) vidd en rimlig innebörd i svensk översättning. Begreppet samhällsnytta kan enligt finansutskottet, i det här sammanhanget, förstås som samhällsekonomisk nytta eller summan av samhällsekonomiska intäkter och kostnader.³¹⁶

Konstitutionsutskottet välkomnade riksdagsstyrelsens förslag och instämde i vad finansutskottet anförde om att förtydligandet i lagen om statlig revisionsinriktningsparagraf inte innebär en insnävning utan snarare en betoning av att effektivitetsrevisionen inte bör snävas in mot granskning av regelefterlevnad. I övrigt instämde utskottet i vad finansutskottet uttalat om effektivitetsrevisionens inriktning. Även i övriga delar välkomnades förslagen i stort. Riksdagen biföll utskottets förslag.³¹⁷

I den lydelse som utredningen föreslog och som nu gäller kom effektivitetsrevisionens uppdrag alltså att uttryckas enligt följande (4 § första och andra stycket lagen om statlig revision).

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

7.3 Uttalanden om uppdragets nuvarande formulering

I samband med att Riksrevisionen överlämnade sin årsredovisning för 2015 till riksdagen fann finansutskottet anledning att betona vikten av att myndigheten planerar och genomför granskningsverksamheten i den omfattning som anslaget tillåter så att stora återkommande anslagssparanden kan undvikas. Riksrevisionen får enligt utskottet inte låta organisationsförändringar och interna processer upphålla myndigheten i sin viktiga uppgift att granska den statliga verksamheten. Utskottet uttalade också bl.a. följande.³¹⁸

Lagen om statlig revision ger Riksrevisionen möjlighet till en bred form av granskning inom effektivitetsrevisionen där man kan behöva anlägga olika och var för sig angelägna perspektiv för att kunna beakta och rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Detta framhöll utskottet redan våren 2010 i sitt yttrande till konstitutionsutskottet med

³¹⁶ Se bet. 2009/10:KU17 s. 26 f.

³¹⁷ Rskr. 2009/10:301.

³¹⁸ Bet. 2015/16:FiU27, s. 16 f.

anledning av Riksrevisionsutredningens förslag om att förtydliga effektivitetsrevisionens inriktning (yttr. 2009/10:FiU3y). Mot bakgrund av att riksrevisorerna har inlett en omorientering av effektivitetsrevisionen som enligt dem kommer att svara bättre mot den inriktning som riksdagen beslutat om, vill utskottet återigen framhålla betydelsen av den breda form av granskningar och uppsättning av granskningsmetoder som lagen om statlig revision ger utrymme för och vikten av att Riksrevisionen tar vara på detta. För att säkerställa en god resurshushållning i myndigheten vill utskottet liksom tidigare också framhålla det rimliga i att Riksrevisionen utifrån en analys av väsentlighet och risk ägnar större uppmärksamhet åt granskningar som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statens budget.

I sin årsredovisning för 2016 uttryckte Riksrevisionen att omorienteringen mot granskningar som i större utsträckning kvantitativt försöker mäta effekten och samhällsnyttan av statliga insatser skulle ses i ljuset av förtydligandet av effektivitetsrevisionens uppdrag så som det kom till uttryck efter riksdagens uppföljning av riksrevisionsreformen. Det skulle också ses i ljuset av den kritik Uppsala universitet i sina kvalitetsutvärderingar har riktat mot att effektivitetsgranskningarna främst avsett att följa upp myndigheternas processer, insatser och regeltillämpning och i mindre utsträckning bedömt effekterna av genomförd politik (jfr avsnitt 5.5.3).³¹⁹

I den promemoria som fogats till betänkandet redovisas forskares uttalanden om effektivitetsrevisionens uppdrag.³²⁰

7.4 Uppföljning och utvärdering enligt regeringsformen

7.4.1 Regeringsformens bestämmelse om uppföljning och utvärdering

I 4 kap. 8 § RF föreskrivs att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Före 2010 års grundlagsändringar fanns motsvarande bestämmelse i riksdagsordningen.

Redan Grundlagberedningen betonade att det var angeläget att utskotten i riksdagen systematiskt intresserade sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och att erfarenheterna av detta lades till grund för nya ställningstaganden för framtiden. Grundlagberedningen ansåg att riksdagens kontrollmakt borde stärkas. En systematisk uppföljning från utskottens sida skulle enligt beredningen bidra till detta. Utskottens granskning skulle enligt beredningen kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kunde göra.³²¹

1993 års riksdagsutredning lämnade i sitt betänkande³²² förslag om att utskotten i större utsträckning än tidigare skulle följa upp och utvärdera resultat

³¹⁹ Redogörelse 2016/17:RR1 s. 28.

³²⁰ Se bilaga 1.

³²¹ SOU 1972:15 s. 116.

³²² Riksdagsutredningens principbetänkande i juni 1993.

i verksamheten inom respektive utskotts beredningsområde. För detta föreslogs en ny form för samverkan mellan utskotten, Riksdagens utredningstjänst och Riksdagens revisorer. År 1993 bildades i enlighet med Riksdagsutredningens förslag en särskild metodgrupp bestående av tjänstemän med uppgift att stödja utskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering – den s.k. utvärderingsgruppen. Sedan budgetåret 1993/94 har också funnits särskilt avsatta medel för att stödja utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Riksdagsutredningen framhöll att granskningsprojekt av större omfattning liksom tidigare borde genomföras av Riksdagens revisorer. Det föreslogs också en resursförstärkning för revisionsverksamheten.

Det dröjde dock till 2001 innan utskottens verksamhet avseende uppföljning och utvärdering reglerades genom en bestämmelse som föreskrev att utskotten ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina respektive ämnesområden. Förslaget kom från 2000 års riksdagskommitté.³²³ Kommittén konstaterade att den statliga styrningen under 1990-talet hade byggts upp kring mål- och resultatstyrningen. Styrmodellen förutsatte enligt kommittén ett flöde av styr- och kontrollinformation. Kommittén ansåg att det krävs uppföljning och utvärdering för att kunna tillhandahålla nödvändig information som underlag för kontroll och styrning. Uppföljning och utvärdering kan ske i olika former. Riksdagen borde enligt kommittén i ökad utsträckning följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet är enligt kommittén en naturlig del av riksdagens kärnuppgifter att utöva kontroll, lagstifta, besluta om skatter och avgifter och att bestämma om användningen av statsmedel. I och med att riksdagen ska granska rikets styrelse och förvaltning har riksdagen också från konstitutionella utgångspunkter ett övergripande ansvar och särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Riksdagen skulle med uppföljning och utvärdering av tidigare fattade beslut få möjlighet att pröva innehållet i och ta ställning till de i första hand övergripande mål som är fastlagda på olika politikområden.³²⁴

Konstitutionsutskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag att uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut skulle regleras i riksdagsordningen. Utskottet tillstyrkte också den handlingsplan för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering som föreslagits av riksdagsstyrelsen och som bl.a. innefattade inrättandet av en särskild stödfunktion för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och ökade resurser.³²⁵

³²³ Framst. 2000/01:RS1 och bet. 2000/01:KU23.

³²⁴ Framst. 2000/01:RS1 s. 15.

³²⁵ Bet. 2000/01:KU23.

7.4.2 Riksdagens resurser för uppföljning och utvärdering

Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering har under 2000-talet utvecklats och växt i omfattning. År 2002 inrättades en funktion i riksdagen som skulle arbeta med utvärderings- och uppföljningsfrågor. Senare fattades beslut om att denna funktion även skulle bistå utskotten i forsknings- och framtidsfrågor. Verksamheten bedrivs numera som en del av Riksdagsförvaltningens utskottsavdelning och kallas utvärderings- och forskningssekretariatet. Sekretariatet är en stödfunktion till utskottens och EU-nämndens arbete med uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor. Verksamheten genomförs i nära samarbete med utskottskanslierna och styrs av utskottens och deras ledamöters behov.

7.4.3 Riksdagens resurser för revisionsliknande insatser

Inom ramen för Riksdagsförvaltningens budget finns ett anslag för revisionsliknande utredningar. Det används dels av utskotten för genomförande av större utredningar på olika områden, dels av det ovan beskrivna sekretariatet för vissa av deras utredningar.

7.5 Regeringens kontrollfunktioner

7.5.1 Justitiekanslern

Den statliga förvaltningen lyder till allra största delen under regeringen. I 12 kap. 1 § RF föreskrivs att under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Justitiekanslern (JK) är enligt sin instruktion regeringens högste ombudsman. Enligt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har JK tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen gäller inte myndigheter under riksdagen.

7.5.2 Regeringens myndigheter för tillsyn, utvärdering och analys

Regeringen har ansvar inför riksdagen för rikets förvaltning, och regeringen har naturligtvis behov av egna organ och funktioner för kontroll och uppföljning av den statliga verksamheten, även om det inte finns något grundlagskrav om uppföljning och utvärdering motsvarande det som gäller för riksdagen. När Riksrevisionen inrättades avskaffades Riksrevisionsverket, som var regeringens revisionsmyndighet (se ovan 7.2.5). Inför tillkomsten av Riksrevisionen framhöll konstitutionsutskottet att det är angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas.³²⁶

³²⁶ Bet. 2000/01:KU8 s. 21.

Alla myndigheter har enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ett grundläggande ansvar att följa upp sin egen verksamhet. En del myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar att utvärdera verksamheten inom sina respektive verksamhetsområden. Utöver detta har regeringen behov av djupare uppföljningar, analyser, utredningar och utvärderingar av statlig verksamhet som är genomförda av andra myndigheter än de som ansvarar för respektive verksamhet.³²⁷

Regeringen anger att den utöver Statskontoret, som genomför utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen, och Ekonomistyrningsverket (ESV), som på uppdrag av regeringen utför utredningar inom området ekonomisk styrning, har särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter till sitt förfogande. Dessa myndigheter utgörs av Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt Trafikanalys.³²⁸

I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om styrning av offentlig verksamhet anges att det finns ett tiotal analysmyndigheter under regeringen, beroende på hur en sådan definieras. Analysmyndigheterna har sektorspecifika uppdrag. I rapporten konstateras att de också har olika uppdrag och historia samt att de bedriver tillsyn, uppföljning och utvärdering i olika former. I en bilaga till rapporten sorteras de myndigheter som enligt rapporten är verksamma med tillsyn och utvärdering på olika områden (totalt 72 myndigheter). Bland de elva myndigheter som anses vara verksamma på området allmän förvaltning nämns bl.a. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Bland de 29 myndigheterna på området näringslivsfrågor nämns bl.a. Arbetsmiljöverket och IFAU.

Rapporten tar också upp den debatt som sedan av slutet av 1990-talet varit aktuell kring tillsyn, analys och utvärdering inom den offentliga sektorn och om det s.k. ”granskningssamhället”. Debatten kan sägas huvudsakligen avse frågan om hur mycket tillsyn, granskning och utvärdering som är lagom. Enligt rapporten är privatiseringen på olika nivåer den huvudsakliga drivkraften bakom framväxten av ett ”granskningssamhälle”. Separationen mellan en uppdragsgivare och en utförare skapar enligt rapporten ett universellt behov av kontroll i syfte att verifiera att utföraren har genomfört uppdraget i enlighet med det underliggande avtalet.³²⁹

I juli 2017 gavs en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. I uppdraget ingår bl.a. att genomföra och redovisa en behovsanalys avseende dessa resurser, samt med utgångspunkt i denna överväga och vid behov föreslå förändringar i den organisations- och myndighetsstruktur som finns för utvärderingsinsatser, dock inte beträffande Regeringskansliet och kommittéväsendet.

³²⁷ Dir. 2017:79 s. 2.

³²⁸ Dir. 2017:79 s. 2.

³²⁹ ESO 2017:1.

Förslagen ska bl.a. säkerställa att organisationen och styrningen av analys och utvärderingsresurserna är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov, t.ex. vid utvärderingar av politiska reformer liksom mål för enskilda politikområden.

7.6 Uttalanden om förhållandet mellan revision, uppföljning och utvärdering

I samband med riksrevisionsreformen gjorde såväl Riksdagskommittén som konstitutionsutskottet vissa uttalanden om distinktionen mellan begreppet revision å ena sidan och begreppen uppföljning och utvärdering å andra sidan.³³⁰

Konstitutionsutskottet sammanfattade denna distinktion enligt följande.³³¹

Uppföljning och utvärdering är utredningsmetoder som används som underlag inom mål- och resultatstyrningen, men som också kan användas inom andra styrformer som t.ex. regelstyrning och finansiell styrning. Uppföljning och utvärdering kan också användas inom revisionen, finansmakten och kontrollmakten. En utvärdering är en djupgående och relativt sett arbetskrävande specialstudie som tar sikte på specifika frågeställningar i syfte att ge förklaringar till ett utfall. Revision beskrivs som en kontrollmetod som bygger på en uppsättning professionella standarder som t.ex. ”god revisionsred” och dessutom på att den definitionsmässigt och institutionellt är oberoende från och av den granskade verksamheten. Utgångspunkten för revisionen är det fattade beslutet och de mål som detta beslut sätter upp för det statliga åtagandet.

I sina direktiv för en utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser anför regeringen att effektivitetsrevisionen kan ha flera likheter med sådana utvärderingsinsatser som görs på uppdrag av regeringen när det gäller metoder och genomförande. Det finns dock enligt regeringen viktiga skillnader mellan Riksrevisionens effektivitetsrevision och utvärderingsinsatser av myndigheter under regeringen. En skillnad är den självständighet som Riksrevisionen har i förhållande till regeringen. Riksrevisionens granskningsrapporter lämnas vidare direkt till riksdagen. Rapporterna utgör viktiga underlag även för regeringen, men Riksrevisionen är inte en del av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Vidare behöver regeringen fler och snabbare utvärderingsinsatser än Riksrevisionens effektivitetsrevisioner. Regeringen har bl.a. behov av utvärderingar som kan planeras så att resultatet finns tillgängligt vid en tidpunkt som möjliggör att det kan hanteras i regeringens och Regeringskansliets beredningsprocesser, t.ex. i budgetprocessen.³³²

I den promemoria om effektivitetsrevisionen som fogats till betänkandet redovisas forskares uttalanden om förhållandet mellan revision, uppföljning och utvärdering.³³³

³³⁰ Framst. 1999/2000:RS1 s. 22 f. och bet. 2000/01:KU8 s. 19.

³³¹ Bet. 2000/01:KU8 s. 19.

³³² Dir. 2017:79 s. 4 f.

³³³ Se bilaga 3.

7.7 Iakttagelser i rapporten Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet

7.7.1 Inledning

På utredningens uppdrag har en rapport om förväntningar på effektivitetsrevisionen och dess identitet tagits fram. Syftet är att rapporten ska utgöra ett underlag för utredningens analys av effektivitetsrevisionens uppdrag.

Nedan återges delar av rapportens analys, vilka är av särskilt intresse för utredningen:

- uppdraget och dess syfte
- kriterier för effektivitetsrevisionens frågeställningar
- de tre E:na
- förhållandet till politiken.

Rapporten i dess helhet återfinns i bilaga 3.

7.7.2 Om effektivitetsrevisionens uppdrag och syfte

FN:s generalförsamling har i ett par resolutioner betonat vikten av en oberoende statlig revision. Resolutionerna tar i första hand fasta på vad som kan beskrivas som vanlig revision, men omfattar även en mer utvidgad revision, dvs. det som i Sverige kommit att betecknas effektivitetsrevision. Kravet på att en sådan utvidgad revision ska finnas är således starkt.

Gemensamt för effektivitetsrevision och andra former av analys av statlig verksamhet är en strävan att förbättra den statliga verksamheten. Vad som skiljer effektivitetsrevisionen från annan liknande verksamhet, t.ex. utvärdering och utredning, diskuteras emellertid. I rapporten framhålls att det i litteraturen finns två olika synsätt på hur effektivitetsrevisionen kan bidra till att förbättra den statliga verksamheten – kunskapslinjen och kontrollinjen. Kunskapslinjen handlar i grunden om att ny kunskap om hur statlig verksamhet fungerar gör att verksamheten undan för undan kan förbättras genom att de som har att genomföra verksamheten använder kunskapen. Grundantagandet i kontrollinjen innebär att de som anförtrotts att sköta något för någon annans räkning gör detta på ett bättre sätt om de vet att de kontrolleras. Kontrollen leder därmed fram till en effektivare användning av de gemensamma resurserna, och nivån på förtroendet höjs. Enligt kontrollinjen förutsätter förtroende för statens institutioner att det finns en vetskap om att dessa kontrolleras av en oberoende part. Även om det i grunden inte finns en motsättning mellan kunskapslinjen och kontrollinjen, bygger de på olika uppfattningar om hur den statliga verksamheten kan förbättras.

En självständig effektivitetsrevision, med en konstitutionellt skyddad ställning, skulle knappast inrättats om det huvudsakliga syftet var att öka kunskapen och lärandet om statlig verksamhet, då det redan produceras kunskap om statlig verksamhet på en rad olika håll. Många av de verksamheter som pågår vid olika myndigheter, intresseföretag, forskningsinstitutioner m.fl. kan

också bidra med både kunskap och kontroll. Det huvudsakliga skälet för att inrätta en självständig statlig revision kommer från en annan argumentation.

Tillblivelsen av Riksrevisionen 2003 hade sin grund i att granskning av regeringen och dess underlydande verksamheter ska kunna ske utan risk för att olika institutionella intressen påverkar den information som tas fram. Granskaren som anförtros att granska hur uppdraget att förverkliga de folkvaldas beslut genomförs, samt hur ansvaret för detta hanteras, måste stå fri i förhållande till uppdragstagaren. Revisionen måste vara självständig i förhållande till regeringen, och vara en myndighet under riksdagen. Men granskaren måste också stå fri i förhållande till riksdagen, eftersom denna kan vara mer eller mindre förbunden med regeringen. Självständigheten blir därmed en del av själva definitionen av effektivitetsrevision.

Även om ett grundläggande motiv för att ha en konstitutionellt självständig revision ligger i behovet av att kunna fastställa ansvaret för hur en statlig verksamhet bedrivits, hindrar inte detta att effektivitetsrevisionen även kan ge andra effekter. Effektivitetsrevisionens produkter kan ligga till grund för lärande och ytterligare kunskap kring den statliga verksamheten, samtidigt som de möjliggör kontroll och ansvarsutkrävande.

7.7.3 Kriterier för effektivitetsrevisionens frågeställningar

Riksrevisionens omfattande uppdrag och den frihet som effektivitetsrevisionen, eller snarare de tre riksrevisorerna, har kan leda till olika förväntningar. Alla förväntningar kan inte infrias, och i rapporten diskuteras två kriterier för effektivitetsrevisionens frågeställningar.

Frågor om verksamhet

Regeringsformen klargör att Riksrevisionens uppdrag handlar om statens verksamhet, även om också annan verksamhet än den som bedrivs av staten kan granskas. Nyckelordet *verksamhet* i regeringsformens beskrivning av Riksrevisionen leder till två möjliga konsekvenser.

En första konsekvens är att det inte handlar om att ställa frågor om allmänna förhållanden i samhället utan frågorna måste handla om verksamhet som bedrivs. Det handlar därför inte om samhällsutvecklingen som sådan och inte heller om att jämföra denna med uppställda mål. En helt annan sak är att information om hur väl olika politiska mål uppfylls är viktig både för riksdagen och medborgarna, och att det är betydelsefullt att sådan information tas fram.

Att granska måluppfyllelsen säger dock ingenting om hur själva verksamheten sköts. Olika mål kan uppnås trots att den verksamhet som satts in för att nå målen är bristfällig eller till och med helt felaktigt konstruerad. Och en verksamhet kan vara mycket effektiv trots att utvecklingen på området inte på något sätt närmar sig de mål som ställts upp. Samtidigt kan själva framtagandet av information om utvecklingen på ett område granskas av effektivitetsrevisionen på samma sätt som andra verksamheter granskas.

En andra konsekvens är att den information som tas fram av effektivitetsrevisionen alltid gäller något som ligger i förfluten tid. Det är en verksamhet som vanligen fortfarande pågår, men det effektivitetsrevisionen granskar är något som ligger en bit bakåt i tiden. Det leder till frågeställningar om möjligheterna att använda informationen för att uttala sig om hur saker kan göras annorlunda och bättre i framtiden.

Tillförlitliga svar

Ju starkare den s.k. kontrollinjen betonas desto viktigare är det att revisionens konklusioner har en hög grad av tillförlitlighet. Men tillförlitlighetskriteriet är också viktigt för att skapa rimliga förväntningar på effektivitetsrevisionen. Kriteriet innebär att det inte är möjligt att förvänta sig att alla viktiga frågor kring statens verksamhet kan besvaras av effektivitetsrevisionen. Det är inte heller möjligt att förvänta sig svar på alla frågor som är centrala vid förandet av statens politik och vid bedömningar i efterhand om hur framgångsrik denna varit.

Studier om effekter av statlig verksamhet skiljer sig åt i avseende på precision och tillförlitlighet, vilket bl.a. har sin grund i att effekter inte är något som direkt kan observeras eller mätas. Effekterna är i stället skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och det som skulle ha inträffat utan den aktuella insatsen eller interventionen. Ju längre bort vi flyttar oss från en ursprunglig intervention desto svårare blir det att bedöma effekterna av den aktuella insatsen.

7.7.4 De tre E:na

Inom effektivitetsrevisionen diskuteras de tre E:na – *economy*, *efficiency* och *effectiveness*. Det är inte helt klart vad de innebär i en svensk kontext, och inte heller i den engelskspråkiga litteraturen är det självklart vad begreppen står för.

Economy handlar om kostnaderna för produktionsprocessen (input), dvs. det som tillförs processen. *Efficiency* handlar om relationen mellan det som tillförs processen och det som kommer ut från den (output). Det finns olika syn på om *efficiency* enbart ska ses som en relation mellan input och output, eller om även faktorer som förklarar denna relation ingår i en bedömning av *efficiency*.

Det tredje E:et *effectiveness* skiljer sig från *economy* och *efficiency* i ett viktigt avseende. De två första E:na handlade om vad som hände inom ett visst produktionssystem. *Effectiveness* handlar däremot om vad som händer utanför förvaltningen till följd av det som kommer ut från t.ex. en myndighet (output) och vilka effekter detta ger upphov till ”ute i samhället”. Termen *effectiveness* är inte alldeles självklar, och den närmare innebörden har tolkats på olika sätt. Det förefaller dock klart att man inom statlig revision internationellt tolkar ef-

fectiveness som något som också avser frågan om hur framgångsrikt den aktuella verksamheten bidragit till målens förverkligande, och därmed till att svara på om statens pengar använts väl eller ej.

2008 års riksrevisionsutredning ansåg att god måluppfyllelse är liktydigt med god samhällsnytta. Enligt rapporten går det emellertid att föreställa sig att det förhållandet att målen på ett område inte nås leder till ökad samhällsnytta. Det går också att diskutera om utvecklingen som sådan innebär ökad samhällsnytta, eller om resurserna som satsats på att få till stånd denna utveckling skulle ha kunnat användas på något annat sätt som inneburit ytterligare ökad samhällsnytta. I rapporten pekas också, i flera sammanhang, på de grundläggande svårigheter som finns när det gäller att påvisa att utvecklingen på ett visst område verkligen orsakats av den statliga verksamheten. Dessa svårigheter blir särskilt stora när det gäller mer sammansatta interventioner och mer komplexa samhällsförlopp.

Bedömningar av *effectiveness* ställer effektivitetsrevisionen inför särskilda svårigheter och leder till att det blir svårt att undvika ställningstaganden som beskrivs som politiska. Att visa att ett politiskt mål ”bättre” skulle kunna nås med andra medel kan vara problematiskt, om den politiska diskussionen handlat om valet av medel. Sådana bedömningar blir också en bedömning av det beslut som fattats av riksdagen, snarare än om genomförandet av beslutet.

Trots dessa svårigheter, eller möjligen på grund av dem, visar framställningar om effektivitetsrevisionen i olika länder att de tre E:na är en del av effektivitetsrevisionen. I rapporten tas även upp att diskussionen under senare år också har kommit att omfatta ytterligare bedömningskriterier än de tre E:na. Det kan förvisso ifrågasättas om de tre E:na kan beskrivas som liktydigt med traditionell effektivitetsrevision, men de har utan tvekan fått stor betydelse för inriktningen på verksamheten i många statliga revisionsorgan.

7.7.5 Effektivitetsrevision i förhållande till politiken

Effektivitetsrevisionens förhållande till politiken är centralt både i litteraturen och i olika dokument hos de nationella revisionsmyndigheterna. Frågan anses betydelsefull inte minst i ett förtroendeperspektiv. Om effektivitetsrevisionen ska antas bidra till att skapa förtroende för förvaltningen, genom att medborgarna vet att förvaltningen granskas av en självständig instans, äventyras detta förtroende om denna instans misstänks agera med ovidkommande syften. Gränsen mellan politiken och dess genomförande är därför central, enligt rapporten.

Var gränsen ska dras mellan det politiskt viljebestämda och det mer tekniska genomförandet följer emellertid inte av någon styrningsdoktrin, och i demokratin kan gränsen endast dras av politikerna själva. Var politikerna drar denna gräns varierar dock från område till område och från tid till annan. Även om alla riksdagens beslut kan uppfattas som politiska har de olika politisk signifikans, och för effektivitetsrevisionen, och dess uppdragsgivare, gäller det att förhålla sig till detta.

En lösning skulle kunna vara en strikt formalistisk hållning, där allt riksdagen beslutar är politik och allting annat är implementering. En revision som väljer en sådan hållning skulle emellertid få ett mandat som varierar från område till område. På vissa områden skulle mandatet vara mycket begränsat, eftersom riksdagen valt att vara mycket detaljerad i sin styrning. På andra områden skulle det vara ett omfattande mandat, eftersom riksdagen varit avsevärt mindre detaljerad. Innebörden av detta är att Riksrevisionen, eller snare de tre riksrevisorerna, måste tolka var gränsen gentemot det politiskt laddade ska dras vid varje särskilt tillfälle.

7.7.6 En sammantagen reflektion

Sammantaget kan konstateras att det finns flera frågor som är avgörande för vilka förväntningar som är rimliga att ställa på effektivitetsrevisionen. Samtidigt ligger det i sakens natur att riksrevisorernas befogenhetsområde är så stort att Riksrevisionens hållning kan skifta över tid, även när det gäller viktiga inriktningsfrågor. Det kan hävdas att just det förhållandet att riksrevisorerna har fått ett särskilt förtroende av riksdagen, och en särskilt skyddad position, innebär att de med tydlighet bör klargöra till vad de ska använda detta förtroende.

Samtidigt som detta konstateras är det också viktigt att framhålla vad som kan ses som det grundläggande skälet till att det finns en effektivitetsrevision. I rapporten framhålls att det är viktigt att skilja mellan det som beskrivs som effektivitetsrevisionens *raison d'être* eller existensmotiv och andra effekter av effektivitetsrevisionen. Även om effektivitetsrevisionen ytterst finns till för att det behövs någon som granskar hur de som anförtrotts uppdraget att genomföra de folkvaldas beslut hanterar detta ansvar, kan effektivitetsrevisionens granskningar också ge upphov till andra effekter än de som följer av detta existensmotiv. Ansvarsperspektivet innebär i praktiken att det är viktigt att enskilda granskningar läggs upp på ett sådant sätt att man blottlägger praktiska svårigheter och pekar på att det är möjligt att välja alternativa lösningar som kan leda till förbättringar. Ytterst är det dock ansvarsperspektivet som är skälet till att effektivitetsrevisionen, som en verksamhet inom Riksrevisionen, har ett särskilt oberoende och omgärdas av olika konstitutionella arrangemang för att säkra detta oberoende.

7.8 Effektivitetsrevisionens uppdrag i Danmark, Finland och Norge

7.8.1 Danmark

I 3 § andra meningen rigsrevisorloven³³⁴ formuleras Rigsrevisionens uppgift att bedriva förvaltningsrevision (effektivitetsrevision).

³³⁴ Bekendtgørelse af lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Uttrykket ”vurdering af skyldige økonomiske hensyn” indebærer en værdering af produktivitet, effektivitet og sparsamhet i forvaltningen.

Rigsrevisionens arbejde følger Issai, men myndigheten har samtidigt utformet egne standarder for offentlig revision (SOR), bl.a. SOR 7, en revisionsstandard for gennemførelsen af effektivitetsrevision.³³⁵ Av denna standard framgår bl.a. när det gäller val av ämnen följande.³³⁶

De relevanta ämnen är systemer, processer eller dispositioner, som har betydning för ett eller flera aspekter av sparsommelighet, produktivitet eller effektivitet i förvaltningen av de midler eller driften av de verksamheter, der er omfattet af regnskabet.

7.8.2 Finland

I 1 § lagen om Statens revisionsverk anges som revisionsverkets uppgift att granska statsfinansernas laglighet och ändamålsenlighet samt iakttagandet av statsbudgeten.

Revisionsverket har tagit fram revisionsinstruktioner för olika typer av revision som myndigheten bedriver, bl.a. effektivitetsrevision. Instruktionerna är baserade på Issai.

Den huvudsakliga uppgiften för effektivitetsrevisionen vid revisionsverket är enligt myndighetens egen information att granska lagligheten och ändamålsenligheten i skötseln av finanserna. Målsättningen för revisionen är enligt revisionsverket att säkerställa att skötseln av statsfinanserna är lönsam, effektiv och verkningfull. Revisionerna hänför sig till bl.a. organisationsstrukturer och finansieringssystem, styrningen och ledningen av verksamheten, verksamhetens prestationer och avkastning, verksamhetens lönsamhet och effektivitet eller verksamhetens verkningar.³³⁷

7.8.3 Norge

I 9 § 3 lov om Riksrevisjonen återfinns Riksrevisjonens uppdrag i fråga om förvaltningsrevisjon (effektivitetsrevision).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Effektivitetsrevisionens närmare innehåll framgår av 9 § Instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Revisjonens innhold

³³⁵ Standarderne for offentlig revision (SOR), tillgängliga på Rigsrevisionens webbplats.

³³⁶ SOR 7, punkt 1.

³³⁷ Information på webbplatsen för Statens revisionsverk.

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves. Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

Det rör sig om breda utvärderingsområden och Riksrevisjonen anses ha ett vitt mandat att företa de revisioner den vill. Mandatet ska dock enligt lagen användas till ärenden av stor principiell, ekonomisk eller samhällelig betydelse. Det har uttryckts att tröskeln för betydelsen som utgångspunkt ska anses hög, men att man inte vet hur hög. Det rör sig om en politisk värdering som stortinget inte än så länge har uttalat sig om.³³⁸

I den norska lagstiftningen är det också avgörande vad som är ”Stortingets vedtak og forutsetninger” eftersom det är dessa som revisionen ska ske mot. I kommentarer till lagstiftningen sägs det inte mycket om vad som ska krävas för att något ska sägas vara en förutsättning från stortingets sida och det är alltså inte klarlagt.³³⁹

Riksrevisjonen har också utfärdat riktlinjer för bl.a. effektivitetsrevisionen. Riktlinjerna är baserade på Issai.³⁴⁰

7.9 Utredningens bedömning

7.9.1 Två aspekter på effektivitetsrevisionens uppdrag

Den effektivitetsrevision som nu föreskrivs i lagen om statlig revision är en företeelse som har vuxit fram under ganska sen tid. Även om tidigare ansatser funnits, har den i sin nuvarande form hos oss väsentligen sina rötter i senare delen av 1900-talet. Inte minst sedan staten mot slutet av 1980-talet övergått till mål- och resultatstyrning har effektivitetsrevisionen framstått som ett led i den ständiga strävan att förbättra det allmännas verksamhet. Förståelsen för effektivitetsrevisionens uppgifter och funktion har hämtat inspiration från den internationella utvecklingen i frågor om styrning av stora organisationer.

³³⁸ Tetzschner, s. 92.

³³⁹ Tetzschner, s. 92 f.

³⁴⁰ Riktlinjerna finns tillgängliga på webbplatsen för Riksrevisjonen.

När Riksrevisionen skapades formulerades effektivitetsrevisionens uppgift i lagen om statlig revision på ett sätt som verkar ha varit avsett att innefatta både vad som gällt för Riksrevisionsverket och för Riksdagens revisorer. Samtidigt gjordes det klarare än förut att Riksrevisionen i viss utsträckning skulle kunna revidera handläggningen av regeringsärenden. Detta fick anses godtagbart, anförde såväl Regelutredningen som regeringen³⁴¹, så länge den hade ett tydligt sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut. Riksrevisionsutredningen beskrev 2010 den ursprungliga regleringen av effektivitetsrevisionens inriktning som ett försök till komprimering av den inriktning som gällde för riksdagens revisorer med utelämnande av vissa väsentliga preciserings.³⁴² Den nu gällande lydelsen av bestämmelsen om effektivitetsrevisionens inriktning är utformad enligt Riksrevisionsutredningens förslag.

De aspekter på regleringen av effektivitetsrevisionens uppdrag som utredningen finner anledning att diskutera är dels vad som sägs om granskningens omfattning i 2 § 1 lagen om statlig revision då det föreskrivs att Riksrevisionen får granska ”den verksamhet som bedrivs av regeringen”, dels föreskriften om granskningens inriktning i 4 § andra stycket samma lag där det föreskrivs att effektivitetsrevisionen huvudsakligen ska inriktas på ”granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta”.

7.9.2 Effektivitetsrevisionens förhållande till regeringens arbete

Ett ursprungligt motiv för Riksrevisionens befogenhet att revidera verksamhet som bedrivs av regeringen verkar ha varit vad Riksdagskommittén ansåg sig kunna iaktta, nämligen att en del tecken tydde på att den svenska förvaltningsmodellen höll på att förändras på ett sätt som ibland gjorde gränserna mellan regeringen och förvaltningen oklara.³⁴³ Denna utveckling innebar att den särpräglade svenska förvaltningsmodellen med relativt självständiga verkställande myndigheter ändå har betydande likheter med vad som är vanligt i många andra länder.

I det svenska statskicket fyller regeringen flera funktioner. Till dess uppgifter hör att lägga fram förslag för beslut av riksdagen och att verkställa beslut som fattats av riksdagen. Dessa uppgifter ingår enligt regeringsformen i regeringens uppgift att styra riket. Samtidigt är regeringen rikets högsta förvaltningsmyndighet, under vilken samtliga andra statliga förvaltningsmyndigheter lyder, förutom de som är myndigheter under riksdagen.

Riksdagskommittén lade inte fram något lagförslag. Men Regelutredningens förslag till lag motiverades på ett sätt som tyder på att avsikten varit att med hänvisning till ett uttalande av Grundlagberedningen om revisionens

³⁴¹ Prop. 2001/02:190.

³⁴² 2008/09:URF3 s. 22.

³⁴³ Framst. 1999/2000:RS1 s. 20.

granskning av den statliga verksamheten upprätthålla en inriktning på den förvaltningssektor som lydde under regeringen.³⁴⁴

Det är tydligt att Riksrevisionens befogenhet att ”granska den verksamhet som bedrivs av regeringen” måste anses vara begränsad till att avse regeringens verkställande av riksdagens beslut. Det följer av den nu gällande regleringens tillkomsthistoria och av dess plats i det konstitutionellt systematiska sammanhang i vilket den ingår.

Lagregleringen innehåller likväl en tämligen öppen och vittomfattande reglering av effektivitetsrevisionens uppdrag i denna del. Det förekommer också att revisionen granskar regeringens förslagsställande verksamhet. Sådana granskningar har ibland lett till kritik som går ut på att det är förbehållet riksdagen, och i särskilt hög grad förväntat av riksdagsoppositionen, att kritiskt pröva de förslag som regeringen lämnar.

Effektivitetsrevisionen kan vidare ge intryck av en viss koncentration på regeringens roll i den verksamhet som bedrivs av staten, inte minst på så sätt att många av de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporter riktar sig till regeringen. Det torde stå bäst i överensstämmelse med intentionerna bakom regleringen om effektivitetsrevisionen visserligen granskar regeringens styrning av förvaltningen, men har sin huvudsakliga inriktning på den stora statliga förvaltningens resursutnyttjande, måluppfyllelse och organisation.

Respektavståndet till vad som är förbehållet politikens område synes kunna utmätas endast av de politiska organen själva. Samtidigt är riksrevisorernas självständighet i fråga om ämnesval, metoder och slutsatser kärnan i deras ställning inom kontrollmakten (jfr avsnitt 4.5). Utan den antas deras analyser och slutsatser förlora sin trovärdighet, vilket antas minska medborgarnas förtroende för samhällsordningen och det demokratiska styrelsesättet.

Även om Riksrevisionens rapporter påfallande ofta innehåller rekommendationer som riktar till regeringen och ibland är inriktade på att granska olika styrmedel som regeringen använder, gäller de iakttagelser som redovisas i granskningsrapporterna ofta nog den verksamhet som bedrivs av skilda förvaltningsmyndigheter. Skyldigheten att lämna rapporter till riksdagen gäller uttryckligen endast Riksrevisionens iakttagelser. Brister i fråga om genomförandet av vad riksdagen beslutar kommer på det sättet till riksdagens kännedom och kan ge anledning till omedelbara åtgärder i de former som gäller för riksdagens arbete, däribland motioner och tillkännagivanden. Genomslaget för de rekommendationer Riksrevisionen brukar lämna visar sig om inte förr vid den senare behandlingen av Riksrevisionens uppföljningsrapporter. Regeringens ansvar inför riksdagen omfattar hur den statliga förvaltningen fungerar. Om kvarstående brister i regeringens arbete framkommer förfogar riksdagen över instrument för att utkräva ansvar.

Utredningen anser att det saknas tillräckliga skäl att i lag avgränsa effektivitetsrevisionens uppdrag i förhållande till den verksamhet som bedrivs av regeringen. En sådan avgränsning skulle kunna riskera att revisionen av statens

³⁴⁴ SOU 2001:97 s. 148.

verksamhet inte blir så heltäckande som eftersträvat. Utredningen förutsätter likväl att tyngdpunkten i verksamheten utgörs av granskningen av den förvaltning som lyder under regeringen och av regeringens styrning av denna förvaltning.

7.9.3 Effektivitetsrevisionens inriktning

Utredningen har under sitt arbete blivit uppmärksam på att beskrivningen av effektivitetsrevisionens uppdrag uttrycker förväntningar på Riksrevisionen som kan vara svåra att leva upp till och som kan leda till oklarhet om hur effektivitetsrevisionens arbete bör bedrivas. Inte minst kan det vara orealistiskt att lagstiftaren förväntar sig granskningar som är på en gång breda och djupa. Lagens krav på att effektivitetsrevisionen ska inriktas på granskning avushållning, resursutnyttjande, målpuppfyllelse och samhällsnytta är avsedda att svara mot de internationella standarderna för revisionen (*economy, efficiency* och *effectiveness*)

Bedömningar av *effectiveness* i den mening som termen tilläggs i revisionella sammanhang verkar kunna ställa effektivitetsrevisionen inför särskilda svårigheter (jfr bilaga 3). I synnerhet relationen mellan målpuppfyllelse och samhällsnytta tycks genuint oklar (jfr bilaga 1). Användningen av uttrycket samhällsnytta hade redan innan det infördes i lagen under remissbehandlingen kritiserats av bl.a. JO som icke önskvärd eftersom den bemyndigar Riksrevisionen att inrikta sin verksamhet på sådant som riksrevisorerna finner vara samhällsnyttigt och att med grundlagen som bas döma över vad som är samhällsnyttigt och vad som inte är det.

Det verkar råda samstämmighet om att revisionell granskning av statliga åtgärders *effectiveness* innefattar granskning av om uppställda mål har uppfyllts, men också kan gå ut på att i ett vidare perspektiv bedöma effekterna av en åtgärd eller insats. Det kan då röra sig om samhällsekonomiska effekter, men lika väl om betydelsefulla samhällseffekter av annat slag. Sådana bedömningar kan för riksdagens del tillgodose ett behov av information om vad olika beslut och insatser har lett till. Revision av *effectiveness* kan på så sätt väl svara mot förväntningar om breda granskningar med olika perspektiv och metoder. Att avgöra om effekterna ska anses samhällsnyttiga ter sig dock som en uppgift av politisk mer än revisionell art. Revisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men bedömningen av om dessa är att anse som nyttiga eller inte bör reserveras för politiska instanser.

Som framgått av det föregående har användningen av uttrycket samhällsnytta i lagtexten förklarats med att det ger en rimlig innebörd åt begreppet *effectiveness* i svensk översättning (se avsnitt 7.2.6). I sitt sammanhang kan uttrycket, enligt vad finansutskottet uttalat, förstås som samhällsekonomisk nytta eller summan av samhällsekonomiska intäkter och kostnader. Kvar står enligt utredningens bedömning ändå frågan om uttrycket samhällsnytta svarar väl mot vad revision av *effectiveness* förväntas kunna innebära. Mot bakgrund av begreppets mera politiska prägel och den ytterligare kritik som numera har

framkommit finns det anledning att låta begreppet måluppfyllelse ensamt ge uttryck för vad som på svenska språket avses med *effectiveness* och således utmönstra uttrycket samhällsnytta. I en bedömning av måluppfyllelse innefattas enligt utredningens mening även en beskrivning av vilka effekter en insats eller åtgärd har lett till. Den föreslagna ändringen bör inte uppfattas som en begränsning av revisionens mandat, utan som ett förtydligande av den skillnad som finns mellan revisionens uppgift och det uppdrag som folkets valda företrädare har.

8 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

8.1 Hur Riksrevisionen företräds externt

Utredningens analys: Vilket behov en myndighet har av att klarlägga ansvaret för extern kommunikation måste bedömas av myndigheten själv. Riksrevisionens nuvarande arbetsordning på detta område är utformad på ett sätt som i huvudsak följer praxis. Av den nuvarande arbetsordningen framgår att det i första hand är riksrevisorerna som företräder myndigheten.

8.1.1 Inledning

I direktiven för utredningen anförs att Riksrevisionens ledning består av riksrevisorerna, i vilkas uppdrag det ingår att företräda myndigheten utåt. Vidare framgår att det härutöver finns bestämmelser i Riksrevisionens arbetsordning om i vilken form Riksrevisionen företräds externt. Utredningen ska enligt direktiven analysera hur Riksrevisionen företräds externt.

En myndighet företräds externt på flera olika sätt, ofta av olika personer i deras egenskap av anställda vid myndigheten. Någon företräder t.ex. myndigheten som arbetsgivare medan någon annan företräder myndigheten vid domstol. Att företräda en myndighet externt kan också avse att i mer informell mening vara myndighetens ”ansikte utåt”. För att en person ska vara behörig att i formell mening företräda en myndighet krävs delegation i instruktion eller arbetsordning. Att vara en informell företrädare kräver ingen delegation utan får anses vara något som åligger varje anställd vid myndigheten.

Varje statligt anställd har, liksom alla andra medborgare, en grundlagskyddad yttrandefrihet som följer av regeringsformen samt frihet att omfatta vilken åsikt han eller hon vill i politiska, religiösa och andra ideologiska avseenden. I sin egenskap av företrädare för myndigheten är den anställda däremot skyldig att handla med saklighet och opartiskhet och hålla sina personliga åsikter utanför.³⁴⁵

Den ovan beskrivna uppdelningen kan möjligen anses svår att upprätthålla i alla lägen men måste enligt Värdegrundsdelegationen³⁴⁶ betecknas som nödvändig för att den offentliga förvaltningen och domstolarna ska fungera enligt utgångspunkterna i grundlagarna. Delegationen har vidare lämnat följande beskrivning.³⁴⁷

³⁴⁵ Bull, s. 127 f. Jfr även Värdegrundsdelegationen, s. 10 och von Essen, s. 60.

³⁴⁶ Värdegrundsdelegationen, som tillsattes av regeringen 2012, var en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser skulle verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Från januari 2017 har Statskontoret i uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

³⁴⁷ Värdegrundsdelegationen, s. 10. Jfr även von Essen s 60 f.

En grundförutsättning är att den statsanställda aldrig i sitt arbete agerar på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde anställdes eller myndigheternas saklighet och opartiskhet kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. För den statligt anställda gäller att ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val många gånger måste ta vid. Lika fall ska behandlas lika. Rättvisa och konsekvens ska utmärka verksamheten. Beslut ska grundas på sakskalet och inte på subjektivt gillande eller ogillande. Godtycke och nyckfullhet har givetvis ingen plats i offentlig verksamhet.

8.1.2 Vem som företräder Riksrevisionen externt

I samband med att Riksrevisionen skapades föreslog utredningen om regler för den nya myndigheten att Riksrevisionen som huvudregel skulle företrädas av de tre riksrevisorerna gemensamt. En av dem skulle därutöver svara för den administrativa ledningen av myndigheten.³⁴⁸ Praktiska skäl och hänsynen främst till anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten motiverade enligt propositionen som följde att det för vissa frågor borde finnas en person som företräder myndigheten. En av riksrevisorerna fick därför, utöver sina ordinarie uppgifter, ett administrativt ledningsansvar.³⁴⁹

När det gäller vem som företräder myndigheten i olika sammanhang anges i Riksrevisionens arbetsordning bl.a. att kommunikationsavdelningen har till uppgift att ha övergripande mediekontakter. Den ger också kommunikationsstöd till ledning och övrig verksamhet. Avdelningen för effektivitetsrevision och avdelningen för årlig revision ska medverka i att kommunicera resultaten av granskningar inom respektive revisionsverksamhet. Chefsjuristen, eller den han eller hon sätter i sitt ställe, företräder myndigheten i domstol eller domstolsliknande nämnder. När det i övrigt gäller ansvaret för chefer inom Riksrevisionen anges inte något om att företräda myndigheten externt.³⁵⁰

Utredningen noterar att det i en tidigare arbetsordning angavs att avdelningschefen för effektivitetsrevisionen och avdelningschefen för årlig revision företrädde Riksrevisionen externt i frågor inom sina respektive avdelningars ansvarsområden. Vidare framgick att det i rollen som chefsekonom ingick att företräda myndigheten externt och att enhetschefer inom effektivitetsrevisionen också företrädde Riksrevisionen externt i frågor inom respektive enhetsområde.³⁵¹

8.1.3 JO och Riksbanken

JO-ämbetet har karaktären av ett personligt förtroendeämbete, något som riksdagen framhållit som angeläget att bevara.³⁵² Det framstår därför som naturligt

³⁴⁸ SOU 2001:97 s. 112.

³⁴⁹ Prop. 2001/02:190 s 118.

³⁵⁰ Arbetsordning för Riksrevisionen 2017.

³⁵¹ Arbetsordning för Riksrevisionen 2016.

³⁵² Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

att det i JO-instruktionen samt i JO:s arbetsordning inte föreskrivs något om att JO kan företrädas av någon annan än ombudsmännen. Av JO:s arbetsordning³⁵³ framgår, i fråga om företräde, endast att kanslichefen har ett övergripande ansvar för extern kommunikation och information. Kanslichefen har också, enligt delegationsordningen³⁵⁴, rätt att ensam teckna myndighetens firma. Han eller hon företräder också JO i förhandlingar med personalorganisationerna, något som kan delegeras till den administrativa direktören.³⁵⁵

Av instruktionen för Sveriges riksbank, som beslutats av Riksbankens direktion, framgår att stabsavdelningen ansvarar för kommunikationsfrågor och att chefsjuristen ska företräda Riksbanken och föra talan inför domstol och andra myndigheter, själv eller genom ombud. I övrigt framgår av arbetsordningen och instruktionen inte något om hur Riksbanken ska företrädas externt. Riksbankens direktion har dock beslutat en kommunikationspolicy, som bl.a. behandlar direktionsledamöternas externa kommunikation.³⁵⁶ Där anges bl.a. att eftersom direktionsledamöterna är tillsatta på individuella mandat men fattar beslut kollektivt ställs det höga krav på tydlighet när motiven bakom Riksbankens beslut kommuniceras. Kommunikationspolicyn anger därför riktlinjer för hur direktionsledamöterna ska kommunicera externt. Det anges t.ex. att de ska kommunicera såväl Riksbankens syn som sina egna ståndpunkter och inte föregripa sitt eget eller direktionens framtida beslut. I kommunikationspolicyn anges vidare att ansvaret för att svara på frågor från allmänheten är decentraliserat och att respektive avdelningschef är talesperson i frågor som rör avdelningen, medan handläggarna uttalar sig i respektive expertfråga och lämnar faktauppgifter. I övergripande frågor är riksbankschefen, någon annan direktionsledamot, stabschefen eller kommunikationschefen talesperson. Även presschefen eller presstjänsten kan uttala sig. Det är dock bara direktionens ledamöter som ska kommunicera självständiga slutsatser om penningpolitik och finansiell stabilitet.

8.1.4 Vem som företräder en myndighet under regeringen

En förvaltningsmyndighet under regeringen kan enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) ledas av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Vilken av dessa ledningsformer en myndighet ska ha bestäms av regeringen, vanligen i en förordning med myndighetens instruktion.

Det finns inte, vare sig i myndighetsförordningen eller i annan författning, någon generell bestämmelse om vem som är behörig att ”företräda” en myndighet under regeringen. Uttrycket ”företräda” en myndighet förekommer egentligen inte annat än i 13 § tredje stycket myndighetsförordningen, som anger att myndighetschefen i en styrelsemyndighet ska företräda myndigheten som arbetsgivare.

³⁵³ 6 § arbetsordning för Riksdagens ombudsmän.

³⁵⁴ Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning).

³⁵⁵ Så har också skett i Befattningsbeskrivning för den administrativa direktören.

³⁵⁶ Riksbankens kommunikationspolicy.

Migrationsverket är en av landets största förvaltningsmyndigheter och leds enligt 4 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket av en myndighetschef. Av Migrationsverkets arbetsordning framgår bl.a. att den operativa chefen, chefen för rättsavdelningen och chefen för verksamhetsstöd företräder myndigheten eller utser företrädare i olika, särskilt angivna sammanhang.³⁵⁷

En annan stor förvaltningsmyndighet är Försäkringskassan, som leds av en styrelse. I Försäkringskassans arbetsordning anges inget om vem som företräder myndigheten, utöver att HR-staben ansvarar för att företräda myndigheten som arbetsgivare i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna och i arbetsrättsliga tvister.³⁵⁸

8.1.5 Utredningens analys

Så som framgår av utredningens direktiv måste det anses ingå i riksrevisorernas uppdrag att företräda myndigheten utåt på samma sätt som gäller för alla myndighetschefer. I de ärenden där en riksrevisor kan besluta ensam får det också förutsättas att den riksrevisorn ensam företräder myndigheten externt.

Vilket behov en myndighet har av att klarlägga vem som företräder myndigheten i vissa specifika situationen eller frågor liksom hur ansvaret för extern kommunikation ska fördelas måste enligt utredningens mening bedömas av myndigheten själv. Utredningen konstaterar att Riksrevisionens nuvarande arbetsordning på detta område är utformad på ett sätt som i huvudsak följer gängse praxis vid statliga myndigheter. Det framgår där att det i första hand är riksrevisorerna som företräder myndigheten.

8.2 Delegation från riksrevisorerna

Utredningens analys: Det saknas skäl att begränsa möjligheten för riksrevisorerna att delegera rätten att fatta beslut. Det bör dock kunna förutsättas att det normalt inte kommer att ske någon delegation av beslut inom effektivitetsrevisionen.

8.2.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera frågor om delegering från riksrevisorerna och vem som beslutar revisionsrapporter inom både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen.

Riksrevisorerna beslutar enligt 13 kap. 8 § RF självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

³⁵⁷ Arbetsordning för Migrationsverket 2017.

³⁵⁸ Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan.

I 4 § första och andra stycket instruktionen stadgas vidare att riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Ett ärende som riksrevisorerna ska avgöra gemensamt får enligt 8 § samma lag avgöras av endast två riksrevisorer, om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant ärende får avgöras av endast en riksrevisor, om det är så brådskande att ett beslut inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra. I 4 § tredje stycket instruktionen föreskrivs att riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får enligt bestämmelsen uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Delegationen att fatta beslut i granskningsärenden utgår alltså från respektive riksrevisor.

Den årliga rapporten, där de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas, ska beslutas av riksrevisorerna gemensamt.

Enligt 4 a och 5 §§ instruktionen beslutar riksrevisorn med administrativt ansvar om följande:

- förslag till anslag för Riksrevisionen på statens budget
- årsredovisningen för Riksrevisionen
- arbetsordning
- verksamhetsplan
- de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska meddelas av Riksdagsförvaltningen.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denne ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan (2 § andra stycket instruktionen).

8.2.2 Delegation från riksrevisorerna enligt Riksrevisionens interna regelverk

Beslut av riksrevisorerna

I Riksrevisionens arbetsordning³⁵⁹ fastställs beslutsbefogenheter för olika chefer i myndigheten.

I fråga om riksrevisorernas beslut återger arbetsordningen i stor utsträckning vad som föreskrivs i riksdagsordningen och i instruktionen (se ovan) men preciserar i vissa delar det som framgår av dessa bestämmelser. Av arbetsordningen framgår, utöver vad som föreskrivs i lag, bl.a. att riksrevisorerna gemensamt ska besluta om yttranden till JO, JK och Diskrimineringsombudsmannen samt om vem som ska vara ordförande i riksrevisionens vetenskapliga råd. De ska också gemensamt besluta om framställningar till riksdagen i frågor

³⁵⁹ Arbetsordning för Riksrevisionen 2017.

som rör myndigheternas kompetens, organisation m.m. (se ytterligare om detta nedan).

När det gäller beslut som ska fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar preciserar arbetsordningen vad som föreskrivs i 2, 4 a, 4 b och 5 §§ instruktionen.

Riksrevisorernas rätt att göra framställningar till riksdagen

I 9 kap. 17 § första stycket RO föreskrivs bl.a. att Riksrevisionen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör myndighetens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. I fjärde stycket anges att det som föreskrivs i första stycket också gäller var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen. Vidare anges att ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lag. I 10 § andra stycket instruktionen föreskrivs att en riksrevisor får göra sådana framställningar först efter samråd med övriga riksrevisorer.

I 7 kap. 2 § 4 Riksrevisionens arbetsordning har föreskrivits att riksrevisorerna beslutar gemensamt om de framställningar till riksdagen som avses i 9 kap. 17 § första stycket RO.

Delegation till chefer och anställda i Riksrevisionen

I arbetsordningen listas de typer av beslut som ska fattas av avdelningschefer och de som ska fattas av enhetschefer. Det anges också i vilka typer av ärenden som rätten att besluta får delegeras till andra anställda. Vissa beslut behandlas särskilt i arbetsordningen. Det gäller bl.a. vissa särskilda beslut om befattningar i säkerhetsklass som ska fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Vidare anges vissa beslut som ska fattas av HR-chefen respektive chefsjuristen. De har också rätt att delegera beslutanderätten i dessa ärenden.

Utöver vad som anges om beslutanderätt i vissa ärenden innehåller arbetsordningen också en särskild bestämmelse om delegation. Där anges att varje chef har rätt att delegera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter i samband med semester eller annan kortare frånvaro till medarbetare som han eller hon har personalansvar för. Vidare anges följande.

Delegation av beslutanderätt ska dokumenteras genom skriftligt beslut. Ett delegationsbeslut ska specificera befattningshavarens befogenheter, delegationens giltighet samt de villkor som i övrigt gäller för delegationen. I brådskande fall får en delegation ges muntligt.

Den som har fått en beslutanderätt delegerad till sig ansvarar för att beslutanderätten återförs till den som gett den, om beslutet kan innebära ett ställningstagande av principiell betydelse eller om det annars är olämpligt att han eller hon beslutar i ärendet.

Den som har fått beslutanderätten delegerad till sig är vidare skyldig att återrapportera beslut till den som delegerat beslutanderätten.

Beslut inom årlig revision

Av regeringsformen följer, som ovan nämnts, att riksrevisorerna beslutar vad som ska granskas, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag. De lagbestämmelser som riksrevisorerna har att beakta är framför allt lagen om statlig revision. I 3 § den lagen föreskrivs vilka årsredovisningar som ska granskas, nämligen årsredovisningen för

- staten
- Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen
- Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond
- kungliga slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning.

Den årliga revisionen av myndigheter följer en fast årscykel som i sin tur följer redovisningsåret. Revisionsåret startar i april och avslutas i mars året efter. Då lämnas en revisionsberättelse som beskriver revisionens bedömning av årsredovisningen. På hösten görs motsvarande bedömning av delårsredovisningar för de myndigheter som har det kravet. Den presenteras i ett revisorsintyg.

Organisationen av den årliga revisionen är utformad för att kunna hantera de 250 myndigheter och stiftelser som ska revideras. För varje myndighet finns ett revisionsteam med en ansvarig revisor och en uppdragsledare. Beroende på behov kan även en granskningsledare, medverkande revisorer och olika specialister med exempelvis särskild kunskap om it ingå i teamet.

Uppdragsledaren leder teamets arbete vid myndigheten. Den ansvariga revisorn fattar på Riksrevisionens vägnar alla beslut som rör revisionen och svarar för de formella kontakterna.³⁶⁰

Granskningen avslutas med en revisionsberättelse. Den är utformad i enlighet med vad som anses vara god revisions sed på området statlig revision. Revisionsberättelsen avslutas med en besluts mening enligt följande. ”Ansvarig revisor NN har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare NN har varit föredragande.”

Den revisor som är ansvarig för revision av en myndighet utför alltså sitt arbete på delegation av en riksrevisor. Under förutsättning att inga väsentliga fel behöver rapporteras innebär delegationen att revisorn på eget ansvar fattar alla beslut. I avsnitt 5.4.1 har utredningen redogjort för Riksrevisionens kvalitetssäkring av den årliga revisionen.

Delegationen för genomförande av årlig revision och beslut om revisionsberättelser ges från respektive riksrevisor till ansvariga revisorer i ett särskilt delegationsbeslut. I beslutet anges de myndigheter som delegationen omfattar för var och en av de ansvariga revisorerna som beslutet gäller.

³⁶⁰ Se Riksrevisionens webbplats.

Beslut inom effektivitetsrevision

En effektivitetsrevision föregås av en omvärldsbevakning som ska ge stöd för Riksrevisionens val av granskningsprojekt genom kunskap om faktiska förhållanden och pågående förändringar inom områden som Riksrevisionen granskar. Inom ramen för omvärldsbevakningen tas granskningsförslag fram.

Inledningsvis beslutar ansvarig riksrevisor om att ett granskningsupplägg ska tas fram. Det innehåller motiv till granskningen, frågeställningar, avgränsningar och en tidsplan. En projektledare leder sedan det dagliga granskningsarbetet. Ansvarig riksrevisor beslutar därefter om granskning utifrån det framtagna granskningsupplägget.³⁶¹

Under de senaste tio åren har Riksrevisionen publicerat mellan 22 och 33 effektivitetsgranskningsrapporter varje år. Beslut i granskningsärenden fattas som ovan framgått av den ansvariga riksrevisorn. En riksrevisor får, som också framgått, uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. När det gäller effektivitetsrevisionen är detta mycket ovanligt. Såvitt utredningen känner till har det endast förekommit under en begränsad period, då det motiverats av särskilda skäl.³⁶²

8.2.3 Möjligheten att ta tillbaka delegation

Delegation ska i allmänhet, precis som anges i Riksrevisionens arbetsordning, dokumenteras genom ett skriftligt beslut som specificerar den delegerade befogenheten och eventuella villkor för delegationen.

Det brukar anses att beslutsbefogenheter som delegerats endast kan tas tillbaka på samma sätt som de överlämnats. Om det fattats ett särskilt beslut om delegation i ett visst ärende får det alltså fattas ett nytt beslut om att återta delegationen i ärendet. Om delegation som skett i arbetsordning behöver återtas bör arbetsordningen ändras.³⁶³ Ibland anges i en arbetsordning att den som delegerat en beslutsbefogenhet har rätt att ta tillbaka delegationen eller att ge delegationen till en annan anställd. Att detta kommer till uttryck i en arbetsordning får ses som ett klargörande mer än en regel. Att det inte framgår av arbetsordningen att en delegation kan återtas innebär inte att återtagande av en delegation är utesluten.

8.2.4 Delegation hos JO

Av 13 kap. 2 § RO framgår att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Av 12 § andra stycket JO-instruktionen följer vidare att han eller hon ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och

³⁶¹ Information på Riksrevisionens webbplats.

³⁶² Se t.ex. granskningsrapporten RiR 2017:4, Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015, som beslutats av avdelningschefen för effektivitetsrevisionen.

³⁶³ Jfr t.ex. Wennergren, s. 131.

om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän. I JO-instruktionen föreskrivs också att chefsJO meddelar de råd och anvisningar som behövs utöver instruktionen och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

I 22 § JO-instruktionen föreskrivs vissa situationer där en ombudsman får delegera rätt att fatta beslut till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen. Av femte stycket denna bestämmelse följer att en ombudsman genom särskilt beslut får bemyndiga en tjänsteman att på ombudsmannens vägnar verkställa inspektion och att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Samtidigt anges vissa begränsningar för sådana bemyndiganden.

I arbetsordningen för Riksdagens ombudsmän anges bl.a. kanslichefens ansvarsområden och i vilka ärenden han eller hon får fatta beslut.

Andra beslut om delegation framgår av en särskild besluts- och delegationsordning.³⁶⁴ Där preciseras kanslichefens och den administrativa direktörens befogenheter att fatta beslut i ekonomi- och personaladministrativa frågor i enlighet med arbetsordningen. För andra befattningshavare anges regler för rätt att göra beställningar, teckna attester och besluta om ledigheter.

Det kan noteras att när det gäller JO ska konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art (Tilläggsbestämmelse 13.2.1 RO). Utredningen har i avsnitt 4.6.3 lämnat förslag om att en sådan möjlighet till samråd ska föreskrivas även för Riksrevisionen.

8.2.5 Delegation i Riksbanken

I 1 kap. 5 § riksbankslagen föreskrivs att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.

I instruktionen för Riksbanken, där Riksbankens direktion beslutat om Riksbankens organisation mer i detalj, anges bl.a. avdelningschefernas ansvar, vilka beslut de får fatta samt att en avdelningschef har rätt att delegera sådana ärenden som hör till avdelningens ansvarsområden. I instruktionen föreskrivs också att direktionen därutöver vid behov kan delegera beredning av ärenden eller beslutsmandat till riksbankschefen, en vice riksbankschef eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.³⁶⁵

³⁶⁴ Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning).

³⁶⁵ Instruktion för Sveriges riksbank.

8.2.6 Delegation i myndigheter under regeringen³⁶⁶

En myndighet företräds som redan sagts på flera olika sätt. Förvaltningsmyndigheter under regeringen kan som nämnts ha tre olika ledningsformer. Myndighetens ledning ska alltid avgöra ärenden som har principiell karaktär eller stor betydelse. I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen behörig att företräda myndigheten och förfoga över myndighetens medel. I ärenden som inte har principiell karaktär eller större betydelse kan myndighetschefen delegera dessa befogenheter till någon annan i myndigheten. Detta kan liksom i andra rättssubjekt ske genom en fullmakt utfärdad av myndighetschefen. Befogenheten måste kunna härledas till myndighetens legala företrädare, dvs. myndighetschefen.

I en styrelsemyndighet är det styrelsen som är behörig att företräda myndigheten och förfoga över dess medel i ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I övrigt är det myndighetschefen eller den som han eller hon bestämmer som är behörig att företräda myndigheten och förfoga över medlen. I en nämndmyndighet är nämnden behörig att företräda myndigheten och förfoga över dess medel. I ärenden som inte har principiell karaktär eller större betydelse får nämnden delegera dessa befogenheter till någon annan.

En myndighets ledning, dvs. myndighetschefen, styrelsen eller nämnden, ska enligt 4 § myndighetsförordningen besluta en arbetsordning. Den ska innehålla bl.a. de föreskrifter som behövs om arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef och delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten. En myndighet är alltså skyldig att ha en arbetsordning med sådant innehåll. Varje myndighetsledning beslutar själv hur arbetsordningen ska se ut och hur föreskrifterna i den om delegation ska utformas.

Myndighetens ledning ska alltid avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse (4 § myndighetsförordningen). Dit hör bl.a. ärenden som har större ekonomisk betydelse. Det ankommer på myndighetens ledning att avgöra vilka ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I andra ärenden får beslutanderätten delegeras till den som ledningen eller myndighetschefen bestämmer (5 § myndighetsförordningen).

Om det sker ska närmare föreskrifter om delegeringen tas in i myndighetens arbetsordning. Den som beslutanderätten delegeras till måste inte nödvändigtvis vara anställd vid myndigheten.

8.2.7 Utredningens analys

Inom årlig revision är möjligheten till delegation från respektive riksrevisor till medarbetare i Riksrevisionen en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Delegationen från respektive riksrevisor kan också tas tillbaka.

³⁶⁶ Se beträffande hela detta avsnitt, Ds 2012:35 s. 31 f.

Ett revisionsärende hos Riksrevisionen under hösten 2015 har visserligen uppmärksammats för bl.a. hanteringen i fråga om delegation.³⁶⁷ Utredningen konstaterar dock att det inte framkommit något som tyder på att den nuvarande ordningen för delegation inom årlig revision inte i allt väsentligt skulle fungera väl.

När det gäller effektivitetsrevisionen är situationen en helt annan. Här förutsätts att riksrevisorerna beslutar om granskning och avgör granskningsärendena. Någon delegation sker normalt inte. Det kan möjligen ifrågasättas om det alls bör vara möjligt för riksrevisorerna att delegera beslut inom effektivitetsrevisionen.

Enligt utredningen saknas emellertid skäl att begränsa den möjlighet till delegation som instruktionen ger riksrevisorerna. Den delegation som hittills förekommit inom effektivitetsrevisionen har, såvitt utredningen kan förstå, varit nödvändig på grund av de särskilda förhållanden som rått under en begränsad period. Möjligheten att låta en tjänsteman i Riksrevisionen avgöra ett granskningsärende bör finnas kvar för det fall en situation som kräver att delegation sker uppstår igen. Det bör dock kunna förutsättas att det normalt inte kommer att ske någon delegation av beslut inom effektivitetsrevisionen.

8.3 Jäv och bisysslor

Utredningens bedömning: De regler som föreskrivs i fråga om jäv och som gäller för Riksrevisionen är tillräckliga.

8.3.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det i dag finns regler om jäv som gäller även för Riksrevisionen. Utredningen ska enligt direktiven överväga om dessa regler är tillräckliga när det gäller verksamheten vid Riksrevisionen. Frågan om bisysslor är enligt utredningens mening nära kopplad till frågan om jäv och bör därför belysas i detta sammanhang. Även de regler som finns angående anmälan av egendom och finansiella instrument har bedömts relevanta att behandla.

8.3.2 Regler för Riksrevisionen om bisysslor, innehav av egendom och jäv

Regeringsformen innehåller en allmän bestämmelse som slår fast kravet på objektivitet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen, som anses kodifiera den s.k. objektivitetsprincipen, finns intagen i 1 kap. 9 § RF. Där sägs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen

³⁶⁷ Se Axberger, s. 172 f.

samt iaktta saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen får anses utgöra grunden för de krav som ställs på myndigheter och deras anställda när det gäller objektivitet och oberoende samt förbud mot förtroendskadliga bisysslor och jäv. Enligt förslaget till ny förvaltningslag ska objektivitetsprincipen också komma till tydligare uttryck i den lagen (se nedan).

En riksrevisor får enligt 13 kap. 5 § andra stycket RO inte ha en anställning eller ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorernas självständiga ställning. Bestämmelsen är utformad som ett behörighetskrav men har också betydelse för frågan om förtroende för riksrevisorerna. Bestämmelsen ersätter för riksrevisorernas del bisysslebestämmelsen i 7 § LOA (se nedan). LOA gäller nämligen inte för riksrevisorerna (3 § första stycket 3 LOA).

I instruktionen finns bestämmelser om att en riksrevisor inte får inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag som Riksrevisionen kan granska. I tilläggsbestämmelsen 13.6.2 till riksdagsordningen föreskrivs också att en riksrevisor skriftligen ska anmäla innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som föreskrivs i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt vissa andra förhållanden till riksdagen. Enligt samma bestämmelse ska en riksrevisor också anmäla avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som utges under tid som omfattas av uppdraget i Riksrevisionen, avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär, inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksrevisor, uppdrag hos en kommun eller ett landsting, om uppdraget inte är av endast tillfällig karaktär, och andra anställningar och uppdrag eller annat ägande som kan antas påverka uppdragets utförande. Vid Riksrevisionen ska också enligt instruktionen föras en förteckning över sådana finansiella instrument som innehas av arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer i Riksrevisionen med särskild insynställning.

I 7 § LOA föreskrivs att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (förtroendskadliga bisysslor). Denna bestämmelse gäller för alla arbetstagare i myndigheter under riksdagen och regeringen. Förbudet anses inte enbart gälla bisysslor som kan rubba förtroendet till arbetstagarens egen opartiskhet. Han eller hon får inte heller åta sig sådana bisysslor som kan rubba förtroendet till opartiskheten hos någon annan arbetstagare vid myndigheten eller skada myndighetens anseende. Förbudet mot bisysslor enligt 7 § LOA är alltså tillämpligt på anställda i Riksrevisionen men inte på riksrevisorerna. I de centrala kollektivavtal som gäller för anställda i Riksrevisionen³⁶⁸ finns också regler om s.k. arbetshindrande bisyssla som innebär att en arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han eller hon har en bisyssla. Arbetsgivaren får ålägga

³⁶⁸ Se t.ex. Villkorsavtal-T, Arbetsgivarverket – Saco-S.

arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med bisysslan om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande på arbetet.

Regler om jäv för riksrevisorerna och för anställda i Riksrevisionen finns i förvaltningslagen (se nedan).

8.3.3 Riksrevisionens interna föreskrift om jäv eller hot mot oberoende

Riksrevisionen beslutade i september 2017 om en ny intern föreskrift om jäv eller hot mot oberoende.³⁶⁹ Den interna föreskriften beskriver inledningsvis objektivitetsprincipen och förvaltningslagens bestämmelser om jäv (se nedan) och behandlar också innebörden av jäv eller hot mot oberoende. Därefter beskrivs hur frågor om jäv eller hot mot oberoende ska hanteras i Riksrevisionens verksamhet.

I föreskriften konstateras bl.a. att riksrevisorerna omfattas av förvaltningslagens jävsbestämmelser och att riksrevisorerna gör en prövning av sitt oberoende när de fördelar granskningsärenden mellan sig. Denna prövning bör enligt föreskriften kompletteras om det tillkommer något förhållande som skulle kunna påverka oberoendet i en enskild granskning. Sådan komplettering ska dokumenteras särskilt. En fråga om en riksrevisor på grund av jäv eller hot mot oberoendet är förhindrad att delta i en enskild granskning eller i handläggningen av ett annat ärende ska enligt föreskriften prövas av en av de andra riksrevisorerna.

Enligt föreskriften har transparens kring jäv och oberoende en särskild betydelse i granskningsverksamheten. I den verksamheten bör frågor om oberoende därför dokumenteras på ett mer systematiskt sätt. Till föreskriften har bifogats fyra olika blanketter att användas av medarbetare i Riksrevisionen för att avge försäkringar och dokumentera bedömningar i fråga om jäv och oberoende.

8.3.4 Tidigare uttalanden om bisysslor och jäv för Riksrevisionen

I sin författningskommentar till förslaget om en bestämmelse med behörighetskrav i riksdagsordningen angav Regelutredningen³⁷⁰ att det utöver denna bestämmelse finns bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen och hänvisade till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen där förvaltningslagens jävsbestämmelser ansetts tillämpliga för Valprövningsnämnden.³⁷¹

I propositionen som behandlade Regelutredningens förslag diskuterades frågan om bisysslor relativt ingående. Regeringen angav bl.a. att en förutsättning för en riksrevisors självständighet givetvis är att han eller hon inte samtidigt med sitt uppdrag som riksrevisor har en anställning eller ett uppdrag som

³⁶⁹ Intern föreskrift om jäv eller hot mot oberoende vid Riksrevisionen, den 29 september 2017, dnr 1.1.2.-2017-1248.

³⁷⁰ SOU 2001:97.

³⁷¹ RÅ83 2:89.

kan rubba förtroendet för riksrevisorns självständighet. Detta gäller enligt regeringen såväl för valbarhet som för att riksrevisor ska vara behörig under sin mandattid.

Det var enligt regeringen inte möjligt att uttömmande reglera vilka uppdrag en riksrevisor inte får ha. Uppdragets karaktär och kravet på riksrevisorernas självständighet ansågs i sig kräva en viss återhållsamhet när det gäller bisysslor. Regeringen ansåg det dock inte påkallat att, som vissa remissinstanser påpekat, införa ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget som riksrevisor ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Regeringens uppfattning var att ett effektivare sätt att komma till rätta med situationer där förtroendeskadligheten kan aktualiseras är att ha verkningfulla jävsregler och ett tillfredsställande kontrollsystem. Regeringen hänvisade också till vad Riksrevisionsverket anfört i sitt remissvar om att det i och med jävsreglerna i förvaltningslagen finns en tillfredsställande reglering som förhindrar att en riksrevisor får granska sådant som han eller hon själv har tagit del i.³⁷² Konstitutionsutskottet delade i allt väsentligt bedömningarna men lade till ledet ”eller utöva verksamhet” i bestämmelsen. Utskottet ansåg att även den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen, liksom bestämmelsen i 7 § LOA, borde omfatta begreppet verksamhet.³⁷³

8.3.5 Förvaltningslagens bestämmelser om jäv

Gällande förvaltningslag

I 11 och 12 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om jäv för den som ska handlägga ett ärende. Bestämmelserna har följande lydelse.

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

³⁷² Prop. 2001/02:190 s. 110 f.

³⁷³ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Förvaltningslagen är tillämplig hos alla förvaltningsmyndigheter, oavsett om de lyder under regeringen eller inte. I propositionen till den förvaltningslag som gäller i dag framhålls att förvaltningslagen ska tillämpas hos t.ex. riksdagens myndigheter.³⁷⁴ Förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Vissa av bestämmelserna, som mer allmänt reglerar serviceskyldighet och samverkan, gäller också annan förvaltningsverksamhet.

Den nya förvaltningslagen

En ny förvaltningslag (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018.³⁷⁵ I den nya lagen ska objektivitetsprincipen komma till uttryck. I en bestämmelse om legalitet, objektivitet och proportionalitet anges att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. I propositionen, som bygger på ett betänkande av Förvaltningslagsutredningen³⁷⁶, anförs bl.a. att objektivitetsprincipen inom förvaltningsrätten innebär ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Regeln avses gälla för all förvaltningsverksamhet, dvs. även när det är fråga om faktiskt handlande och ren service.

Den nya förvaltningslagen kommer också att innehålla bestämmelser om jäv som i huvudsak motsvarar den nuvarande lagens men som enligt propositionen tydligare tar sikte på förvaltningsförfarandet. I propositionen konstateras att tillämpningen av de nuvarande jävsreglerna har fungerat väl och varit effektiv. Bestämmelserna har dock omformulerats och kommer att lyda enligt följande (16 § nya förvaltningslagen).

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

³⁷⁴ Prop 1985/86:80 s. 57. Jfr även prop. 2016/17:180 s. 25 f.

³⁷⁵ Prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

³⁷⁶ SOU 2010:29.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

8.3.6 Regler om jäv och bisysslor för JO och Riksbanken

Riksdagens ombudsmän (JO)

Förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller även i JO:s verksamhet. Ombudsmännen är, liksom riksrevisorerna, undantagna från LOA, och bisysslreglerna i den lagen gäller därför inte för dem. LOA:s regler gäller dock för anställda hos JO, som alltså inte får ha förtroendeskadande bisysslor och måste lämna uppgifter om bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. Beträffande ombudsmännen finns inte heller någon annan lagstiftning angående bisysslor eller innehav av egendom och anmälan av finansiella instrument. Myndigheten har dock utarbetat egna riktlinjer om detta.

I riktlinjen om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor ges bl.a. exempel på omständigheter där det finns anledning att särskilt uppmärksamma om en jävssituation föreligger. Det ges också exempel på bisysslor som har godtagits och sådana som inte godtagits.³⁷⁷

Det kan även noteras att det för Riksdagens ombudsmän finns en kollektivavtalsparagraf som reglerar skyldighet att lämna uppgift till riksdagsstyrelsen om och i vilken omfattning ombudsmannen innehar eller avser att åta sig bisysslor. Riksdagsstyrelsen får besluta att han eller hon helt eller delvis ska upphöra med bisysslan, eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.³⁷⁸ Bestämmelsen gäller inte riksrevisorerna. För dessa gäller ju anmälningsskyldighet enligt tilläggsbestämmelse 13.6.2 RO.

Riksbanken

Ledamöter i riksbanksfullmäktige och riksbanksdirektionen är inte undantagna från tillämpningen av LOA. Det innebär att de, liksom övriga offentligt anställda, omfattas av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor och övriga bisyssleregler i 7–7c §§ denna lag.

Av 4 kap. 4 § riksbankslagen följer att ordföranden och vice ordföranden i riksbanksfullmäktige samt ledamöterna i riksbanksdirektionen, när uppdraget eller anställningen påbörjas, ska anmäla till riksdagen sitt innehav av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen om handel med finansiella instrument, innehav av andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrättsförening och andel i en motsvarande utländsk juridisk person samt ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) samt avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som lämnas under den tid

³⁷⁷ Riksdagens ombudsmän, Riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor, dnr ADM 196-2017.

³⁷⁸ Avtal om beslut av riksdagsstyrelsen, riksbanksfullmäktige och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. Bilaga till förhandlingsprotokoll 2011-04-12 dnr 231-2375-2010/11.

som omfattas av uppdraget i fullmäktige eller anställningen i direktionen, och krediter eller andra skulder samt villkoren för dessa. Anmälan behöver inte göras om de uppräknade tillgångarna tillsammans understiger ett marknadsvärde på 500 000 kronor. Även förändringar av tillgångarna ska anmälas under vissa förutsättningar.

Riksbanken omfattas liksom övriga myndigheter av förvaltningslagens bestämmelser om jäv. Myndigheten har också beslutat ett dokument om interna etiska regler.³⁷⁹ I dokumentet redogörs för regler om bl.a. insiderbrott, skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument, bisysslor och jäv. Det förklaras också hur de aktuella reglerna bör tillämpas i Riksbankens verksamhet.

8.3.7 Regler om jäv och bisysslor i myndigheter under regeringen

I 7 d § LOA stadgas, särskilt gällande chefer för myndigheter under regeringen, att de på eget initiativ ska anmäla till arbetsgivaren vilka typer av bisysslor de har.

En bisyssla kan alltså anses förtroendeskadlig enligt reglerna i LOA. För myndighetschefer kan en bisyssla också anses arbetshindrande och därmed vara otillåten. Det regleras i det s.k. frikretsavtalet³⁸⁰. En arbetstagare är enligt detta avtal skyldig att lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.

I de centrala kollektivavtalen³⁸¹ finns också regler om s.k. arbetshindrande bisysslor, som medger att arbetsgivaren får ålägga en arbetstagare att upphöra med bisysslor som anses inverka hindrande på arbetet och s.k. konkurrensbisysslor, som innebär att arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet inte får ha anställning eller uppdrag hos ett företag inom området för denna verksamhet.

8.3.8 Utredningens bedömning

I förvaltningslagen, som nyligen genomgått en stor översyn, finns regler om jäv som gäller för alla myndigheter. Regler om bisysslor som gäller för medarbetare i Riksrevisionen finns i LOA, och för riksrevisorerna finns särskilda regler om bisysslor i riksdagsordningen. Där finns också bestämmelser om att riksrevisorerna ska anmäla innehav och ändring i innehavet av vissa finansiella instrument. Instruktionen för Riksrevisionen omfattar också särskilda bestämmelser om förbud för riksrevisorerna att inneha egendom som medför ett

³⁷⁹ Riksbanken, Etiska regler, dnr 2017-00139.

³⁸⁰ Arbetsgivarverket, chefsavtal. Detta avtal gäller bl.a. för anställning som justitiekansler, riksåklagare, vice riksåklagare, ordförande i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsträtten eller Försvarsunderrättsdomstolen, chefstjänsteman i Regeringskansliet, landshövding, generaldirektör eller annan chef för sådan myndighet som lyder omedelbart under regeringen.

³⁸¹ Se t.ex. Villkorsavtal-T, Arbetsgivarverket – Saco-S.

ekonomiskt intresse i ett statligt aktiebolag som ska revideras av Riksrevisionen och om anmälningsskyldighet i vissa fall för personal med särskild insynställning.

Utöver lagregleringen har Riksrevisionen, liksom andra myndigheter under riksdagen, beslutat interna föreskrifter om tillämpningen av bl.a. regler om jäv.

Utredningen bedömer att de regler och tillämpningsföreskrifter som finns för Riksrevisionens verksamhet är tillräckliga och bör, om de följs, kunna säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas i granskningsverksamheten.

Utredningen har ovan (avsnitt 4.6.3) föreslagit att det ska införas en genom lag anvisad möjlighet till samråd mellan konstitutionsutskottet och en riksrevisor rörande organisatoriska och andra närliggande frågor. De avvägningar som kan fordras i frågor om jäv och bisysslor för riksrevisorerna kan behandlas inom ramen för ett sådant samråd.

8.4 Redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet

Utredningens bedömning: Utredningen ser mycket positivt på att Riksrevisionen anger en kostnad för nedlagda granskningar och numera också mycket kort skälen för nedläggning i årsredovisningen. Det bör föreskrivas att beslut att lägga ned en granskning ska redovisas, och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport. Något motiverat beslut ska inte behöva fattas i de fall granskningen lagts ned på ett tidigt stadium, när den inte nått förbi förberedande åtgärder.

8.4.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att se över kravet på redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet, och om det finns skäl att förtydliga riksdagens krav på när och hur Riksrevisionen ska redovisa granskningar för riksdagen.

8.4.2 Granskningsprocessen inom effektivitetsrevisionen³⁸²

Utifrån Riksrevisionens granskningsplan tas idéer till granskningar fram. De kan sedan, efter värdering av en enhetschef, utvecklas till granskningsförslag. När ett granskningsförslag utarbetats skickas det till ledningsgruppen för effektivitetsrevisionen. Efter diskussion i denna grupp bedömer avdelningschefen för effektivitetsrevision om granskningsförslaget är tillräckligt utvecklat för att kunna presenteras för ansvarig riksrevisor. Riksrevisorn bedömer om ett granskningsupplägg ska tas fram.

³⁸² Processen framgår av en intern rutin för Riksrevisionens avdelning för effektivitetsrevision.

När en riksrevisor beslutat att ett granskningsupplägg ska tas fram inleds ett granskningsärende. Granskningsobjekten informeras om granskningsupplägget och en projektplan tas fram.

Efter att ett granskningsupplägg tagits fram och ett internt seminarium genomförs beslutar riksrevisorn om en granskningsrapport ska tas fram eller om granskningen ska avslutas. Granskningsobjekten informeras om detta beslut.

Arbetet med att ta fram en granskningsrapport innefattar många olika moment. Efter att den huvudsakliga empiriinsamlingen skett och ett rapportutkast tagits fram hålls vanligen ett internt seminarium och eventuellt också ett externt seminarium. Efter fakta- och textgranskning föredras rapporten för riksrevisorn. När rapporten godkänts informeras riksdagen om publiceringsdatum och relevant utskott³⁸³ erbjuds en föredragning. Även granskningsobjekten och berörda departement erbjuds föredragning.

8.4.3 Regleringen av redovisningen av granskningar

Var och en av riksrevisorerna ska enligt 9 kap. 18 § RO lämna sina granskningsrapporter inom ramen för effektivitetsrevisionen till riksdagen. Den årliga rapporten, med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen, ska också lämnas till riksdagen.

I 4 § tredje stycket lagen om statlig revision föreskrivs att resultatet av granskningen, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, ska redovisas i en granskningsrapport.

Enligt 3 § BEA-lagen ska Riksrevisionens årsredovisning lämnas till riksdagen senast den 22 februari varje år. Årsredovisningen, som överlämnas som en redogörelse från Riksrevisionen till riksdagen, ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Myndigheten ska i årsredovisningen också lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för riksdagens uppföljning och prövning av verksamheten. Som en bilaga till årsredovisningen lämnas även den årliga uppföljningsrapporten (URA, se avsnitt 5.2.2 och 6.3.1).

8.4.4 Utredningens bedömning

Hur Riksrevisionen i sin årsredovisning redovisat granskningar som passerat ett visst förberedande stadium men som inte lett till en beslutad granskningsrapport har varierat. Den terminologi som använts har också varierat. Under en relativt lång period, fram till årsredovisningen 2014/15, användes begreppen förstudie och huvudstudie. Under en kort period gjordes inte någon åtskillnad mellan olika faser. Numera använder Riksrevisionen, som tidigare redovisats, begreppen granskningsupplägg och granskningsrapport för att markera olika faser i granskningsverksamheten.

³⁸³ Vid osäkerhet om vilket utskott som är det relevanta kontaktas kammarskansliet i Riksdagsförvaltningen.

I 4 § tredje stycket lagen om statlig revision föreskrivs att resultatet av en granskning som inte endast avsett förberedande åtgärder ska redovisas i en granskningsrapport. Den inskjutna satsen i bestämmelsen är avsedd att klargöra att ett granskningsärende kan inledas med en förstudie eller annan förberedande undersökning i syfte att pröva om granskningsfrågan är genomförbar utan att ärendet för den skull ska behöva redovisas i en särskild granskningsrapport om granskningen inte fullföljs.³⁸⁴ Bestämmelsen kan således, som den nu är utformad, inte förstås så att den föreskriver en skyldighet för Riksrevisionen att motivera beslut varmed granskningar avbryts.

I årsredovisningens resultatredovisning har Riksrevisionen för alla år angett en kostnad för avslutade granskningar som inte resulterat i en rapport. Även om det inte finns någon reglering som kräver detta har alltså en redovisning av kostnader för nedlagda granskningar skett. Att en sådan redovisning sker är något som utredningen ser mycket positivt på. I Riksrevisionens årsredovisning för 2016³⁸⁵ har myndigheten, utöver kostnadsredovisningen, redogjort för vilka granskningar som lagts ned under 2016 och för varje granskning lämnat en kort motivering till varför den lagts ned. Det måste ses som värdefullt att myndigheten redovisat sin verksamhet även i de delar som inte lett fram till en granskningsrapport och, om än i vissa stycken väl kortfattat, angett skälen för att ett påbörjat granskningsarbete som nått förbi ett visst förberedande stadium inte har slutförts.

Utredningen vill framhålla det angelägna i att det, utöver en redogörelse för kostnader som uppstått för nedlagda granskningar, också för varje nedlagd granskning lämnas en motivering till nedläggningen. Det ger omvärlden en möjlighet att bedöma om en nedläggning har skett på sakliga grunder. En sådan redovisning av nedlagda granskningar kan lämpligen ske i årsredovisningen. I revisionsakten för en nedlagd granskning bör det också finnas ett beslut där nedläggningen motiveras. Att beslut att lägga ned en granskning ska redovisas, och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport, bör komma till uttryck i 4 § tredje stycket.

Ett granskningsarbete kan komma att avbrytas på olika stadier. Något motiverat beslut ska naturligtvis inte behöva fattas i de fall granskningen lagts ned på ett tidigt stadium, när den inte nått förbi förberedande åtgärder. Då behöver inte heller någon redogörelse finnas med i årsredovisningen. När en granskning kan anses ha passerat förberedande åtgärder låter sig knappast regleras utan måste vara riksrevisorernas ansvar att avgöra. Enligt utredningens mening bör en granskning normalt kunna anses ha nått längre än till förberedande åtgärder när Riksrevisionen funnit anledning att besluta om ett granskningsupplägg.

³⁸⁴ Prop. 2001/02:190 s. 156.

³⁸⁵ Redogörelse 2016/17:RR1.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

9.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en utredning göra en bedömning av de konsekvenser som utredningens förslag innebär samt i förekommande fall lämna förslag till finansiering. Även eventuella samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas.

De ovannämnda förordningarna gäller för kommittéer som tillkallats till följd av regeringsbeslut. 2017 års riksrevisionsutredning omfattas inte eftersom utredningen tillkallats av Riksdagsstyrelsen. Då utredningens arbete i alla väsentliga delar motsvarar en utredning som genomförs med anledning av ett regeringsbeslut sammanställer utredningen en konsekvensanalys utifrån utredningens förslag.

9.2 Förslagen i korthet

Riksrevisorerna (kapitel 3)

Utredningen har analyserat ordningen med tre riksrevisorer men har inte i uppdrag att lämna förslag i denna del.

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor, om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid.

Det bör även införas en möjlighet att pröva och besluta om karens för en riksrevisor som lämnar uppdraget. Förslaget bör utredas vidare när en proposition avseende karens för statsråd och statssekreterare behandlats av riksdagen.

Även riksrevisorernas avgångsvillkor bör enligt utredningens förslag utredas i särskild ordning.

Utredningen lämnar inga förslag om en förändring av riksrevisorernas kvalifikations- och behörighetskrav, mandatperiodens längd och utformning, samt inte heller vad gäller frågan om omval av en riksrevisor.

Riksdagen och Riksrevisionen (kapitel 4)

Utredningen föreslår att en möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet införs för riksrevisorerna på samma sätt som för Riksdagens ombudsmän (JO).

Vidare föreslås att det parlamentariska rådets roll förstärks och att rådets uppgifter förtydligas i syfte att utveckla det parlamentariska sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. För att ytterligare tydliggöra rådets ställning bör enligt utredningen dess namn ändras. Utredningen föreslår att namnet i fortsättningen ska vara ”riksdagens råd för Riksrevisionen”.

Riksdagens råd för Riksrevisionen ska enligt förslaget bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp samt lika många suppleanter. Ledamöter och

suppleanter i rådet ska väljas av riksdagen efter förslag från konstitutionsutskottet och finansutskottet. Det är bland dessa utskotts ledamöter och suppleanter som ledamöterna i rådet ska utses.

Härutöver föreslås att ett tjänstemannastöd knyts till rådet inom riksdagens berörda utskottskanslier, dvs. konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och revisionen (kapitel 5)

Utredningen föreslår att riksdagen ges finansiella möjligheter att ta initiativ till en oberoende utvärdering och kvalitetssäkring av Riksrevisionens effektivitetsrevision och årliga revision.

Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag (kapitel 6)

Inom riksdagen bör det årligen anordnas ett seminarium för att uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser vad gäller årlig revision och effektivitetsrevision.

Effektivitetsrevisionens uppdrag (kapitel 7)

Utredningen har analyserat effektivitetsrevisionens förhållande till regeringens arbete. Utredningen förutsätter att tyngdpunkten i revisionen utgörs av granskningen av den förvaltning som lyder under regeringen och av regeringens styrning av denna förvaltning.

Utredningen har även analyserat effektivitetsrevisionens inriktning. Kritik har riktats mot begreppet samhällsnytta i effektivitetsrevisionens uppdrag, då en bedömning av samhällsnyttan bl.a. kan innebära en politisk bedömning av åtgärden. Effektivitetsrevision bör innefatta en granskning av om målen uppnåtts, men också av åtgärdernas eller insatsernas effekter, men inte en bedömning av samhällsnyttan. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att uttrycket samhällsnytta utmönstras ur lagtexten och effektivitetsrevisionens uppdrag.

Vissa förhållanden vid Riksrevisionen (kapitel 8)

Utredningen lämnar inga förslag när det gäller hur Riksrevisionen företräds externt, riksrevisorernas möjligheter till delegering, reglering avseende jäv och bisysslor.

Resultatet av en granskning ska redovisas i en granskningsrapport. Utredningen föreslår att även beslut att lägga ned en granskning ska redovisas, och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport. Något beslut ska inte behöva fattas i de fall granskningen lagts ned på ett tidigt stadium, när den inte nått förbi förberedande åtgärder.

9.3 Kostnadmässiga konsekvenser

Utredningen gör bedömningen att utredningens förslag kommer att leda till begränsade kostnader för staten.

Utredningens förslag om en förstärkning av riksdagens råd för Riksrevisionen innebär vissa kostnader för arvoden till de föreslagna suppleanterna. Kostnaderna är dock begränsade.

Förslaget om ett tjänstemannastöd i riksdagen för riksdagens råd för Riksrevisionen kan innebära behov av som mest en extra årsarbetskraft inom de berörda utskottskanslierna, dvs. konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Årliga seminarier för att uppmärksamma revisionens iakttagelser bedöms innebära begränsade kostnader.

En oberoende utvärdering och kvalitetssäkring av Riksrevisionens effektivitetsrevision och årlig revision innebär extra kostnader för riksdagen. Den peer review som Riksrevisionen genomförde 2013 innebar en kostnad på 4 miljoner kronor enligt Riksrevisionen. Ansatsen var dock bred och innebar en bedömning av både årlig revision och effektivitetsrevision, samt efterlevnaden av Issai och stödprocessernas utformning m.m. Samtidigt fokuserade den finska revisionsmyndigheten insatserna på effektivitetsrevisionen, vilket ledde till begränsade översättningskostnader. Kostnaderna för en oberoende utvärdering och kvalitetssäkring avgörs av omfattningen på utvärderingen och med vilken regelbundenhet den genomförs. De framtida kostnaderna är därför svåra att bedöma.³⁸⁶

Utredningens övriga förslag förväntas utredas ytterligare och de kostnadmässiga konsekvenserna kan för närvarande inte bedömas. Det gäller förslaget om en möjlig karens för riksrevisorer som dels medför kostnader för ett utökat prövningsorgan, dels för kostnader som följer av att en riksrevisor blir föremål för karens. Även en förändring av riksrevisorernas avgångsvillkor kan innebära ökade kostnader för staten dels för utredning och beslut, dels för kostnader som är kopplade till eventuella förändrade avgångsvillkor.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de kostnadmässiga konsekvenserna av utredningens förslag för närvarande är begränsade och bör kunna tas inom gällande budgetramar. Utredningen anser inte att de ökade kostnaderna kräver någon särskild finansiering.

9.4 Övriga konsekvenser

Det är i första hand riksrevisorerna som berörs av utredningens förslag. Det gäller karens för riksrevisorer samt riksrevisorernas avgångsvillkor.

Införandet av en karensmöjlighet kan ha en negativ påverkan på möjligheterna att rekrytera riksrevisorer. Utredningen menar dock att nackdelarna med en möjlig karens är marginella och att fördelarna med en reglering överväger.

³⁸⁶ Finansutskottets utvärdering av den svenska penningpolitiken har inneburit en kostnad på ca 1,5–2 miljoner kronor, exklusive tryckkostnader.

Utredningen gör bedömningen att den nuvarande utformningen av riksrevisorernas avgångsvillkor kan utgöra en betydande nackdel vid rekryteringen av riksrevisorer. Utredningen menar därför att det är betydelsefullt, både för riksrevisorerna och för riksdagen, att utformningen av villkoren ses över.

Utredningen föreslår att det nuvarande parlamentariska rådets roll förstärks och att dess uppgifter förtydligas. Det föreslås att rådet ska byta namn till ”riksdagens råd för Riksrevisionen” och i fortsättningen bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp samt lika många suppleanter. Ledamöter och suppleanter i rådet ska väljas av riksdagen efter förslag från konstitutionsutskottet och finansutskottet. Det är bland dessa utskotts ledamöter och suppleanter som ledamöterna i rådet ska utses. Förslaget innebär i denna del konsekvenser för riksdagens interna arbete. Framför allt innebär det en ny arbetsuppgift för konstitutionsutskottet och finansutskottet, nämligen att bereda valet av ledamöter till rådet. Förslaget får också till följd att ledamöter i andra utskott inte längre är valbara till rådet, om de inte är suppleanter i konstitutionsutskottet eller finansutskottet.

Utredningens förslag om effektivitetsrevisionens uppdrag bedöms vara ett förtydligande, och innebär inte några negativa konsekvenser.

Utredningen gör även bedömningen att förslagen inte påverkar de förhållanden som omnämns i 15 § kommittéförordningen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

10.1.1 13 kap. 5 §

I 13 kap. 5 § RO föreslås ett nytt tredje stycke. Det nya stycket innehåller den föreslagna bestämmelsen om en möjlighet för konstitutionsutskottet att, när en riksrevisors uppdrag upphör, välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.

Möjligheten att välja en tillförordnad riksrevisor är avsedd att kunna utnyttjas i alla situationer då en riksrevisor tvingas eller väljer att lämna sitt uppdrag, oavsett om det sker på grund av sjukdom, dödsfall, entledigande eller något annat skäl.

Enligt 13 kap. 7 § RO ska riksdagen, om en riksrevisor avgår i förtid, snarast välja en efterträdare. Det är konstitutionsutskottet som enligt tilläggsbestämmelse 13.6.1 bereder val av riksrevisorer. Det ligger således ytterst i utskottets hand att med hänsyn till omständigheterna bedöma hur snart ett förslag till val av ny riksrevisor kan lämnas. Det skyndsamhetskrav som ställs gäller emellertid även om utskottet har valt en tillförordnad riksrevisor (se avsnitt 3.3.7).

10.1.2 Tilläggsbestämmelse 13.5.1

I en ny tilläggsbestämmelse 13.5.1 ges en möjlighet till samråd mellan konstitutionsutskottet och en riksrevisor i frågor om arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art. Bestämmelsen är utformad i enlighet med vad som gäller för JO enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1. Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

10.1.3 13 kap. 7 §

Ändringen är av redaktionell natur och är avsedd att åstadkomma att ordvalet överensstämmer med förslaget till ett nytt tredje stycke i 13 kap. 5 §. Av förarbetena till 13 kap. 7 § framgår att uttrycket ”avgår i förtid” är avsett att träffa samma situationer som bestämmelsen i 13 kap. 5 § tredje stycket.

10.1.4 13 kap. 8 §

I 13 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen och rubriken närmast före denna bestämmelse föreslås en ändring av rådets namn, från ”Riksrevisionens parlamentariska råd” till ”riksdagens råd för Riksrevisionen”. Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

Att valet gäller ”för valperioden” innebär enligt 12 kap. 5 § RO att det, om inte annat föreskrivs, ska genomföras snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod.

Bestämmelsen i andra styckets andra mening, att suppleanter inte ska utses, föreslås utgå. Det innebär att huvudregeln i 12 kap. 9 § RO blir tillämplig. Enligt den ska vid val som avser två eller flera personer också suppleanter väljas till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna, om inte annat är föreskrivet. I tilläggsbestämmelse 12.9.2 anges att suppleanter ska väljas till samma antal som de ordinarie ledamöterna, om inte annat är föreskrivet eller särskilt beslutas. Utredningens förslag är att suppleanter ska väljas till samma antal som de ordinarie ledamöterna i rådet. Någon ytterligare reglering behövs därför inte.

10.1.5 Tilläggsbestämmelse 13.8.1

I en ny tilläggsbestämmelse 13.8.1 föreslås en reglering av hur valet av riksdagens råd för Riksrevisionen ska beredas och vilka ledamöter som kan väljas till rådet. De närmare övervägandena i denna del redovisas i avsnitt 4.6.5.

Regleringen kompletteras av de bestämmelser i 12 kap. RO som blir tillämpliga på val som inte bereds av den särskilda valberedningen enligt 12 kap. 2 § RO men som ska genomföras av kammaren.

10.1.6 Bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1)

I bilagans punkt 1 e föreslås en ändring som följer av namnändringen i 13 kap. 8 § RO (se avsnitt 10.1.4).

10.1.7 Särskilt om ikraftträdande av ändringarna i riksdagsordningen

Riksrevisionens parlamentariska råd väljs enligt 13 kap. 8 § RO av riksdagen för valperioden. Det innebär att ett nytt Riksrevisionens parlamentariska råd kommer att väljas i oktober 2018. Utredningens förslag till ändringar i riksdagsordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft i sin helhet, utan övergångsbestämmelser. Det kommer att innebära att de nya bestämmelserna om riksdagens råd för Riksrevisionen börjar gälla den 1 januari 2019 och att Riksrevisionens parlamentariska råd upphör vid den tidpunkten.

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

I lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ görs ändringar till följd av namnändringen (se ovan, avsnitt 10.1.4).

Utredningen föreslår, som ovan framgått, att suppleanter ska väljas till samma antal som de ordinarie ledamöterna i riksdagens råd för Riksrevisionen. Suppleanterna föreslås få ersättning för detta uppdrag med en procent av månadsarvodet som riksdagsledamot. Detta ska föreskrivas i 1 § 3.

I 3 § 2 föreslås en ändring till följd av namnbytet.

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

I 3 § LOA föreslås en ändring som följer av utredningens förslag att införa en möjlighet för konstitutionsutskottet att, när en riksrevisors uppdrag upphör, välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt (se avsnitt 10.1.1). En tillförordnad riksrevisor ska också vara undantagen från tillämpningen av LOA.

Vad som sägs om riksrevisorer i riksdagsordningen och i instruktionen för Riksrevisionen kommer enligt utredningens förslag att gälla även för en tillförordnad riksrevisor. Det innebär att t.ex. 13 kap. 5 § andra stycket RO, som för riksrevisorernas del ersätter bisysslebestämmelsen i 7 § LOA, också kommer att gälla för en tillförordnad riksrevisor.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om statlig revision

I 4 § andra stycket lagen om statlig revision föreslås att ordet samhällsnytta ska utgå. Denna ändring är inte avsedd att begränsa det mandat som Riksrevisionen har, utan endast att tydliggöra den skillnad som finns mellan revisionens uppgift och det politiska uppdraget. Effektivitetsrevisionen ska även i fortsättningen, i granskningen av om insatser eller åtgärder har lett till målfyllelse beskriva vilka effekter eller verkningar som dessa har haft. Detta framgår också av att det i styckets sista mening alltjämt föreskrivs att förslag om alternativa insatser för att nå avsedda resultat får lämnas som ett led i effektivitetsrevisionen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.9.3.

I 4 § tredje stycket föreslås att det föreskrivs att beslut att lägga ned en granskning som passerat förberedande åtgärder ska redovisas, men på annat sätt än i en granskningsrapport. Något beslut ska inte behöva fattas i de fall granskningen har lagts ned på ett tidigt stadium, när den inte nått förbi förberedande åtgärder. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.

10.5 Förslaget till lag om ändring i instruktionen

10.5.1 Inledning

I 2 § tredje och fjärde stycket, 11 § första stycket, 12 § första stycket och 17 § föreslås till att börja med ändringar som är en följd av förslaget till ett nytt tredje stycke i 13 kap. 5 § RO (om möjligheten att välja en tillförordnad riksrevisor) och till ändringen i 13 kap. 8 § första stycket RO (om ändrad beteckning för Riksrevisionens parlamentariska råd).

10.5.2 2 §

Av förslaget till ett nytt femte stycke följer att som det sägs i lagen om riksrevisorer även gäller en tillförordnad riksrevisor.

10.5.3 11 §

Förslaget till ändring i första stycket avser att stärka det parlamentariska sambandet och tydliggöra att riksdagens råd för Riksrevisionen som en av sina främsta uppgifter har att följa och informera sig om granskningsverksamheten. Vid fullföljandet av denna uppgift kan, som utvecklats i avsnitt 4.6.3, en levande dialog föras mellan rådets ledamöter och riksrevisorerna bl.a. om vad som bör granskas och om hur det kan ske. En sådan dialog rubbar inte riksrevisorernas grundlagsfästa självständighet. Det kan självfallet inte komma i fråga att rådet eller dess ledamöter instruerar riksrevisorerna om vad som ska granskas eller ger anvisningar om vad som inte får bli föremål för revision.

Tillägget i andra stycket som har innebörden att rådet även ska verka för samråd och insyn även i Riksrevisionens organisation syftar också till att stärka sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. Det innebär att rådet även ska informera sig om t.ex. myndighetens personalpolitik, rekryteringsbehov, personalvård och insatser för vidareutbildning och kompetensutveckling (se avsnitt 4.6.3).

I ett nytt tredje stycke föreslås en bestämmelse om samrådsskyldighet, som beskrivits i avsnitt 4.6.3. Samrådsskyldighetens närmare innebörd bör utformas i dialog mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet.

10.5.4 12 §

Förslaget till ändring i första stycket följer, förutom av den ändrade beteckningen för Riksrevisionens parlamentariska råd, av förslaget till utvidgning av rådets samråds- och insynsuppgift i 11 §.

10.5.5 19 §

I 19 § föreslås en ändring till följd av övervägandena om ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet, som beskrivs i avsnitt 4.6.4.

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

I 1 § denna lag föreslås en ändring som följer av utredningens förslag att införa en möjlighet för konstitutionsutskottet att, när en riksrevisors uppdrag upphör, välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt (se avsnitt 10.1.1). Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna bör även besluta om lön och anställningsförmåner för en tillförordnad riksrevisor.

11 Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Fredrik Eriksson (SD)

Inledning

Sverigedemokraterna välkomnar och delar i stort utredningens slutsatser men vill framhålla några områden där vi menar att utredningen med fördel hade kunnat gå längre.

Ordningen med tre riksrevisorer

Utredningen har i sin analys av ordningen med tre riksrevisorer kommit fram till att det tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar och anser att en översyn av ledningsstrukturen bör genomföras. Analysen pekar enligt utredningen mot att den ledningsstruktur som bäst skulle uppfylla myndighetens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer.

Sverigedemokraterna kan ställa sig bakom förslaget som sådant men har efterfrågat en utvecklad analys av vilken roll och status en biträdande riksrevisor skulle förväntas ha, bl.a. i förhållande till riksrevisorn. Det framstår på flera områden inte tillräckligt klart hur fördelningen av uppgifter och ansvar skulle gå till med en sådan ledningsstruktur. En sådan nyordning behöver förstås, precis som föreslås, utredas närmare i detalj. Med tanke på hur genomgripande förslaget ter sig hade ett något utvecklat resonemang dock varit att föredra redan från förslagsställaren, utan att för den delen föregripa eller binda upp kommande utredning.

Ett par konkreta frågeställningar som hade kunnat vara värda att framåtsyftande problematisera är t.ex. hur en biträdande riksrevisor, som alltså fortfarande föreslås vara vald av riksdagen som huvudman, förmodas fullgöra sitt uppdrag vid upplevda konflikter, beroenden eller otillräcklig resurstilldelning och hur ett samråd med huvudmannen i sådana fall kan påverka relationen till myndighetschefen. När det gäller hanteringen av frågor om jäv och bisysslor inom myndigheten är situationen i dag att en fråga om en riksrevisor på grund av jäv eller hot mot oberoendet är förhindrad att delta i en granskning eller i handläggningen av ett annat ärende ska prövas av en av de andra riksrevisorerna. Här kunde utredningen enligt oss ha fört utförligare resonemang om hur denna situation skulle kunna hanteras av myndigheten om en ordning med biträdande riksrevisorer införs. Alternativt hade en redogörelse för hur motsvarande situationer hanteras i andra sammanhang kunnat understödja detta förslag på liknande sätt som den bakomliggande redovisningen beträffande införandet av en möjlighet att utse tillförordnad riksrevisor.

Riksrevisorernas mandatperiod

Utredningen har gjort bedömningen att mandatperiodens längd inte bör ändras och att det inte bör införas någon möjlighet till omval. Det vore, vilket efter förslag från Sverigedemokraterna också lyfts fram i utredningens bedömning, tänkbart att riksdagen gavs möjlighet att besluta om mandatperiodens längd vid valet av respektive riksrevisor och att mandatperioderna då skulle kunna variera, t.ex. mellan fem och nio år.

En sådan ordning skulle ge riksdagen möjlighet att, utifrån vad som framstår som mest lämpligt med hänsyn till berördas behov och önskemål samt riksrevisorernas inbördes successionsordning, välja vilken mandatperiod som passar bäst i varje enskilt fall. Det skulle enligt Sverigedemokraterna också kunna ha den positiva effekten att urvalet av personer som skulle kunna väljas ökar, då tiden för innehavet av ämbetet kan anpassas. Det skulle likaså ge mer flexibilitet för att långsiktigt kunna bevara kunskap på myndigheten i stället för att flera riksrevisorer byts ut samtidigt med nya fasta mandatperioder, för det fall successionsordningen som nu hamnat ur fas. En jämförelse med de överväganden och undantagsregler som tillämpades vid tillsättningen av myndighetens allra första riksrevisorer torde inte framstå som alltför långsökt.

De argument mot en mandatperiod med flexibel längd som lyfts fram i slutbetänkandet har enligt Sverigedemokraternas uppfattning inte tillräcklig tyngd. Sverigedemokraterna menar att frågan om en eventuellt upplevd rangordning i princip redan är avgjord, då utredningen valt att föreslå en ordinarie riksrevisor och två biträdande. Den invändning som framförs om att en flexibel längd på mandatperioden inte skulle påverka om en revisor väljer att avgå i förtid ter sig enligt Sverigedemokraterna inte vara av avgörande betydelse, då det under alla omständigheter förefaller enklare att försöka kompensera för de negativa konsekvenserna av en sådan olycklig omständighet ifall riksdagen förfogar över olika möjligheter att anpassa efterträdarens mandatperiod än om den inte gör det. Ett annat alternativ, för att erhålla motsvarande eller snarlika möjligheter, hade förstås också varit att ta fasta på och vidareutveckla Riksdagskommitténs förslag om att kunna göra avsteg från bestämmelserna om mandatperiodens längd, med tillämpning av kvalificerade beslutsregler.

Riksrevisionens rätt att få ta del av uppgifter i samband med uppföljningsarbetet

Frågan om uppföljning av Riksrevisionens arbete aktualiserades redan när myndigheten bildades. Det har ansetts vara av stor vikt att Riksrevisionen genomgående och regelbundet följer upp granskningsrapporternas genomslag. Uppföljningsrapporten är dock inte särskilt reglerad, och Riksrevisionen har i uppföljningsarbetet inte någon särskild rätt att få uppgifter från de granskade objekten. Detta måste enligt Sverigedemokraternas uppfattning anses kunna riskera Riksrevisionens möjligheter att inhämta all relevant information för uppföljningsarbetet. Frågan om behovet av en reglering av uppföljningsar-

betet, och särskilt Riksrevisionens möjligheter att få ta del av uppgifter i samband med detta, har enligt Sverigedemokraterna inte uppmärksamats tillräckligt i slutbetänkandet.

I utredningens delbetänkande föreslogs att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas skulle flyttas från lagen om statlig revision till regeringsformen. Motiven för detta var att möjligheten för Riksrevisionen att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision. Detta är en uppfattning som Sverigedemokraterna delar till fullo. Men då vi också menar att det är av stor betydelse för Riksrevisionen att kunna förvänta sig samverkan och att få ta del av alla erforderliga uppgifter inom ramen för arbetet med uppföljningsrapporten hade vi önskat att även detta reglerades, om inte i grundlag så förslagsvis i lagen om statlig revision eller annan författning. Resultatet av uppföljningsrapporten utgör en synnerligen värdefull källa till information för att riksdagen och dess utskott ska kunna utöva sin kontrollmakt och uppföljningskyldighet samt vidta åtgärder och initiativ för de fall rekommendationer från en av dess myndigheter eventuellt inte har efterkommit och implementerats av regeringen och dess myndigheter. Sålunda är det av avgörande principiell betydelse att den förstnämnda instansen formellt inte ska kunna nekas eller undanhållas upplysningar av den sistnämnda.

Samhällseffekter

Utredningen föreslår att begreppet samhällsnytta ska utmönstras från effektivitetsrevisionens uppdrag och inriktning. Sverigedemokraterna kunde inte vara mer eniga i denna bedömning, då den grannliga uppgiften att avgöra huruvida en företagen åtgärd är att betrakta som nyttig för samhället eller ej bör vara förbehållen folket och dess valda företrädare. För att adekvat kunna göra en sådan bedömning underlättar det emellertid avsevärt om en saklig och utförlig beskrivning av vilka effekter företagna åtgärder har haft på samhället finns att tillgå. Utredningen för ett resonemang kring att en sådan beskrivning kan tänkas ingå som en del i mätningen av måluppfyllelse. Sverigedemokraterna menar att detta framstår som en något konstlad lösning, som mest förefaller vara motiverad av en önskan om att hålla sig till ett visst formspråk. Avsiktliga och oavsiktliga samhällseffekter av en åtgärd kan, precis som framkommer i utredningen, vara ett betydligt vidare begrepp än att enbart mäta om det angivna målet för en åtgärd har uppfyllts eller inte. En noggrann redogörelse för inte minst de oavsiktliga effekterna, vare sig dessa är av ekonomisk eller annan karaktär, kan här vara av särskilt intresse för politiska överväganden. Vi hade därför gärna sett att begreppet ”samhällseffekter” uttryckligen hade ingått i effektivitetsrevisionens uppdrag, i stället för ”samhällsnytta”, och utan att denna förväntan behöver utläsas i lagens förarbeten.

12 Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Statsutskottets betänkande nr 181 år 1941 *Utlåtande i anledning av riksdagens år 1940 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverkets jämte därtill hörande fonders tillstånd, styrelse och förvaltning för tiden 1 juli 1939 - 30 juni 1940 m.m.*

Statsutskottets utlåtande nr 114 år 1943 *i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående inrättande av Statens sakrevision*

Konstitutionsutskottets betänkande nr 60 år 1967 *Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av utredning angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet m.m.*

Bankoutskottets betänkande nr 49 år 1969 *Utlåtande i anledning av framställning från riksdagens revisorer angående omorganisation av revisorernas kansli*

Konstitutionsutskottets betänkande nr 27 år 1970 *Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av proposition med förslag till grundlagsändringar, avseende ny utskottsorganisation för riksdagen, m.m. samt motioner*

Konstitutionsutskottets betänkande nr 37 år 1971 *i anledning av 1970 års revisionsutrednings betänkande "Statsrevisionen. Uppgift, organisation och verksamhet" jämte följdmotioner*

Näringsutskottets betänkande nr 25 år 1973 *i anledning av propositionen 1973:26 angående ny ordning för auktorisation av revisorer m.m. jämte motioner*

Konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:KU22 *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation*

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

Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU8 *Riksdagsfrågor*

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU18 *Reformera riksdagsarbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU22 *Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU33 *Ställföreträdande ombudsman vid JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU27 *Riksdagens arbetsformer*

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

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23 *Riksdagen inför 2000-talet*

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

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU12 *Riksrevisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU21 *Riksdagen i en ny tid*

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

Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU18 *Riksrevisionens årsredovisning för 2006*

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU17 *Uppföljning av riksrevisionsreformen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU2 *Uppföljning av riksrevisionsreformen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU7 *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU46 *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess*

Utrikesutskottets betänkande 2015/16:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*

Utrikesutskottets betänkande 2015/16:UU8 *Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet*

Utrikesutskottets betänkande 2015/16:UU12 *Konsulär krisberedskap*

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20 *Granskningsbetänkande*

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU27 *Riksrevisionens årsredovisning för 2015*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17:SfU9 *Riksrevisionens rapport om asylboenden*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17:SfU10 *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU13 *Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel*

Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU14 *Översyn av Riksrevisionen*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU15 *Riksrevisionens rapport om granskningen av Årsredovisning för staten 2015*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU17 *Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU19 *Riksrevisionens rapport om myndigheternas delårsrapporter*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU37 *Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU39 *Riksrevisionens rapport om internationella jämförelser av inkomstskillnader*

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU2 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Propositioner

Proposition 1943:164 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens sakrevision*

Proposition 1960:126 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående organisationen av den statliga centrala rationaliseringsverksamheten m.m.*

Proposition 1967:79 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående organisationen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten, m.m.*

Proposition 1970:40 *förslag till ändring i regeringsformen och riksdagsordningen*

Proposition 1973:26 *angående ny ordning för auktorisation av revisorer m.m.*

Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Proposition 1985/86:80 *om ny förvaltningslag*

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

Proposition 1997/98:40 *Riksbankens ställning*

Proposition 2001/02:73 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*

Proposition 2001/02:190 *Riksrevisionen*

Proposition 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004*

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

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*

Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 2002/03:22
Riksdagsskrivelse 2005/06:333
Riksdagsskrivelse 2009/10:301
Riksdagsskrivelse 2017/18:2

Skrivelser från regeringen

Regeringens skrivelse 2009/10:43 *Utnämningpolitiken*
Regeringens skrivelse 2015/16:154 *Riksrevisionens rapport om regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning*
Regeringens skrivelse 2015/16:188 *Riksrevisionens rapport om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheter*
Regeringens skrivelse 2016/17:23 *Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel*
Regeringens skrivelse 2016/17:34 *Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån*
Regeringens skrivelse 2016/17:36 *Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten 2015*
Regeringens skrivelse 2016/17:39 *Riksrevisionens rapport om säkra och effektiva läkemedel*
Regeringens skrivelse 2016/17:51 *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*
Regeringens skrivelse 2016/17:52 *Riksrevisionens rapport om myndigheternas delårsrapporter*
Regeringens skrivelse 2016/17:53 *Riksrevisionens rapport om Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap*
Regeringens skrivelse 2016/17:63 *Riksrevisionens rapport om asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden till asylsökande*
Regeringens skrivelse 2016/17:64 *Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet*
Regeringens skrivelse 2016/17:65 *Riksrevisionens rapport om internationella jämförelser av inkomstskillnader*
Regeringens skrivelse 2016/17:67 *Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning*
Regeringens skrivelse 2016/17:74 *Riksrevisionens rapport om Teracom och marknäten*

Regeringens skrivelse 2016/17:77 *Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter*

Regeringens skrivelse 2016/17:79 *Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande*

Regeringens skrivelse 2016/17:81 *Riksrevisionens rapport om att hantera ett komplicerat skattesystem*

Regeringens skrivelse 2016/17:82 *Riksrevisionens rapport om statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*

Regeringens skrivelse 2016/17:87 *Riksrevisionens rapport om förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*

Regeringens skrivelse 2016/17:110 *Riksrevisionens rapport om statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*

Regeringens skrivelse 2016/17:111 *Riksrevisionens rapport om statens förorenade områden*

Regeringens skrivelse 2016/17:118 *Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*

Regeringens skrivelse 2016/17:148 *Riksrevisionens rapport om förutsättningar för en säker kraftöverföring*

Utredningar från Riksdagsförvaltningen

Riksdagsutredningens principbetänkande i juni 1993, 1993/94:TK1
Reformera riksdagsarbetet!

Riksdagsutredningens slutbetänkande, 1993/94:TK3

Riksdagens revisionsutredning, *Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*, promemoria den 4 juni 1997

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

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2008/09:URF3 *Uppföljning av Riksrevisionsreformen II – Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten*

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2012/13:URF3 *Översyn av riksdagsordningen*

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2016/17:URF1 *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*

Framställningar

Framställning 1999/2000:RS1 *Riksdagen och den statliga revisionen*

Framställning 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet*

Framställning 2005/06:RS3 *Riksdagen i en ny tid*

Framställning 2009/10:RS4 *Uppföljning av riksrevisionsreformen*

Framställning 2013/14:RS3 *Översyn av riksdagsordningen*

Framställning 2017/18:RS4 *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*

Övrigt riksdagsmaterial

Betänkande av 1970 års revisionsutredning, *Statsrevisionen. Uppgift, organisation och verksamhet*, Stockholm, 1971

Förslag till riksdagen 1993/94:TK1, *Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens principbetänkande och förslag om författningsändringar*

Förslag till riksdagen 1993/94:TK3, *Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens slutbetänkande*

Riksdagsförvaltningen, *Avtal om beslut av riksdagsstyrelsen, riksbanksfullmäktige och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl.*, bilaga till förhandlingsprotokoll 2007-06-14, dnr 231-3144-06/07

Redogörelse 2013/14:RR1 *Riksrevisionens redogörelse om Riksrevisionens årsredovisning för 2013*

Redogörelse 2015/16:RR1 *Riksrevisionens redogörelse om Riksrevisionens årsredovisning för 2015*

Redogörelse 2015/16:RR3 *Riksrevisionens redogörelse om revisionsberättelsen över Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds årsredovisning 2015*

Redogörelse 2015/16:RR6 *Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond bidrar till svensk forskning*

Redogörelse 2016/17:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2016/17:RR1 *Riksrevisionens redogörelse om Riksrevisionens årsredovisning för 2016*

Utskottsdokument 2016/17:verk *utskottens verksamhetsberättelser*

Rapport från riksdagen 2017/18:RFR1 *Öppen utfrågning om Riksrevisionen – en del av riksdagens kontrollmakt*

Betänkanden i SOU-serien

SOU 1942:57 *Betänkande angående inrättande av Statens sakrevision*

SOU 1959:22 *Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation*

SOU 1969:62 *Ny utskottsorganisation*
SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*
SOU 1975:23 *JO-ämbetet – Uppgifter och organisation*
SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*
SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*
SOU 2001:97 *Regler för Riksrevisionen*
SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*
SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*
SOU 2017:3 *Karens för statsråd och statssekreterare*

Betänkanden i Ds-serien

Ds 2002:56 *Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv*
Ds 2012:35 *Behöriga företrädare för myndigheter*

Övrigt offentligt tryck

ESO 2012:1 *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida*
ESO 2017:1 *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*
Kommittédirektiv 2016:26 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråd (Fi 2015:10)*
Kommittédirektiv 2016:114 *Översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen*
Kommittédirektiv 2017:57 *Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)*
Kommittédirektiv 2017:79 *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser*
Värdegrundsdelegationen *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, 2013*

Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin och Bringselius, Louise, *Forskning om den statliga revisionen i Sverige*, i Bringselius (red.), *Den statliga revisionen i Norden*, Studentlitteratur, 2017
Akademin för ekonomistyrning i staten, *Akademirapport 2008:1, Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare, En studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007*, 2008

- Axberger, Hans-Gunnar, *2015 års riksrevisorers förändringsarbete m.m., redovisning av en extern granskning*, 2016
- Bringselius, Louise, In the absence of a Public Accounts Committee – The Swedish experience, i Hoque (red.), *Making Governments Accountable – The role of public accounts committees and national audit offices*, Routledge, 2015, på s. 122 f.
- Bringselius, Louise, *Riksrevisionens effektivitetsgranskningar: Kvalitet ur ett intressentperspektiv*, Lunds universitet, 2016
- Bringselius, Louise (red.), *Den statliga revisionen i Norden, Forskning, praktik och politik*, Studentlitteratur, 2017
- Bringselius, Louise och Marja Lemne, What qualifications does good state audit require?: ten profiles of ten auditors-general, i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1/2017, s. 111 – 136
- Bull, Thomas, Objektivitetsprincipen, i Marcusson (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus, 2012, på s. 97 f.
- Fahlbeck, Reinhold, *Lagen om skydd för företagshemligheter – En kommentar och rättsöversikter*, 3:e uppl., Norstedts Juridik, 2013
- Heinäluoma, Eero, Riksdagens reflektioner: revisionsutskottet, i Bringselius (red.), *Den statliga revisionen i Norden*, Studentlitteratur, 2017
- Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, Zeteo, 2016
- Hoque, Zahirul och Thiru Thiagarajah, Public accountability – The role of the Auditor General in legislative oversight, i Hoque (red.), *Making Governments Accountable – The role of public accounts committees and national audit offices*, Routledge 2015, på s. 122 f.
- Khakee, Anna, *Tillsättning av högre statliga tjänster i Europa – en kartläggning*, i Grundlagsutredningens betänkande SOU 2009:18
- Korff, Gitte, Parlamentarisk revision i Norden – en sammenligning med særlig vægt på de danske statsrevisorer, i Larsen och Korff (red.), *Offentlig revision i det 21. århundrede*, Karnov, 2015
- Larsen, Peder, Folketingets reflektioner: Statsrevisorerne, i Bringselius (red.), *Den statliga revisionen i Norden*, Studentlitteratur, 2017
- Malloy, Jonathan, An auditor's best friend? Standing committees on public accounts, i *Canadian Public Administration*, volym 47, utgåva 2, 2004, s. 165 f.
- Mattson, Ingvar, Kommer den statliga revisionen till de folkvaldas nytta?, i Isberg och Mattson (red.), *Riksrevisionen 10 år. Granskning, ansvar lärande*, SNS Förlag, 2014
- McGee, David, *The Overseers. Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, 2002

- Pelizzo, Riccardo, Public Accounts Committees in the Commonwealth: oversight effectiveness, and governance, i *Commonwealth & Comparative Politics*, 49:4, s. 528 f.
- Pelizzo, Riccardo och Rick Stapenhurst, Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, i Stapenhurst m.fl. (red.), *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*, The World Bank Institute, 2008, på s. 9 f. [cit: Pelizzo och Stapenhurst (1)]
- Pelizzo, Riccardo och Rick Stapenhurst, Public Accounts Committees, i Stapenhurst m.fl. (red.), *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*, The World Bank Institute, 2008, s. 117 f. [cit: Pelizzo och Stapenhurst (2)]
- Sterzel, Fredrik, *Riksdagens kontrollmakt*, Norstedts, 1969
- Sterzel, Fredrik, Riksdagens revisorer – den konstitutionella utvecklingen, i Josefsson (red.), *Riksdagens revisorer under två sekel*, Elanders Gotab, 2003, s. 9 f.
- Tetzschner, Michael, Stortingets reflektioner: kontrol- og konstitutionskommittéen, i Bringselius (red.), *Den statliga revisionen i Norden*, Studentlitteratur, 2017
- von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts, 2014
- Wennergren, Bertil, Offentlig förvaltning. Norm – beslut – delegation – tillsyn, i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/1994, s. 123 – 151

Intosai

- Intosai, *The Lima declaration of guidelines on auditing precepts*, tillgänglig på webbplatsen för Issai [cit: Limadeklarationen]
- Intosai, *Mexico Declaration on SAI Independence*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens (Issai 12)*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Quality Control for SAIs (Issai 40)*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Fundamental Principles of Public Sector Auditing (Issai 100)*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Fundamental Principles of Performance Auditing (Issai 300)*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Guidelines and Good Practices related to SAI Independence*, tillgänglig på webbplatsen för Issai

Riksrevisionen

Riksrevisionen, Riksrevisionens remissyttrande den 27 februari 2002 med dnr 22-2001-1185

Riksrevisionen, *Beslut om revisionens inriktning*, dnr 30-2014-1274

Riksrevisionen, årsredovisning 2015

Riksrevisionen, *Arbetsordning för Riksrevisionen*, beslutad den 21 december 2016, dnr 1.1.2-2016-0383

Riksrevisionen, *Arbetsordning för Riksrevisionen*, beslutad den 27 september 2017, dnr 1.1.2-2017-1241

Riksrevisionen, *Intern föreskrift om jäv eller hot mot oberoende vid Riksrevisionen*, beslutad den 29 september 2017, dnr 1.1.2.-2017-1248

Riksrevisionen, *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017*

Riksrevisionen, *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4)

Riksrevisionen, *Intern rutin för Riksrevisionens avdelning för effektivitetsrevision*, dnr 1.1.2-2017-1397

Övriga myndighetsbeslut och publikationer

Arbetsgivarverket, *Bisysslor*, 2012, tillgänglig på Arbetsgivarverkets webbplats

Arbetsgivarverket, *Villkorsavtal-T Arbetsgivarverket - Saco-S*

Arbetsgivarverket, *Chefsavtal*, publicerat den 9 maj 2011

Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, dnr 1307-2017

Migrationsverket, *Arbetsordning för Migrationsverket 2017*, dnr 1.2.2.1-2017-3100

National Audit Office, *Swedish National Audit Office, Peer Review Report*, 10 december 2013

Revisorsinspektionens beslut den 3 oktober 2016 i ärende med dnr 2016-1031

Riksbanken, *Arbetsordning och Instruktion för Sveriges riksbank*, tillgänglig på Riksbankens webbplats

Riksbanken, Protokoll över riksbanksfullmäktiges sammanträde den 11 oktober 2018

Riksbanken, *Etiska regler*, 2017-02-08, dnr 2017-00139

Riksbanken, *Riksbankens kommunikationspolicy*, beslutad den 27 januari 2017

Riksdagens ombudsmän, skrivelse från chefsjustitieombudsmannen den 28 februari 1995 till konstitutionsutskottet

Riksdagens ombudsmän, *Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän*, gällande fr.o.m. den 15 februari 2012, senast reviderad den 17 mars 2017

Riksdagens ombudsmän, *Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän - JO (besluts- och delegationsordning)*, fastställd av chefsJO den 1 juli 2010, reviderade per den 1 februari 2015

Riksdagens ombudsmän, *Befattningsbeskrivning för den administrativa direktören*, dnr ADM 225-2015, fastställd av chefsJO den 23 december 2015

Riksdagens ombudsmän, *Riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor*, dnr ADM-196-2017

Övriga publikationer

FAR:s remissyttrande den 26 februari 2002 (Finansdepartementets dnr 2001/4496)

FAR:s remissyttrande den 6 september 2017 (Riksdagsförvaltningens dnr 673-2016/17)

Greco, *Second Evaluation Round – Evaluation Report on Sweden*, Greco Eval II Rep (2004) 9E, Strasbourg 18 mars 2005, tillgänglig på webbplatsen för Europarådet

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), *International Standard on Quality Control (ISQC1)*, tillgänglig på webbplatsen för Ifac

OECD, *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 2010, tillgänglig på webbplatsen för OECD

Transparency International, *Politikers och offentligt anställdas övergång till näringslivet och intresseorganisationer*, 2008-01-20, tillgänglig på webbplatsen för Transparency International Sverige

The International Internal Audit Standards Board (IIASB), *International Professional Practice Framework (IPPF)*, 2013, tillgänglig på webbplatsen för The Institute of Internal Auditors

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolens dom RÅ 83 2:89

Arbetsdomstolens dom AD 2015 nr 8

EU-rättsligt material

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2014/537 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse

och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG (EUT L 158, 27.5.2014)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden

Utländsk lagstiftning

Danmark

Bekendtgørelse af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (LBK nr 101 af 19/01/2012, rigsrevisorloven)

Finland

Finlands grundlag (731/1999)

Lag om statens revisionsverk (676/2000)

Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003)

Norge

Stortingets forretningsorden (FOR-2012-06-07-518)

Lov om Riksrevisjonen (LOV-2004-05-07-21)

Instruks 11 mars 2004 nr. 700 om Riksrevisjonens virksomhet

Webbplatser

Intosais rekommendationer: www.issai.org

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB):
www.iaasb.org

International Federation of Accountants (Ifac): www.ifac.org

Europarådet: www.coe.int

OECD: www.oecd.org

Sveriges riksbank: www.riksbank.se

Riksrevisionen: www.riksrevisionen.se

The Institute of Internal Auditors: na.theiia.org

Transparency International Sverige: www.transparency-se.org