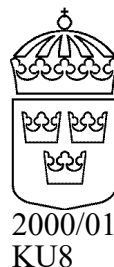


Konstitutionsutskottets betänkande

2000/01:KU8

Riksdagen och den statliga revisionen



Sammanfattning

I detta betänkande behandlas riksdagsstyrelsens förslag 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen, vari hänvisas till ett förslag av Riksdagskommittén, jämte tre följdmotioner, en av dem väckt under den allmänna motionstiden 2000. Dessutom behandlas 11 motionsyrkanden om den statliga revisionen, vilka väcktes under den allmänna motionstiden 1999. Riksdagskommitténs förslag innebär att det skall bildas en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen den 1 januari 2003 enligt en redovisad principmodell. Förslaget har varit föremål för remiss och 27 instanser har lämnat synpunkter. Övervägande delen av dem har tillstyrkt förslaget i huvudsak. Finansutskottet har i yttrande tillstyrkt förslaget. Konstitutionsutskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag i huvudsak och föreslår att riksdagen godkänner de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med vissa ändringar. Utskottet föreslår i några avseenden andra lösningar än dem Riksdagskommittén föreslagit. Bland annat förordas att styrelsen för den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamöter. Vidare föreslår utskottet att den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skall ledas av tre personer i stället för av en enda riksrevisor. Utskottets ställningstagande innebär att en följdmotion tillstyrks och samtliga motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 1999 delvis tillstyrks medan övriga motionsyrkanden avstyrks.

Förslaget

1999/2000:RS1, vari riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen

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

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

2000/01:KU8

Motionerna

Motioner som väckts med anledning av förslaget

2000/01:K1 av Per Lager m.fl. (mp), vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen beslutar att, med ändring av Riksdagskommitténs förslag, samtliga partier som finns representerade i riksdagen skall vara representerade bland de elva ledamöterna i den parlamentariskt sammansatta styrelsen som väljs av riksdagen.

2000/01:K2 av Kenneth Kvist och Mats Einarsson (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över den statliga revisionen enligt vad i motionen anförs.

Motioner från den allmänna motionstiden 1999

1999/2000:K314 av Per-Erik Molén (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att slå samman Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer och underställa riksdagen detta nya organ.

1999/2000:K315 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger talmanskonferensen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Riksdagsutredningen om inrättande av en riksrevision med riksbanksliknande ställning.

Motion 1999/2000:K316 av Henrik S. Järrel (m) vari yrkas att

1. riksdagen beslutar anta principen att riksrevisionen som funktion skall utföras av ett i grundlagen angivet, från regeringen helt fristående, organ.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förslag till lagstiftning och följdåtgärder i enlighet med denna princip.

1999/2000:K317 av Ingvar Svensson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning om en oberoende statlig förvaltningsrevision.

1999/2000:K337 av Per Rosengren (v) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen snarast begär ett förslag om att flytta den statliga effektivitetsrevisionen från RRV till RR.

2. att riksdagen hos regeringen i övrigt begär en utredning av hur Riksdagens revisorer skall organiseras för att uppfylla INTOSAI:s krav på en oberoende revision.

1999/2000:K342 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger talmanskonferensen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Riksdagsutredningen om en stärkt revision under riksdagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1999/2000:K343 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en mer fristående revision.

1999/2000:K349 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inrättandet av ett revisionsorgan underställt riksdagen.

1999/2000:Fi510 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) vari yrkas att

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ny statlig revision.

Motion från allmänna motionstiden 2000

2000/01:K324 av Göran Magnusson m.fl. (s) vari föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen med avslag på riksdagsstyrelsens förslag, vad som i motionen anförts om ett stärkande av den statliga revisionen.

Yttrande från finansutskottet

På konstitutionsutskottets begäran har finansutskottet yttrat sig i ärendet. Yttrandet finns i *bilaga 1*.

Utskottet

Ärendet och dess beredning

Den 2 december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. Utredningsverksamheten delades upp på fyra områden, bl.a. området riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. För detta utredningsarbete utsåg kommittén i januari 1999 en referensgrupp biträdd av en expertgrupp. Arbetet har bedrivits så att revisionsfrågan har behandlats i särskild ordning. I januari 2000 överlämnade referensgruppen till kommittén en arbetsrapport om revisionen under riksdagen utan några ställningstaganden. Under våren 2000 fortsatte arbetet inom Riksdagskommittén och den 13 juni 2000 avlämnades en rapport om revisionen under riksdagen till riksdagsstyrelsen. Reservation avgavs från företrädarna för Socialdemokraterna. Den 4 juli 2000 överlämnade riksdagsstyrelsen förslag 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen till riksdagen, vari bl.a. föreslås att riksdagen godkänner de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen. De socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig och ansåg att kommitténs delbetänkande inte borde ligga till grund för förslag från riksdagsstyrelsen.

Samma dag hänvisade kammaren förslaget till konstitutionsutskottet som inbjöd 36 remissinstanser att senast den 15 oktober lämna synpunkter på förslaget. Två yttranden har inkommit utan att avsändarna var upptagna på remisslistan och 9 remissinstanser har avstått från att svara eller framhållit att man inte har något att anföra i saken.

Förslaget

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

Riksdagskommittén anser det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Riksdagskommittén ser detta som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användning av de skattemedel som står till statsmakternas förfogande. Riksdagskommitténs bedömning är att om huvudmannaskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt.

Riksdagskommitténs förslag innebär att en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bildas under riksdagen den 1 januari 2003.

Förslaget innehåller en principmodell för en ny organisation av den statliga revisionen. Enligt denna skall riksrevisionsmyndigheten under riksdagen benämnas *Riksrevisionen*. Myndigheten skall ha en styrelse som väljs av riksdagen. Riksrevisionsverksamheten skall ledas av *Riksrevisorn*. Myndigheten skall rapportera både till riksdagen och till regeringen. I riksdagen skall skrivelser och förslag från styrelsen beredas av fackutskotten.

Riksrevisorn skall besluta över och leda verksamheten inom Riksrevisionen. Riksrevisorn skall besluta om granskningsplan för Riksrevisionen. Riksrevisorn skall besluta om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Rapporterna skall offentliggöras. Revisionsberättelserna från redovisningsrevisionen skall fortlöpande överlämnas till regeringen och till styrelsen. Riksrevisorn skall besluta om den årliga revisionen (Årlig rapport) och överlämna denna till regeringen och till styrelsen. Riksrevisorn skall väljas på 7 år av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet och skall inte kunna omväljas i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som skyddar innehavarens

oberoende. Kvalificerade beslutsregler i riksdagen skall tillämpas för de undantagsfall då avsteg behövs göras från bestämmelserna om mandattidens längd för ämbetsinnehavaren. Riksrevisorn skall inte ingå i styrelsen.

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

Styrelsen skall äga rätt att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, den årliga revisionen (Årlig rapport) och revisionen av Statens årsredovisning. Styrelsen skall yttra sig över granskningsplanen innan den fastställs av riksrevisorn, besluta om budgetframställan till riksdagen och fastställa myndighetens årsredovisning.

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

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

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

Revisionsverksamheten skall vara lagreglerad, dvs. en revisionslag skall införas. I revisionslagen bör samlas övergripande bestämmelser om den statliga revisionen. Av revisionslagen skall framgå att Riksrevisionen ansvarar för den statliga revisionen i riket och att den är en myndighet under riksdagen. I lagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning och att myndigheten skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt. Det skall i lagen sägas att revisionsmyndigheten företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Lagen skall slå fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten, också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av

statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skall finnas i lagen. I bestämmelserna skall också stadgas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under riksdagen och regeringen samt riksdagsförvaltningen, reviderar Regeringskansliet som myndighet. På motsvarande sätt som skedde när lagen (1996:1059) om statsbudgeten infördes bör en genomgång göras av de regelverk som reglerar den statliga revisionen i syfte att se vilka bestämmelser som är lämpliga att inordna i den nya lagen.

Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar skall gå direkt till regeringen (med kopia till berört fackutskott i riksdagen). De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten som undertecknas av riksrevisorn. Därefter blir rapporten offentlig. Riksrevisorn skall föredra den årliga rapporten för styrelsen. Styrelsen skall överlämna den årliga rapporten till riksdagen med egna kommentarer och eventuella förslag. Till styrelsens kommentarer och eventuella förslag kan fogas reservationer. Riksrevisorn skall överlämna den årliga rapporten till regeringen.

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

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

Styrelsen skall inte delta i revisionsprocessen, inte påverka inriktningen på revisionsprojekten och inte delta i utformningen av revisionsrapporterna. De ansvariga revisorerna skall själva utforma och självständigt ta ansvar för både slutsatser och förslag som genomförd revision aktualiserar.

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

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

Enligt Riksdagskommittén innebär förslaget att ett tydligt ansvarsutkrävande blir möjligt. 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. Emellertid kan det enligt Riksdagskommittén inte ställas garantier för att en person tillträder som inte uppfyller de högt ställda kraven. Detta innebär att möjligheterna att kunna ompröva ett fortsatt innehav av ämbetet bör övervägas. Lika väl som bestämmelser bör finnas i regeringsformen om val av riksrevisor bör det i grundlagen också finnas bestämmelser om förfaranden och beslutsregler som skall gälla när en riksrevisor skall skiljas från ämbetet. Bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter skall kunna väcka frågan bör införas. Frågan om krav på kvalificerad majoritet för riksdagsbeslutet bör prövas. Skälen för att en riksrevisor skall skiljas från ämbetet skall vara av sådan natur att det är uppenbart för alla att innehavaren är olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. Här kan t.ex. en jämförelse göras med bestämmelserna om avsättning av riksbankschefen. Att skilja en riksrevisor från uppdraget bör dock vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen.

Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör enligt Riksdagskommittén regleras i regeringsformen, riksdagsordningen, en lag med instruktion för myndigheten samt en särskild revisionslag. Regeringsformen och riksdagsordningen skall innehålla bestämmelser om att revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet.

Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företrädare Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

Regeringen bör enligt förslaget tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras. I uppdraget bör ingå att utarbeta förslag till lag om den statliga revisionen. Utredningsarbetet bör bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att garantera den parlamentariska insynen i och inflytandet över ärendets fortsatta hantering. När det gäller förslag till grundlagsändringar bör regeringen lägga en proposition till riksdagen senast i december 2001. Vad gäller förslagen till lag om den statliga revisionen och instruktion för myndigheten bör regeringen återkomma till riksdagen i så god tid att den nya myndigheten kan bildas den 1 januari 2003. Regeringen bör också enligt förslaget låta utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten, vilket berör existerande myndigheter under såväl riksdagen som regeringen. Det är därför viktigt att man i utredningsarbetet utnyttjar sig av expertis från såväl Regeringskansliet som riksdagsförvaltningen och de berörda myndigheterna.

Det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) grundades 1953 med stöd av Förenta nationerna som en gemensam organisation för medlemsländernas nationella revisionsorgan (SAI). Organisationen har 170 medlemmar. Endast ett SAI kan finnas i varje land och verksamheten bör inrymma både årlig redovisningsrevision och effektivitetsrevision.

Vid INTOSAI:s möte i Lima år 1977 antogs en särskild deklaration om principerna för ett SAI:s ställning och uppgifter; den s.k. Limadeklarationen.

Enligt Limadeklarationen skall ett SAI vara oberoende i förhållande till revisionsobjektet och vara skyddat mot yttre påverkan. Även om statliga institutioner inte kan vara absolut oberoende eftersom de själva är en del av staten skall SAI tillförsäkras det funktionella och organisatoriska oberoende som är nödvändigt för att fullgöra dess uppgifter.

SAI och dess oberoende ställning skall fastställas i konstitutionen. Detaljer kan införas i vanlig lag. I synnerhet skall tillräckligt skydd garanteras genom en högsta domstol mot varje ingripande mot SAI:s oberoende och dess revisionsuppdrag.

SAI:s oberoende är ouplösligt knutet till medlemmarnas oberoende. Med medlemmar avses de personer som har att fatta beslut för SAI:s räkning och som ansvarar för dessa beslut inför en tredje part, dvs. ledamöter i beslutande kollektiv eller chefen för ett SAI organiserat som enrådgivningsmyndighet.

Medlemmarnas oberoende skall säkerställas av konstitutionen. Särskilt skall formerna för att skilja en medlem införlivas i konstitutionen och får inte försvaga medlemmarnas oberoende.

I sitt yrkesliv får SAI:s revisorer inte påverkas av revisionsobjekten och får inte stå i beroendeförhållande till dem.

SAI skall vara försett med tillräckliga ekonomiska medel för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Vid behov skall SAI vara berättigat att ansöka om nödvändiga ekonomiska resurser direkt hos det offentliga organ som beslutar om nationalbudget.

SAI skall ha rätt att använda de anslag som anvisas det under särskild anslagstitel på det sätt det anser det lämpligt.

SAI:s oberoende, föreskrivet i konstitution och lag, garanterar också en mycket hög grad av initiativ och självbestämmanderätt även när SAI uppträder som ombud för parlamentet och utför revisioner på dess uppdrag. Förhållandet mellan SAI och parlamentet skall föreskrivas i konstitutionen i enlighet med varje lands förutsättningar och krav.

SAI reviderar regeringen och dess myndigheter och institutioner. Detta betyder dock inte att regeringen är underordnad SAI. Framför allt är regeringen helt och ensam ansvarig för sina handlingar och underlåtelser och kan inte frita sig från ansvar genom att hänvisa till revisionens slutsatser eller expertåsikter från SAI.

SAI skall genom föreskrifter i konstitutionen ges befogenhet och skyldighet att årligen och självständigt rapportera sina slutsatser till parlamentet

Motionerna

Göran Magnusson m.fl. (s) yrkar i motion 2000/01:K324 att förslaget avslås. Motionärerna framhåller att det i de flesta statliga förvaltningsorgan och statliga bolag bland styrelseledamöterna finns företrädare för allmänintresset, ofta utsedda bland dem som i demokratiska val utsetts att företräda befolkningen. Detta gäller även revisionsverksamheten och är ett värdefullt bidrag för att öka den allmänna insynen som i sin tur skapar legitimitet för verksamheterna. Revisionsverksamheten genom förtroendevalda utgör ett viktigt och angeläget inslag i svensk demokrati. Det kan aldrig vara fråga om något totalt oberoende, bl.a. eftersom anslag till arbetet måste beviljas av ett organ som kan bestämma nödvändiga skatter. Den svenska förvaltningsmodellen med förhållandevis självständiga myndigheter innebär tillsammans med offentlighetsprincipen och regeringens kollektiva beslutanderätt att Sverige skiljer sig markant från det dominerande mönstret i Europa. En förutsättning för att denna självständighet skall gå att förena med demokratiska principer är att både regering och riksdag förfogar över väl fungerande instrument för uppföljning, utvärdering och heltäckande granskning. För att tillgodose kraven i lagen om statsbudgeten måste regeringen kunna verifiera såväl effektivitet som god hushållning i statlig verksamhet. Regeringen har bl.a. därför behov av ett starkt revisionsorgan som hanterar både årlig revision och effektivitetsrevision. Den svenska modellen med ett oberoende riksrevisionsverk underställt regeringen har bidragit till att myndigheterna i ett internationellt perspektiv är mycket effektiva. Motionärerna vill behålla den svenska modellen för revisionen.

Motionärerna framhåller att förslaget innebär att en ny myndighet skall bildas den 1 januari 2003 och att grundlagsförslag läggs fram senast i december 2001. Beredningstiden – inklusive remissbehandling av de begärda förslagen – blir därigenom synnerligen kort. Att lägga kommitténs förslag till grund för lagstiftning synes föra avsevärt längre än vad som krävs för att stärka den statliga revisionens ställning samtidigt som det är mycket tveksamt om beredningsunderlaget kommer att hålla den kvalitet som riksdagen normalt brukar kräva när det gäller förändringar i regeringsformen.

Motionärerna framhåller vidare att en översyn av den statliga revisionen dock bör ske och att viktiga utgångspunkter bör vara att revisionen skall bedrivas professionellt och oberoende av en myndighet underställd regeringen samt att riksdagens organisation för granskning och uppföljning bör förstärkas under fortsatt starkt inflytande från de folkvalda. Revisionen bör vara så utformad att regeringen kan uppfylla sin författningenliga roll, och revisionens särställning bör lagfästas.

Kenneth Kvist och Mats Einarsson (v) begär i motion 2000/01:K2 ett fortsatt utredningsarbete av frågan i hela dess vidd innan ett förslag kan genomföras, ett utredningsarbete som inte bara ställer frågan hur utan även om och vad som bör genomföras av Riksdagskommitténs förslag.

Sverige har ofta tjänat som en internationell förebild när det gäller kontrollmakten, och Sverige intar en tätposition i fråga om revisionens djup och effektivitet. Den svenska författningsmodellen med förhållandevis självständiga myndigheter är annorlunda än i många andra länder. De politiska organen har kontrollorgan för att se till att myndigheterna följer de politiskt fattade besluten. Regeringen behöver ett starkt stabsorgan.

Den förändring som innebär att en riksrevisor tillsätts innebär att man tar bort en del av riksdagens granskningsfunktion från de folkvalda. Förslagets kärna är att ett parlamentariskt organ avskaffas och ersätts med ett ämbetsmannalett organ. Om ett krav på oberoende diskvalificerar folkvalda ledamöter från att delta i och styra revisionsprocessen så ligger i detta ett ifrågasättande av den representativa demokratin i allmänhet och folksuveränitetstanken i synnerhet. Tanken att en oberoende, förment ovan samhällets olika sociala skikt stående riksrevisor skulle ge revisionen en högre kvalitet än den sammanvägda erfarenhet som finns i en styrelse av folkvalda torde vara oriktig. Riksdagskommittén har enligt motionerna inte belyst problematiken kring hur riksdagens egen kontrollmakt faktisk beskärs genom dess förslag. De författningsmässiga konsekvenserna av riksrevisorsfunktionen bör utredas vidare. De budgetmässiga konsekvenserna av ett genomförande av förslaget måste vara klarlagda innan ett förslag genomförs.

I motion 2000/01:K1 av Per Lager m.fl. begärs att samtliga riksdagspartier skall vara garanterade representation bland de 11 ordinarie ledamöterna i den styrelse som föreslås väljas av riksdagen. Att suppleanter har yttranderätt och rätt att anmäla avvikande mening räcker inte.

I samtliga motioner från den allmänna motionstiden år 1999 begärs en stärkt statlig revision. Per Unckel m.fl. (m) begär i motion 1999/2000:K349 (yrkande 1) ett tillkännagivande till regeringen om inrättandet av ett revisionsorgan underställt riksdagen. Revisionsorganet bör ges ett lagreglerat mandat och ledas av en chef med lång förordnandetid, som inte går att förlänga. Myndighetschefen och vice riksrevisorer skall utses av riksdagen eller av ett fullmäktige utsett av riksdagen. Det bör undersökas om det nya revisionsorganets arbete – utöver den effektivitetsrevision som Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer utför – också bör innefatta den årliga revisionsgranskningen. Vid sidan av generaldirektören bör det finnas en parlamentariskt sammansatt styrelse eller fullmäktige vars inflytande över verksamheten bör begränsas till att diskutera arbetsplaneringen och bereda val av myndighetschef och vice riksrevisorer. Huvudsyftet med styrelsen eller fullmäktige är att skapa förankring i det parlamentariska arbetet, inte att bereda enskilda politiker något direkt inflytande över själva revisionsrapporten. Per Richard Molén (m) begär i motion 1999/2000:K314 att Riksrevisionsverkets organisation och resurser sammanfogas med Riksdagens revisorer. Henrik S Järrel begär i motion 1999/2000:K316 att riksdagen antar principen att riksrevisionens funktion skall utföras av ett i grundlagen angivet, från regeringen helt fristående organ och att riksdagen av regeringen begär förslag till lagstiftning och följdåtgärder i enlighet med detta.

Lars Leijonborg m.fl. (fp) begär i motion 1999/2000:K315 att ett nytt starkt revisionsorgan, kallat Riksrevisionen, inrättas under riksdagen och

tillförs resurser från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Riksrevisionen bör ges en ställning liknande Riksbankens. Den ledande tjänstemannen, riksrevisorn, bör ha en jämförelsevis lång mandatperiod, t.ex. sex år, med möjlighet till förlängning med högst sex år och väljas av riksdagen. Ett politiskt ledningsorgan bör finnas, men konstruktionen bör hindra att politiska hänsyn tas i den löpande verksamheten. Riksrevisorn skall ges en stark ställning i grundlagen, och i en revisionslag skall finnas bestämmelser om verkets uppgifter och arbete, rätt till information, former för rapportering m.m. Riksdagskommittén bör genom tilläggsdirektiv av talmanskonferensen få i uppdrag att lägga fram ett förslag i enlighet med detta. Karin Pilsäter (fp) hänvisar i sin motion 1999/2000:Fi510 (yrkande 6) till denna motion och understryker att det är viktigt att Riksdagskommitténs arbete leder fram till en sådan förändring.

Ingvar Svensson (kd) framhåller i motion 1999/2000:K317 att det behöver tas ett samlat grepp omkring den statliga revisionen. Den internationella modellen med oberoende förvaltningsrevision bör eftersträvas. Samtidigt kan det vara befogat att regeringen har en egen utvärderingsverksamhet liksom att riksdagen kan tänkas vara angelägen om att behålla sin nuvarande form av revisionsverksamhet. En oberoende revision bör rimligen ha samma ställning som Justitieombudsmannen, dvs. ligga under riksdagen men inte styras politiskt.

Åsa Torstensson m.fl. (c) anför i motion 1999/2000:K342 att merparten av Riksrevisionsverkets resurser och uppgifter bör flyttas över till ett stärkt revisionsorgan under riksdagen med demokratisk förankring och kontroll. Motionärerna utgår från att regeringen behöver en internrevision men anser att regeringen själv får ombesörja detta. Riksdagskommittén bör ges i tilläggsuppdrag att belysa en revision i enlighet med vad som anförts i motionen.

Per Rosengren (v) framhåller i motion 1999/2000:K337 (yrkandena 1 och 2) att revisionen skall vara så oberoende som möjligt i förhållande till sina uppdragsgivare och till de instanser som skall granskas. Oberoendet skall gälla såväl valet av revisionsobjekt som genomförandet av revisionen. Det finns knappast något revisionsorgan i världen som är helt oberoende, och det är också en fråga hur oberoende definieras, men det är enligt motionen möjligt att ändra organisationen så att den statliga revisionen blir mer oberoende än i dag. Riksrevisionsverkets effektivitetsrevision bör flyttas över till Riksdagens revisorer. Det finns dock ett oberoendeproblem med denna lösning eftersom de politiska revisorerna har ett visst inflytande över urvalet av revisioner. Dessutom förekommer – mot bakgrund av att besluten nästan alltid är enhälliga – inte sällan att de professionella revisorernas rapporter ”tvättas” innan de redovisas. Det kan därför bli nödvändigt att fundera ytterligare över hur Riksdagens revisorer skall organiseras för att uppfylla de krav INTOSAI ställer på en oberoende revision.

Remissyttranden

Konstitutionsutskottet har remitterat förslaget till 36 myndigheter och organisationer, och 29 myndigheter och organisationer har yttrat sig över Riks-

dagskommitténs rapport. En förteckning över de 36 remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Yttranden har också inkommit från Riksbanken och Saco-medlemmarna vid Riksdagens Revisorer. Av de 36 remissinstanserna har 13 valt att inte svara eller avstår från ställningstagande i huvudfrågan. Övervägande delen av remissvaren i huvudfrågan är positiva till inrättandet av en oberoende riksrevision under riksdagen med motiveringar i linje med vad Riksdagskommittén anför. De tre mer negativa remissinstanserna, *JK*, *Riksförsäkringsverket* och *Naturvårdsverket* bygger sina ställningstaganden bl.a. på att den svenska modellen med förhållandevis självständiga myndigheter under regeringen är unik, och det medför att det inte finns lika stort behov som i andra länder av att garantera revisionsmyndighetens oberoende på det sätt som kommittén föreslår. Vidare understryks vikten av att regeringen har tillgång till ett eget organ för granskning av myndigheternas verksamhet. Förekomsten av två revisionsmyndigheter ifrågasätts som rationell och försvarbar. Risker för att oberoendet innebär en förstärkning av olika tjänstemannagrupperns ställning visavi den politiska nivån och politiskt förtroendevalda med försvagning av den parlamentariska demokratin berörs av Riksförsäkringsverket. *Radio- och TV-verket* framhåller att den nuvarande ordningen fungerar väl och anser att frågan behöver belysas ytterligare innan slutlig ställning tas.

Bland de positiva remissvaren finns en lång rad synpunkter i fråga om enskildheter i förslaget. Flera remissinstanser, *Justitieombudsmannen*, *Riksdagens revisorer*, *Svea hovrätt*, *Statskontoret*, *Socialstyrelsen*, *Ekonomistyrningsverket*, *Arbetsmarknadsstyrelsen*, *Konkurrensverket* och *Jusek*, pekar på regeringens behov av egna revisionsresurser, och Svea hovrätt betonar att frågan bör anses inrymma författningmässiga dimensioner. *Socialstyrelsen*, *Konsumentverket* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att risken för dubbelrapportering för myndigheterna bör uppmärksammas. *Konkurrensverket* anser det viktigt att ansvarsförhållandena mellan olika statliga institutioner som har att arbeta med uppföljning och utvärdering blir tydliga. Det kan annars finnas risk för motstridiga signaler.

Styrelsens roll i förhållande till revisionsmyndighetens oberoende berörs av flera remissinstanser. *Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet* framhåller att man noggrannare bör pröva en organisation där självständigheten i revisionen garanteras, utan att kontrollen över hur riksdagens intentioner förverkligas helt blir en fråga för ämbetsmän. En organisation där riksdagens legitimitet på ett bättre sätt blev en tillgång för det nya revisionsorganet förordas, inte minst eftersom den framtida revisionens uppdrag bör vidgas från fokuseringen på ekonomivärden till att också ta demokrativärden på allvar. *Riksrevisionsverket* anser att styrelsen, som föreslås utgöra en integrerad del av myndigheten och få beslutsbefogenheter som medför en uppenbar risk för att kraven på oberoende inte uppfylls, i stället borde benämnas t.ex. ”den parlamentariska revisionsnämnden”. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att styrelsen bör ha en rådgivande funktion. *Statskontoret* anser att en styrelse inte bör utses. *SACO* anser att den föreslagna sammansättningen av styrelsen strider mot Limadeklarationens princip att ett SAI skall kunna ansöka om tillräckliga resurser direkt hos organ som fastställer statsbudgeten samt att riksrevisorn och andra än riksdagsledamöter bör ges plats i styrelsen.

Enligt *Vattenfall* förefaller en styrelse med 11 medlemmar organisatoriskt onödigt tung.

2000/01:KU8

Statistiska centralbyrån understryker att varken riksdagen eller regeringen bör lägga uppdrag på den nationella revisionsmyndigheten. En återkommande kritik (*JO, Svea hovrätt, Kammarkollegiet, Revisorsnämnden, Riksrevisionsverket, Vattenfall och Jusek*) riktar sig mot förslaget att styrelsen skall avge formellt yttrande över Riksrevisionens granskningsplan. *Riksdagens revisorer* däremot framhåller vikten av att revisionen har en stark förankring i riksdagen och förordar att styrelsen ges en starkare roll genom att besluta om granskningsplan och de färdiga granskningarna. Också *Lunds universitet* föreslår att styrelsen skall besluta granskningsplan. *JO, Riksdagens revisorer, Revisorsnämnden och Riksrevisionsverket* vänder sig mot att styrelsen skall fastställa myndighetens årsredovisning. *Kammarkollegiet* anser att det är tveksamt att styrelsen skall besluta om budgetframställan och anser att rapporterna från effektivitetsrevisionen bör överlämnas till riksdagen av riksrevisorn. Enligt *Vattenfall* förefaller det inte lämpligt att inskränka Riksrevisionens oberoende ställning och ansvar genom att Årliga rapporten och rapporter från effektivitetsrevisioner skall kunna förses med styrelsens kommentarer och reservationer.

Svea hovrätt anser att det i det fortsatta utredningsarbetet bör ingå att utreda om det finns behov för riksdagen av att även framöver ha möjlighet att – bl.a. såsom ett led i riksdagens finansmakt och budgetpolitik – kunna initiera granskning av den statliga revisionsverksamheten.

Riksdagens revisorer och Statskontoret anser att revisionsmyndigheten bör ledas av ett kollegium som gemensamt besitter beslutsbefogenheten över revisionsrapporterna. *JO* pekar på att erfarenheterna av en modell med fyra valda ombudsmän, varav en administrativ chef, är mycket goda. Riksrevisorns förordnandetid tas upp av vissa instanser. *Riksrevisionsverket* föreslår en nioårig förordnandetid. *JO* anser att en förordnandetid i första hand på fyra år med möjlighet till omval är att föredra. *Statskontoret* föreslår att ledamöterna i ett styrande kollegium, bestående av en myndighetschef och ett antal vice myndighetschefer, utses på sex år. *Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet* anser att riksrevisorn bör vara praktiskt taget oavsättlig. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att riksrevisorns erfarenhet inte behöver vara förvärvad inom statsförvaltningen.

Riksdagens revisorer pekar på vikten av bl.a. ett brett inflöde av granskningsförslag från riksdagsutskottet, enskilda riksdagsledamöter och allmänheten.

Svea hovrätt tar upp frågan om myndighetschefen bör ges rätt att hos riksdagen väcka frågor liknande den rätt Justitieombudsmannen har i fråga om författningsändringar eller annan åtgärd från statens sida som uppkommit under granskningsverksamheten.

Riksdagens revisorer anser att beredningen av rapporterna över den årliga revisionen och årsredovisningen från regeringen bör beredas av konstitutionsutskottet i stället för finansutskottet.

Statskontoret anser att det för den nya revisionsmyndigheten inte bör göras undantag för ”den administrativa praxis som tillämpas i regeringsarbetet”.

Ekonomistyrningsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen påpekar att förut-sättningarna för normering av den statliga redovisningen och formerna för samverkan mellan revisionen och normeraren bör behandlas i det fortsatta utredningsarbetet, liksom Riksrevisionsverkets nuvarande uppgift att granska underlaget till årsredovisningen för staten.

Jordbruksverket understryker förhållandet att EU:s regelverk ställer krav på revision av EU-stöd.

Vattenfall anser att uppföljningsansvar för avgivna rapporter/förslag torde kunna vara en värdefull del av riksrevisorns totala ansvar.

JK anser att en fråga som bör övervägas i det fortsatta arbetet är vem som skall utöva tillsyn över den nya myndigheten.

Finansutskottets yttrande

Sammanfattningsvis ställer sig finansutskottet med vissa förtydliganden bakom Riksdagskommitténs förslag. Finansutskottet anser att det principiellt är rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet och framhåller värdet av en stark och oberoende revision. Genom en stark revision förbättras underlaget för det politiska systemets beslut. Revisionens oberoende skall förstås som att granskarna själva skall kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständigheten i dessa delar är helt avgörande för granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet. Det är sedan de politiskt ansvarigas sak att avgöra om några åtgärder är påkallade eller ej.

Finansutskottet framhåller att styrelsen kan bidra med värdefull kunskap om vad som kan bli föremål för granskning och att det ligger i riksrevisorns eget intresse att få kännedom om förslag till lämpliga granskningar. Riksdagens utskott kan, med sin kännedom om respektive sakområde, också komma med förslag som är av intresse för revisionsorganet. Uppslag till granskningar kan således komma från olika håll, t.ex. styrelsen, utskotten, den allmänna debatten och massmedierna. Innan riksrevisor fastställer granskningsplanen kommer det rimligen i praktiken att ske en dialog – och inte bara ett formellt yttrandeförfarande – mellan styrelsen och riksrevisor.

Finansutskottet hänvisar till att förslaget innebär att de parlamentariska representanterna ges insyn i det löpande revisionsarbetet och kan ge uppslag till hur det bör bedrivas. Styrelsen deltar dock inte i utformningen av revisionsrapporterna i bemärkelsen att den avgör vad som skall stå i dem. Även om det således ytterst är riksrevisor som avgör vad en revisionsrapport skall innehålla är det en självklarhet att riksrevisor aldrig kan besluta om huruvida åtgärder skall vidtas med anledning av en revision. Det är bara de politiskt ansvariga som kan avgöra om åtgärder som kräver riksdagens och regeringens medverkan skall vidtas.

Finansutskottet vill framhålla att revisionsmyndighetens årliga rapport bör innehålla väsentliga iakttagelser från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Finansutskottet vill vidare framhålla vikten av att regeringen även framdeles redovisar vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser (regeringen kan naturligtvis göra bedömningen att någon åtgärd inte är påkallad, och då får detta redovisas). Vidare vill finansutskottet un-

derstryka vikten av att revisionsrapporternas genomslag genomgående följs upp. Det kan också enligt finansutskottet finnas anledning att inrätta en ordning som innebär att externa granskare analyserar revisionsrapporternas kvalitet.

Finansutskottet förutsätter att en oklarhet om huruvida Riksrevisionens revisionsberättelse skall överlämnas direkt till finansutskottet eller till riksdagen reds ut i det fortsatta arbetet. Finansutskottet gör den tolkningen att revisionsberättelsen skall överlämnas direkt till finansutskottet.

Finansutskottet ser ingen anledning till att några förändringar sker av utskottets hantering av revisionsfrågorna, utöver de uppenbara förändringar som följer av att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket ersätts av en ny revisionsmyndighet. Finansutskottets ansvar för ärenden om statlig revision (riksdagsordningen 4.6.2) bör således kvarstå, inte minst eftersom den statliga revisionen och dess iakttagelser spelar en viktig roll i den statliga ekonomistyrningen. I enlighet med fackutskottsprincipen bör därför finansutskottet bereda ärenden om den nya revisionsmyndigheten. Det kan således ifrågasättas om inte uppgiften att förbereda val av riksrevisor borde åligga finansutskottet snarare än konstitutionsutskottet. Finansutskottet har genom sin beredning av frågorna god kännedom om området och om lämpliga kandidater för uppdraget som riksrevisor. Vidare vill finansutskottet påpeka att de överväganden som låg till grund för att finansutskottet skall svara för externrevisionen av den revisionsmyndighet som ligger under riksdagen såvitt utskottet kan bedöma är fortsatt giltiga (bet. 1998/99:KU16, ytr. 1998/99:FiU2y).

Finansutskottet finner inget skäl till att ställa sig bakom motion K1 (mp) om styrelsens sammansättning. Om konstitutionsutskottet intar en mer positiv hållning till motionen ser finansutskottet emellertid inga hinder för det.

I en avvikande mening (s, mp) framhålls att fyra viktiga grundprinciper kan sättas upp för en revision som syftar till att förstärka medborgarnas insyn och inflytande. För det första måste revisionen ha full *integritet* i förhållande till dem som revideras, vilket inte behöver stå i motsättning till att regeringen skall kunna ha möjligheter att bl.a. genom revision kontrollera sina myndigheters arbete. För det andra måste revisionen utföras av personer med *kompetens* på högsta nivå. För det tredje måste revisionen präglas av *pluralism*, bl.a. i fråga om initieringen av revision, dvs. besluten om vad som skall revideras. Det är orealistiskt att tro att en enda person skulle kunna vara bäst skickad att bedöma alla tänkbara skäl att initiera en revision. För det fjärde måste revisionsverksamheten utformas med ett så starkt *folkligt inflytande* som möjligt. Det framhålls att revisionsverksamhet, liksom annan kontrollverksamhet, ställer särskilda krav på det folkliga inflytandets utformning, något som ofta har försumrats i diskussionen. I stället för att den nya myndigheten leds av en riksrevisor bör ett kollegium utses, bestående av tre personer. Vidare bör initiativ till en revision av en miljömyndighet t.ex. kunna komma från en miljöorganisation och initiativet till andra revisioner kunna tas av t.ex. handikapporganisationer, fackföreningar eller företag. Enskilda medborgare skall kunna föreslå revisioner på samma enkla sätt som de kan anmäla ett ärende till Justitieombudsmannen.

Även om det finns många sätt för riksdagen att utöva sin kontroll av regeringen och myndigheterna – konstitutionsutskottets granskning, uppföljningar, utvärderingar m.m. – kan det ändå vara viktigt att bevara en möjlighet för riksdagen och riksdagens partier att initiera och få genomfört en granskning i form av revision som de bedömer som särskilt angelägen för att kunna fullgöra sin parlamentariska granskningsuppgift. Möjligheten till initiering av revision på detta sätt skulle kunna prövas i samband med den utredning som regeringen skall tillsätta för att genomföra Riksdagskommitténs förslag. En initieringsmöjlighet kan öppnas utan att bryta principen att den nya revisionsmyndigheten inte skall motta några som helst uppdrag utifrån. Motionsyrkandet att samtliga riksdagspartier skall vara representerade av en ordinarie ledamot i den nya myndighetens styrelse tillstyrks och ett vetenskapligt råd knutet till myndigheten förordas.

I ett särskilt yttrande (v) anförs att man är beredd att medverka till ett beslut om den statliga revisionen som kan samla en bred majoritet i riksdagen.

Utskottets bedömning

Det statliga anslaget år 2000 för Riksrevisionsverket är ca 156 miljoner kronor. Kostnaden för den årliga revisionen uppgick år 1999 till ca 113 miljoner kronor och för effektivitetsrevisionen till ca 38 miljoner kronor. Cirka 30 miljoner av kostnaden täcks av avgifter. Kostnaden för resultatområdet Regeringsuppdrag uppgick till ca 20 miljoner kronor och ersattes med 15 miljoner kronor av regeringen. Kostnaden för Riksrevisionsverkets egeninitierade effektivitetsrevision var 37,6 miljoner kronor. För Riksdagens revisorer uppgick anslaget till ca 23,5 miljoner kronor. Personalmässigt sett är Riksrevisionsverket tio gånger större än Riksdagens revisorer.

Som Riksdagskommittén framhållit bygger den nuvarande fördelningen av den statliga revisionens resurser mellan regering och riksdag inte på någon principiell politisk avvägning. Den offentliga verksamhetens expansion har inte följts av en motsvarande utbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Någon sammanhållen prövning av utformningen av den statliga kontrollmakten har inte gjorts i modern tid.

I likhet med flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan delar konstitutionsutskottet Riksdagskommitténs och finansutskottets principiella utgångspunkt att den nationella revisionen bör ligga under riksdagen. Genom att den statliga externa revisionen samlas läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Detta är också en ordning som bättre överensstämmer med vad som gäller i övriga Europa, där alla nationella revisionsorgan (SAI) är knutna till parlamentet, även om en majoritet av dem också rapporterar till regeringen.

Utskottet delar vidare kommitténs och finansutskottets bedömning att förslaget om en sammanhållen statlig revision under riksdagen innebär att den statliga revisionen ges en starkare och mer oberoende ställning. En starkare revision innebär att underlaget för det politiska systemets beslut förbättras. Ett utökat oberoende och ett samlat ansvar bidrar till att öka förtroendet för

verksamheten. Granskningresultatens tillförlitlighet och trovärdighet är beroende av att granskarna själva väljer granskningsobjekt, självständigt bedriver granskningen och obundet formulerar vad man kommit fram till.

I likhet med Riksdagskommittén och finansutskottet anser konstitutionsutskottet således 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.

Utskottet delar således Riksdagskommitténs och finansutskottets principiella utgångspunkter och anser att de inslag av inflytande från riksdagens sida som föreslås är en lämplig avvägning som ändå ger revisionsmyndigheten en tillräckligt oberoende ställning. Dessa inslag är bl.a. inrättandet av en styrelse och styrelsens yttrande över granskningsplanerna, styrelsens förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, Årliga rapporten och revisionen av Statens årsredovisning samt styrelsens skyldighet att besluta budgetframställan och fastställa myndighetens årsredovisning.

På några punkter vill utskottet dock förorda andra lösningar. Utskottet vill därvid understryka sin utgångspunkt att inte någon statlig verksamhet skall vara undandragen en oberoende revision.

Riksdagskommitténs förslag innebär att det skall finnas en styrelse som tillgodoser riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten och att denna styrelse skall utgöras av ett parlamentariskt sammansatt organ med elva ledamöter som väljs av riksdagen. Under förutsättning av att sammansättningen skall vara någorlunda proportionell innebär emellertid en sådan ordning att alla riksdagspartier inte skulle kunna bli representerade med ordinarie ledamöter i styrelsen.

Utskottet delar bedömningen i motion 2000/01:K1 (mp) om värdet av att alla riksdagspartier är representerade med ordinarie ledamöter i revisionsmyndighetens styrelse. Det är också angeläget att styrelsens sammansättning inte alltför mycket avviker från proportionerna i riksdagens kammare och att styrelsen inte blir för stor. Det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas med samtliga dessa förutsättningar i stället för den av Riksdagskommittén förordade utgångspunkten att styrelsen skall ha elva ordinarie ledamöter. En möjlighet kan vara att ett visst minsta antal styrelseledamöter föreskrivs i regeringsformen eller riksdagsordningen med ett utrymme för valberedningen att inför varje val av styrelsen bestämma en större styrelse.

Riksdagskommitténs förslag innebär vidare att myndigheten skall ledas av en riksrevisor. Riksdagens revisorer och Statskontoret föreslår i sina remissvar att revisionsmyndigheten i stället skall ledas av ett kollegium som gemensamt besitter beslutskompetens i fråga om revisionsrapporterna. Revisionsmyndigheten sägs därmed bli mindre sårbar och det skapas möjlighet att revisionens ledning tillförs en bredare kompetens. En liknande ordning gäller för Riksbanken. Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen leds Riksbanken således av en direktion. Direktionen består enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen, som dock kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjäns-

teman i Riksbanken. Enligt utskottets mening finns det således omständigheter som talar för att den nya riksrevisionen skall ledas av fler än en riksrevisor. För att uppnå en mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorar i tydlighet och effektivitet är det enligt utskottets mening lämpligt att antalet personer i myndighetsledningen blir tre.

Utskottet är dock inte berett att ställa sig bakom en ordning för den nya revisionsmyndigheten som innebär ett krav på gemensamma beslut när myndighetsledningen består av flera personer. Det är enligt utskottets mening inte en lämplig ordning att bedömningar i en granskningsrapport eller om lämpliga granskningsobjekt skall vara föremål för majoritetsbeslut. Justitieombudsmannen har i sitt remissvar pekat på möjligheten att överväga en lösning liknande den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän. Denna modell kännetecknas av att granskningsverksamheten utförs helt självständigt av fyra av riksdagen valda ombudsmän och att myndigheten i administrativt hänseende leds av den av riksdagen utsedde chefen. Utskottet anser således att myndigheten inte som Riksdagskommittén föreslagit bör ledas av en riksrevisor utan att ledningen bör utgöras av tre personer med självständig beslutsbefogenhet för var och en av dem. Det kan naturligtvis ifrågasättas om administrativa frågor skall avgöras kollegialt eller av endast en av dem med stöd av delegationsmöjlighet. Ett annat alternativ är att en av de tre tjänsterna inrättas som en cheftjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Enligt utskottets mening bör formerna för beslutsfattandet i administrativa frågor, liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

Med hänsyn till revisionens fristående uppgift anser utskottet att rätten för myndighetens ledande ämbetsmän att väcka förslag till riksdagen som Riksdagskommittén föreslagit bör begränsas till frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

När det gäller mandattiden för en riksrevisor har Riksdagskommittén utan närmare motivering föreslagit att den bestäms till sju år utan möjlighet till omval. Flera remissinstanser har föreslagit andra mandattider. Bland annat har Statskontoret föreslagit en sexårig mandatperiod för myndighetschefen och vice myndighetschefer. En sådan ordning gäller för Riksbankens direktion. Enligt utskottets mening kan det vara lämpligt att frågan om huruvida mandatperioden skall vara sex eller sju år lämnas åt det fortsatta utredningsarbetet.

I samband med inrättandet av den nuvarande ledningsstrukturen för Riksbanken föreskrevs i en övergångsbestämmelse att när Riksbankens direktion första gången utsågs skulle en av ledamöterna väljas för sex år, en för fem år, en för fyra år, en för tre år, en för två år och en för ett år. Enligt utskottets mening är det lämpligt att också de tre ledande ämbetsmännen i Riksrevisionen inledningsvis väljs för perioder av olika längd. Den närmare frågan om hur detta bör genomföras bör lämnas åt det fortsatta utredningsarbetet.

Svea hovrätt har understrukit att frågan om formerna för skiljande av riksrevisor från ämbetet noggrant måste belysas mot bakgrund av att den ordning med kvalificerad majoritet för sådana beslut som lyfts fram är en principiell nyordning. Utskottet delar denna bedömning och vill framhålla att det förhållandet att myndigheten skall ledas av tre personer gör att behovet av speciella

beslutsregler i riksdagen inte är lika angeläget som om verksamheten skulle ledas av en enda riksrevisor. När det gäller skälen för skiljande från anställningen vill utskottet liksom Riksdagskommittén hänvisa till att en jämförelse kan göras med bestämmelserna om skiljandet av en ledamot i riksbanksdirektionen från hans anställning. Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen får riksbanksfullmäktige skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sin uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksdagskommitténs förslag väcker frågan om hur riksdagens behov av översyner för egen del skall kunna tillgodose i framtiden. Visserligen kan förutsättas att den nya revisionsmyndigheten i hög grad kommer att vara öppen för önskemål från utomstående, särskilt från riksdagens utskott. En utgångspunkt för den nya revisionsorganisationen är emellertid att myndigheten skall vara oberoende och själv skall välja hur dess resurser skall användas. Myndighetens trovärdighet bygger bl.a. på att den själv väljer granskningsobjekt. Det är därför rimligt att anta att myndigheten kommer att välja att inte avsätta de resurser som behövs för att tillgodose alla önskemål som framförts från utskott eller ledamöter. Riksdagen har emellertid ett legitimt behov av att granska statens verksamhet inom skilda områden genom insatser av revisionell karaktär.

I detta sammanhang kan nämnas att Riksdagskommittén har i uppdrag att finna metoder för att utveckla utskottets arbete med uppföljning och utvärdering och överväga behovet av förändringar i riksdagens och utskottets arbetsformer i syfte att stärka riksdagens uppföljning och kontroll av beslut och dess granskning av regering och förvaltning. I detta arbete har redovisats distinktioner bl.a. av begreppet revision respektive begreppen uppföljning och utvärdering. *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.

Förhållanden som inom riksdagen uppfattas som angelägna att undersöka bör enligt utskottets mening inte lämnas utanför en möjlighet till granskning av revisionsliknande karaktär. Utskottet anser därför att det bör införas en möjlighet för riksdagens utskott att beställa särskilda utredningsinsatser av detta slag. För detta ändamål behövs särskilda resurser. Utskottet anser därför att det bör inrättas ett särskilt anslag för sådana insatser.

De granskningar av revisionsliknande slag som det kan finnas behov av inom riksdagen bör enligt utskottets mening – på grund av vikten av oberoende för den nya revisionsmyndigheten – genomföras vid sidan av revis-

ionsmyndigheten. Några uppdrag av detta slag bör således inte kunna läggas hos denna myndighet.

Det är fråga om förhållandevis resurskrävande uppdrag och det kan förut-sättas att någon form av samordning och prioritering av önskemålen från utskotten måste göras inom ramen för det anslag som anvisas för utskottens revisionsliknande undersökningar. Enligt utskottets mening bör ett parlamentariskt sammansatt organ ges bestämmande inflytande i fråga om denna samordning och prioritering. Utskottet anser att frågan om hur denna samordningsuppgift skall organiseras bör bli föremål för fortsatt utredning inom riksdagen. Mot bakgrund av att revisionsmyndighetens styrelse kommer att ha en god överblick över vilka områden som är eller kan förväntas bli föremål för effektivitetsrevision av Riksrevisionen kan styrelsen bidra med värdefull kunskap när det gäller att bedöma behovet av och tidpunkten för de begärda undersökningarna. Enligt utskottets mening bör det fortsatta utredningsarbetet därför bedrivs med den utgångspunkten att revisionsmyndighetens styrelse skall ges ett bestämmande inflytande när det gäller samordning och prioritering – men inte egna granskningsinitiativ – i fråga om de aktuella undersökningarna inom ramen för det särskilda anslaget. Frågan om formerna för samordnings- och prioriteringsuppgiften och beslutsfunktionen när det gäller fördelningen av medel från det särskilda anslaget för revisionsliknande uppdrag bör överlämnas till riksdagsstyrelsen för utredning på det sätt riksdagsstyrelsen finner lämpligt. Riksdagsstyrelsen bör ges i uppdrag att föranstalta om denna utredning.

I en avvikande mening (s och mp) till finansutskottets yttrande föreslås att ett vetenskapligt råd knyts till revisionsmyndigheten. Syftet med ett sådant råd är att främja myndighetens kompetens och kompetensutveckling genom att bidra med råd om metoder och metodutveckling. Enligt utskottets mening kan ett sådant råd med rent metodologiska uppgifter vara ett värdefullt inslag i den nya organisationen. Utskottet anser således att ett vetenskapligt råd bör inrättas och knytas till revisionsmyndigheten.

Finansutskottet har mot bakgrund av sitt ansvar för beredningen av ärenden om statlig revision ifrågasatt om inte uppgiften att förbereda val av riksrevisor borde åvila finansutskottet i stället för konstitutionsutskottet. Finansutskottet har enligt yttrandet genom sin beredning av frågorna god kännedom om området och om lämpliga kandidater för uppdraget. Konstitutionsutskottet gör i denna fråga inte någon annan bedömning än Riksdagskommittén.

När det gäller tidpunkten för inrättande av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen anser utskottet i likhet med Riksdagskommittén att inriktningen bör vara att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Utskottet inser emellertid att det lagstiftnings- och organisationsarbete som behöver utföras är av förhållandevis stor omfattning, vilket kan innebära en risk för att ikraftträdandet behöver skjutas något.

Riksdagskommitténs förslag väcker också frågan om gränsdragningen mellan den nya revisionsmyndighetens verksamhet och konstitutionsutskottets grundlagsreglerade granskningsuppgifter. Statskontoret har i sitt remissvar anfört att det undantag från Riksdagens revisorers granskning som gäller ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet” inte bör gälla i den nya myndighetens verksamhet. Utskottet utgår från att frågan om

huruvida och på vilket sätt bestämmelsen skall överföras till en ny lag blir föremål för analyser i det kommande utredningsarbetet.

Utskottet vill vidare särskilt beröra frågan om regeringens eget behov av granskningar. Riksdagskommittén har framhållit att regeringens behov av särskild revisions- och utredningskapacitet får bedömas i särskild ordning och att det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning. Frågan kan emellertid ha vidare aspekter. En rad remissinstanser har understrukt regeringens behov av egna granskningsresurser. Svea hovrätt har i sitt remissvar understrukt att i det fortsatta utredningsarbetet bör beaktas regeringens behov av att även fortsättningsvis – som ett led i dess styrning och kontroll av myndigheterna under regeringen – kunna utföra viss egen revision av statsförvaltningen. Hovrätten hänvisar bl.a. till att den svenska förvaltningsmodellen där förvaltningsmyndigheterna enligt 11 kap. 6 § regeringsformen i huvudsak lyder under regeringen innebär att regeringen har en skyldighet att löpande följa myndigheternas verksamhet, bl.a. för att kunna bedöma hur de efterföljer olika politiska beslut. Frågan om den verkställande maktens kontrollfunktion utformas bör enligt hovrätten anses inrymma författningsmässiga dimensioner och riksdagen bör inte avhända sig sitt inflytande. Utskottet förutsätter att denna fråga närmare analyseras i det fortsatta utredningsarbetet. Enligt utskottets mening är det i det fortsatta utredningsarbetet rörande de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas.

Konstitutionsutskottet vill vidare understryka vad finansutskottet i sitt yttrande framhållit om vikten av att regeringen även framdeles redovisar vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser och att revisionsrapporternas genomslag genomgående följs upp. När det gäller finansutskottets bedömning att det kan finnas anledning att inrätta en ordning som innebär att externa granskare analyserar revisionsrapporternas kvalitet vill utskottet hänvisa till att inrättandet av ett vetenskapligt råd ger förutsättningar att genom förbättrade metoder bidra till en hög kvalitet på revisionsrapporterna.

Konstitutionsutskottet gör inte någon annan bedömning än finansutskottet när det gäller överlämnandet av Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen för staten. Frågan kan förutsättas klargöras i det fortsatta utredningsarbetet. Det bör också klargöras om den nya myndigheten skall fullgöra samtliga uppgifter som i dag fullgörs av Riksdagens revisorer, t.ex. revision av Riksbanken, och om finansutskottet skall svara för att revision sker av den nya revisionsmyndigheten. Konstitutionsutskottet delar vidare finansutskottets bedömning att dess ansvar för ärenden om statlig revision bör kvarstå och att finansutskottet därför – bortsett från beredningen av val av myndighetens tre ledande ämbetsmän – bör bereda ärenden om den nya revisionsmyndigheten.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det fortsatta utredningsarbetet bör bygga på följande riktlinjer:

- En sammanhållen revisionsmyndighet, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under

riksdagen under det första halvåret 2003. Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering.

- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet skall regleras i regeringsformen, riksdagsordningen, lag med instruktion för myndigheten och i en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet. Revisionslagen bör utformas med utgångspunkt i Riksdagskommitténs förslag (s. 40).
- Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- 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.
- Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen för riksdagens valperiod. Antalet ledamöter bör bestämmas så att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamot på ett sätt som i möjligaste mån speglar sammansättningen i riksdagens kammare samtidigt som styrelsen inte blir alltför stor. Ett visst minsta antal ledamöter i styrelsen kan anges i lag med möjlighet för valberedning att bestämma ett större antal. Lika många suppleanter som ordinarie ledamöter bör väljas. Valbara skall vara riksdagsledamöter och f.d. riksdagsledamöter.
- Styrelsens uppgifter skall vara att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, Årlig rapport och revisionen av Statens årsredovisning. I fråga om revisionen av Statens årsredovisning kan gälla att den i stället överlämnas direkt till finansutskottet. Styrelsen skall yttra sig över granskningsplan innan den fastställs av någon av de ledande ämbetsmännen. Styrelsen skall besluta om budgetframställan till riksdagen och fastställa myndighetens årsredovisning. Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet genom att myndighetens ledande ämbetsmän redovisar hur väl granskningsplanerna följs och föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna. Styrelsen deltar inte i själva revisionsprocessen och påverkar inte heller inriktningen på granskningsarbetet. Styrelsen deltar inte heller i utformningen av revisionsrapporterna. Till skrivelser, förslag och kommentarer skall kunna fogas reservationer och till yttrande över förslag till granskningsplan en avvikande mening.
- Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän valda av riksdagen efter förslag av konstitutionsutskottet, var och en med särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden. Mandatperioden skall vara sex eller sju år utan möjlighet till omval. Särskilda mandatperioder skall gälla för två av dem i inledningsskedet.
- De tre ledande ämbetsmännen skall av riksdagen kunna skiljas från tjänsten endast om det framstår som uppenbart att de är olämpliga att fortsätta sin tjänstgöring.
- Ingen av de tre ledande ämbetsmännen skall ingå i styrelsen.

- De ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både re-
dovisnings- och effektivitetsrevisionen.
- Rapporterna skall ges offentlig spridning omedelbart efter underteck-
nandet.
- De tre ledande ämbetsmännen skall gemensamt eller var för sig kunna
väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, orga-
nisation, personal eller verksamhetsformer.
- Ett vetenskapligt råd med uppgift att bidra med råd om metoder och
metodutveckling skall knytas till Riksrevisionen.
- Skrivelser och förslag från styrelsen och eventuella följdmotioner skall
beredas i de skilda fackutskotten.
- Samtliga granskningsrapporter – med anledning av såväl årlig revision
som effektivitetsrevision – skall undertecknas av ansvariga revisorer
inom Riksrevisionen (en av de tre ledande ämbetsmännen eller ansvarig
avdelnings- eller enhetschef i enlighet med intern arbetsordning) och
genast därefter expedieras.
- Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas
årsredovisningar skall expedieras direkt till regeringen och kopia tillstäl-
las berört fackutskott i riksdagen.
- De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av
myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten som
undertecknas av en eller samtliga tre ledande ämbetsmän. Den under-
tecknade rapporten skall genast expedieras till regeringen och därefter
föredras för styrelsen, som skall överlämna rapporten till riksdagen.
- Rapporterna från effektivitetsrevisionen skall genast expedieras till
regeringen och därefter föredras i styrelsen som skall ta ställning till om
rapporterna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till
riksdagen.
- Revisionsberättelsen över Statens årsredovisning skall genast expedieras
till regeringen och därefter föredras för styrelsen som skall överlämna
berättelsen till riksdagen alternativt finansutskottet.
- Rapporter och revisionsberättelser som gäller riksdagens egna organ
skall inte tillställas regeringen.

Inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet bör härutöver övervägas bl.a. frågor som gäller regeringens behov av egna granskningsresurser, behovet av en kvalificerad beslutsordning för att skilja de ledande ämbetsmännen från anställningen, den närmare sammansättningen av revisionsmyndighetens styrelse, huruvida revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall överlämnas till riksdagen eller finansutskottet samt ansvaret för revisionerna av riksdagens skilda organ, bl.a. den nya revisionsmyndigheten. Självfallet kommer under utredningsarbetets gång att aktualiseras även andra frågor som måste lösas inför inrättandet av den organisationen. Utskottet vill peka på att det i remissvaren tas upp en rad frågor som kan behöva övervägas närmare. Utskottet förutsätter att så sker i det fortsatta utredningsarbetet i den mån frågorna inte berörts ovan. Särskilt kan härvid nämnas de synpunkter som Riksbanken framfört om sin speciella ställning. Vidare kan det som

Ekonomistyrningsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen anfört finnas anledning att i det fortsatta utredningsarbetet klargöra formerna för normgivningen för den statliga redovisningen. Flera remissinstanser har pekat på risken för dubbelarbete för myndigheterna och för motstridiga signaler. Också denna fråga faller naturligt inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Som Riksdagskommittén framhållit bör utredningsarbetet bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att behovet av parlamentarisk insyn och parlamentariskt inflytande skall kunna tillgodoses. Om Riksdagskommitténs verksamhet upphört bör samråd i stället ske med riksdagsstyrelsen eller med det parlamentariska organ riksdagsstyrelsen bestämmer. I utredningen av de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten bör som Riksdagskommittén anfört expertis från såväl regeringskansli som riksdagsförvaltning och berörda myndigheter användas.

Riksdagens behov av egna resurser för insatser av revisionsliknande karaktär bör utredas genom försorg av riksdagsstyrelsen i enlighet med vad utskottet anfört.

Utskottet tillstyrker således motion 2000/01:K1 (mp) och föreslår med anledning av riksdagsstyrelsens förslag 1999/2000:RS1 yrkandena 1–3 att Riksdagskommitténs förordade riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen godkänns med de ändringar som framgår av vad utskottet anfört samt att riksdagen dels begär att regeringen lägger fram förslag till den grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras under det första halvåret 2003, dels begär att regeringen låter utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med bildandet av en ny statlig revisionsmyndighet.

När det gäller motionerna från den allmänna motionstiden 1999, 1999/2000:K314 (m), 1999/2000:K315 (fp), 1999/2000:K316 yrkandena 1 och 2 (m), 1999/2000:K317 (kd), 1999/2000:K337 yrkandena 1 och 2 (v), 1999/2000:K342 (c), 1999/2000:K343 (mp), 1999/2000:K349 yrkande 1 (m) och 1999/2000:Fi510 yrkande 6 (fp) innebär utskottets ställningstagande att samtliga motioner delvis tillstyrks. Motionerna 2000/01:K2 (v) och 2000/01:K324 (s) avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K1, med anledning av riksdagsstyrelsens förslag 1999/2000:RS1 och motionerna 1999/2000:K314, 1999/2000:K315, 1999/2000:K316 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:K317, 1999/2000:K337 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:K342, 1999/2000:K343, 1999/2000:K349 yrkande 1 och 1999/2000:Fi510 yrkande 6 samt med avslag på motionerna 2000/01:K2 och 2000/01:K324

- a) godkänner de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med de ändringar konstitutionsutskottet förordar,

- b) begär att regeringen efter utredning lägger fram förslag till riksdagen om de grundlagsändringar och den övriga lagstiftning som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras under det första halvåret 2003,
- c) begär att regeringen tillsätter en organisationskommitté med uppgift att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att en ny statlig revisionsmyndighet skall kunna bildas under första halvåret 2003 i enlighet med vad utskottet anför,
- d) uppdrar åt riksdagsstyrelsen att efter utredning återkomma till riksdagen med förslag som i enlighet med vad utskottet anfört tillgodoser riksdagens eget behov av revisionsliknande insatser.

Stockholm den 5 december 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s) och Peter Pedersen (v) .

Riksdagen och den statliga revisionen (förs. 1999/2000:RS1)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen samt de motioner som konstitutionsutskottet behandlar i sammanhanget. Finansutskottet avgränsar yttrandet till att avse riksdagsstyrelsens förslag samt de tre motioner som väckts efter det att förslaget lagts fram.

Utskottets överväganden

Riksdagsstyrelsens förslag i sammanfattning

Förslaget sammanfattas enligt följande i förslag 1999/2000:RS1 (s. 6):

- Riksdagskommittén föreslår att en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bildas under riksdagen den 1 januari 2003 enligt den principmodell som Riksdagskommittén förordar i detta betänkande.
- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen (RF), i riksdagsordningen (RO) och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och i RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens integritet.
- Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- Revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.
- I den modell som Riksdagskommittén förordar tillgodoses riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten av en parlamentariskt sammansatt styrelse som väljs av riksdagen. Det parlamentariska inflytandet skall ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas. Revisionsverksamheten leds av en Riksrevisor som väljs av riksdagen.
- Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Riksrevisionen rapporterar direkt till regeringen. Styrelsen kan lägga förslag och

avge kommentarer till riksdagen. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall tillgodose regeringens behov av revisionsrapporter i form av både årlig revision och effektivitetsrevisioner. Regeringens behov därutöver av särskild revisions- och utredningskapacitet av närmast internrevisionell natur får bedömas i särskild ordning. Det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning.

- Riksdagen bör hos regeringen begära att i enlighet med vad Riksdagskommittén föreslagit tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta förslag till grundlagsändring och övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003.
- Riksdagen bör vidare hos regeringen begära att låta utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med Riksdagskommitténs förslag att en ny statlig revisionsmyndighet skall bildas den 1 januari 2003.

Motionerna

Tre motioner som avser Riksdagskommitténs förslag har väckts.

I kommittémotion 2000/01:K324 av Göran Magnusson m.fl. (s) föreslås att riksdagen med avslag på riksdagsstyrelsens förslag tillkännager för regeringen vad i motionen anförts om ett stärkande av den statliga revisionen. Riksdagskommitténs förslag avvisas således men i motionen anförts att en översyn av den statliga revisionen dock bör ske.

I motion 2000/01:K2 av Kenneth Kvist (v) och Mats Einarsson (v) begärs att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över den statliga revisionen enligt vad som anförts i motionen. Enligt motionärerna krävs ett fortsatt utredningsarbete av frågan i hela dess vidd innan ett förslag kan genomföras, ett utredningsarbete som inte bara ställer frågan hur utan om och vad som bör genomföras av Riksdagskommitténs förslag.

I kommittémotion 2000/01:K1 av Per Lager m.fl. (mp) föreslås att riksdagen skall besluta att samtliga partier som finns representerade i riksdagen skall vara representerade bland de 11 ordinarie ledamöterna i den parlamentariskt sammansatta styrelsen som väljs av riksdagen.

Finansutskottets ställningstagande

Inledning

I likhet med Riksdagskommittén (s. 36) anser utskottet det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Genom att huvudmannaskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed kan både riksdag och regering få ett bättre kunskapsunderlag. Utskottet anser således att en revisionsmyndighet med samlat ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bör bildas under riksdagen. Den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsfor-

men, riksdagsordningen och i en särskild revisionslag. Den interna arbetsordningen bör samlas i en lag med instruktion för myndigheten.

Utskottet vill framhålla värdet av en stark och oberoende revision. Genom en stark revision förbättras underlaget för det politiska systemets beslut. Revisionens oberoende skall förstås som att granskarna själva skall kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständighet i dessa delar är helt avgörande för granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet. Det är sedan de politiskt ansvarigas sak att avgöra om några åtgärder är påkallade eller ej.

Styrelsen och revisionens oberoende

Utskottet vill kommentera styrelsen och revisionens oberoende närmare.

Som framgår av Riksdagskommitténs förslag är det avgörande för i vilken grad en revision kan betraktas som oberoende med vilken obundenhet de olika stegen i granskningsprocessen har bedrivits. Riksdagskommittén framhåller att ett oberoende granskningsorgan aldrig skall kunna försättas i en situation där det kan straffa sig att inte anta externa förslag till granskningar. Vidare är självständighet under genomförandet av granskningen och friheten att själv dra slutsatser av den genomförda granskningen ytterst centrala. Granskningsobjektet kan ges möjlighet att sakgranska granskningsrapporten, men det för oberoendet avgörande är huruvida granskarna mot sin egen övertygelse tvingas anpassa t.ex. slutsatserna.

Riksdagskommittén framhåller att riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten tillgodoses genom ett parlamentariskt sammansatt organ som väljs av riksdagen. Ett sådant organ kan komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och utgör ett viktigt komplement till de slutsatser som den tjänstemannalett granskningen lett fram till. Det parlamentariska inflytandet skall ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas. Det innebär bl.a. att styrelsen inte deltar i själva revisionsprocessen och inte påverkar inriktningen på granskningsarbetet.

Utskottet delar denna uppfattning men vill erinra om att Riksrevisorn, enligt Riksdagskommitténs förslag, underställer styrelsen granskningsplanen och att styrelsen yttrar sig över förslaget. Styrelsen kan bidra med värdefull kunskap om vad som kan bli föremål för granskning, och det ligger i Riksrevisorns eget intresse att få kännedom om förslag till lämpliga granskningar. Riksdagens utskott kan, med sin kännedom om respektive sakområde, också komma med förslag som är av intresse för revisionsorganet. Uppslag till granskningar kan således komma från olika håll, t.ex. styrelsen, utskott, den allmänna debatten och massmedier. Innan Riksrevisorn fastställer granskningsplanen kommer det rimligen i praktiken att ske en dialog – och inte bara ett formellt yttrandeförfarande – mellan styrelsen och Riksrevisorn.

Som Riksdagskommittén föreslår skall styrelsen löpande följa granskningsarbetet genom att Riksrevisorn föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna samt hur väl myndigheten följer den uppgjorda granskningsplanen. Enligt utskottets mening ges de parlamentariska representanterna

därmed insyn i det löpande revisionsarbetet och kan ge uppslag till hur det bör bedrivas. Styrelsen deltar dock inte i utformningen av revisionsrapporterna i bemärkelsen att den avgör vad som skall stå i dem. Även om det således ytterst är Riksrevisorn som avgör vad en revisionsrapport skall innehålla är det en självklarhet att Riksrevisorn aldrig kan besluta huruvida åtgärder skall vidtas med anledning av en revision. Det är bara de politiskt ansvariga som kan avgöra om åtgärder som kräver riksdagens och regeringens medverkan skall vidtas. Det är vidare styrelsen som avgör om revisionsrapporterna skall föranleda något förslag till riksdagen.

När det gäller utskottens roll kan finansutskottet konstatera att det är fackutskotten som bereder förslagen från styrelsen. Fackutskotten förutsätts också i övrigt ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering. Utskotten får också del av den årliga revisionens revisionsberättelser inom det egna området. Finansutskottet bereder Årsredovisningen för staten och den årliga rapporten och inhämtar yttranden från övriga utskott. Utskottet vill framhålla att revisionsmyndighetens årliga rapport bör innehålla väsentliga iakttagelser från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen.

Sammanfattningsvis ställer sig utskottet bakom Riksdagskommitténs förslag med de förtydliganden som görs i detta yttrande. Utskottet anser att motionerna K324 (s) och K2 (v) bör avstyrkas.

Uppföljning av revisionens iakttagelser

Utskottet vill erinra om att i den senaste årsredovisningen för staten (skr. 1999/2000:150) redovisar – och kommenterar – regeringen Riksrevisionsverkets iakttagelser från de flesta effektivitetsrevisioner det gångna året. Revisionsberättelser från den årliga revisionen (räkenskapsrevisionen) med anmärkning redovisas också i Årsredovisning för staten; dessa kommenteras dock framför allt i budgetpropositionen under berörd myndighet.

Utskottet vill framhålla vikten av att regeringen även framdeles redovisar vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser (regeringen kan naturligtvis göra bedömningen att någon åtgärd inte är påkallad och då får detta redovisas).

Vidare vill utskottet understryka vikten av att revisionsrapporternas genomslag genomgående följs upp. Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket gör sådana uppföljningar i dag, och utskottet förutsätter att man i det fortsatta utredningsarbetet rörande den nya revisionsmyndigheten beaktar att sådana uppföljningar regelbundet bör ske. Det kan också finnas anledning att inrätta en ordning som innebär att externa granskare analyserar revisionsrapporternas kvalitet.

Utskottet noterar att det är något oklart i förslaget om Riksrevisionens revisionsberättelse över Årsredovisningen för staten skall överlämnas till *finansutskottet* (som remitterar årsredovisningen till Riksrevisionen enligt vad som sägs på s. 40) eller, genom styrelsens försorg och med dess kommentarer och eventuella förslag, till *riksdagen* (som sägs på s. 41). Utskottet tolkar förslaget som att Riksrevisionens revisionsberättelse skall överlämnas direkt till finansutskottet. Utskottet förutsätter att denna oklarhet reds ut i det fortsatta arbetet. Den närmare hanteringen av Årsredovisningen för staten, revisionsberättelsen över densamma och av den årliga rapporten kan också bero på hur snabbt de hinner tas fram, vilket kan påverkas av det pågående förändringsarbetet av den ekonomiska styrningen i staten.

Övriga frågor

Riksdagskommittén behandlar inte samtliga frågor som måste lösas innan den nya myndigheten kan träda i funktion. T.ex. framgår det inte tydligt om den nya myndigheten skall fullgöra samtliga uppgifter som i dag fullgörs av Riksdagens revisorer, t.ex. revision av Riksbanken. Inte heller framgår det om finansutskottet skall svara för att revision sker av den nya revisionsmyndigheten på motsvarande sätt som finansutskottet numera svarar för att revision sker av Riksdagens revisorer.

Enligt Riksdagskommittén skall finansutskottet bereda rapporterna över den årliga revisionen och årsredovisningen från regeringen. Konstitutionsutskottet skall ansvara för beredningen av och förslag till vem som riksdagen skall utse till Riksrevisor. Finansutskottet noterar att Riksdagens revisorer i sitt remissvar till konstitutionsutskottet påpekar att det finns starka kopplingar mellan beredningen av chefstjänsten och beredningen av centrala dokument som myndighetens årsredovisning och budgetförslag, varför även dessa frågor enligt revisorerna bör beredas av konstitutionsutskottet.

Finansutskottet ser för sin del dock ingen anledning till att några förändringar sker av utskottets hantering av revisionsfrågorna, utöver de uppenbara förändringar som följer av att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket ersätts av en ny revisionsmyndighet. Finansutskottets ansvar för ärenden om statlig revision (riksdagsordningen 4.6.2) bör således kvarstå, inte minst eftersom den statliga revisionen och dess iakttagelser spelar en viktig roll i den statliga ekonomistyrningen. I enlighet med fackutskottsprincipen bör därför finansutskottet bereda ärenden om den nya revisionsmyndigheten. Det kan således ifrågasättas om inte uppgiften att förbereda val av Riksrevisor borde åligga finansutskottet snarare än konstitutionsutskottet. Finansutskottet har genom sin beredning av frågorna god kännedom om området och om lämpliga kandidater för uppdraget som Riksrevisor.

Vidare vill utskottet påpeka att de överväganden som låg till grund för att finansutskottet skall svara för externrevisionen av den revisionsmyndighet som ligger under riksdagen såvitt utskottet kan bedöma är fortsatt giltiga (bet. 1998/99:KU16, yttr. 1998/99:FiU2y).

När det gäller motion K1 (mp) och antalet ledamöter i Riksrevisionens styrelse vill utskottet erinra om att Riksdagskommittén föreslår att extra suppleanter bör utses om alla partigrupper över 4-procentsspärren inte blir representerade i styrelsen. Suppleanterna har enligt Riksdagskommitténs förslag yttranderätt och rätt att anmäla avvikande mening. Detta innebär att samtliga partier kan delta i diskussionerna om t.ex. myndighetens granskningsplan. Alla partier kan således framföra förslag om vad som bör granskas med den modell som Riksdagskommittén förordar.

Finansutskottet finner således inget skäl till att ställa sig bakom motion K1 (mp). Å andra sidan är frågan om partiernas representation i olika organ en fråga som konstitutionsutskottet är väl så lämpat som finansutskottet att bedöma. Om konstitutionsutskottet intar en mer positiv hållning till den aktuella motionen ser finansutskottet inga hinder för det.

Stockholm den 26 oktober 2000

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Yvonne Ruwaida (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp) och Tommy Waidelich (s).

Jan Bergqvist (s), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Sonia Karlsson (s), Carin Lundberg (s), Yvonne Ruwaida (mp) och Tommy Waidelich (s) anser:

Demokratin får aldrig tas för given, den måste ständigt återerövas. De senaste årtiondenas utveckling i Sverige, liksom i många andra länder, har ytterligare inskräp betydelser av att ta till vara varje möjlighet att stärka folkstyret. Vi har kunnat konstatera hur den svenska demokratin har försvagats i den meningen att tilltron till det politiska systemet har försvagats, och att klyftan mellan väljare och valda på många sätt har vidgats. Det är nödvändigt att bryta den vanmakt och det utanförskap som fick breda ut sig i vårt land under 1990-talets ekonomiska kris och höga arbetslöshet. Vi måste se till att demokratin åter kan fyllas med det innehåll av reellt medborgerligt deltagande och inflytande som är folkstyrets syfte.

Det måste vara en överordnad samhällsuppgift att på varje samhällsområde tillvarata alla möjligheter att förstärka folkstyret och främja medborgarnas engagemang och inflytande. Detta handlar både om att förstärka traditionella former av medborgerligt inflytande och att söka utveckla nya former som är anpassade till den nya tidens krav.

Välinformerade medborgare är en av demokratin viktigaste förutsättningar. Särskilt i en tid då allmänhetens misstro mot samhällsapparaten ser ut att öka är kontrollfunktionen central för demokratin livskraft. Medborgarna skall ha tillgång till så god information som möjligt bl.a. om hur regeringen och dess myndigheter förvaltar de allmänna medlen. De skall själva kunna granska myndighetsutövningen, och ha goda möjligheter att få till stånd en fackmässig granskning om de uppdagar brister i regeringens eller myndigheternas arbete.

Det är i detta perspektiv man skall se den statliga revisionen. En välfungerande revision i allmänhetens tjänst är en mycket viktig kontrollfunktion i demokratin.

Fyra viktiga grundprinciper kan sättas upp för en revision som syftar till att förstärka medborgarnas insyn och inflytande.

För det första måste revisionen ha full *integritet* i förhållande till dem som revideras. De som utför revisionen skall utan svårigheter kunna föra fram även mycket starkt kritiska synpunkter. Detta behöver dock inte stå i motsättning till att regeringen skall kunna ha möjligheter att bl.a. genom revision kontrollera sina myndigheters arbete.

För det andra måste revisionen utföras av personer med *kompetens* på högsta nivå. För en enskild medborgare som t.ex. misstänker ineffektivitet eller ekonomiska oegentligheter i någon del av statsförvaltningen är det i regel, trots offentlighetsprincipen, i praktiken omöjligt att själv utreda förhållandena. För att göra detta krävs kvalificerad kompetens. Uppgiften att revidera offentliga förvaltningar med deras mångskiftande uppdrag är en mycket kvalificerad revisionsuppgift, och därför är behovet stort av högt kvalificerad

personal som skall ges goda möjligheter till fortlöpande kompetensutveckling.

För det tredje måste revisionen präglas av *pluralism*, bland annat i fråga om initieringen av revision, dvs. besluten om vad som skall revideras. Särskilt i fråga om effektivitetsrevision kan det finnas många olika slags skäl till att en revision bör genomföras. Det är orealistiskt att tro att en enda person skulle kunna vara bäst skickad att bedöma alla tänkbara skäl att initiera en revision. Därför är det ytterst olyckligt om alla revisioner för sitt genomförande skulle vara beroende av en och samma persons godkännande. Tvärtom främjas verksamhetens allsidighet av att flera olika beslutsfattare har befogenhet att initiera en revision.

För det fjärde måste revisionsverksamheten utformas med ett så starkt *folkligt inflytande* som möjligt. Det måste i detta sammanhang starkt framhållas att revisionsverksamhet, liksom annan kontrollverksamhet, ställer särskilda krav på det folkliga inflytandets utformning, något som ofta har försummats i diskussionen.

Det är inom revisionsverksamheten nödvändigt att det folkliga inflytandet kanaliseras på ett annat sätt än inom andra samhällsområden. Detta betyder självfallet inte att det folkliga inflytandet inom detta område skall ges upp, utan som sagt endast att det bör ges en annan utformning än inom flertalet andra samhällsverksamheter. Det finns olika sätt att åstadkomma ett med pluralismkravet förenligt folkligt inflytande över revisionsverksamheten. Ett exempel är att minoriteter inom riksdagen kan ges ett garanterat inflytande, bl.a. med rätt att initiera revisioner. Ett annat exempel är att folkrörelser och enskilda medborgare ges möjlighet att anmäla ärenden som myndigheten har skyldighet att ge en seriös behandling på ungefär samma sätt som Justitieombudsmannen har till uppgift att utreda ärenden som anmäls av allmänheten.

Vår utgångspunkt då vi tar ställning till revisionsverksamhetens organisation och utformning är således att den måste uppfylla de fyra här angivna kraven: integritet, kompetens, pluralism och folkligt inflytande.

Riksdagens revisorer har i sitt remissvar visat på en möjlighet att förbättra den nya myndighetens organisation. Om riksdagen väljer att gå vidare med Riksdagskommitténs förslag anser de att revisionsmyndigheten bör ledas av ett kollegium som gemensamt besitter beslutsbefogenheten över revisionsrapporterna. Enligt revisorerna kan revisionsmyndigheten bli mer sårbar med en riksrevisor, genom att förtroendet för denne kan komma att förändras sedan denne väl utsetts. Med ett kollegium kan, enligt revisorerna, revisionens ledning tillföras bredare kompetens och erfarenhet.

Vi delar denna uppfattning. Om riksdagen väljer att gå vidare enligt Riksdagskommitténs förslag anser vi att den i granskningsärenden ensamt beslutande riksrevisor bör ersättas av ett kollegium bestående av tre personer. Därigenom finns det långsiktigt bättre förutsättningar att skapa förtroende för den statliga revisionsverksamheten. Genom att man vartannat år ersätter den först tillträdde av de tre kan kravet på kontinuitet tillgodoses. Vid tillkomsten av myndigheten behövs givetvis vissa övergångsregler som bl.a. ger kollegiets första tre ledamöter olika långa mandatperioder på två, fyra, respektive sex år.

En form av folkligt inflytande är den som åstadkoms genom att enskilda medborgare, liksom folkrörelser och andra organisationer, ges möjlighet att ta initiativ till såväl redovisnings- som effektivitetsrevisioner. Initiativet till en revision av en miljömyndighet bör t.ex. kunna komma från en miljöorganisation. Initiativet till andra revisioner kan tas t.ex. av handikapporganisationer, fackföreningar eller företag. Enskilda medborgare skall kunna föreslå revisioner på samma enkla sätt som de kan anmäla ett ärende till Justitieombudsmannen.

Revisionsmyndigheten bör ges i uppdrag att aktivt främja tillkomsten av externa initiativ av detta slag, bl.a. genom att informera om möjligheten för medborgare att ta initiativ till revision. Man skall inte underskatta värdet av den erfarenhet som enskilda medborgare har från kontakter med myndigheter, i bedömningen t.ex. av vilka myndigheter som bör bli föremål för effektivitetsrevision.

Granskningen av rikets styrelse är en av riksdagens grundlagsfästa uppgifter. Den svenska riksdagen har också en hedervärd tradition inom detta område, som är långt äldre än den svenska parlamentarismen. Riksdagens revisorer har hittills utfört en viktig del av detta granskningsarbete. De har en god tradition av gediget revisionsarbete och av integritet gentemot de granskade myndigheterna. Riksdagskommitténs förslag om den statliga revisionen innebär att detta viktiga instrument för en revision i allmänhetens tjänst kommer att avskaffas. De folkvalda kommer inte längre att få möjlighet att delta i revisionsarbetet när det gäller den statliga förvaltningen.

Även om det finns många sätt för riksdagen att utöva sin kontroll av regeringen och myndigheterna – konstitutionsutskottets granskning, uppföljningar, utvärderingar m.m. – kan det ändå vara viktigt att bevara en möjlighet för riksdagen och riksdagens partier att initiera och få genomfört en granskning i form av revision som de bedömer som särskilt angelägen för att de skall kunna fullgöra sin parlamentariska granskningsuppgift. Vi anser att förutsättningarna bör prövas för att sådan initiering av revision skall kunna förekomma – åtminstone i speciella fall när riksdagen eller dess partier bedömer det som särskilt angeläget. Möjligheten till initiering av revision på detta sätt skulle t.ex. kunna prövas i samband med den utredning som regeringen skall tillsätta för att genomföra Riksdagskommitténs förslag. Vi vill understryka att det går att öppna en initieringsmöjlighet för riksdagen utan att bryta principen i Riksdagskommitténs förslag om att den nya revisionsmyndigheten inte skall mottaga några som helst uppdrag utifrån.

I detta sammanhang vill vi också påpeka att regeringen sannolikt kommer att finna att de revisionsrapporter som den nya revisionsmyndigheten förser regeringen med ibland inte är tillräckliga för att regeringen på ett tillfredsställande sätt skall kunna fullgöra sina grundlagsenliga skyldigheter att styra och övervaka den statliga förvaltningen. Riksdagskommitténs förslag innebär inte heller något förbud för regeringen att ta initiativ till sådana revisioner som regeringen anser angelägna med hänsyn till sina behov som huvudsvarig för den direkta styrningen av den statliga förvaltningen. Riksdagskommittén anser att regeringens behov av egen revision av statsförvaltningen är något som bör utredas i särskild ordning.

I motion 1999/2000:K343 av Per Lager m.fl. (mp) föreslås att samtliga riksdagspartier skall vara representerade av en ordinarie ledamot i styrelsen för den av Riksdagskommittén föreslagna nya revisionsmyndigheten. Som en del av ansträngningarna att skapa ett revisionssystem med mera av pluralism och större öppenhet till initiativ från olika håll tillstyrker vi bifall till motionen.

Vi föreslår också att ett vetenskapligt råd knyts till revisionsmyndigheten. För att främja myndighetens kompetens och kompetensutveckling är det en styrka om det finns ett vetenskapligt råd som bidrar med råd om metoder och metodutveckling. I rådet kan det med fördel också ingå ledamöter från andra länder.

Särskilt yttrande

Johan Lönnroth och Siv Holma (båda v) anför:

Vi är beredda att medverka till ett beslut om den statliga revisionen som kan samla en bred majoritet i riksdagen.

Riksdagens ombudsmän
Riksdagens revisorer
Regeringsrättens ledamöter
Svea hovrätt
Justitiekanslern
Kammarkollegiet
Statskontoret
Statistiska centralbyrån
Revisorsnämnden
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
Överstyrelsen för civil beredskap
Riksförsäkringsverket
Socialstyrelsen
Tullverket
Ekonomistyrningsverket
Riksrevisionsverket
Riksskatteverket
Bokföringsnämnden
Konsumentverket
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Stockholms universitet
Uppsala universitet
Lunds universitet
Jordbruksverket
Radio- och TV-verket
Naturvårdsverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Konkurrensverket
Vattenfall
Landstingsförbundet
Svenska kommunförbundet
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)

Sammanfattning.....	1
Förslaget	1
Motionerna	2
Motioner som väckts med anledning av förslaget.....	2
Motioner från den allmänna motionstiden 1999	2
Motion från allmänna motionstiden 2000	3
Yttrande från finansutskottet	3
Utskottet	3
Ärendet och dess beredning	3
Förslaget	4
International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) och den statliga revisionens oberoende	8
Motionerna.....	9
Remissyttranden.....	11
Finansutskottets yttrande	14
Utskottets bedömning	16
Hemställan	24
<i>Bilaga 1</i>	
Finansutskottets yttrande	26
<i>Bilaga 2</i>	
Förteckning över remissinstanser	36