

Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-88607-03-4
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2017

Till riksdagsstyrelsen

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

Utredningen har hittills hållit fem sammanträden. I detta delbetänkande lägger utredningen fram sina överväganden och förslag i fråga om grundlagsändringar.

Stockholm den 31 maj 2017

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Förkortningar.....	14
1 Lagförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	18
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	19
2 Utredningsuppdraget.....	20
2.1 Utredningens direktiv.....	20
2.1.1 Inledning.....	20
2.1.2 Riksrevisorerna.....	20
2.1.3 Riksdagen och Riksrevisionen.....	21
2.1.4 Effektivitetsrevisionen.....	21
2.1.5 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen.....	22
2.1.6 Övriga frågor.....	22
2.2 Betänkandets disposition.....	23
3 Bakgrund.....	24
3.1 Riksrevisionens tillkomst.....	24
3.1.1 Utredningar under 1990-talet.....	24
3.1.2 Riksdagskommittén.....	26
3.1.3 Remissutfallet.....	28
3.1.4 Konstitutionsutskottets bedömning.....	30
3.1.5 Det fortsatta lagstiftnings- och beredningsarbetet.....	34
3.1.6 Riksrevisionen inleder sin verksamhet.....	37
3.2 Uppföljning av reformen.....	37
3.2.1 2008 års riksrevisionsutredning.....	37
3.2.2 Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	39
3.3 2015 års förändringsarbete och dess efterspel.....	40
3.3.1 2015 års förändringsarbete och medierapporteringen.....	40
3.3.2 Konstitutionsutskottets granskning.....	41
3.3.3 Granskning av 2015 års förändringsarbete.....	41
4 Regleringen av Riksrevisionen.....	43
4.1 Inledning.....	43
4.2 Regleringens utveckling sedan riksrevisionsreformen.....	43
4.3 Nuvarande lagreglering.....	46
4.3.1 Den nuvarande grundlagsregleringen.....	46
4.3.2 Övrig lagreglering.....	46
4.4 Beslutet om revisionens inriktning.....	46
4.5 Särskilt om regleringen på vissa områden.....	47
4.5.1 Val och ledning.....	47
4.5.2 Behörighetskrav.....	49
4.5.3 Skiljande av en riksrevisor från uppdraget.....	51
4.5.4 Riksrevisionens självständighet.....	53
4.5.5 Riksrevisorernas ställning.....	55
4.5.6 Bisysslor och jäv.....	57
4.6 Sammanfattning.....	59
5 Riksdagens ombudsmän.....	61

5.1	Inledning.....	61
5.2	JO-ämbetets tillkomst och utveckling.....	61
5.3	Den nuvarande regleringen av Riksdagens ombudsmän.....	65
5.3.1	Den nuvarande grundlagsregleringen.....	65
5.3.2	Val och ledning.....	65
5.3.3	Behörighetskrav.....	66
5.3.4	Entledigande.....	67
5.3.5	Självständighet.....	67
5.4	Sammanfattning.....	67
6	Internationellt samarbete.....	69
6.1	Inledning.....	69
6.2	Intosai.....	69
6.3	Limadeklarationen och Intosais standarder.....	70
6.3.1	Allmänt om Limadeklarationen.....	70
6.3.2	Limadeklarationens närmare innehåll på vissa områden.....	70
6.3.3	Mexikodeklarationen.....	73
6.3.4	Intosais standarder.....	73
6.4	FN:s resolutioner om oberoende statlig revision.....	74
6.5	Samarbetet inom EU på revisionsområdet och EU:s revisionslagstiftning.....	75
6.5.1	Samarbete inom EU.....	75
6.5.2	EU-lagstiftning på revisionsområdet.....	76
6.6	Ifac och IAASB.....	76
6.7	Sammanfattning.....	77
7	Regleringen av revisionsorgan i några andra länder.....	78
7.1	Inledning.....	78
7.2	Danmark.....	78
7.3	Finland.....	79
7.4	Norge.....	80
7.5	Storbritannien.....	80
7.6	Nederländerna.....	81
7.7	Sammanfattning.....	81
8	Behovet av ändringar i regeringsformen.....	82
8.1	Inledning.....	82
8.2	Kontrollmakten.....	83
8.2.1	Kontrollsystemet.....	83
8.2.2	Konstitutionsutskottets granskning.....	84
8.2.3	Åtal mot statsråd.....	86
8.2.4	Misstroendeförklaring.....	86
8.2.5	Interpellationer och frågor.....	86
8.3	En jämförelse av regleringen för JO och Riksrevisionen.....	87
8.3.1	JO.....	87
8.3.2	Riksrevisionen.....	88
8.3.3	Förutsättningar för en enhetlig reglering.....	88
8.4	Tillämpningen av Issai.....	89
8.4.1	Internationell tillämpning av Issai.....	89
8.4.2	Riksrevisionens tillämpning av Issai.....	90
8.4.3	Utredningens bedömning av Issai.....	91
8.5	Regleringen av antalet riksrevisorer.....	93
8.6	Behörighets- och kvalifikationskrav.....	94
8.7	Självständighet.....	97

8.7.1	Riksrevisorernas självständighet	97
8.7.2	Bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet	99
8.8	Grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget	99
8.8.1	Några utgångspunkter	99
8.8.2	Riksrevisor – ett förtroendeuppdrag	100
8.8.3	Bristande förtroende som grund för entledigande	101
8.8.4	Alternativa objektiva grunder för entledigande	103
8.8.5	Nuvarande grund: ”allvarlig försummelse”	106
8.8.6	Utredningens sammanfattande bedömning	107
8.9	Procedur för att skilja en riksrevisor från uppdraget	110
8.9.1	Krav på kvalificerad majoritet i riksdagen för entledigande	110
8.9.2	Initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget	112
8.9.3	Behov av en särskild utredning	112
8.9.4	Utredningens genomförande	113
8.9.5	Tillfällig avstängning	114
8.10	Samverkans- och uppgiftsskyldighet	114
9	Författningskommentar	116
9.1	13 kap. 7 § RF	116
9.2	13 kap. 8 § RF	116
9.3	13 kap. 5 § RO	116
9.4	13 kap. 7 § RO	117
9.5	Lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän	117
9.6	Lagen om statlig revision	117
9.7	Ikraftträdande	117
10	Särskilda yttranden och reservationer	118
10.1	Reservation av ledamoten Fredrik Eriksson (SD)	118
10.2	Särskilt yttrande av ledamoten Mats Einarsson (V)	120
11	Referenser	122

Bilagor

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksrevisionen	130
Beredningsdelegationens arbete	137

Sammanfattning

Uppdraget

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att en parlamentariskt sammansatt utredning ska göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Enligt direktiven, som återfinns i bilaga 1 till detta delbetänkande, ska uppdraget delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

Regleringen av Riksrevisionen

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

- att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare
- att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen
- grunderna för Riksrevisionens uppdrag
- att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer
- att riksrevisorerna väljs av riksdagen
- att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om han eller hon inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse
- att riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas
- att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I riksdagsordningen regleras, när det gäller de frågor som utredningen ska behandla

- att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning
- att riksdagen bestämmer vem som ska ha den uppgiften
- vissa formella behörighetskrav för riksrevisorerna
- hur val av riksrevisorer ska gå till
- att konstitutionsutskottet ska bereda valet
- att det är konstitutionsutskottet som begär att en riksrevisor ska entledigas.

Under lagstiftningsarbetet i samband med Riksrevisionens tillkomst framförde vissa remissinstanser att det borde ställas upp krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Några sådana krav ansågs dock inte behövas i och med att riksdagen i samband med valet avgör om en tilltänkt riksrevisor uppfyller de krav som bör ställas.

När det gällde entledigande av en riksrevisor på grund av olämplighet diskuterades införande av ett krav på att grunden för en sådan åtgärd skulle

framstå som uppenbar och ett krav på kvalificerad majoritet i kammaren. Några sådana krav kom dock inte att föreskrivas. När det gällde Riksrevisionens självständighet diskuterades hur denna skulle uttryckas i regeringsformen. Resultatet blev den nuvarande formuleringen i 13 kap. 8 § andra stycket RF.

I fråga om riksrevisorernas ställning framhölls vikten av att den enskilda riksrevisorers självständighet respekteras, samtidigt som det ansågs viktigt att Riksrevisionen skulle vara en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.

När det gällde bisysslor och jäv diskuterades ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Förvaltningslagens jävsregler ansågs dock tillräckliga.

Riksdagens ombudsmän

Utredningen har i uppdrag att jämföra regleringen av Riksrevisionen med regleringen av Riksdagens ombudsmän (JO) och när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att de båda kontrollorganen regleras på en mer enhetlig nivå. JO:s verksamhet regleras i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och i en lag med instruktion för riksdagens ombudsmän. I regeringsformen regleras

- att JO ska vara svensk medborgare
- att Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän
- grunderna för JO:s uppdrag
- myndigheters skyldighet att bistå JO.

I riksdagsordningen regleras

- att ombudsmännen ska vara fyra
- att en JO ska vara chefsJO och bestämma inriktningen av verksamheten i stort
- att riksdagen får välja ställföreträdande JO
- hur JO och ställföreträdande JO ska väljas
- att riksdagen får entlediga en JO som inte har riksdagens förtroende.

Det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet. JO:s självständighet kan dock anses komma till uttryck genom att uppdraget av tradition är ”personligt”. Riksdagen håller fast vid detta, och när vissa ändringar i instruktionen beslutades 2011 utformades t.ex. dessa för att ”säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas”.¹

¹ Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

Internationellt samarbete

Det mest framträdande internationella samarbetsorganet på området statlig revision är International Organisation of Supreme Audit Institutions (Intosai). Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”, dvs. vägledande normer på olika nivåer. De primära reglerna föreskrivs i Limadeklarationen. Ytterligare regler på olika detaljnivå finns i det ramverk av regler som kallas International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai) och som är avsett att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av sin verksamhet, i enlighet med nationella lagar, bestämmelser och mandat.

Intosais arbete har erkänts och uppmuntrats av internationella organisationer som FN och OECD samt av Europeiska revisionsrätten. I tidigare svenskt lagstiftningsarbete har Limadeklarationen ansetts utgöra normerande rekommendationer och allmänna riktlinjer för hur den statliga revisionen bör organiseras, dock utan att kunna vara formellt bindande. Riksrevisionen anser att myndigheten uppfyller de grundläggande principerna för en oberoende revisionsmyndighet enligt Limadeklarationen och att man antagit och följer Issai.

Issai kan anses ge uttryck för god revisionssed på området statlig revision. Standarderna utgör en kodifiering av internationell branschpraxis. Det bör därför krävas goda skäl för att i nationella regelverk eller nationell praktik avvika från de normer som kommer till uttryck i Issai. Klart är dock att standarderna inte har någon formell rättslig status och att svenska författningar alltid har företräde vid en eventuell konflikt med Issai.

Regleringen av revisionsorgan i några andra länder

I de nordiska länder som redogörs för regleras Riksrevisionens motsvarigheter i huvudsak på en nivå som motsvarar svensk lag. I Danmark regleras grundlagen att riksrevisorerna väljs av folketinget och vilket deras grundläggande uppdrag är. Även i Norge består grundlagsregleringen av att stortinget väljer riksrevisorerna och en översiktlig beskrivning av uppdraget för dem. Här preciseras dock att riksrevisorerna ska vara fem. Storbritannien har ingen kodifierad grundlag motsvarande regeringsformen, vilket gör jämförelsen svårare. Verksamheten hos brittiska Comptroller and Auditor General (C&AG) och National Audit Office (NAO) regleras på en nivå motsvarande svensk lag. Nederländerna har ett system med revisionsrätt. Även här regleras revisionsrättens verksamhet i huvudsak på en nivå motsvarande svensk lag.

Behovet av ändringar i regeringsformen

Regleringen av antalet riksrevisorer

Enligt den nuvarande regleringen i 13 kap. 8 § första stycket RF leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer. När det gäller JO regleras antalet ombudsmän i riksdagsordningen. Under tidigare arbete med lagstiftningen om såväl JO som Riksrevisionen har det argumenterats för att lämna ett större handlingsutrymme för riksdagen genom att inte bestämma antalet ombudsmän eller riksrevisorer i grundlag. Utredningen anser att det finns starka skäl för det argumentet och att det nu bör få genomslag i fråga om val av riksrevisorer. Regleringen av antalet riksrevisorer bör därför flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Även med en sådan ordning bevaras kärnan i den konstitutionella regleringen, dvs. att riksdagen ska välja riksrevisor. Regleringen föreslås ske i en av riksdagsordningens huvudbestämmelser.

Förslaget innebär också att regleringen i detta avseende blir mer enhetlig för JO och för Riksrevisionen.

Behörighets- och kvalifikationskrav

När det gäller kravet på medborgarskap som nu föreskrivs i 12 kap. 6 § RF finns det enligt utredningens bedömning inte anledning till några ändringar.

De riktlinjer som för närvarande finns angående riksrevisorernas kompetens är det uttalande som gjordes av Riksdagskommittén i samband med reformen. Enligt uttalandet ska en riksrevisor ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.

Konstitutionsutskottet har en beredningsdelegation med en företrädare för varje parti i utskottet som bereder frågor om val och som föreslår för konstitutionsutskottet vilka personer utskottet bör föreslå att kammaren ska välja. Under hösten 2016 och början av 2017 bedrev beredningsdelegationen ett rekryteringsarbete som ledde fram till att tre nya riksrevisorer valdes av kammaren den 15 februari 2017. Delegationens arbete redovisas i bilaga 2 till detta betänkande. Av beskrivningen av beredningsdelegationens arbete framgår att den, i den senaste rekryteringen av riksrevisorer, valde att bredda eftersöket i förhållande till tidigare rekryteringar. Delegationen sökte denna gång lämpliga personer bl.a. bland ledande auktoriserade revisorer. Valet av riksrevisorer, tre generaldirektörer, får emellertid anses stå i överensstämmelse med Riksdagskommitténs uttalanden. Mot den bakgrunden kan utredningen konstatera att kompetens som förvärvats under lång tjänstgöringstid i statsförvaltningen även fortsättningsvis bedömts vara av stor betydelse, men att även kompetens som inte bygger på sådan erfarenhet har ansetts vara relevant.

Riksrevisorernas kvalifikationer är utan tvekan av stor vikt för Riksrevisionens möjligheter att fullgöra sina uppgifter effektivt och med hög

kvalitet. Utredningen anser emellertid inte att krav av det slaget, i den mån de alls låter sig regleras, bör anges i grundlag. I sitt slutbetänkande kommer utredningen att återkomma till frågan om kvalifikationskrav.

Självständighet

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

Bestämmelsen får enligt utredningen förstås så att riksrevisorerna i sin granskning är självständiga i förhållande till utomstående och i förhållande till varandra såväl i fråga om vad som ska granskas som när det gäller hur granskningen ska ske och vilka slutsatser som ska dras. En annan sak är att riksrevisorerna årligen ska besluta om granskningens huvudsakliga inriktning och redovisa den i en granskningsplan samt att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport som riksrevisorerna beslutar gemensamt.

Riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten är av avgörande betydelse för att revisionen ska fungera väl och för tilltron till dess slutsatser. Myndigheten Riksrevisionen är emellertid inte mer självständig än andra myndigheter, eftersom den i ekonomiska och administrativa avseenden ska följa samma regelverk som andra myndigheter under riksdagen.

Utredningen anser att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 8 § andra stycket RF väl ger uttryck för riksrevisorernas självständighet i det granskande arbetet och bör behållas. Utredningen föreslår emellertid att bestämmelsen omformuleras med anledning av att bestämmelsen om antalet riksrevisorer flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Omformuleringen innebär ingen ändring i sak.

Grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Riksdagen får, enligt 13 kap. 8 § första stycket andra meningen RF, skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 13 kap. 7 § RO anges att entledigande sker på begäran av konstitutionsutskottet.

Riksrevisorernas självständiga ställning innebär enligt utredningens mening att det endast under särskilda förhållanden ska kunna komma i fråga att i förtid skilja dem från uppdraget. På vilka grunder det ska kunna ske bör, liksom i dag, regleras i regeringsformen.

Den första av de nuvarande grunderna avser den situationen att riksrevisorn inte längre uppfyller de formella behörighetskraven. Någon ändring av dessa krav bör inte komma i fråga, och brister i dessa avseenden bör leda till ett skiljande från uppdraget.

Vad gäller den andra grunden för entledigande anser utredningen att det inte vore förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara ensamt avgörande för om han eller hon ska skiljas från sitt uppdrag. I regeringsformen bör därför fortfarande anges objektiva kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska kunna komma i fråga att skilja en riksrevisor från uppdraget innan hans eller hennes mandatperiod gått till ända.

Grunderna för entledigande bör ansluta till redan väl etablerade kriterier för att ge vissa befattningshavare konstitutionellt skydd. Förutom kriteriet ”allvarlig försummelse” som gäller för riksrevisorerna och medlemmar av Riksbankens direktion, bland dem riksbankschefen, ges i regeringsformen ett sådant skydd endast för den som utnämnts till ordinarie domare. Kriterierna för att skilja en domare från anställningen är att han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Grunderna för att skilja domare från anställningen framstår enligt utredningen som mindre väl lämpade att tillämpa på riksrevisorerna.

Det nuvarande begreppet ”allvarlig försummelse” har ibland hävdats vara svårtolkat. Utredningen kan dock konstatera att det är ett vedertaget EU-rättsligt begrepp som bl.a. framgår av EU:s grundläggande fördrag. Begreppet används också i ECBS-stadgan, avseende de nationella centralbankerna. Det innebär att motsvarande begrepp ska användas i medlemsländernas bestämmelser om respektive centralbank.

Utredningen ifrågasätter om den svenska översättningen ”allvarlig försummelse” tillräckligt väl fångar de slag av felaktiga eller annars klandervärda ageranden som bestämmelsen rimligen avser. Om uttrycket i stället översatts med t.ex. ”allvarlig misskötsel” eller ”allvarligt fel” hade det enligt utredningens mening på ett bättre sätt gett uttryck för den typ av handlande eller underlåtenhet som begreppet avser att träffa.

Genom den en gång valda översättningen har ”allvarlig försummelse” likväl kommit att bli ett etablerat begrepp i grundlagen genom att det är den grund som gäller för att skilja en ledamot av Riksbankens direktion från uppdraget. Det finns också ett värde i att behålla den gemensamma regleringen i detta avseende för två av de uppdrag som emanerar från val i riksdagen. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att, när det gäller regleringen rörande riksrevisorerna, behålla kriteriet allvarlig försummelse.

Begreppet allvarlig försummelse har, när det infördes för ledamöterna av Riksbankens direktion, preciserats till att avse fall då en ledamot grovt åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brottslighet av visst slag. Detsamma måste anses gälla för riksrevisorerna.

Flera mycket klandervärda handlanden kan anses innebära att en befattningshavare grovt har åsidosatt sina uppgifter. Alla sådana handlanden kan inte anges i lag eller förarbeten. Det ankommer ytterst på riksdagen att pröva om en viss handling eller underlåtenhet kan anses utgöra ett grovt åsidosättande av uppgiften som riksrevisor.

Procedur för att skilja en riksrevisor från uppdraget

För att stärka riksrevisorernas ställning bör det enligt utredningens mening införas ett krav på kvalificerad majoritet för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget. Det bör krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett sådant beslut.

Det ligger enligt utredningens mening närmast till hands att konstitutionsutskottet fortsatt ska vara det utskott som kan ta initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget.

De handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget bör givetvis vara klart belagda. Såvitt gäller brott ska ett lagakraftvunnet avgörande krävas. I andra fall kan det krävas en särskild utredning. Konstitutionsutskottet bör enligt utredningens mening besluta huruvida en sådan särskild utredning ska utföras.

JO har i dag till uppgift att på konstitutionsutskottets uppdrag utföra undersökningar i fråga om omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare. Det faller sig därför naturligt att JO även får ansvara för att utföra en sådan särskild utredning som nu avses. Det bör betonas att det här är fråga om en särskild utredning för att klarlägga vad som har inträffat. Det är alltså inte fråga om en ordinär JO-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt, än mindre en förundersökning. JO ska inte uttala sig i frågan om huruvida riksrevisorn bör skiljas från uppdraget eller inte. En sådan särskild utredning som det nu är fråga om bör hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till någon annan myndighet.

Det bör enligt utredningen inte införas någon ordning med tillfällig avstängning av en riksrevisor, när frågan om skiljande från uppdraget väcks.

Samverkans- och uppgiftsskyldighet

För JO regleras i 13 kap. 6 § andra stycket RF att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. En sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn.

I Limadeklarationen anges att en Supreme Audit Institution (SAI) ska ha tillgång till alla handlingar om myndigheternas finanser och befogenhet att begära in den information som bedöms nödvändig.

Regeln om att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision och rör alltså Riksrevisionens grundläggande möjlighet att verka. Uppgiftsskyldigheten bör därför regleras i grundlagen liksom redan är fallet för JO:s del.

Utredningen föreslår således att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas flyttas från lagen om statlig revision till regeringsformen.

Förkortningar

C&AG	Comptroller and Auditor General
ChefsJO	chefsjustitieombudsman
ECBS	Europeiska centralbankssystemet
Ecosoc	Förenta nationernas ekonomiska och sociala råd
EU	Europeiska unionen
Eurosai	European Organisation of Supreme Audit Institutions
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta nationerna
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
IESBA	International Ethics Standards Board for Accountants
Ifac	Internationella revisorsförbundet
Incosai	International Congress of Supreme Audit Institutions
Intosai	Internationella organisationen för högre revisionsorgan
ISA	International Standards on Auditing
Issai	International Standards of Supreme Audit Institutions
JO	justitieombudsman/Riksdagens ombudsmän
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
NAO	National Audit Office
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PAC	Public Accounts Commission
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
RRV	Riksrevisionsverket
SAI	Supreme Audit Institution, högre revisionsorgan

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. 7 §

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.

Statliga myndigheter ska på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

13 kap. 8 §

Riksrevisionen leds av *tre* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. *De* beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Riksrevisionen leds av *en eller flera* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. *Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget.*

En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häriigenom föreskrivs att 13 kap. 5 och 7 §§ riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. 5 §

Riksdagen ska enligt 13 kap. 8 § regeringsformen välja *tre* riksrevisorer. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

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

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

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

13 kap. 7 §

Riksdagen får *på begäran av konstitutionsutskottet* skilja en riksrevisor från uppdraget.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att 10 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket *och med en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen.*

18 §

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

En sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen får inte överlämnas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att 6 § och rubriken närmast före 6 § ska upphöra att gälla den 1 januari 2019.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Utredningens direktiv

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att en parlamentariskt sammansatt utredning ska göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Enligt direktiven, som återfinns i bilaga 1 till detta delbetänkande, ska uppdraget delredovisas senast i juni 2017 och slutredovisas senast den 31 december 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018.

Av direktiven framgår sammanfattningsvis följande, när det gäller utredningens uppdrag.

2.1.1 Inledning

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

En utgångspunkt är att både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ska fortsätta att vara placerade under riksdagen, vilket även i fortsättningen ska regleras i grundlag. Följande frågor ska inte heller ingå i utredningens uppdrag:

- riksdagens och regeringens hantering av effektivitetsrevisionens rapporter, dvs. ordningen att rapporterna överlämnas till riksdagen och kommenteras av regeringen i skrivelser till riksdagen
- den årliga revisionens inriktning
- den internationella verksamhetens inriktning.

I uppdraget ska inte heller ingå att lägga fram lagförslag om ändrat antal riksrevisorer.

2.1.2 Riksrevisorerna

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

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

Kommittén ska också se över kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorer samt kriterierna för entledigande av en riksrevisor. Även processen när frågor om entledigande aktualiseras kan behandlas i det sammanhanget.

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

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

2.1.3 Riksdagen och Riksrevisionen

En särskild fråga för översynen rör Riksrevisionens självständighet. Det synes ha funnits olika uppfattningar om vad självständigheten innebär. Utredningen ska analysera vad Riksrevisionens självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten.

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

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

2.1.4 Effektivitetsrevisionen

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

ska överväga om det finns skäl att föreslå någon ändring av regleringen i syfte att förtydliga och/eller förändra avgränsningen av effektivitetsrevisionens uppdrag.

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

2.1.5 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

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

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

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

2.1.6 Övriga frågor

Kommittén ska analysera på vilka nivåer verksamheten vid Riksrevisionen regleras. En jämförelse med regleringen av JO ska göras av kommittén, som när det bedöms lämpligt ska lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå.

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

Det finns professionsinterna riktlinjer som antagits av Intosai, de statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorganisation. Utredningen ska bedöma dessa riktlinjers relevans för de frågor som utredningen behandlar och riktlinjernas överensstämmelse med svensk lagstiftning.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2) anförde regeringen att den avsåg att låta utreda regeringens utvärderingsresurser och deras organisering. Inriktningen på en översyn av omfattningen av regeringens utvärderingsinsatser och av hur dessa bör organiseras bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen ska i sin översyn följa arbetet i utredningen under regeringen, och vid behov ska utredningen samråda med den utredningen.

2.2 Betänkandets disposition

Ovan har redogjorts för utredningens uppdrag. Den fortsatta framställningen kommer att inledas med en genomgång av bakgrunden till Riksrevisionens tillkomst och de uppföljningar som hittills gjorts av denna reform. Därefter följer en redogörelse för lagregleringen av Riksrevisionen och för motsvarande reglering som avser JO. Efter det följer en kort redogörelse för regleringen av revisionsorgan i några andra länder.

En jämförelse av regelverken för Riksrevisionen och JO samt den internationella utblicken kan, tillsammans med vad som framkommit om bakgrunden till Riksrevisionens tillkomst och de uppföljningar som gjorts, utgöra utgångspunkter för en analys av regleringen av Riksrevisionens verksamhet och en bedömning av det eventuella behovet av regelförändringar på grundlagsnivå. Utredningens överväganden i fråga om behovet av ändringar i regeringsformen redovisas i kapitel 8.

3 Bakgrund

3.1 Riksrevisionens tillkomst²

3.1.1 Utredningar under 1990-talet

I början av 1990-talet aktualiserades revisionsfrågan i riksdagen bl.a. mot bakgrund av övergången till mål- och resultatstyrning av den statliga förvaltningen och de därmed sammanhängande kraven på en förstärkt revisionell granskning.

Hösten 1990 tillsattes Riksdagsutredningen, som tog upp frågan om revisionen i sitt betänkande *Reformera riksdagsarbetet*³. Utredningens huvuduppgift var egentligen att behandla riksdagens hantering av statsbudgeten i perspektivet av de nya styrformerna för statens verksamhet. Revisionsfrågan aktualiserades i samband med att utredningen behandlade frågan om riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering och samarbetet mellan utskotten och Riksdagens revisorer. Utredningen föreslog en ny form av samverkan mellan utskotten, riksdagens utredningstjänst och Riksdagens revisorer. Huvudansvaret för den löpande återkopplingen borde enligt utredningen ligga på utskotten och för den fördjupade förvaltningsrevisionella granskningen hos Riksdagens revisorer. Vidare föreslogs en förstärkning av tjänster för utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet hos Riksdagens revisorer, som i sin tur skulle förse utskotten med personal till stöd för dessa uppgifter. För att revisionen på riksdagsnivå skulle kunna bli mer slagkraftig föreslogs dessutom en resursförstärkning för den direkta revisionsverksamheten hos Riksdagens revisorer.

Den övergripande frågan om var ansvaret för den statliga revisionen skulle ligga – under riksdagen eller regeringen – behandlades inte av Riksdagsutredningen. I utredningens huvudbetänkande redogjordes dock för följande tre modeller för en förstärkt revision på riksdagsnivå:

- Den internationella modellen med en stor, självständig revisionsmyndighet under riksdagen.
- En modell där revisionsansvaret överförs till utskotten.
- Den dåvarande modellen med Riksdagens revisorer.

Utredningens värdering av den internationella modellen var att den innebar en stark betoning av revisionens krav på oberoende och självständighet, i viss utsträckning på bekostnad av revisionens koppling till det parlamentariska arbetet. Ledamöter kunde enligt utredningen få svårt att få gehör för granskningsförslag hos revisionsmyndigheten och revisionsmyndigheten för sina rapporter i parlamentet. Vid en bedömning av denna modell för svensk del fick man enligt utredningen också ta hänsyn till den svenska förvaltningsstrukturen med relativt självständiga myndigheter.⁴

² Redogörelsen i detta avsnitt bygger i stora delar på 2008/09:URF1 s. 13 f.

³ Riksdagsutredningens huvudbetänkande i juni 1993.

⁴ Riksdagsutredningens huvudbetänkande s. 122 f.

Den dåvarande modellen med Riksdagens revisorer sågs av utredningen som ”ett uttryck för en strävan att kombinera revisionens krav på oberoende och självständighet med riksdagens uttalanden om vikten av en nära koppling mellan revisionen och utskotten”.⁵ Kopplingen till riksdagen ansågs också komma till uttryck i det nära samarbetet mellan tjänstemännen och de av riksdagen valda revisorerna, som beslutade om verksamhetens inriktning och om slutsatserna i de rapporter och skrivelser som Riksdagens revisorer lämnade. Vid en sammanvägning av argument för och emot de olika modellerna ansåg utredningen att den tredje modellen, dvs. Riksdagens revisorer, var mest relevant för svenska förhållanden. Utredningens slutsats var att denna modell på ett välavvägt sätt förenar revisionens krav på oberoende och självständighet med möjligheten att skapa en närmare koppling mellan revisionen och utskotten.⁶

Efter att ha behandlat Riksdagsutredningens förslag ställde sig konstitutionsutskottet⁷ bakom de principer för förstärkning av revisionen som utredningen hade föreslagit men ville inte ta ställning till den slutliga omfattningen av resurstillskottet. Utskottet ansåg att frågan om utvecklingen av relationen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV) borde utredas ytterligare.

En ny utredning, *Riksdagens revisionsutredning*, kom i enlighet med detta att tillsättas i juni 1995. Uppgiften för denna utredning var att överväga vilka totala resurser, ställt i relation till uppgifter och ambitionsnivå, som borde avdelas för den statliga revisionen och att avväga hur dessa resurser skulle fördelas mellan RRV och Riksdagens revisorer. En annan viktig uppgift för utredningen var att ta ställning till avgränsningar och samverkansformer mellan de båda myndigheterna.

I juni 1997 lämnade utredningen två alternativa förslag till organisering av statens framtida revisionsverksamhet.⁸ Utgångspunkten för förslagen var att regeringen skulle ha kvar ett eget revisionsorgan som enligt båda alternativen skulle ansvara för den årliga revisionen av myndigheterna. Enligt det första alternativet (alternativ A) behölls den dåvarande arbetsfördelningen mellan Riksdagens revisorer och RRV i sina huvuddrag. Riksdagens revisorer skulle emellertid i större utsträckning utföra granskning av de stora komplexa statliga systemen. Riksdagens revisorers kansli behövde, enligt detta alternativ, utökas med resurser motsvarande 10–20 årsarbetskrafter och RRV:s resurser minskas i samma utsträckning. Det andra alternativet (alternativ B) karakteriserades av att den statliga effektivitetsrevisionen i huvudsak skulle utföras av riksdagens revisionsorgan. Alternativet innebar att Riksdagens revisorers kansli skulle utökas och RRV minskas med resurser motsvarande ca 50 årsarbetskrafter.⁹

I remissvaren avseende utredningens förslag stod revisionens oberoende i centrum. Exempelvis anförde Statskontoret i sitt remissvar att en riksrevision

⁵ Riksdagsutredningens huvudbetänkande s. 125.

⁶ Riksdagsutredningens huvudbetänkande s. 125.

⁷ Bet. 1993/94:KU18.

⁸ *Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*, promemoria den 4 juni 1997.

⁹ *Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*, promemoria den 4 juni 1997.

som ges stöd i grundlagen och organisatoriskt lånar drag av JO-ämbetet eller Riksbanken skulle innebära en stark markering av revisionens oberoende. RRV anförde i sitt remissvar att RRV fullgör sin oberoende revision i överensstämmelse med de standarder som utvecklats i det internationella revisions-samarbetet vad gäller revisionsmetoder och praxis för oberoende. Revisionen vid RRV bedrivs enligt remissvaret oberoende enligt samtliga relevanta kriterier.

När utredningen avslutade sitt arbete i oktober 1997 visade det sig att enighet bara kunde nås om ett fåtal förslag som innebar

- att utöka Riksdagens revisorers ansvarsområde till att omfatta mer myndighetsöverskridande systemgranskningar
- att begränsa de valda revisorernas insatser i revisionsarbetet till att avse initiering av granskningsprojekt och slutligt ställningstagande till granskningens resultat
- att utöka den årliga ekonomiska ramen för Riksdagens revisorer med fem miljoner kronor (ca 30 procent) finansierat genom omprioriteringar inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Talmanskonferensen ansåg att förslaget, ”på grund av den splittrade karaktären”, inte kunde ligga till grund för någon mer omfattande reform av Riksdagens revisorer och förde inte vidare de begränsade förslagen till riksdagen. Frågan om utformningen av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området borde dock, enligt talmanskonferensen, tas upp på nytt under den följande mandatperioden.¹⁰

3.1.2 Riksdagskommittén

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, *Riksdagskommittén*, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området.

I direktiven¹¹ uttalades bl.a. att kommittén skulle kartlägga och analysera riksdagens former och resurser för ekonomisk kontroll och gränsdragningen i detta avseende mellan konstitutionsutskottets granskningsverksamhet och verksamheten vid Riksdagens revisorer. Kommittén skulle också se över riksdagens roll i relation till motsvarande kontrollfunktioner på regeringssidan och överväga vilka principer som borde vara vägledande för organisationen av en revisionsverksamhet under riksdagen. Kommittén skulle vidare överväga behovet av förändringar av riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision. Riksdagskommittén överlämnade sina förslag till riksdagsstyrelsen den 13 juni 2000.¹²

¹⁰ Framst. 1997/98:TK1 s. 1 samt 19–20.

¹¹ *Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén*. Beslut vid talmanskonferensens sammanträde den 2 december 1998.

¹² Framst. 1999/2000:RS1.

Kommittén sammanfattade sina förslag i följande punkter:¹³

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

¹³ Framst. 1999/2000:RS1 s. 6.

Kommittén ansåg också att möjligheterna att ompröva ett fortsatt innehav av ämbetet som riksrevisor borde övervägas. Lika väl som bestämmelser om val av riksrevisor borde finnas i regeringsformen borde det enligt kommittén också i grundlagen finnas bestämmelser om förfaranden och beslutsregler som ska gälla när en riksrevisor ska skiljas från ämbetet. Att skilja en riksrevisor från uppdraget borde dock enligt kommittén vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen. Bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter ska kunna väcka frågan borde enligt kommittén införas. Kommittén gjorde jämförelser med regler för riksdagens ombudsmän och riksbankschefen. När det gäller riksrevisorn borde det enligt kommittén prövas om inte bestämmelser om kvalificerad majoritet i riksdagen borde finnas för att skilja innehavaren från uppdraget. Skälen för att en riksrevisor ska skiljas från ämbetet skulle enligt kommittén vara ”av sådan natur att det är uppenbart för alla att innehavaren är olämplig att fortsätta sin tjänstgöring”.¹⁴

Den 4 juli 2000 överlämnade riksdagsstyrelsen kommitténs förslag *Riksdagen och den statliga revisionen* till riksdagen. Riksdagsstyrelsen föreslog bl.a. att riksdagen skulle godkänna de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen. Förslaget hänvisades till konstitutionsutskottet, som remitterade det.

3.1.3 Remissutfallet

Resultatet av konstitutionsutskottets remittering återgavs i utskottets betänkande bl.a. enligt följande.¹⁵

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. Risken 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.

När det gällde den föreslagna styrelsens roll i förhållande till revisionsmyndighetens oberoende återgavs remissyttrandena enligt följande.¹⁶

Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet framhåller att man noggrannare bör pröva en organisation där självständigheten i revisionen

¹⁴ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

¹⁵ Bet. 2000/01:KU8 s. 11 f.

¹⁶ Bet. 2000/01:KU8 s. 12 f.

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 en 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.

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.

Finansutskottet, som lämnade ett yttrande över förslaget, ställde sig sammanfattningsvis bakom Riksdagskommitténs förslag med vissa förtydliganden. Utskottet ansåg att det principiellt var rimligt att det nationella revisionsorganet skulle ligga under parlamentet och framhöll värdet av en stark och oberoende revision som kunde förbättra underlaget för det politiska systemets beslut. Revisionens oberoende skulle enligt utskottet förstås som att granskarna själva ska kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständigheten i dessa delar är enligt finansutskottet helt avgörande för granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet. Det är sedan de politiskt ansvarigas sak att avgöra om några åtgärder är påkallade eller inte.

Finansutskottet framhöll vidare att styrelsen skulle kunna 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 skulle också, med sin kännedom om respektive sakområde, kunna komma med förslag som är av intresse för revisionsorganet.

Uppslag till granskningar skulle således kunna komma från olika håll, t.ex. styrelsen, utskotten, den allmänna debatten och massmedierna. Innan riksrevisorn fastställer granskningsplanen skulle det rimligen i praktiken komma att föras en dialog – och inte bara ett formellt yttrandeförfarande – mellan styrelsen och riksrevisorn.

Förslaget innebar enligt finansutskottet att de parlamentariska representanterna skulle ges insyn i det löpande revisionsarbetet och kunna ge uppslag till hur det bör bedrivas. Styrelsen skulle dock inte delta i utformningen av revisionsrapporterna i bemärkelsen att den skulle avgöra vad som ska stå i dem. Även om det således ytterst är riksrevisorn som avgör vad en revisionsrapport ska innehålla är det enligt finansutskottet en självklarhet att riksrevisorn aldrig kan besluta om huruvida åtgärder ska vidtas med anledning av en revision. Det är bara de politiskt ansvariga som kan avgöra om åtgärder som kräver riksdagens och regeringens medverkan ska vidtas.¹⁷

3.1.4 Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet¹⁸ delade Riksdagskommitténs och finansutskottets principiella utgångspunkt att den nationella revisionen borde ligga under riksdagen. Att samlat lägga den statliga externa revisionen under riksdagen skulle enligt utskottet skapa bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdagen och regeringen ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Utskottet framhöll vidare att detta också är 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 delade också kommitténs och finansutskottets bedömning att förslaget om en sammanhållen statlig revision under riksdagen skulle innebära att den statliga revisionen ges en starkare och mer oberoende ställning, vilket skulle innebära att underlaget för det politiska systemets beslut förbättras. Ett utökat oberoende och ett samlat ansvar skulle bidra till att öka förtroendet för verksamheten. Granskningsresultatets tillförlitlighet och trovärdighet är enligt utskottet beroende av att granskarna själva väljer granskningsobjekt, självständigt bedriver granskningen och obundet formulerar vad man kommit fram till.

Konstitutionsutskottet ansåg alltså, i likhet med Riksdagskommittén och finansutskottet, att revisionsmyndigheten måste ha en hög grad av oberoende. Myndigheten får enligt utskottet 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. De inslag av inflytande från riksdagens sida som hade föreslagits var

¹⁷ Bet. 2000/01:KU8 s. 14 f.

¹⁸ Bet. 2000/01:KU8.

enligt konstitutionsutskottet ”en lämplig avvägning som ändå ger revisionsmyndigheten en tillräckligt oberoende ställning”. Dessa inslag var 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.¹⁹

På några punkter ville konstitutionsutskottet dock förorda andra lösningar. Riksdagskommittén hade föreslagit att styrelsen skulle ha elva ledamöter. Konstitutionsutskottet ansåg att alla riksdagspartier borde vara representerade med ordinarie ledamöter i revisionsmyndighetens styrelse. Det ansågs också angeläget att styrelsens sammansättning inte alltför mycket skulle avvika från proportionerna i riksdagens kammare och att styrelsen inte skulle bli för stor. Det fortsatta utredningsarbete som föreslagits borde enligt konstitutionsutskottet bedrivas med samtliga dessa förutsättningar.

Riksdagskommitténs förslag innebar vidare att myndigheten skulle ledas av en riksrevisor. Riksdagens revisorer och Statskontoret hade i sina remissvar föreslagit att revisionsmyndigheten i stället skulle ledas av ett kollegium som gemensamt skulle ha beslutskompetens i fråga om revisionsrapporterna. Revisionsmyndigheten skulle därmed bli mindre sårbar, och det skulle skapas möjlighet att tillföra revisionens ledning en bredare kompetens. Konstitutionsutskottet hänvisade till att en liknande ordning gällde för Riksbanken och menade att det fanns omständigheter som talade för att den nya riksrevisionen skulle ledas av fler än en riksrevisor. För att uppnå en mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen skulle förlora i tydlighet och effektivitet var det enligt utskottets mening lämpligt att antalet personer i myndighetsledningen skulle bli tre.

Utskottet ville dock inte ställa sig bakom en ordning som innebar ett krav på gemensamma beslut av de tre riksrevisorerna. Det var enligt utskottets mening inte en lämplig ordning att bedömningar i en granskningsrapport eller om lämpliga granskningsobjekt skulle vara föremål för majoritetsbeslut. Utskottet hänvisade till att JO pekat på möjligheten att överväga en lösning liknande den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän, att granskningsverksamheten utförs helt självständigt av fyra ombudsmän valda av riksdagen och att myndigheten i administrativt hänseende leds av den chef som riksdagen utsett. Utskottet ansåg således att myndigheten inte, som Riksdagskommittén föreslagit, borde ledas av en riksrevisor utan att ledningen borde utgöras av tre personer med självständig beslutsbefogenhet för var och en av dem. Formerna för beslutsfattande i administrativa frågor fick utredas närmare i det fortsatta utredningsarbetet.

Konstitutionsutskottet redogjorde vidare för bedömningar på andra områden som på olika sätt avvek från Riksdagskommitténs. Sammanfattningsvis

¹⁹ Bet. 2000/01:KU8 s. 17.

ansåg utskottet att det följande utredningsarbetet borde bygga på följande riktlinjer:²⁰

- 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 [lagen om statlig revision, utredningens anm.] 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.

²⁰ Bet. 2000/01:KU8 s. 21 f.

- 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 redovisnings- och effektivitetsrevisionen.
- Rapporterna skall ges offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet.
- De tre ledande ämbetsmännen skall gemensamt eller var för sig kunna väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, 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 tillställas 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 undertecknade 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.

Konstitutionsutskottet begärde att riksdagen skulle godkänna de riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen som Riksdagskommittén förordade med de ändringar som konstitutionsutskottet förordade. Utskottet föreslog också att regeringen efter utredning skulle lägga 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 skulle kunna genomföras under det första halvåret 2003. Förslaget innebar också att riksdagen skulle begära att regeringen skulle tillsätta en organisationskommitté med uppgift att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att en ny statlig revisionsmyndighet skulle kunna bildas under första halvåret 2003. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.²¹

3.1.5 Det fortsatta lagstiftnings- och beredningsarbetet

Ändringar i regeringsformen

I december 2001 överlämnade regeringen propositionen *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*²² till riksdagen. Propositionen baserades på en departementspromemoria med samma titel²³. I propositionen behandlades de ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras. Propositionens förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Riksrevisionen ska vara en myndighet under riksdagen med uppgift att i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag svara för granskning av i huvudsak den verksamhet som bedrivs av staten.
- Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen.
- Vid myndigheten finns en styrelse som utses av riksdagen.
- Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas, och de bedömer självständigt resultatet av sin granskning.
- Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Förslagen innebar en ändring i dåvarande 12 kap. 7 § RF, som då gällde Riksdagens revisorer. I den föreslagna lydelsen omfattade de inledande tre styckena samt det femte i huvudsak de bestämmelser som idag framgår av 13 kap. 7-9 §§ RF. Det fjärde stycket innehöll bestämmelser om Riksrevisionens styrelse.

Konstitutionsutskottet²⁴ tillstyrkte i allt väsentligt regeringens förslag men föreslog vissa ändringar i lagtexten. Det var enligt utskottet angeläget att riksrevisorernas självständighet gentemot utomstående och styrelsen underströks.

²¹ Rskr. 2000/01:118.

²² Prop. 2001/02:73.

²³ Ds 2001:11.

²⁴ Bet. 2001/02:KU25.

Utskottet ansåg att det tydligare borde komma till uttryck i lagtexten och föreslog därför en något ändrad lydelse. Regeringen hade föreslagit att dåvarande 12 kap. 7 § andra stycket skulle lyda

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen ska bedrivas. De bedömer självständigt resultatet av sin granskning.

Utskottet föreslog i stället följande lydelse, som också kom att bli den gällande.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

När det gäller styrelsens uppgifter tog utskottet upp frågan om huruvida styrelsen skulle kunna väcka förslag till riksdagen om skiljande av en riksrevisor från uppdraget, en fråga som behandlats av Riksdagskommittén (se ovan) men som inte diskuterats av utskottet i samband med dess behandling av kommitténs förslag. Utskottet ansåg att det låg nära till hands att det organ som bereder frågan om val av riksrevisor också får väcka frågan om skiljande av en riksrevisor från uppdraget. Riksrevisorer skulle väljas av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet. Också uppgiften att lägga fram förslag om att skilja en riksrevisor från uppdraget borde då enligt konstitutionsutskottets mening ligga på utskottet. Det föreslogs att en reglering om detta senare kunde införas i riksdagsordningen.²⁵

Konstitutionsutskottet föreslog också att lagen skulle träda i kraft den 1 juli 2003 och att en övergångsbestämmelse som bl.a. medgav att riksrevisorerna kunde väljas före ikraftträdandet och delta i förberedelsearbetet skulle införas. I juni 2002 antog riksdagen förslaget till ändringar i regeringsformen som vilande. Efter riksdagsvalet 2002 beslutade riksdagen i november slutligt om ändringarna i regeringsformen.²⁶

Regelutredningen

I januari 2001 tillkallades en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till övriga författningsregler om Riksrevisionen. Utredningens betänkande²⁷ överlämnades till regeringen i november samma år. Utredaren informerade Riksdagskommittén om sina överväganden och beaktade de synpunkter som kommittén framförde.

Utredningens förslag låg till grund för en proposition²⁸ från regeringen med förslag till ändringar i riksdagsordningen m.fl. lagar samt förslag till instruktion för Riksrevisionen och lag om revision av statlig verksamhet m.m. som

²⁵ Bet. 2001/02:KU25 s. 9.

²⁶ Bet. 2002/03:KU9.

²⁷ SOU 2001:97.

²⁸ Prop. 2001/02:190.

överlämnades till riksdagen den 13 juni 2002. Ändringarna i riksdagsordningen gällde frågor om val av riksrevisorer, valbarhets- och behörighetskrav för dessa, riksrevisorernas mandatperioder och hur den riksrevisor som ska svara för den administrativa ledningen av myndigheten ska utses. Vidare behandlades frågor om val av styrelse och styrelsens sammansättning. I förslaget till instruktion för Riksrevisionen behandlades frågor om ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna, om den administrativa ledningen av myndigheten samt om styrelsens uppgifter och beslutsförhet. I förslaget till revisionslag behandlades frågor om granskningens omfattning och inriktning, om rapporteringen till regeringen och riksdagen, om bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet samt om Riksrevisionens förhållande till de granskade myndigheternas interna revision.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande²⁹ i allt väsentligt regeringens lagförslag. Dessutom föreslog utskottet en lag om lön till riksrevisorerna³⁰ och ytterligare ändringar i riksdagsordningen. Riksdagen beslutade i december 2002 i enlighet med utskottets förslag.³¹

Riksrevisionsutredningen

I maj 2001 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten. Utredningen, som kallade sig *Riksrevisionsutredningen*, överlämnade i februari 2002 ett betänkande med förslag om Riksrevisionens organisation, dimensionering och finansiering.³²

I mitten av mars 2002 beslutade riksdagsstyrelsen att kontakta regeringen om att överföra ansvaret för det fortsatta utredningsarbetet med Riksrevisionen från regeringen till riksdagen. Beslutet motiverades bl.a. av konstitutionella skäl och av att Riksrevisionen skulle vara en myndighet under riksdagen. Samtidigt utsåg riksdagsstyrelsen en beredningsdelegation för behandlingen av frågor om den nya Riksrevisionen.

Riksrevisionskommittén

Riksdagsstyrelsen beslutade i maj 2002 att utse en kommitté med ansvar för det avslutande förberedelsearbetet för Riksrevisionen. Kommittén, som tog namnet *Riksrevisionskommittén*, hade till uppgift att utarbeta förslag till Riksrevisionens organisation, bemanning och chefer samt besluta om lokaler för verksamheten i Stockholm. I december 2002 valde riksdagen tre riksrevisorer, som utsågs till ledamöter i Riksrevisionskommittén.

²⁹ Bet. 2002/03:KU12.

³⁰ Lagen (2002:1024) om lön till riksrevisorer ändrades 2007 och rubricerades då lagen (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Lagen har sedermera upphävts. Motsvarande bestämmelser finns nu i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

³¹ Rskr. 2002/03:22 och 23.

³² SOU 2002:17.

3.1.6 Riksrevisionen inleder sin verksamhet

I januari 2003 tog riksrevisorerna över ansvaret för bildandet av Riksrevisionen, och under våren 2003 beslutade de om myndighetens organisation, chefer och övriga bemanning. Senare beslutade de även om arbetsordning, granskningsplan, verksamhetsplan och administrativt stöd m.m. för myndigheten samt om flyttningen till nya lokaler. Inom Riksdagsförvaltningen och inom Regeringskansliet förbereddes under samma tid avvecklingen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Den 1 juli 2003 inledde Riksrevisionen formellt sin verksamhet samtidigt som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket upphörde.

3.2 Uppföljning av reformen

3.2.1 2008 års riksrevisionsutredning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformen av den statliga revisionen, *Riksrevisionsutredningen*. Uppdraget sammanfattades av utredningen i följande huvudpunkter:³³

- Utredningen ska utifrån en genomgång av arbetet i Riksrevisionens styrelse belysa på vilket sätt styrelsen tillgodosett riksdagens behov av insyn och inflytande samt pröva omfattningen av dess uppgifter.
- Utredningen bör överväga vilka åtgärder som kan vidtas inom riksdagen för att bättre kunna tillgodogöra sig Riksrevisionens granskningar. Det bör även stå utredningen fritt att pröva vilka krav som bör ställas på regeringens hantering av riksrevisorernas iakttagelser för att staten genom Riksrevisionens verksamhet ska få ett mer effektivt utbyte av sina insatser.
- Utredningen bör utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller. Utredningen bör analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen.
- Utredningen bör belysa Riksrevisionens effektivitet ur olika aspekter.
- Utredningen bör belysa hur olika avnämare, t.ex. riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, allmänheten, företrädare för massmedier och den vetenskapliga forskningen, uppfattar Riksrevisionens granskningar.
- Utredningen bör belysa konsekvenserna av omläggningen av avgiftsfinansieringen av den årliga revisionen samt bedöma hur finansieringsprincipen tillämpats.
- Utredningen bör pröva hur den hittills tillämpade ordningen för det internationella utvecklingssamarbetet fungerat, framför allt vad avser att skapa en oberoende ställning för Riksrevisionen samtidigt som behovet av sam-ordning med den nationella biståndspolitiken beaktas.

³³ 2008/09:URF1 s. 21.

I ett delbetänkande i oktober 2008³⁴ lade utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag om Riksrevisionens styrelse och ledning samt hantering av effektivitetsgranskningar. Förslagen om Riksrevisionens styrelse innebar ändringar i regeringsformen.

Utredningens förslag sammanfattades i följande huvudpunkter:³⁵

- En entydig besluts- och hanteringsordning bör skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför bör riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.
- Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen, bör lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande.
- Regeringen ska senast inom tre månader redogöra för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. Redogörelsen ska lämnas i en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning.
- Styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen.
- Den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

I ett slutbetänkande den 12 maj 2009³⁶ drog utredningen slutsatser och lämnade förslag om effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Därutöver behandlades Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport samt hanteringen av Årsredovisning för staten.

När det gällde effektivitetsrevisionens inriktning konstaterade utredningen att Riksrevisionen, genom sin övergripande position, har särskilda förutsättningar och uppgifter att granska effektivitetsfrågor i ett större och vidare perspektiv. Ingen annan myndighet eller institution har enligt utredningen samma

³⁴ 2008/09:URF1.

³⁵ 2008/09:URF1 s. 7.

³⁶ 2008/09:URF3.

möjlighet att ta ett helhetsgrepp om samhällsfrågorna och även granska frågor som spänner över flera samhällsområden.

Vidare konstaterades att det fanns en diskussion om myndighetens granskningsmandat och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. I det sammanhanget ville utredningen understryka vikten av vad som betonades i förarbetena³⁷ om att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning utgår från olika förutsättningar: ”Den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär.”

För att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten borde effektivitetsrevisionen, enligt utredningen, i större utsträckning riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Utifrån en analys av väsentlighet och risk borde större uppmärksamhet ägnas åt granskning av områden som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statsbudgeten. Under en mandatperiod borde de mest väsentliga delarna av varje utskottsområde föranleda granskningsinsatser. Utredningen ansåg vidare att effektivitetsrevisionen i ökad utsträckning borde verka främjande för att underlätta det förändringsarbete för bättre hushållning och resursutnyttjande samt ökad effektivitet som granskningsresultaten ger anledning till.

Effektivitetsrevisionens huvudinriktning skulle, enligt utredningen, vara granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Riksrevisionen borde även kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten, t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter. Mot denna bakgrund föreslog utredningen ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning genom ett tillägg i 4 § lagen om statlig revision.

Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom förslagen³⁸, som hänvisades till konstitutionsutskottet.

3.2.2 Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet³⁹, som begärde ett yttrande från finansutskottet, välkomnade förslagen om hanteringen av effektivitetsgranskningarna med vissa justeringar av de föreslagna reglerna. När det gällde förslagen om Riksrevisionens styrelse såg utskottet positivt på att styrelsen skulle ersättas med ett parlamentariskt råd utan beslutande uppgifter. Utskottet ansåg dock inte att det var nödvändigt att rådet skulle regleras i grundlag. Det borde endast regleras i riksdagsordningen och instruktionen för Riksrevisionen. Även förslaget om en riksrevisor med administrativt ansvar välkomnades.

³⁷ Prop. 2001/02:190.

³⁸ Framst. 2009/10:RS4.

³⁹ Bet. 2009/10:KU17.

I fråga om effektivitetsrevisionens inriktning uttalade finansutskottet i sitt yttrande⁴⁰ att man delade riksdagsstyrelsens uppfattning att effektivitetsrevisionen, för att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten, i större utsträckning borde riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Att större uppmärksamhet ägnas åt granskningar som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statsbudgeten är enligt finansutskottet rimligt mot bakgrund av att bedömningen ska utgå från en analys av ”väsentlighet och risk”.

Att det handlar om en bred form av granskning blir enligt finansutskottet tydligt om man närmare studerar de internationella riktlinjer som ligger till grund för utredningens definition av effektivitetsrevision. Finansutskottet konstaterade att begreppet effectiveness, som av utredningen översatts med måluppfyllelse/samhällsnytta, är omfattande och noterade att JO i sitt remissvar till Riksrevisionsutredningens slutbetänkande påpekat att begreppet ”samhällsnytta” är oklart (det definieras inte av utredningen) och att detta för-tar mycket av den precisering som de övriga tre kriterierna innebär. En strävan efter alltför exakta begrepp kunde enligt finansutskottet försvåra för revisionen att anlägga olika och var för sig angelägna perspektiv och att beakta de komplexa samspel som råder och som måste beaktas för att rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Finansutskottet konstaterade att utredningen valt att använda båda begreppen måluppfyllelse och samhällsnytta för att ge begreppets (effectiveness) vidd en rimlig innebörd i svensk översättning. Begreppet samhällsnytta kan enligt finansutskottet, i det här sammanhanget, förstås som samhällsekonomisk nytta eller summan av samhällsekonomiska intäkter och kostnader.

Konstitutionsutskottet välkomnade riksdagsstyrelsens förslag och instämde i vad finansutskottet anförde om att förtydligandet i lagen om statlig revisions inriktningsparagraf inte innebär en insnävning utan snarare en betoning av att effektivitetsrevisionen inte bör snävas in mot granskning av regelefterlevnad. I övrigt instämde utskottet i vad finansutskottet uttalat om effektivitetsrevisionens inriktning. Även i övriga delar välkomnades förslagen i stort. Riksdagen biföll utskottets förslag.⁴¹

3.3 2015 års förändringsarbete och dess efterspel

3.3.1 2015 års förändringsarbete och medierapporteringen

Åren 2014-2015 tillträdde tre nya riksrevisorerna som under hösten 2015 satte igång ett omfattande förändringsarbete inom Riksrevisionen. Förändringsarbetet innebar såväl organisatoriska förändringar som ändringar av verksamhetens inriktning.

⁴⁰ Se bet. 2009/10:KU17 s. 26 f.

⁴¹ Rskr. 2009/10:301 och 302.

Under sommaren 2016 rapporterade Dagens Nyheter om Riksrevisionen i en serie artiklar, bl.a. om myndighetens interna arbete och förfarandet vid rekryteringar.

Den 8 juli 2016 meddelade riksrevisor Susanne Ackum att hon hade valt att begära sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hennes entledigande den 25 augusti.

3.3.2 Konstitutionsutskottets granskning

Med anledning av medierapporteringen kallade konstitutionsutskottet de tre riksrevisorerna till en öppen utfrågning som ägde rum i början av augusti 2016. Ett syfte med utfrågningen var att få en bild av om någon riksrevisor gjort sig skyldig till allvarlig försummelse och om konstitutionsutskottet därför skulle ta initiativ till att entlediga riksrevisorn i fråga. Konstitutionsutskottet kom fram till att det inte fanns anledning att ta något sådant initiativ. Samtidigt konstaterades att förtroendet för Riksrevisionen hade skadats av det som hänt och att det skulle krävas ett omfattande arbete för att återupprätta förtroendet.⁴²

Den 31 augusti 2016 begärde riksrevisor Ulf Bengtsson sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hans entledigande den 8 september 2016.

Den 15 september 2016 begärde riksrevisor Margareta Åberg sitt entledigande fr.o.m. den dag en ny riksrevisor tillträtt. Den 16 februari 2017 meddelade förste vice talmannen i riksdagen att Margareta Åberg av sagt sig uppdraget som riksrevisor fr.o.m. den 15 mars 2017. Kammaren biföll denna avsägelse.⁴³

3.3.3 Granskning av 2015 års förändringsarbete

I juli 2016 fick professor Hans-Gunnar Axberger i uppdrag av riksrevisor Margareta Åberg att utreda om det funnits några formella fel och brister i hanteringen och ledningen av det förändringsarbete som genomförts vid Riksrevisionen.

Utredarens uppdrag var att bilda sig en uppfattning om vad som hänt och belysa om det funnits formella brister i hanteringen och ledningen av förändringsarbetet. De frågor som skulle genomlysas var rekryteringsförfarandet och externa kontakter vid sidan av den gällande granskningsprocessen för effektivitetsrevisionen. Utredaren fick också ta upp andra frågor.

Som övergripande iakttagelser har Hans-Gunnar Axberger angett åtta punkter.⁴⁴

⁴² Se anförande av konstitutionsutskottets ordförande i riksdagens kammare, prot. 2016/17:29 § 8.

⁴³ Prot. 2016/17:69 § 2.

⁴⁴ Axberger s. 11 f.

1. Oberoende. Riksrevisionen skapades för att granska regeringen och dess myndigheter. Riksrevisionen ska hålla distans till de som granskas, bl.a. genom att undvika rekrytering direkt från Regeringskansliet.
2. Informell ledningskultur. Inom Riksrevisionen finns en informell kultur, där egna överväganden och intern praxis går före rättsliga regler.
3. Effektivitetsrevision. Riksdagen måste ange vad den vill ha av effektivitetsrevisionen, liksom vad denna inte ska sysselsätta sig med, t.ex. uppgifter förbehållna demokratiskt valda organ.
4. Årlig revision. Den årliga revisionen verkar ha kommit i skuggan av effektivitetsrevisionen. Det kan avhjälpas om en riksrevisor med revisionskompetens får ansvar för den verksamhetsdelen.
5. Huvudman. Riksdagen är inte konstruerad för styrning av myndigheter. Även formellt oberoende institutioner under riksdagen måste dock kontrolleras. Riksdagen bör anpassa sig till detta.
6. Politik. Riksrevisionen förhandlades fram under oenighet. Kompromissen med tre riksrevisorer har medfört stora problem. En fortsatt exklusiv revision under riksdagen kräver politisk enighet i sak. Utan detta är andra lösningar att föredra.
7. Lagstiftning. Riksdagen har inte de redskap som krävs för att på egen hand driva komplicerade lagstiftningsprojekt. Detta märks i Riksrevisionens regelverk, som har väsentliga brister.
8. Uppdrag. Sex av åtta riksrevisorer som valts på fulla mandat har lämnat sina uppdrag i förtid. Det tyder på brister som har att göra med uppdraget, inte med dem som valts. För att komma vidare krävs utredning och kanske grundlagsändringar. Under tiden bör riksrevisorerna dela upp sina uppgifter.

4 Regleringen av Riksrevisionen

4.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för regleringen av Riksrevisionen. Inledningsvis sammanfattas hur regleringen har utvecklats från riksrevisionsreformen och fram till i dag. Därefter redogör utredningen översiktligt för den nuvarande lagregleringen på grundlagsnivå och i övrigt. I det följande avsnittet beskrivs ett internt styrdokument för Riksrevisionen. Avslutningsvis redogör utredningen mer ingående för regleringen på vissa områden som utredningen anser bör uppmärksammas särskilt. I detta sammanhang återges också uttalanden som gjorts i samband med det lagstiftningsarbete som lett fram till reglerna.

4.2 Regleringens utveckling sedan riksrevisionsreformen

I samband med att riksdagen beslutade att en ny revisionsmyndighet, Riksrevisionen, skulle inrättas beslutades också, som framgått ovan, att regeringen skulle utreda vilka ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras. Detta uppdrag kom att presenteras i en promemoria från Justitiedepartementet.⁴⁵

I promemorian övervägdes först om den dåvarande bestämmelsen i 12 kap. 7 § RF om Riksdagens revisorer skulle upphävas och att Riksrevisionens verksamhet tills vidare uteslutande skulle regleras i riksdagsordningen och i vanlig lag. Justitiedepartementet ansåg dock att en sådan lösning skulle kunna kritiseras för att i själva verket utgöra en försvagning av den statliga revisionens ställning i stället för en förstärkning, som var syftet. En sådan lösning ansågs därmed inte stå i överensstämmelse med intentionerna bakom riksdagens beslut. I promemorian föreslogs i stället omfattande ändringar i 12 kap. 7 § RF. Förslaget lades till grund för en proposition⁴⁶ med förslag till ändringar i regeringsformen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2003.⁴⁷

Det tillkallades också en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till övriga författningsregler om Riksrevisionen. Utredningens betänkande⁴⁸ låg delvis till grund för regeringens proposition⁴⁹ med förslag till ändringar i riksdagsordningen m.fl. lagar samt förslag till instruktion för Riksrevisionen och lag om revision av statlig verksamhet m.m. som överlämnades till riksdagen den 13 juni 2002. Även dessa författningar trädde i kraft i samband med att Riksrevisionen inledde sin verksamhet den 1 juli 2003. I samband med att

⁴⁵ Ds 2001:11.

⁴⁶ Prop. 2001/02:73.

⁴⁷ Bet. 2001/02:KU25, bet. 2002/03:KU9.

⁴⁸ SOU 2001:97.

⁴⁹ Prop. 2001/02:190.

verksamheten inleddes fick Riksrevisionen också föreskriftsrätt och rätt att ge ut sina föreskrifter i en egen författningssamling, RRFs. Detta gav anledning till ändringar i instruktionen.⁵⁰

Den 1 januari 2007 trädde en ny lag (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen i kraft. Även detta gav anledning till ändringar i bl.a. instruktionen.

I maj 2006 föreslog riksrevisorerna vissa ändringar i lagen om statlig revision och i instruktionen.⁵¹ Förslagen innebar att lagen om statlig revision skulle ändras så att endast en av affärsverkens tre delårsrapporter granskas årligen av Riksrevisionen. Dessutom föreslogs ett förtydligande så att endast de delårsrapporter som ett granskningsobjekt är skyldigt att lämna granskas av Riksrevisionen. Vidare föreslogs ändringar i instruktionen för att säkerställa att Riksrevisionen utvecklas som en sammanhållen myndighet utan att respektive riksrevisors rätt att fatta självständiga beslut inom sina granskningsområden träds för när. I denna del skulle förslaget innebära dels ett förtydligande av vilka beslut i granskningsverksamheten som riksrevisorerna ska fatta gemensamt respektive samråda om, dels vilka beslut som ska redovisas i granskningsplanen. Slutligen föreslogs bestämmelser som skulle innebära att en riksrevisor inte får inneha aktier i ett granskningsobjekt, att en skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument skulle införas för riksrevisorerna och att en sådan skyldighet även skulle införas för vissa anställda, som bedömdes ha en särskild insynställning.

Riksrevisorernas framställning behandlades av konstitutionsutskottet⁵², som delvis tillstyrkte förslagen men föreslog vissa ändringar. Riksrevisorerna hade föreslagit ett förtydligande av 4 § första stycket instruktionen, med innebörd att det skulle krävas ett gemensamt beslut av de tre riksrevisorerna när det gäller granskningens huvudsakliga inriktning och att beslutet skulle redovisas i en granskningsplan. De hade också föreslagit ett förtydligande av andra stycket med innebörd att den närmare inriktningen av granskningen inom granskningsområdena skulle beslutas av riksrevisorerna var för sig efter samråd. Det fanns enligt riksrevisorerna en osäkerhet om var gränsen gick mellan sådana beslut i granskningsverksamheten som ska fattas av riksrevisorerna gemensamt och sådana som fattas av respektive riksrevisor men som de först måste samråda om. Det var enligt revisorerna viktigt att denna gräns förtydligades mot bakgrund av riksrevisorernas grundlagsreglerade rätt att självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, fatta beslut om vad som ska granskas.

Konstitutionsutskottet konstaterade⁵³ att bestämmelserna i regeringsformen och instruktionen lämnade öppet hur granskningsplanen skulle beslutas samtidigt som det tydligt föreskrevs i instruktionen att en riksrevisor inom sitt

⁵⁰ Framst. 2002/03:RS3, bet. 2002/03:KU34.

⁵¹ Framst. 2005/06:RRS28.

⁵² Bet. 2006/07:KU6.

⁵³ Bet. 2006/07:KU6 s. 12 f.

granskningsområde, efter samråd med övriga riksrevisorer, beslutar vad som ska granskas. Samtidigt konstaterades att det i instruktionen också föreskrevs att riksrevisorerna gemensamt skulle besluta om verksamhetens inriktning. Mot bakgrund av att en riksrevisor själv ska bestämma bl.a. vad som ska granskas inom hans eller hennes granskningsområde fick denna bestämmelse enligt konstitutionsutskottet anses gälla sådana delar av verksamheten som inte gäller beslut om vad som ska granskas, hur granskningen ska genomföras eller granskningens slutsatser.

Enligt utskottets mening kunde det inte uteslutas att sådana gemensamt beslutade planer, även om de gäller den huvudsakliga inriktningen, skulle kunna verka hindrande för en riksrevisor som har en egen idé om ett granskningsämne eller granskningsobjekt. En sådan utveckling skulle enligt utskottets mening strida mot den grundläggande förutsättningen att var och en av revisorerna ska kunna verka självständigt inom sitt granskningsområde. Utskottet var mot den bakgrunden inte berett att ställa sig bakom en ordning som innebar att granskningens huvudsakliga inriktning skulle beslutas gemensamt. I stället valde utskottet ett alternativ som innebar att riksrevisorerna, inom sina respektive granskningsområden, skulle besluta vilken huvudsaklig inriktning granskningen skulle ha, att de dessförinnan skulle samråda med varandra samt att riksrevisorernas beslut skulle redovisas i en granskningsplan.

Konstitutionsutskottet hänvisade till tidigare uttalanden om det angelägna i att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas mot tre separata delar⁵⁴ och underströk att den ordning som nu föreslogs inte skulle hindra att besluten redovisas i en sammanhållen granskningsplan.

Förslagen från 2008 års riksrevisionsutredning ledde, som beskrivits i det föregående, till ändringar i bl.a. riksdagsordningen, lagen om statlig revision och instruktionen.

Grundlagsutredningen⁵⁵ fann inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten, och grundlagsreformen 2010 ledde endast till språkliga och redaktionella ändringar av de bestämmelser som rör Riksrevisionen.⁵⁶ Regeringsformens bestämmelser om Riksrevisionen flyttades från 12 kap. 7 § till sin nuvarande placering i 13 kap. 7-9 §§. Även översynen av RO⁵⁷ ledde för Riksrevisionens del endast till redaktionella ändringar.

I januari 2017 trädde en ny lag (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (BEA-lagen) i kraft och ersatte den s.k. REA-lagen⁵⁸.

⁵⁴ Se t.ex. bet. 2002/03:KU12 s. 14.

⁵⁵ SOU 2008:125.

⁵⁶ Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4 samt prop. 2010/11:3 och bet. 2010/11:KU13.

⁵⁷ 2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46.

⁵⁸ Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

4.3 Nuvarande lagreglering

4.3.1 Den nuvarande grundlagsregleringen

I 12 kap. 6 § RF föreskrivs att Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Grundlagsregleringen av Riksrevisionen finns i övrigt i 13 kap. 7-9 §§, som lyder på följande sätt.

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

8 § Riksrevisionen leds av tre riksrevisor, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

9 § Ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

4.3.2 Övrig lagreglering

Riksrevisionens verksamhet regleras i dag, förutom i de ovannämnda bestämmelserna i regeringsformen, framför allt i lagen om statlig revision. Lagen innehåller bestämmelser om granskningen enligt 13 kap. 7 och 8 §§ RF. Lagens bestämmelser anger inledningsvis omfattningen och inriktningen av Riksrevisionens granskning. Därefter följer bestämmelser om de statliga myndigheternas samverkans- och uppgiftsskyldighet. En paragraf gäller Riksrevisionens rätt att anlita biträde. Avslutningsvis anges bestämmelser om Riksrevisionens rapportering och om avgifter.

Regler som rör Riksrevisionens verksamhet i övrigt finns i riksdagsordningen och i instruktionen. I det följande kommer lagregleringen på vissa områden att belysas ytterligare.

4.4 Beslutet om revisionens inriktning

Riksrevisionens beslut om revisionens inriktning är ett internt övergripande styrdokument som beslutas av riksrevisorerna. För närvarande gäller ett sådant beslut som fattades i oktober 2014.⁵⁹ Beslutet om revisionens inriktning innehåller ett antal för riksrevisorerna gemensamma ställningstaganden om inriktningen av Riksrevisionens granskning. Beslutet avser mandatet, den närmare inriktningen av den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen samt Riksrevisionens uppgift som nationellt revisionsorgan. När det gäller såväl

⁵⁹ Dnr 30-2014-1274.

årlig revision som effektivitetsrevisionen behandlas granskningens omfattning, inriktning och avrapportering. När det gäller uppgiften som nationellt revisionsorgan innehåller beslutet ett avsnitt om det nationella revisionsorganets uppgifter samt om tillämpningen av Intosais standarder.

I kapitel 6 kommer utredningen att redogöra för de internationella standarder som gäller på Riksrevisionens område.

4.5 Särskilt om regleringen på vissa områden

4.5.1 Val och ledning

Av 13 kap. 8 § första stycket RF framgår att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.

I samband med riksdagsbeslutet om inrättandet av Riksrevisionen uttalade konstitutionsutskottet, när det gällde normhierarkin i regleringen av den nya myndigheten och dess verksamhet, endast att regleringen borde ske i regeringsformen, riksdagsordningen, en lag med instruktion för myndigheten och i en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skulle säkerställa myndighetsledningens integritet.⁶⁰

Val

När det gällde formerna för valet av riksrevisorer konstaterade regeringen i sitt förslag till lagstiftning för den nya revisionsmyndigheten att det följde av riksdagens riktlinjer att konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisorer. Regeringen föreslog mot den bakgrunden att bestämmelser om valet skulle tas in i riksdagsordningen. Regeringen gjorde vidare bedömningen att valet borde regleras på motsvarande sätt som gäller val av riksdagens ombudsmän. Några särskilda regler om t.ex. ett ansökningsförfarande behövdes därför inte.⁶¹ Konstitutionsutskottet instämde i dessa bedömningar.⁶²

Antalet riksrevisorer

När de nya bestämmelserna om Riksrevisionen infördes i regeringsformen angavs varken i den ovannämnda promemorian⁶³ eller i den följande propositionen⁶⁴ några utförligare motiv i frågan om placeringen av bestämmelsen om antalet riksrevisorer. I promemorian anfördes endast att det framstod som naturligt att riksrevisorerna skulle omnämnas i regeringsformen och att det därför borde anges hur många de ska vara och att de väljs av riksdagen.⁶⁵

Vid remissbehandlingen av promemorians förslag framförde Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet att det, för att inte låsa det konstitutionella

⁶⁰ Bet. 2000/01:KU8 s. 22.

⁶¹ Prop. 2001/02:190 s. 108 f.

⁶² Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

⁶³ Ds 2001:11.

⁶⁴ Prop. 2001/02:73.

⁶⁵ Prop. 2001/02:73 s. 40.

läget inför framtiden, kunde tänkas att man i stället för att fastslå att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer kunde ange att riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer. Fakulteten hänvisade till att det ju var fallet i fråga om Riksdagens ombudsmän.⁶⁶ Även Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet påpekade att preciseringen av antalet ombudsmän placerats i riksdagsordningen, medan det i regeringsformen lämnas obestämt, och att fördelarna med det är att ”en anpassning som med tiden kan visa sig vara motiverad” underlättas.⁶⁷ Regeringen gjorde dock ingen annan bedömning än den som redovisats i promemorian och hänvisade till att det framgick av riksdagens beslut att antalet riksrevisorer skulle vara tre och att det är dessa som tillsammans ska leda Riksrevisionen.⁶⁸ I konstitutionsutskottets betänkande över grundlagsförslagen⁶⁹ finns inga överväganden om placeringen av bestämmelsen om antalet riksrevisorer i regeringsformen.

Det parlamentariska rådet

I samband med tillkomsten av Riksrevisionen föreslog regeringen att Riksrevisionens styrelse uttryckligen skulle omnämnas i regeringsformen. Där skulle styrelsens uppgifter anges uttömmande. Syftet med det var att redan i regeringsformen klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde, vilket skulle garantera riksrevisorernas självständiga ställning.⁷⁰

2008 års riksrevisionsutredning⁷¹ föreslog att styrelsen vid Riksrevisionen skulle avskaffas och ersättas med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Förslaget innebar att dåvarande 12 kap. 7 § andra stycket RF skulle ändras så att det i stället för styrelsen gällde det parlamentariska rådet. Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom detta förslag, som hänvisades till konstitutionsutskottet.

I sitt remissyttrande över delbetänkandet anförde Svea hovrätt att det borde övervägas i vilken utsträckning det var nödvändigt att reglera inrättandet av ett råd av detta slag och rådets uppgifter i regeringsformen. Innehållet i förslaget till ny lydelse av 12 kap. 7 § tredje stycket RF borde enligt hovrätten i stället kunna anges i lag. JO påpekade att det knappast kunde uteslutas att förhållandet mellan Riksrevisionen och riksdagen skulle fortsätta diskuteras och behöva omprövas igen. Det tedde sig därför enligt JO onödigt att försvåra eventuella framtida justeringar genom att skriva in det parlamentariska rådet och dess roll i grundlagen. Regler av det slaget skulle enligt JO passa bättre i lag.

Konstitutionsutskottet konstaterade att grundlagsregleringen av Riksrevisionens styrelse hade sin grund i den för svensk statsförvaltning unika organisatoriska modell som valdes när Riksrevisionen tillkom och i

⁶⁶ Se yttrande med dnr UFV2001/358.

⁶⁷ Se yttrande i Justitiedepartementets ärende med dnr Ju2000/6657.

⁶⁸ Prop. 2001/02:73 s. 11.

⁶⁹ Bet. 2001/02:KU25.

⁷⁰ Prop. 2001/02:73 s. 12. Jfr Holmberg, Stjernquist m.fl., 2 uppl., 2006, s. 553.

⁷¹ 2008/09:URF1.

Riksrevisionens självständiga ställning. Med den roll som nu föreslogs för Riksrevisionens parlamentariska råd gjorde dessa skäl sig inte gällande på samma sätt. Det var därför, enligt utskottets mening, inte nödvändigt att rådet skulle regleras i grundlag, utan detta borde endast regleras i riksdagsordningen och i instruktionen för Riksrevisionen.⁷²

4.5.2 Behörighetskrav

Medborgarskap

I 12 kap. 6 § RF föreskrivs att Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Ett krav på svenskt medborgarskap gällde även för Riksdagens revisorer och för Riksrevisionsverkets generaldirektör. Före 2010 års grundlagsreform innehöll regeringsformen en bestämmelse som bl.a. innebar att endast den som var svensk medborgare fick inneha en tjänst som chef för myndighet som lydde omedelbart under riksdagen eller regeringen. Även i annat fall fick endast den som var svensk medborgare inneha en tjänst eller ett uppdrag som tillsattes genom val av riksdagen.

Kommittén om medborgarskapskrav⁷³ föreslog att det i grundlag föreskrivna kravet på svenskt medborgarskap skulle begränsas till att avse ordinarie domare och den som utses genom val av riksdagen. Förslaget möttes av viss kritik och ledde inte till ändrad lagstiftning. Grundlagsutredningen⁷⁴ föreslog, efter att ha diskuterat förslagen från Kommittén om medborgarskapskrav och remissutfallet, att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Den närmare gränsdragningen mellan vilka anställningar eller andra uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare och vilka som inte behöver det borde enligt Grundlagsutredningen inte göras i regeringsformen. Där borde enligt utredningen endast sådana krav finnas som av särskilda skäl har sin plats där, närmare bestämt för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen.⁷⁵

Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen borde enligt Grundlagsutredningen lämpligen framgå av riksdagsordningen. För två uppdrag borde dock medborgarskapskravet framgå av regeringsformen: riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, detta eftersom de enligt regeringsformen har centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen.⁷⁶

⁷² Bet. 2009/10:KU17 s. 21.

⁷³ SOU 2000:106.

⁷⁴ SOU 2008:125.

⁷⁵ SOU 2008:125 s. 587.

⁷⁶ SOU 2008:125 s. 591 f.

Regeringens förslag överensstämde med Grundlagsutredningens⁷⁷, och konstitutionsutskottet delade regeringens och Grundlagsutredningens bedömningar i dessa delar.⁷⁸

Övriga behörighetskrav

I 13 kap. 5 § andra stycket RO föreskrivs att en riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

I författningskommentaren till förslaget om bestämmelse med behörighetskrav i riksdagsordningen angav Regelutredningen att det utöver denna bestämmelse finns bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och hänvisade till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen där förvaltningslagens jävsbestämmelser ansetts tillämpliga för Valprövningsnämnden.⁷⁹ Regleringen om jäv behandlas nedan (se 4.5.6).

I remissvaren över Regelutredningens förslag ansåg vissa instanser att det borde ställas upp krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Regeringen konstaterade dock att det, med den ordning riksdagen beslutat och i likhet med vad som gäller vid val av riksdagens ombudsmän, blir riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne. Mot denna bakgrund föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget.⁸⁰

Med tanke på riksrevisorernas ställning framhöll regeringen att en riksrevisor givetvis inte kan vara riksdagsledamot eller statsråd. Det finns enligt regeringen även andra befattningar eller uppdrag som det inte är lämpligt att riksrevisorn innehar om det skadar förtroendet för Riksrevisionen. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor skulle kunna ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i myndigheter eller statliga aktiebolag och stiftelser som Riksrevisionen ska eller får granska. Det var enligt regeringen inte möjligt att uttömmande reglera vilka uppdrag en riksrevisor inte får ha. Uppdragets karaktär och kravet på riksrevisorernas självständighet borde enligt regeringen i sig kräva en viss återhållsamhet när det gäller bisysslor.⁸¹

Bestämmelsens slutliga utformning, med tillägget att en riksrevisor inte heller får ”utöva verksamhet” som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning, tillkom vid konstitutionsutskottets behandling. Eftersom bestämmelsen för riksrevisorernas del ersätter bisysslebestämmelsen i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, som bl.a. förbjuder utövandet av någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagers opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens

⁷⁷ Prop. 2009/10:80 s. 236 f.

⁷⁸ Bet. 2009/10:KU19 s. 60 f.

⁷⁹ RÅ83 2:89.

⁸⁰ Prop. 2001/02:190 s. 109.

⁸¹ Prop. 2001/02:190 s. 110.

anseende, menade utskottet att den nu aktuella regeln i riksdagsordningen också borde omfatta begreppet verksamhet.⁸²

I samband med att frågor om behörighetskrav behandlades i lagstiftningsarbetet togs också vissa frågor om bisysslor upp. Utredningen återkommer till dessa frågor i avsnittet om jäv (4.5.6).

4.5.3 Skiljande av en riksrevisor från uppdraget

Riksdagen får, enligt 13 kap. 8 § första stycket andra meningen RF, skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 13 kap. 7 § RO anges vidare att entledigandet sker på begäran av konstitutionsutskottet.

Riksdagskommittén menade att likaväl som bestämmelser om val av riksrevisor borde finnas i regeringsformen borde det finnas bestämmelser i grundlagen om förfaranden och beslutsregler som ska gälla när en riksrevisor ska skiljas från ämbetet. Att skilja en riksrevisor från uppdraget borde också enligt kommittén vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen. Bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter ska kunna väcka frågan borde enligt kommittén införas.⁸³

I den tidigare nämnda promemorian med förslag till ändringar i regeringsformen i samband med Riksrevisionens tillkomst uttrycktes att riksrevisorernas särställning borde komma till uttryck genom att det redan då togs in en bestämmelse i regeringsformen om att det endast under särskilda förhållanden skulle kunna komma i fråga att i förtid skilja dem från uppdraget. Föreskriften i dåvarande 9 kap. 12 § tredje stycket sista meningen RF, om skiljande från uppdraget av en ledamot av Riksbankens direktion, borde enligt promemorian tjäna som förebild.⁸⁴

I samband med behandlingen av Riksdagskommitténs förslag hade konstitutionsutskottet uttryckt att de tre riksrevisorerna skulle kunna skiljas från tjänsten endast om det framstod som uppenbart att de är olämpliga att fortsätta sin tjänstgöring.⁸⁵ Några av de instanser som lämnade remissvar på promemorian uppmärksammade att promemorians förslag inte innehöll något sådant uppenbarhetskrav och ansåg att förutsättningarna för skiljande av en riksrevisor från uppdraget i enlighet med konstitutionsutskottets uppfattning borde skärpas genom ett krav på uppenbarhet i bestämmelsen.⁸⁶ Juridiska fakulteten vid Lunds universitet avstyrkte förslaget till ny lydelse om entledigande och ansåg att regleringen borde ske på samma sätt som för Riksdagens ombudsmän.⁸⁷

⁸² Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

⁸³ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

⁸⁴ Ds 2001:11 s. 40.

⁸⁵ Bet. 2000/01:KU8 s. 22.

⁸⁶ Se Riksrevisionsverkets yttrande med dnr 22-2001-0226 och Kammarkollegiets yttrande med dnr 12-1695-01.

⁸⁷ Se yttrande med dnr JÄ1 178/01.

Regeringen framhöll i propositionen med anledning av grundlagsförslagen att det inte vore förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara avgörande för om han eller hon ska skiljas från sitt uppdrag och avfärdade därmed den lösning som Lunds universitet hade förordat och som byggde på vad som gäller för riksdagens ombudsmän. Kraven för skiljande av en riksrevisor från uppdraget skulle enligt regeringen ställas högre än vad som gäller för en ombudsman. Den naturliga utgångspunkten var i stället enligt regeringen vad som gäller för skiljande från uppdraget som ledamot av Riksbankens direktion. När det gällde behovet av ett oppenbarhetskrav var det enligt regeringen svårt att se att det skulle finnas någon saklig anledning att införa detta i regeringsformen, när det inte fanns något motsvarande krav för en ledamot av Riksbankens direktion. Graden av självständighet skiljer sig enligt regeringen knappast åt. Att det är Riksbanksfullmäktige som skiljer en sådan ledamot från uppdraget, medan det för riksrevisorernas del skulle vara riksdagen, ledde inte till någon annan bedömning. Regeringen framhöll att även om ordet ”uppenbart” inte skulle användas skulle ett skiljande i praktiken inte kunna ske ”annat än om det står helt klart att det verkligen finns påtagliga sakliga förutsättningar för detta”.⁸⁸

I promemorian med grundlagsförslag lyftes vidare fram att det, som nyss redovisats, diskuterats om det kunde finnas behov av att ha en kvalificerad beslutsordning vid skiljandet av en riksrevisor från anställningen. Detta var enligt promemorian en fråga som det inte vid den tidpunkten fanns underlag för att ta ställning till. Den saken överlämnades därför till den då tillsatta Regelutredningen⁸⁹. I Regelutredningens betänkande konstaterades att huvudregeln är att riksdagen fattar beslut med absolut majoritet och att denna princip även tillämpas för beslut om att skilja en justitieombudsman från sitt uppdrag och för beslut om behörighet och ansvarsfrihet för ledamöter av riksbanksfullmäktige och för ansvarsfrihet för Riksbankens direktion. Det som skulle motivera ett krav på kvalificerad majoritet för beslut om skiljande från uppdraget som riksrevisor var enligt utredningen att kritik från en riksrevisor riktad mot en regering som har tillräckligt parlamentariskt stöd skulle kunna leda till att de partier som stöder regeringen ensamma skulle kunna besluta att skilja riksrevisorn från uppdraget.

Med den i promemorian⁹⁰ föreslagna lydelsen av bestämmelsen om entledigande, vilken överensstämmer med den nu gällande, ansåg utredningen dock att riksrevisorns självständighet gentemot riksdagen var markerad och att den skisserade situationen inte skulle kunna uppstå. Utredningen konstaterade att det visserligen krävs en särskild majoritet i riksbanksfullmäktige för skiljande av en direktionsledamot från anställningen. Den situationen ansågs dock inte helt jämförbar med situationen för riksrevisorerna, eftersom det är riksdagen som ska fatta beslut i fråga om riksrevisorerna. Mot den bakgrunden ansågs det inte påkallat med en kvalificerad beslutsordning för att skilja en riksrevisor

⁸⁸ Prop. 2001/02:73 s. 15.

⁸⁹ SOU 2001:97.

⁹⁰ Ds 2001:11.

från anställningen. Utredningen hänvisade också till att det förefallit vara konstitutionsutskottets uppfattning vid tidigare behandling av denna fråga.⁹¹

Regeringen⁹² gjorde samma bedömning som utredningen redogjort för, och konstitutionsutskottet⁹³ anslöt sig till den bedömningen.

4.5.4 Riksrevisionens självständighet

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

I den ovannämnda promemorian⁹⁴ med förslag till ändringar i regeringsformen i samband med Riksrevisionens tillkomst konstaterades i fråga om regleringen att riksdagens revisorer inte var oberoende i förhållande till riksdagen utan tvärtom utgjorde en del av riksdagens kontrollmakt. Revisorerna var också riksdagsledamöter (nuvarande eller förutvarande). Med Riksrevisionen var dock avsikten att det skulle förhålla sig annorlunda. Det nya organet skulle visserligen formellt vara en myndighet under riksdagen men skulle bedriva sin verksamhet oberoende i förhållande till såväl riksdagen som regeringen och revisionsobjekten. Till att börja med skulle det därför enligt promemorian kunna ifrågasättas om bestämmelserna om Riksrevisionen verkligen hade sin rätta plats i dåvarande 12 kap. RF, som gällde kontrollmakten, eller om de inte i stället snarare hörde hemma i t.ex. 9 kap, med rubriken Finansmakten. Det skulle dock enligt promemorian beaktas att avsikten med reformen inte varit att ta bort en av de komponenter som hittills hade hänförts till den konstitutionella kontrollmakten.⁹⁵

Promemorians förslag innehöll ingen bestämmelse om Riksrevisionens självständighet. Flera remissinstanser lyfte emellertid fram denna fråga. Riksdagens ombudsmän⁹⁶ ansåg att regeringsformen borde innehålla grundläggande regler om de tre riksrevisorernas självständighet och framhöll att en jämförelse kunde göras med det s.k. instruktionsförbud för Riksbanken som finns i regeringsformen. Riksdagens revisorer⁹⁷ menade att det var väsentligt att den fundamentala frågan om Riksrevisionens oberoende behandlades redan i det skedet. Starka skäl talade enligt myndigheten för att oberoendet borde regleras i regeringsformen. Riksrevisionsverket⁹⁸ ansåg också att Riksrevisionens oberoende måste framgå av regeringsformen och gjorde en analogi med vad som gäller för domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och Riksbanken. Det naturliga skulle, enligt Riksrevisionsverket, vara att det som

⁹¹ SOU 2001:97 s. 124.

⁹² Prop. 2001/02:190 s. 114 f.

⁹³ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

⁹⁴ Ds 2001:11.

⁹⁵ Ds 2001:11 s. 39.

⁹⁶ Yttrande den 11 maj 2001, dnr 784-2001.

⁹⁷ Yttrande den 10 maj 2001, dnr 2001:48(90).

⁹⁸ Yttrande den 9 april 2001, dnr 22-2001-0226.

regleras i regeringsformen är riksrevisorernas oberoende. En distinktion borde enligt verket göras i förhållande till styrelsen.

Regeringen framhöll⁹⁹ att det utmärkande draget för Riksrevisionen skulle vara dess självständiga ställning i den granskande verksamheten. Myndigheten, genom var och en av de tre riksrevisorerna, måste i sin granskning agera helt självständigt i förhållande till riksdagen, granskningsobjekten, regeringen, andra myndigheter och Riksrevisionens egen styrelse. Den stora vikt som måste läggas vid myndighetens självständighet i den granskande verksamheten borde enligt regeringen anges särskilt. Detta ansågs inte minst viktigt till följd av myndighetens speciella konstruktion, för förhållandet mellan revisorerna och myndighetens styrelse.

Det fanns enligt regeringen inte anledning att för Riksrevisionen använda motsvarande konstruktion som för Riksbanken. Det s.k. instruktionsförbudet hade sin bakgrund i EU-rättsliga överväganden. Inte heller skulle förbudet för myndigheter eller riksdagen att bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i särskilt fall läggas till grund för regleringen av Riksrevisionen. Det grundlagsreglerade förbudet för myndigheter, riksdagen och kommuners beslutande organ att lägga sig i en förvaltningsmyndighets ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag skulle inte heller tjäna som förebild. Ingen av dessa situationer skulle enligt regeringen vara kännetecknande för Riksrevisionens normala verksamhet. I stället borde saken lösas genom en bestämmelse av innebörden att det är riksrevisorerna som själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, beslutar vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas liksom självständigt bedömer resultatet av sin granskning.

När det gällde den närmare innebörden av den föreslagna bestämmelsen anförde regeringen följande.¹⁰⁰

Hänvisningen till bestämmelser i lag, varmed i första hand avses den kommande revisionslagen [lagen om statlig revision, utredningens anm.], syftar främst på det förhållandet att den årliga revisionen av statliga myndigheter i princip blir en obligatorisk uppgift för Riksrevisionen. Något större reellt handlingsutrymme när det gäller granskningens inriktning kommer knappast heller att föreligga. Granskningen kommer, i den omfattning som följer av god revisionssed, alltid att avse årsredovisningen och den underliggande redovisningen jämte räkenskaperna samt, i normalfallet, ledningens förvaltning. Årlig revision skall ske i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

När det gäller den s.k. effektivitetsrevisionen ter sig situationen dock annorlunda. Sådan granskning tar främst sikte på förhållanden med anknytning till statens budget och genomförandet och resultatet av statens verksamhet och åtaganden i övrigt. Den får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen sker i syfte att främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Riksrevisorerna får på detta område

⁹⁹ Prop. 2001/02:73 s. 12 f.

¹⁰⁰ Prop. 2001/02:73 s. 14.

således en helt annan handlingsfrihet än när det gäller den årliga revisionen att, inom de ramar som främst den kommande revisionslagen drar upp, själva välja granskningsobjekt och bestämma om granskningens inriktning och omfattning.

Såvitt avser bedömningen av de resultat som granskningen leder fram till är riksrevisorerna helt självständiga, såväl i förhållande till den kommande revisionslagens bestämmelser som till granskningsobjekten, styrelsen och andra. Den skillnaden i förhållande till granskningens tidigare stadier kommer till uttryck på så sätt att denna aspekt behandlas i en egen, avslutande mening i 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

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

Konstitutionsutskottet¹⁰¹ tillstyrkte, som konstaterats ovan (3.1.5), i allt väsentligt regeringens förslag men gjorde några ändringar i lagtexten. Enligt utskottet var det angeläget att riksrevisorernas självständighet gentemot utomstående och styrelsen underströks. Utskottet ansåg att detta tydligare borde komma till uttryck i lagtexten. Utskottet föreslog därför att de två sista meningarna i den aktuella bestämmelsen skulle formuleras ”Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning”. Den lydelsen kom också att bli den gällande.¹⁰²

4.5.5 Riksrevisorernas ställning

Ovan har redogjorts för regleringen av Riksrevisionens oberoende ställning. 13 kap. 8 § RF reglerar även riksrevisorernas inbördes ställning och självständighet. Bestämmelsen kompletteras i den delen av 4 § instruktionen, som har följande lydelse.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

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

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

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

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

¹⁰¹ Bet. 2001/02:KU25 s. 8.

¹⁰² Rskr. 2001/02:328.

I Regelutredningens betänkande¹⁰³, som bl.a. innehöll förslag till instruktion för Riksrevisionen, behandlades frågan om den administrativa ledningen av Riksrevisionen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna tämligen utförligt. I den proposition som behandlade förslagen anfördes bl.a. att utgångspunkten måste vara att finna en form för administrativ ledning som fullt ut beaktar kravet på riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten samtidigt som Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt för att kunna genomföra sin uppgift. I propositionen påpekades att det inte är helt enkelt att upprätthålla rågången mellan dessa båda verksamheter. När en riksrevisor ska bestämma hur en viss granskning ska genomföras är t.ex. de ekonomiska resurserna av betydelse. Det framhölls bl.a. att praktiska skäl och hänsyn till de anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten motiverar att det för vissa frågor borde finnas en person som företräder myndigheten. En av riksrevisorerna borde därför, utöver sina ordinarie uppgifter, ha ett administrativt ledningsansvar.¹⁰⁴

I utredningen och propositionen uppmärksammas problemet med att det administrativa ledningsansvaret kan komma att växla så ofta som vartannat eller vart tredje år vid skifte av riksrevisor. Detta ansågs vara mindre lämpligt, och för att motverka det föreslogs att riksdagen skulle besluta om vem av riksrevisorerna som ska ha de administrativa ledningsuppgifterna och att valet inte självklart ska falla på den som haft ämbetet längst tid. När det gäller den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna föreslogs sammanfattningsvis följande i propositionen:¹⁰⁵

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

I fråga om beslutanderätten i granskningsärenden föreslogs att riksrevisorerna skulle besluta var för sig men att den årliga rapporten skulle beslutas gemensamt.

Konstitutionsutskottet instämde i regeringens bedömning att riksrevisorernas beslut om vad som skulle granskas ska redovisas i en sammanhållen

¹⁰³ SOU 2001:97.

¹⁰⁴ Prop. 2001/02:190 s. 116 f.

¹⁰⁵ Prop. 2001/02:190.

granskningsplan även om var och en av riksrevisorerna inom sina granskningsområden, sedan han eller hon samrått med de båda andra riksrevisorerna, beslutar om vad som ska granskas. Det är enligt utskottet angeläget att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras samtidigt som det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.¹⁰⁶ Riksdagen biföll utskottets förslag.¹⁰⁷

2008 års riksrevisionsutredning hade bl.a. i uppdrag att utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och att analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i Riksrevisionen.¹⁰⁸ Efter att ha redogjort för fördelar och nackdelar med det tredelade ledarskapet konstaterade utredningen att erfarenheterna nu visade att de ursprungliga föresatserna med detta ledarskap trots olika initiativ från riksrevisorernas sida inte infriats fullt ut. Mot bakgrund av att Riksrevisionen vid den tidpunkten endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu suttit en hel sjuårig mandatperiod ansåg utredningen att det var för tidigt att föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. Vissa korrigeringar borde dock göras. Därför föreslog utredningen att den riksrevisor som enligt riksdagsordningen svarar för administrativ ledning skulle få ett utökat administrativt ansvar. Det skulle innebära att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning samt ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter fördes över från riksrevisorerna gemensamt till riksrevisorn med administrativt ansvar.¹⁰⁹

4.5.6 Bisysslor och jäv

En riksrevisor får enligt 13 kap. 5 § andra stycket RO inte ha en anställning eller ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. Bestämmelsen är utformad som ett behörighetskrav men har också betydelse för frågan om förtroende för riksrevisorn. I sin författningskommentar till förslaget om en bestämmelse med behörighetskrav i riksdagsordningen angav Regelutredningen¹¹⁰ att det utöver denna bestämmelse finns bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen och hänvisade till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen där förvaltningslagens jävsbestämmelser ansetts tillämpliga för Valprövningsnämnden.¹¹¹

I propositionen som behandlade Regelutredningens förslag diskuterades frågan om bisysslor relativt ingående. Regeringen angav bl.a. att en förutsättning för en riksrevisors självständighet givetvis är att han eller hon inte samtidigt med sitt uppdrag som riksrevisor har en anställning eller ett uppdrag som kan rubba förtroendet för riksrevisorns självständighet. Detta gäller enligt

¹⁰⁶ Bet. 2002/03:KU12 s. 14.

¹⁰⁷ Rskr. 2002/03:22 och 23.

¹⁰⁸ 2008/09:URF1, bil. 2.

¹⁰⁹ 2008/09:URF1 s. 87 f.

¹¹⁰ SOU 2001:97.

¹¹¹ RÅ83 2:89.

regeringen såväl för valbarhet som för att riksrevisorn ska vara behörig under sin mandattid.

Det var enligt regeringen inte möjligt att uttömmande reglera vilka uppdrag en riksrevisor inte får ha. Uppdragets karaktär och kravet på riksrevisorernas självständighet torde i sig kräva en viss återhållsamhet när det gäller bisysslor. Regeringen ansåg det dock inte påkallat att som vissa remissinstanser påpekat införa ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget som riksrevisor ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Regeringens uppfattning var att ett effektivare sätt att komma till rätta med situationer där förtroendeskadligheten kan aktualiseras är att ha verkningfulla jävsregler och ett tillfredsställande kontrollsystem. Regeringen hänvisade också till vad Riksrevisionsverket anfört i sitt remissvar om att det i och med jävsreglerna i förvaltningslagen finns en tillfredsställande reglering som förhindrar att en riksrevisor får granska sådant som han eller hon själv har tagit del i.¹¹² Konstitutionsutskottet delade i allt väsentligt bedömningarna men lade till ledet ”eller utöva verksamhet” i bestämmelsen.¹¹³

I 11 och 12 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om jäv för den som ska handlägga ett ärende. Bestämmelserna har följande lydelse.

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,

4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

¹¹² Prop. 2001/02:190 s. 110 f.

¹¹³ Bet. 2002/03:KU12 s. 16.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller för alla förvaltningsmyndigheter och i alla ärenden, inte bara sådana som avser myndighetsutövning mot någon enskild. De tillämpas alltså även i kommersiella ärenden och i ärenden som inte mynnar ut i något beslut som är bindande för den enskilde, t.ex. remissärenden. Däremot gäller de inte i den del av myndigheternas verksamhet som brukar benämnas faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård eller undervisning.¹¹⁴

Användningen av uttrycket ”handlägga ett ärende” knyter regleringen till personer som tar befattning med ett ärende på sådant sätt att de kan tänkas påverka utgången, men inga andra.¹¹⁵ Regeringen har i sitt förslag till ny förvaltningslag, som för närvarande bereds i konstitutionsutskottet, föreslagit ett förtydligande av vilka som omfattas av bestämmelserna med denna innebörd.¹¹⁶

4.6 Sammanfattning

Riksrevisionens verksamhet regleras huvudsakligen i regeringsformen, riksdagsordningen, i en lag med instruktion och i lagen om statlig revision. Ett internt styrdokument av stor betydelse är beslutet om revisionens inriktning.

I regeringsformen regleras

- att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare
- att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen
- grunderna för Riksrevisionens uppdrag
- att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer
- att riksrevisorerna väljs av riksdagen
- att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om han eller hon inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse
- att riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas
- att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I riksdagsordningen regleras, när det gäller de frågor som utredningen har att behandla

- att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning
- att riksdagen bestämmer vem som ska ha den uppgiften
- vissa formella behörighetskrav för riksrevisorerna
- hur val av riksrevisorer ska gå till
- att konstitutionsutskottet ska bereda valet
- att det är konstitutionsutskottet som begär att en riksrevisor ska entledigas.

¹¹⁴ Hellners och Malmqvist, kommentaren till 11 §.

¹¹⁵ SOU 2010:29 s. 328 f. med hänvisningar till äldre förarbeten. Se även Hellners och Malmqvist, kommentaren till 11 §.

¹¹⁶ Prop. 2016/17:180 s. 94.

Under lagstiftningsarbetet i samband med Riksrevisionens tillkomst lyfte vissa remissinstanser fram att det borde ställas krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Några sådana krav ansågs dock inte nödvändiga i och med att riksdagen i samband med valet avgör om en tilltänkt riksrevisor uppfyller de krav som bör ställas.

När det gällde entledigande av riksrevisorerna diskuterades införande av ett uppenbarhetskrav och ett krav på kvalificerad majoritet i kammaren. Några sådana krav kom dock inte att föreskrivas. När det gällde Riksrevisionens självständighet diskuterades hur denna skulle uttryckas i regeringsformen. Resultatet blev den nuvarande formuleringen i 13 kap. 8 § andra stycket RF.

I fråga om riksrevisorernas ställning framhölls vikten av att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras, samtidigt som det ansågs viktigt att Riksrevisionen skulle vara en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar. Riksrevisorerna ska samråda med varandra om den huvudsakliga inriktningen av granskningen och redovisa sitt beslut i en granskningsplan. Inom sina respektive granskningsområden beslutar riksrevisorerna själva vilken inriktning granskningen ska ha.

När det gällde bisysslor och jäv diskuterades ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Förvaltningslagens jävsregler ansågs dock tillfredsställande.

5 Riksdagens ombudsmän

5.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att jämföra regleringen av Riksrevisionen med regleringen av JO och när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå. I detta kapitel redogör utredningen för regleringen av JO:s verksamhet på motsvarande områden som närmast ovan beskrivits när det gäller Riksrevisionens verksamhet. Inledningsvis ges en kort bakgrund om ämbetets tillkomst och utveckling.

5.2 JO-ämbetets tillkomst och utveckling¹¹⁷

JO-ämbetet inrättades i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform. Den första instruktionen för JO antogs av riksdagen i januari 1810. Under 1900-talet blev JO-institutionen föremål för flera större reformer.

1967 års reform innebar bl.a. att JO:s och den dåvarande Militieombudsmannens (MO) arbetsuppgifter skulle utföras av tre ombudsmän, i ett gemensamt ämbete. För de tre ombudsmännen skulle det finnas två ställföreträdare. Det inrättades också ett samrådsorgan inom riksdagen för överläggningar om frågor av organisatorisk art, JO-delegationen.

När en ny regeringsform antogs 1974 samlades bestämmelserna om JO i två paragrafer. Därutöver upptogs bestämmelser om JO i den nya riksdagsordningen.

1972 års JO-utredning¹¹⁸ föreslog en ny organisation. Ställföreträdarna skulle avskaffas och antalet ombudsmän ökas från tre till fyra. En av ombudsmännen, chefsombudsmannen, skulle vara administrativ chef med rätt att ge allmänna riktlinjer för arbetets bedrivande. En ökande arbetsmängd borde enligt utredningen mötas genom delegation av beslutanderätten i vissa ärenden till underlydande tjänstemän.

Utredningen låg till grund för 1975 års JO-reform.¹¹⁹ En ny lag med instruktion för justitieombudsmännen trädde i kraft den 1 januari 1976. I enlighet med vad utredningen föreslagit ökades antalet ombudsmän från tre till fyra, och de ställföreträdande ombudsmännen försvann. En av ombudsmännen blev administrativ chef. Utredningens förslag om delegation hade avstyrkts av flera remissinstanser och godtogs inte heller av konstitutionsutskottet. Motiveringen var att det för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet är angeläget att de som klagat hos JO verkligen når fram till en ombudsman.¹²⁰

I december 1982 beslutade riksdagen om en översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation. Följande år tillsatte talmanskonferensen 1983 års

¹¹⁷ Se SOU 1975:23 och SOU 1985:26.

¹¹⁸ SOU 1975:23.

¹¹⁹ Bet. 1975/76:KU22.

¹²⁰ Bet. 1975/76:KU22 s. 65.

*JO-utredning*¹²¹. När det gällde organisationsfrågor konstaterade denna utredning att chefsombudsmannens roll inte hade blivit den man avsåg med 1975 års JO-reform. Den nämnda rätten för chefsombudsmannen att ge riktlinjer hade knappast utnyttjats alls. Man hade i stället fått fyra i praktiken fristående ombudsmän som självständigt disponerade över verksamhet och personal, var och en inom sin avdelning. Enligt utredningens mening hade en organisation med flera, i stort sett likställda, ombudsmän flera svagheter. Utan rätt för en ombudsman att delegera beslutanderätt till andra tjänstemän kunde en ökning av arbetsbördan medföra att antalet ombudsmän måste utökas. En organisation med flera chefer medförde enligt utredningen typiskt sett risk för vissa spänningar, vilka kunde leda till att cheferna t.ex. blir obenägna att ta initiativ som påverkar övriga chefers arbetsförhållanden. Med ett JO-ämbete som snarare bestod av skilda enheter än av en sammanhållen organisation fanns enligt utredningens mening risk för olika praxis inom olika tillsynsområden. En sådan organisation var inte heller flexibel.

Utredningen ansåg därför att JO-ämbetet borde innehas av endast en person. Eventuella problem med gränsdragning mellan skilda tillsynsområden och ombudsmän skulle då falla bort, liksom risken för olika praxis på olika områden. En person skulle också bära ansvaret för verksamheten i förhållande till riksdagen. Med en enda person som JO skulle enligt utredningen också ”tillgodoses den traditionella uppfattningen om JO som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman som har tillsyn över hela den offentliga verksamheten”¹²². En ordning med en ombudsman skulle också medge större flexibilitet och möjlighet för ombudsmannen att rationellt utnyttja JO-ämbetets samtliga resurser.

Utredningen föreslog också att det skulle införas möjligheter till delegation av beslutanderätten i ärenden som inte var av större vikt. Delegationsrätten skulle t.ex. kunna utnyttjas i fråga om klagomål mot någon som inte står under JO:s tillsyn, klagomål som inte kan tas upp för att de avser frågor som inte är slutligt prövade av ordinarie myndighet, klagomål över fel som är mer än två år gamla och klagomål som inte innehåller någon preciserad kritik eller är så allmänt hållna att de inte kan utredas närmare samt ärenden där det blir fråga om att avvisa eller avskryva ärendet.

Konstitutionsutskottet¹²³ konstaterade att man i många avseenden delade utredningens uppfattning om fördelarna med ett enmansämbete. Den omfattande delegation som förslaget förutsatte var dock enligt utskottet ett problem. En för snäv delegation kunde orsaka en för stor arbetsbörda för JO själv, medan en vidgad delegation skulle leda till att JO själv endast tog befattning med en mindre del av ärendena. Därmed skulle enligt utskottets mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad.

Dessa resonemang ledde enligt utskottet fram till att JO måste biträdas av tre personer som valts till sina ämbeten av riksdagen. Utskottet förordade att

¹²¹ SOU 1985:26.

¹²² SOU 1985:26 s. 16.

¹²³ Bet. 1986/87:KU2.

ombudsmannen med den ledande ställningen skulle kallas chefsjustitieombudsman (chefsJO) och att de övriga skulle kallas justitieombudsmän. ChefsJO:s huvuduppgift borde enligt utskottet vara att ha det övergripande ansvaret både för verksamheten och för ämbetets organisation samt att vara ensam beslutsfattare i administrativa frågor. Det borde ankomma på honom eller henne att i arbetsordning bestämma hur ärendena ska fördelas och handläggas. Det framstod enligt utskottet som naturligt och lämpligt att justitieombudsmännen skulle få ansvar för vissa ärenden eller grupper av ärenden. Utskottet underströk att varje ombudsman skulle handlägga sina ärenden helt självständigt.

Utskottet delade utredningens uppfattning att en svaghet med den dåvarande organisationen var att den tenderat att utvecklas till skilda ämbetsverk, vilket innebar nackdelar när det gällde förfogandet av personal och kunde påverka ärendebehandling och praxis. Personalens bundenhet till en viss JO borde enligt utskottet upphöra.

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

Konstitutionsutskottet¹²⁴ föreslog att det, med anledning av vad chefsJO lyft fram, skulle införas en ordning som möjliggjorde att ställföreträdande ombudsmän under vissa förutsättningar kunde tjänstgöra. Riksdagen borde utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Utskottet framhöll att JO-ämbetet är ett organ av extraordinär natur och att det är av största vikt att JO:s beslut har tyngd och genomslagskraft. Ett system med ställföreträdande ombudsmän är enligt utskottet endast förenligt med detta om det nyttjas med restriktivitet. Utskottet ansåg därför att ett ianspråktagande av en ställföreträdande ombudsman för tjänstgöring bara kunde komma i fråga i vissa fall. En sådan situation kunde vara för handen om en ombudsman blir sjuk under en längre tid och därför inte kan utöva sin tjänst. Ett annat exempel kunde vara att en ombudsman under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande. Ett ställföreträdarsystem skulle enligt utskottet medföra att behovet av den möjlighet till ersättare för ombudsman under vissa förutsättningar som hittills funnits skulle falla bort. Det föreslogs därför att bestämmelsen om detta skulle utgå.

¹²⁴ Bet. 1994/95:KU33.

Med anledning av en skrivelse från chefsJO infördes 1997 en utökad möjlighet för JO att i vissa fall överlämna ärenden till en annan myndighet för handläggning.¹²⁵

Grundlagsutredningen¹²⁶ fann, som konstaterats ovan, inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten och föreslog inga förändringar i fråga om JO.

I december 2009 inkom chefsJO med en skrivelse¹²⁷ till konstitutionsutskottet med förslag att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i lagen som kan fordras för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökande klagomålstillströmningen. Bakgrunden var enligt chefsJO att det stora antalet anmälningar lett till att en allt större del av en ombudsmans arbetstid måste användas till att personligen bedöma även enklare ärenden. ChefsJO menade att en ändring i JO-instruktionen kunde ge en ombudsman möjlighet att i viss utsträckning delegera rätten att fatta beslut till någon annan befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen.

Konstitutionsutskottet konstaterade att en utredning borde tillsättas i syfte att genomföra en översyn av JO-instruktionen och eventuellt lägga fram förslag till ändring i instruktionen.¹²⁸ I februari 2010 beslutade riksdagsstyrelsen att tillsätta en utredning med den inriktning som konstitutionsutskottet hade angett.

I juni 2010 lämnade 2010 års JO-utredning sin rapport.¹²⁹ Utredningen föreslog att det skulle införas en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenheten att avgöra klagomålen till anställda handläggare på JO-expeditionen. Enligt förslaget skulle en ombudsman, genom ett särskilt beslut, och chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med de övriga ombudsmännen, dessutom genom en bestämmelse i arbetsordningen få bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Delegationsrätten skulle främst ta sikte på ärenden som kan avskrivas utan särskilt ingående undersökningar. Ett bemyndigande skulle därför inte få innefatta rätten att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, göra kritiska eller vägledande uttalanden, väcka åtal eller anmäla befattningshavare till disciplinärt förfarande eller överlämna ett ärende till en annan myndighet.

Konstitutionsutskottet¹³⁰ tillstyrkte lagförslaget i allt väsentligt men föreslog en delvis annan modell för delegationsrättens utformning. För att säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas var det, enligt utskottets mening, avgörande både att beslut om delegation fattades av varje ombudsman inom hans eller hennes ansvarsområde och att en tydlig avgränsning gjordes av möjligheten till delegation i enlighet med

¹²⁵ Bet. 1996/97:KU28.

¹²⁶ SOU 2008:125.

¹²⁷ Konstitutionsutskottets dnr 052-988-2009/10.

¹²⁸ Bet. 2009/10:KU24.

¹²⁹ Framst. 2009/10:RS5.

¹³⁰ Bet. 2010/11:KU7.

utredningens förslag. Vidare borde ärenden där ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar hade inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman alltid avgöras av en ombudsman, även om beslutet inte innefattade någon kritik. Det borde enligt utskottet framgå av lagtexten. Av avgränsningen följde även att beslut i ärenden där det under handläggningen förekommit åtgärder såsom föreläggande eller utdömande av vite alltid borde fattas av en ombudsman. Konstitutionsutskottets förslag ledde till en ändring i 15 och 22 §§ JO-instruktionen som trädde i kraft den 1 mars 2011.

5.3 Den nuvarande regleringen av Riksdagens ombudsmän

5.3.1 Den nuvarande grundlagsregleringen

I 12 kap. 6 § RF anges att Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Grundlagsregleringen av JO följer i övrigt av 13 kap. 6 § RF, där det anges följande.

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

5.3.2 Val och ledning

I 13 kap. 2 § RO hänvisas i första stycket till vad som enligt 13 kap. 6 § RF gäller för val av riksdagens ombudsmän. Därefter anges i andra stycket att Riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är enligt denna bestämmelse administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. En ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

I en tilläggsbestämmelse till den ovannämnda paragrafen anges att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Enligt 1809 års regeringsform skulle riksdagen förordna ”minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare” att vara JO. Grundlagberedningen föreslog 1972 att det i regeringsformen, i enlighet med vad som dittills föreskrivits, skulle anges att riksdagen skulle välja minst två

ombudsmän.¹³¹ När beredningens förslag remitterades hade riksdagen tillsatt 1972 års JO-utredning (se ovan, 5.2). I sitt remissyttrande över Grundlagberedningens förslag anförde JO att utredningen möjligen skulle komma in på frågan om antalet ombudsmän och att den nya grundlagen därför inte borde uppta några regler som skulle kunna innebära hinder mot att genomföra utredningens förslag. JO förordade därför att det i regeringsformen skulle anges att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän. Regeringen instämde i detta¹³² och konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag.¹³³

I 13 kap. 3 § RO anges att riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Det bestäms också hur valet ska gå till och för vilken tid det gäller.

I lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) ges närmare bestämmelser om organisationen. I 12 § anges bl.a. att chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer enligt 13 § om personalens tjänstgöring och får enligt 15 § i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen att vidta vissa åtgärder och fatta vissa beslut. Justitieombudsmännen ska enligt 5 § samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra.

Vid tillkomsten av den nuvarande organisationen framhöll konstitutionsutskottet att chefsjustitieombudsmannen, enligt utskottets syn på hans eller hennes administrativa roll, är ensam beslutsfattare i administrativa frågor. Givetvis borde samråd hållas med övrig personal. Utskottet påminde också om möjligheten att påkalla samråd med riksdagens JO-delegation.¹³⁴ JO-delegationen avskaffades 1991, och dess uppgifter övertogs då av konstitutionsutskottet.¹³⁵

5.3.3 Behörighetskrav

I 12 kap. 6 § RF anges att Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Grundlagsutredningen föreslog, som nämnts ovan, att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen borde enligt Grundlagsutredningen lämpligen framgå av riksdagsordningen. För två uppdrag borde dock medborgarskapskravet framgå

¹³¹ SOU 1972:15.

¹³² Prop. 1973:90 s. 431.

¹³³ Bet. KU 1973:26.

¹³⁴ Bet. KU 1986/87:2 s. 42.

¹³⁵ Bet. 1990/91:KU8.

av regeringsformen, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna eftersom de enligt regeringsformen har centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen.¹³⁶ Regeringen¹³⁷ lade fram förslag i enlighet med Grundlagsutredningens förslag, och konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning.¹³⁸ I övrigt saknas bestämmelser om behörighetskrav för JO.

5.3.4 Entledigande

Riksdagen får enligt 13 kap. 4 § RO på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Förutsättningen för entledigande, att ombudsmannen inte längre har riksdagens förtroende, har stått oförändrad sedan 1866 års riksdagsordning.

5.3.5 Självständighet

Uppdraget att vara JO är ”personligt” i den meningen att JO:s beslut inte fattas av någon, kollegial eller annan, myndighet utan av respektive JO personligen. I någon mening kan självständigheten anses framgå av 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § RF. Även om det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet får denna ordning anses innebära att ombudsmännen är oberoende och fattar sina beslut helt självständigt. Besluten skrivs också i jag-form.¹³⁹ När det 2011 föreslogs ytterligare möjligheter för JO att delegera befogenhet att med vissa begränsningar avgöra klagorenden till anställda handläggare på JO-expeditionen uttalade konstitutionsutskottet att det, för att säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas, var avgörande både att beslut om delegation fattas av varje ombudsman inom sitt ansvarsområde och att en tydlig avgränsning skulle göras av möjligheten till delegation.¹⁴⁰

Även gentemot varandra har ombudsmännen en självständig ställning. Det kommer bl.a. till uttryck i konstitutionsutskottets uttalanden om att det inte får förekomma någon form av överprövning från chefsjustitieombudsmannens sida av de övriga ombudsmännens beslut.¹⁴¹ Av JO-instruktionen framgår också att ombudsmännen inte står under tillsyn av varandra.

5.4 Sammanfattning

JO:s verksamhet regleras i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och i en lag med instruktion. I regeringsformen regleras

¹³⁶ SOU 2008:125 del 1 s. 591 f.

¹³⁷ Prop. 2009/10:80 s. 236 f.

¹³⁸ Bet. 2009/10:KU19 s. 60 f.

¹³⁹ Jfr Axberger, *JO-i riksdagens tjänst* s. 53 f.

¹⁴⁰ Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

¹⁴¹ Bet. KU 1986/87:2 s. 42.

- att JO ska vara svensk medborgare
- att riksdagen väljer ombudsmän
- grunderna för JO:s uppdrag
- myndigheters skyldighet att bistå JO.

I riksdagsordningen regleras

- att ombudsmännen ska vara fyra
- att en JO ska vara chefsJO och bestämma inriktningen av verksamheten
- att riksdagen får välja ställföreträdande JO
- hur JO och ställföreträdande JO ska väljas
- att riksdagen får entlediga en JO som inte har riksdagens förtroende.

Det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet. JO:s självständighet kan dock anses komma till uttryck genom att uppdraget av tradition är ”personligt”. I någon mening kan självständigheten också anses framgå av 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § RF. Riksdagen håller fast vid detta, och 2011 års ändringar av delegationsrätten utformades t.ex. för att ”säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas”.¹⁴²

¹⁴² Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

6 Internationellt samarbete

6.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för det internationella samarbetet på området statlig revision. Inledningsvis beskrivs det mest framträdande internationella samarbetsorganet på detta område, Intosai. Det följande avsnittet behandlar Limadeklarationen och de övriga internationella standarder som tagits fram inom ramen för Intosai. Därpå följer korta redogörelser för samarbetet inom FN och EU på revisionsområdet samt för EU:s lagstiftning på området. Även om denna lagstiftning inte är av direkt betydelse för utredningens uppdrag är den relevant att nämna. I avsnitt 8.4 kommer utredningen att redogöra för tillämpningen av Intosais standarder och bedöma deras betydelse för de frågor som utredningen har att behandla.

6.2 Intosai

Internationella organisationen för högre revisionsorgan (International Organisation of Supreme Audit Institutions, Intosai) är en global paraplyorganisation för nationella revisionsorgan (Supreme Audit Institutions, SAI). Intosai anses utgöra en autonom, oberoende, politiskt obunden, icke-statlig s.k. non-governmental organisation (NGO) och har rådgivande (konsultativ) status i FN:s ekonomiska och sociala råd (Ecosoc). Medlemskap i Intosai är öppet för alla SAI i FN:s medlemsstater. För närvarande har Intosai 194 fullvärdiga medlemmar och fem s.k. associerade medlemmar.¹⁴³

Organisationens högsta beslutande organ är International Congress of Supreme Audit Institutions (Incosai) som sammanträder vart tredje år. Intosais styrelse, governing board, står för ledning och kontinuitet mellan kongresserna. Den har 18 medlemmar som sammanträder en gång per år. Intosai har sju regionala arbetsgrupper. Riksrevisionen tillhör den europeiska regionala organisationen European Organisation of Supreme Audit Institutions (Eurosai), som består av 50 europeiska nationella revisionsmyndigheter samt Europeiska revisionsrätten.¹⁴⁴

Målet för Intosai är att skapa forum för sina medlemmar inom vilka de kan utbyta kunskap och erfarenheter samt dra nytta av varandras slutsatser och insikter med syfte att löpande utveckla revision i offentlig sektor. Intosai bedriver primärt sin verksamhet med inriktning på att utveckla standarder och kapacitet. Arbetet bedrivs i huvudkommittéer med tillhörande undergrupper.¹⁴⁵

¹⁴³ Se webbplatsen för INTOSAI.

¹⁴⁴ Information från Riksrevisionens webbplats och webbplatsen för INTOSAI.

¹⁴⁵ Information på Riksrevisionens webbplats.

6.3 Limadeklarationen och Intosais standarder

6.3.1 Allmänt om Limadeklarationen

På Intosais kongress i Peru 1977 antogs ”The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” (Limadeklarationen). Limadeklarationen består av en preambel och sju kapitel med följande kapitel- och paragrafrubriker:¹⁴⁶

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

6.3.2 Limadeklarationens närmare innehåll på vissa områden

Limadeklarationens paragrafer har i Riksdagskommitténs översättning följande lydelse på de här angivna områdena (engelska lydelse, som de framgår av deklarationen, inom parentes).¹⁴⁷

Om oberoende (Independence)

(Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions)

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

¹⁴⁶ Limadeklarationen finns tillgänglig på engelska på Intosais webbplats. Detta översatta sammandrag är hämtat från bilagan till framst. 1999/2000:RS1.

¹⁴⁷ Se bilagan till framst. 1999/2000:RS1.

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

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

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

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

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

(Section 6, Independence of the members and officials of Supreme Audit Institutions)

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

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

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

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

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

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

(Section 7, Financial independence of Supreme Audit Institutions)

1. SAI ska vara försedd med tillräckliga finansiella resurser för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

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

2. SAI ska kunna ansöka direkt till det ansvariga organet om tillräckliga resurser för verksamheten.

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

3. SAI ska använda resurser för sin verksamhet hämtade ur ett särskilt anslag på statsbudgeten.

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

*Om relationen mellan parlament, regering och administration
(Relationship to Parliament, government and the administration)*

(Section 8, Relationship to Parliament)

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

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

(Section 9, Relationship to government and the administration)

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

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

Om rapporteringen (Reporting)

(Section 16. Reporting to Parliament and to the general public)

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

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

[...]

Om revisionsmandatet

(Section 18. Constitutional basis of audit powers; audit of public financial management)

3. SAI ska granska samtliga finansiella operationer oavsett om och hur de redovisas i statsbudgeten.

(All public financial operations, regardless of whether and how they are reflected in the national budget, shall be subject to audit by Supreme Audit Institutions. Excluding parts of financial management from the national budget shall not result in these parts being exempted from audit by the Supreme Audit Institution.)

6.3.3 Mexikodeklarationen

Vid Intosais 19:e kongress (Incosai XIX) antogs en ny deklARATION, Mexikodeklarationen.¹⁴⁸ I denna deklARATION uttalas ett antal principer för att en SAI ska anses oberoende. I deklARATIONENS preambel anges att oberoendet för en SAI kan åstadkommas på olika sätt och att de uttalade principerna utgör ett slags ideal för att åstadkomma en oberoende SAI. Det konstateras att ingen SAI lever upp till alla principer.

De åtta principer som uttalas i deklARATIONEN och som i sin tur kan härledas ur LimadeklARATIONEN och ur beslut som fattats vid den 18:e kongressen för Intosai anger bl.a. att det krävs lagstiftning som uttryckligen beskriver omfattningen av en SAI:s oberoende. Vidare krävs bl.a. att SAI ska kunna besluta självständigt om innehållet i granskningsrapporter och att SAI:en självständigt disponerar sin budget.

6.3.4 Intosais standarder

Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”. Detta sker

¹⁴⁸ Mexico Declaration on SAI Independence (Issai 10).

i tre av Intosais ständiga kommittéer, nämligen ”Professional Standards Committee (PSC)”, ”Knowledge Sharing Committee (KSC)” och ”Capacity Building Committee (CBC)”.¹⁴⁹

Standarderna, International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai), är avsedda att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av deras eget professionella förhållningssätt i enlighet med deras nationella lagar, bestämmelser och mandat.¹⁵⁰ Genomförandet av Issai är en av Intosais mest prioriterade uppgifter.¹⁵¹

Intosais ramverk för Issai består av fyra nivåer:¹⁵²

1. Grundläggande principer för en SAI (Issai 1) – utgörs av Limadeklara- tionen och anger grunden för en oberoende revision (se redogörelsen närmast ovan).
2. Förutsättningar för en SAI (Issai 12–40) – dessa standarder definierar de förutsättningar som ska vara uppfyllda för en väl fungerande SAI och om- fattar oberoende, transparens och ansvarsutkrävande, etik och kvalitetssä- ring.
3. Grundläggande principer för en revision (Issai 100–400) utgörs av standarder som anger de mest grundläggande principerna för den offentliga revisionen (Issai 100) och de tre typerna av revision som förekommer (financial audit Issai 200, performance audit Issai 300 och compliance audit Issai 400). Dessa grundläggande principer fastställer de principer som ska tillämpas för att den offentliga revisionen ska anses vara effektiv, kvalitativ och oberoende.
4. Vägledande revisionsstandarder (Issai 1000–4000) som på en mer detaljerad nivå ger revisorn vägledning i hur denna ska utföra sin granskning i en enskild revision.

Vid 2016 års Incosai beslutades att Issai ska revideras och genomgå vissa genomgripande förändringar. Det reviderade regelverket kommer att kallas Intosai Framework of Professional Pronouncements (IFPP) och vara uppdelat i tre nivåer, Intosai Principles (Intosai-P), International Standards of Supreme Audit Institutions (Issais) och Intosai guidance (GUID). Revisionen ska vara avslutad till 2019 års Incosai för att då kunna antas.¹⁵³

6.4 FN:s resolutioner om oberoende statlig revision

FN:s generalförsamling antog den 22 december 2011 resolution 66/209, ”Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of

¹⁴⁹ INTOSAI Capacity Building Committee, *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations*, 2012 s. 4.

¹⁵⁰ Se Riksrevisionen, *inledning till ISSAI 200, Grundläggande principer för Finansiell Revision, i översättning av Riksrevisionen*.

¹⁵¹ INTOSAI Capacity Building Committee, *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations*, 2012 s. 4.

¹⁵² Se Riksrevisionen, *Revisionens inriktning* s. 11.

¹⁵³ Se information på webbplatsen för Issai.

public administration by strengthening supreme audit institutions”.¹⁵⁴ I resolutionen hänvisas till Limadeklarationen och Mexikodeklarationen (se ovan). FN:s medlemsstater uppmanas att tillämpa de principer som framgår av dessa deklarerationer på ett sätt som stämmer överens med nationella strukturer. I resolutionen uttalas att SAI kan utföra sina uppdrag objektivt och effektivt bara om de är oberoende av det granskade objektet och skyddade från påverkan utifrån.

I december 2014 antog FN:s generalförsamling ytterligare en resolution i samma ämne, ”Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions”.¹⁵⁵ I resolutionen välkomnades Intosais samarbete med FN (se ovan), och medlemsstaterna uppmanades att intensifiera sitt samarbete med Intosai för att ”promote good governance” på alla nivåer genom att säkerställa ”efficiency, accountability, effectiveness and transparency”. Detta bör enligt resolutionen ske genom att stärka nationella SAI. Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa dessas oberoende och kapacitet på ett sätt som står i överensstämmelse med nationella strukturer.

6.5 Samarbetet inom EU på revisionsområdet och EU:s revisionslagstiftning

6.5.1 Samarbete inom EU

För europeiska SAI finns, utöver samarbetet inom Eurosai, också ett samarbete inom ramen för EU i form av en kontaktkommitté, ”Contact Committee” som utgör ett forum för samarbete mellan europeiska SAI och Europeiska revisionsrätten. Samarbetet har sin grund i en förklaring i samband med antagandet av Nicefördraget. Konferensen uppmanade då revisionsrätten och de nationella revisionsorganen att förbättra ramen och villkoren för sitt samarbete samtidigt som de skulle behålla sin självständighet. För detta ändamål kunde revisionsrättens ordförande inrätta en kontaktkommitté med de nationella revisionsorganens ordförande.¹⁵⁶

Europeiska revisionsrätten samarbetar ofta med SAI i EU:s medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer. Samarbetet är nära kopplat till revisionsrättens ansvar för revisionen av EU-medel, som till stor del administreras av nationella myndigheter i medlemsstaterna.¹⁵⁷ Europeiska revisionsrätten ger ut handböcker för den egna revisionen, men har också gett ut riktlinjer som är tänkta att även kunna användas av andra revisionsorgan.¹⁵⁸

¹⁵⁴ United Nations, A/RES/66/209.

¹⁵⁵ United Nations, A/RES/69/228.

¹⁵⁶ Förklaring nr 18 i bilaga till Nicefördraget.

¹⁵⁷ Se information på Europeiska revisionsrättens webbplats.

¹⁵⁸ Se t.ex. Europeiska revisionsrätten, *Performance Audit Manual 2015*.

6.5.2 EU-lagstiftning på revisionsområdet

På revisionsområdet har det inom EU bl.a. antagits ett revisorsdirektiv¹⁵⁹ och en revisorsförordning¹⁶⁰ som gäller för s.k. lagstadgad revision, vilket omfattar revision av årsredovisning eller årsbokslut eller koncernredovisning, om den

- a) föreskrivs i unionsrätten
- b) föreskrivs i nationell rätt för små företag eller
- c) utförs frivilligt på begäran av små företag som uppfyller nationella rättsliga krav som är likvärdiga med kraven i fråga om revision enligt led b, när sådan revision i nationell lagstiftning definieras som lagstadgad revision.

Revisorsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom anpassningar av bestämmelserna i revisionslagen, revisorslagen och i de kompletterande förordningar som hör till lagen. Anpassning gjordes också av bestämmelserna i revisionslagen och i samtliga associationsrättsliga lagar som då innehöll bestämmelser om revision.

Många av bestämmelserna i revisorsdirektivet är hämtade från revisionsstandarder och rekommendationer som utfärdats av olika normgivningsorgan, t.ex. IAASB (se närmast nedan, 6.6). Dessa standarder tillämpades i svensk rätt redan innan genomförandet och utgjorde därmed indirekt en del av gällande rätt i Sverige. Vid införlivandet av direktivet bedömdes dock att ett korrekt genomförande krävde författningsreglering. Det ansågs inte tillräckligt att konstatera att nationella lagregler fylls ut av kompletterande normer genom t.ex. ISA eller i form av rekommendationer eller uttalanden från FAR.

Genomförandet av direktivet har därmed i flera fall inneburit att bestämmelser som finns i t.ex. ISA föreskrivits i lag eller annan författning. En konsekvens av det är i vissa fall en dubbelreglering på så sätt att samma bestämmelse finns såväl i lag eller annan författning som i den revisionsstandard varifrån direktivbestämmelsen är hämtad.¹⁶¹

6.6 Ifac och IAASB

International Federation of Accountants (Ifac) är en internationell organisation för revisorer (ibland kallad Internationella revisorsförbundet). Svenska FAR, en branschorganisation för revisorer och rådgivare, är medlem i IFAC. Inom ramen för IFAC finns bl.a. The International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA), som tar fram internationella etiska riktlinjer för revisorer och The International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), ett oberoende standardiseringsorgan som genom att ta fram internationella standarder för revision, kvalitetskontroll, översyn, andra garantier samt tillhörande tjänster, och genom att underlätta konvergens mellan internationella och nationella standarder, ska förbättra revisioners kvalitet och enhetlighet i

¹⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG.

¹⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014.

¹⁶¹ SOU 2015:49 s. 147 f.

hela världen och därigenom stärka allmänhetens förtroende för den globala revisionsverksamheten.¹⁶² IAASB har bl.a. gett ut International Standards on Auditing (ISA). Dessa standarder anses också utgöra internationella revisionsstandarder enligt revisorsdirektivet (se ovan, 6.5.2). ISA och Issai uppvisar, enligt en jämförelse som utförts av Europeiska revisionsrätten, skillnader i fråga om detaljnivå men stora materiella likheter i fråga om revisionsmetoder.

6.7 Sammanfattning

Det mest framträdande internationella samarbetsorganet på området statlig revision är Intosai. Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”, dvs. vägledande normer på olika nivåer. De primära reglerna föreskrivs i Limadeklarationen. Ytterligare regler på olika detaljnivå finns i det ramverk av regler som kallas International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai) och som är avsett att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av sin verksamhet, i enlighet med nationella lagar, bestämmelser och mandat.

Intosais arbete har erkänts och uppmuntrats av internationella organisationer som FN och OECD samt av Europeiska revisionsrätten.

Inom ramen för EU finns en kontaktkommitté, ”Contact Committee”, som utgör ett forum för samarbete mellan de europeiska SAI och Europeiska revisionsrätten. Europeiska revisionsrätten samarbetar också med SAI i EU:s medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer.

Det finns EU-lagstiftning på revisionsområdet som i Sverige har genomförts genom ändringar i bl.a. revisionslagen och revisorslagen. EU-lagstiftningen har påverkats av internationella revisionsstandarder och rekommendationer som utfärdats av olika normgivningsorgan. Det har i vissa fall lett till en dubbelreglering på så sätt att samma bestämmelse finns såväl i lag eller annan författning som i den revisionsstandard som direktivbestämmelsen är hämtad från.

¹⁶² Se information på webbplatsen för Ifac och SOU 2015:49 s. 284.

7 Regleringen av revisionsorgan i några andra länder

7.1 Inledning

Utredningen kommer i detta kapitel att redogöra mycket kort för regleringen av revisionsorgan i några andra länder. Redogörelserna fokuserar helt på den mest grundläggande regleringen, framför allt på de områden som utredningen ovan redogjort särskilt för när det gäller Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän.

7.2 Danmark

Den danska statliga revisionen består av två oberoende institutioner under folketinget: Statsrevisorerna, som i praktiken fungerar som ett fristående revisionsutskott bestående av politiker som väljs av folketinget för fyraåriga ämbetsperioder, och myndigheten Rigsrevisionen, vars huvuduppgifter omfattar effektivitetsrevision och räkenskapsgranskning, utarbetande av rapporter som lämnas till Statsrevisorerna samt rådgivning och bistånd till förvaltningen i frågor som rör räkenskaperna. Revisionen omfattar alla statliga räkenskaper utom folketingets. Statsrevisorerna är den enda myndighet som får ålägga Rigsrevisionen att utföra särskilda revisioner.

Den danska grundlagen, ”grundloven”, anger att folketinget väljer ett antal revisorer. I övrigt anger grundlagen följande om revisorerna.¹⁶³

Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan fordre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorernes antal og virksomhed fastsættes ved lov.

De revisorer som avses i grundlagen är de sex statsrevisorerna. Grundlagen innehåller inga bestämmelser om Rigsrevisionen. Regler för myndigheten finns i rigsrevisorloven,¹⁶⁴ som bl.a. föreskriver hur myndighetens chef, riksrevisor, utses samt vad revisionen ska omfatta och hur den ska rapporteras m.m. Verksamheten regleras också av en instruktion¹⁶⁵. Rigsrevisionens organisation och verksamhet regleras alltså huvudsakligen på en nivå motsvarande svensk lag.

I rigsrevisorloven anges bl.a. att riksrevisor utses av folketingets formand efter godkännande av Udvalg for Forretningsordenen, ett av folketingets utskott. Utnämning sker på sex år med möjlighet till fyra års förlängning. Därefter kan ingen förlängning ske. I lagen regleras också hur riksrevisor kan entledigas och att han eller hon är oberoende i utförandet av sina uppgifter.

¹⁶³ Danmarks Riges Grundlov, § 47 andra stycket.

¹⁶⁴ Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

¹⁶⁵ Bekendtgørelse af instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling, Folketingets bekendtgørelse nr. 96 af 24. januar 2014.

Det framgår också av riksrevisorlagen att riksrevisorn lyder under samma bestämmelser om jäv som gäller enligt förvaltningsloven. I övrigt innehåller riksrevisorloven bl.a. bestämmelser om revisionens omfattning och riksrevisorns tillgång till uppgifter.

7.3 Finland

I Finland har Statens revisionsverk (revisionsverket) till uppgift att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten.

I Finlands grundlag¹⁶⁶ föreskrivs, när det gäller övervakning och revision av statsfinanserna, inledningsvis att riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta har riksdagen enligt grundlagen ett revisionsutskott som ska underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. Vidare anges följande.¹⁶⁷

För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Revisionsutskottet och statens revisionsverk har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag.

I lagen om statens revisionsverk¹⁶⁸ ges närmare föreskrifter om granskningens omfattning samt om verkets ställning, uppgifter, behörighet samt rätt att få upplysningar. Det finns också lagstiftning som närmare berör revisionsverkets behörighet och uppgifter i vissa särskilda sammanhang.¹⁶⁹

Revisionsverkets generaldirektör väljs av riksdagen på sex års mandat. Valet regleras närmare i riksdagens arbetsordning.¹⁷⁰ Riksdagen beslutar också om uppsägning av generaldirektören.¹⁷¹ Som behörighetsvillkor för generaldirektören anges i lagen om riksdagens tjänstemän¹⁷² ”för tjänsten lämplig högre högskoleexamen, god förtrogenhet med offentlig ekonomi och statsförvaltningen samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap”.

Revisionsverkets verksamhet leds enligt lagen om statens revisionsverk av generaldirektören, som fastställer revisionsplanen och beslutar om de berättelser vilka ges som riksdagsärenden till riksdagen samt beslutar om revisionsinstruktionerna. Beslutanderätten i vissa ärendetyper kan delegeras i verkets arbetsordning.

¹⁶⁶ Finlands grundlag (731/1999).

¹⁶⁷ 90 § andra stycket.

¹⁶⁸ 11 § 2 mom. lagen om statens revisionsverk (676/2000).

¹⁶⁹ Se t.ex. lagen om rätt för statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995), lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) och partilagen (10/1969).

¹⁷⁰ Riksdagens arbetsordning (40/1999).

¹⁷¹ 71 § 4 mom. lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

¹⁷² Lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

7.4 Norge

Den norska Riksrevisjonen inrättades 1816 och har sedan dess sorterat under stortinget, som enligt den norska grundlagen¹⁷³ ska utse fem revisorer som årligen ska undersöka statens räkenskaper och publicera delar av dem ("gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken"). De som utses till riksrevisorer är tidigare stortingsledamöter. Av tradition återspeglar kollegiets sammansättning partisammansättningen i stortinget.

Riksrevisjonen regleras i övrigt inte i norsk grundlag. Regleringen som styr myndigheten finns i riksrevisjonsloven¹⁷⁴ samt i en instruktionslag¹⁷⁵. Myndighetens organisation och verksamhet regleras alltså i huvudsak på en normhierarkisk nivå motsvarande svensk lag.

Riksrevisjonsloven inleds med en bestämmelse som slår fast att Riksrevisjonen är stortingets revisions- och kontrollorgan samt anger dess huvuduppgifter. Därefter anges att Riksrevisjonen ska utföra sina uppgifter oberoende och självständigt samt att myndigheten själv bestämmer hur arbetet ska inrättas och organiseras. I övrigt innehåller lagen bestämmelser om myndighetens ledning, tillsättning av tjänster samt myndighetens uppgifter och tillgång till information. Lagen innehåller också en särskild bestämmelse om jäv för den som utför arbete för Riksrevisjonen.¹⁷⁶

Varken grundlagen eller riksrevisjonsloven innehåller några bestämmelser om uppsägning eller entledigande av riksrevisorerna. För det fall en situation uppstår där man önskar entlediga en riksrevisor, något som hittills aldrig skett, skulle saken troligen tas upp i stortinget på initiativ av Kontroll- och konstitutionskomiteen.¹⁷⁷

7.5 Storbritannien

Brittiska National Audit Office (NAO) leds av The Comptroller and Auditor General (C&AG) och rapporterar till Public Accounts Commission (PAC), en kommission inom House of Commons som består av parlamentsledamöter. NAO och C&AG regleras främst i Budget Responsibility and National Audit Act 2011 och till viss del i National Audit Act 1983.

C&AG utses av statschefen, efter framställan från House of Commons som i sin tur initieras av en framställan från premiärministern i samråd med ordföranden för Committee of Public Accounts, ett utskott inom House of Commons.¹⁷⁸ C&AG utses för tio år och kan inte väljas om. Statschefen kan

¹⁷³ Kongeriket Norges Grunnlov, § 75 k.

¹⁷⁴ Lov 7 mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.

¹⁷⁵ Instruks 11 mars 2004 nr. 700 om Riksrevisjonens virksomhet.

¹⁷⁶ Lov om Riksrevisjonen, § 19.

¹⁷⁷ Information från Stortingets utredningsseksjon den 28 februari 2017.

¹⁷⁸ Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Section 11. Se webbplatsen för brittiska parlamentet.

entlediga C&AG efter framställan från både House of Commons och House of Lords.¹⁷⁹

NAO är en myndighet med ca 800 anställda som bistår C&AG i hans eller hennes uppgifter. NAO och dess anställda utgör inte en del av brittiska staten ("the Crown") utan är fristående.¹⁸⁰ Myndigheten leds av en styrelse bestående av nio personer, varav C&AG är en, tre är anställda i NAO och övriga fem är externa s.k. "non-executive members". Styrelsens ordförande utses på motsvarande sätt som C&AG.¹⁸¹

NAO och C&AG tar tillsammans fram en strategi för den statliga revisionen som godkänns av PAC, som också får modifiera planen. C&AG får delegera uppgifter till anställda i NAO.¹⁸²

7.6 Nederländerna

Den nederländska revisionsrätten, "Algemene Rekenkamer", ansvarar enligt den nederländska grundlagen, "Grondwet", för statlig revision.¹⁸³ I grundlagen anges vidare att revisionsrättens medlemmar ska utses på livstid genom kungligt beslut utifrån ett förslag från det nederländska parlamentets andra kammare, "Tweede Kamer der Staten-Generaal".¹⁸⁴

Medlemmarna av revisionsrätten kan enligt grundlagen avsäga sig sin tjänst. De upphör annars att vara medlemmar vid en viss ålder som ska regleras i lag. De kan enligt grundlagen också entledigas av högsta domstolen, "Hoge Raad", under förutsättningar som anges i lag. Revisionsrättens organisation och dess uppgifter regleras i övrigt i lag, där också ytterligare uppgifter för revisionsrätten kan föreskrivas.¹⁸⁵

7.7 Sammanfattning

I de nordiska länder som redogörs för ovan sker regleringen av Riksrevisionens motsvarigheter i huvudsak på en nivå som motsvarar svensk lag. I Danmark reglerar grundlagen att riksrevisorerna väljs av folketinget och vilket deras grundläggande uppdrag är. Även i Norge består grundlagsregleringen av att Stortinget väljer riksrevisorerna och en översiktlig beskrivning av uppdraget för dem. Här preciseras dock att riksrevisorerna ska vara fem. Storbritannien har ingen kodifierad grundlag motsvarande regeringsformen, vilket gör jämförelsen svårare. Brittiska C&AG och NAO:s verksamhet regleras på en nivå motsvarande svensk lag. Nederländerna har ett system med revisionsrätt. Även här regleras revisionsrättens verksamhet i huvudsak på en nivå motsvarande svensk lag.

¹⁷⁹ Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Section 14.

¹⁸⁰ Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Schedule 2, Section 2.

¹⁸¹ Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Schedule 2, Section 1 and 3.

¹⁸² Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Schedule 3.

¹⁸³ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 76.

¹⁸⁴ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 77.

¹⁸⁵ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 77.

8 Behovet av ändringar i regeringsformen

8.1 Inledning

Utredningens uppdrag omfattar bl.a. att analysera på vilka nivåer verksamheten vid Riksrevisionen ska regleras, att göra en jämförelse med regleringen av JO och när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att regleringen av dessa organ görs på en mer enhetlig nivå. Utredningen bedömer att det är särskilt i några avseenden som frågan om reglering i grundlag bör diskuteras. Den nuvarande regleringen på dessa områden har beskrivits i det föregående (se 3.5). I det följande kommer utredningen att redogöra för sina överväganden på de områden som bedömts vara aktuella och i förekommande fall lägga fram förslag till ändringar.

I kapitel 3 och 4 har utredningen redogjort för regleringen av Riksrevisionen och bakgrunden till den samt för regleringen av JO. I kapitel 5 har det internationella samarbetet, och internationella rekommendationer på området statlig revision beskrivits och i kapitel 6 har utredningen redovisat en kortfattad internationell utblick. Mot bakgrund av dessa redogörelser kommer utredningen i detta kapitel att göra bedömningar av behovet av ändringar i regeringsformen. Överväganden om behov av ändringar i andra författningar kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande. Om grundlagsändringarna medför ändringar i annan lag kommer dock sådana ändringar att föreslås i detta betänkande.

Förändringar av grundlagarna bör göras försiktigt och efter noggranna överväganden. Förändringarna bör också passa in i grundlagarnas systematik. Vid överväganden om reglers placering i regeringsformen och riksdagsordningen bör man beakta riksdagsordningens konstitutionella ställning mellan lag och grundlag. Enligt 8 kap. 17 § RF stiftas riksdagsordningens huvudbestämmelser på det sätt som gäller för grundlag eller genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Riksdagsordningens tilläggbestämmelser beslutas i samma ordning som lag i allmänhet. Huvudbestämmelserna omfattar frågor av större vikt ur ett demokratiskt perspektiv och de grundläggande regler som ska garantera riksdagsledamöternas arbetsmöjligheter. Tilläggbestämmelserna innehåller förfaranderegler och regler av administrativ karaktär.¹⁸⁶

Eftersom både Riksrevisionen och JO är uttryck för riksdagens kontrollmakt inleds detta kapitel med en mycket översiktlig redogörelse för denna kontrollmakts övriga delar. Därefter ges en sammanfattande jämförelse av regleringen av JO och Riksrevisionen, och förutsättningarna för en enhetlig reglering av dessa institutioner kommenteras.

Utredningen har i uppdrag att bedöma Issais rättsliga status och dess relevans för de frågor som utredningen behandlar. I avsnitt 8.4 redogörs för

¹⁸⁶ Prop. 1973:90 s. 475 och 2012/13:URF3 s. 94.

tillämpningen av Issai och betydelsen av dessa standarder för de frågor som utredningen ska behandla. Därefter följer utredningens överväganden i fråga om den konstitutionella nivån för regleringen av antalet riksrevisorer (avsnitt 8.5) och utredningens överväganden om behörighets- och kvalifikationskrav (avsnitt 8.6).

Utredningen har i uppdrag att analysera vad Riksrevisionens självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten. I avsnitt 8.7 behandlas regeringsformens bestämmelse om riksrevisorerernas självständighet.

I avsnitt 8.8 behandlas frågan om grunder för skiljande av en riksrevisor från uppdraget och i 8.9 frågan om proceduren för detta. De överväganden som utredningen gör i dessa frågor innebär förslag till bestämmelser som i och för sig inte finns i regeringsformen utan i riksdagsordningen. Utredningen har dock bedömt att hela frågan om skiljande av en riksrevisor från uppdraget bör behandlas i ett sammanhang i detta betänkande. Därför lämnas i den delen även förslag till ändringar i riksdagsordningen i detta betänkande. Utredningen föreslår också en ändring i JO-instruktionen som föranleds av utredningens förslag.

Avslutningsvis redogör utredningen för sina överväganden i fråga om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som revideras.

Övervägandena i detta kapitel innebär förslag till ändringar i 13 kap. 7 och 8 §§ RF, 13 kap. 5 och 7 §§ RO samt i JO-instruktionen. 6 § lagen om statlig revision föreslås upphöra att gälla.

8.2 Kontrollmakten

8.2.1 Kontrollsystemet

Riksdagen granskar enligt 1 kap. 4 § andra stycket RF rikets styrelse och förvaltning. I 13 kap. RF, med rubriken ”Kontrollmakten”, regleras följande:

- konstitutionsutskottets granskning (1 och 2 §§)
- åtal mot statsråd (3 §)
- misstroendeförklaring (4 §)
- interpellationer och frågor (5 §)
- Riksdagens ombudsmän (6 §)
- Riksrevisionen (7–9 §§).

Riksdagen och dess ledamöter har en direkt roll i kontrollsystemet genom konstitutionsutskottets granskning, frågeinstitutet och möjligheten till misstroendeförklaring. När det gäller Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen är rollen mer indirekt. Riksdagen väljer JO och riksrevisorer, och iakttagelser

från de båda organen kan uppmärksammas i riksdagen, men det löpande arbetet bedrivs självständigt av JO och Riksrevisionen.¹⁸⁷

Kontrollens utformning har också beskrivits så att riksdagen, själv eller med hjälp av myndigheter under riksdagen, utövar en politisk/parlamentarisk kontroll, en konstitutionell kontroll av regeringen och dess kansli, en juridisk kontroll av den offentliga verksamheten och en revisionell kontroll av den offentliga verksamheten. En av förutsättningarna för att garantera öppenhet och skärpa i detta kontrollsystem är också förekomsten av ett vidare kontrollsystem, nämligen de författningar som tillförsäkrar landets medborgare en långtgående och grundlagsskyddad åsikts-, yttrande- och tryckfrihet. Ett viktigt inslag i detta vidare kontrollsystem är den offentlighetsprincip som regleras i tryckfrihetsförordningen (TF). Innebörden i offentlighetsprincipen är att den ger allmänheten en omfattande rätt att ta del av allmänna handlingar. Bland annat bidrar denna princip till insyn i förvaltningsarbetet genom att medborgarna ges möjlighet att löpande följa myndigheternas verksamhet.¹⁸⁸

De följande avsnitten kommer, för överblickens skull, att kort beskriva den konstitutionella kontrollen och den politiska/parlamentariska kontrollen. JO:s juridiska kontroll har behandlats ovan, och Riksrevisionens revisionella kontroll behandlas både ovan och i det följande. I avsnitt 8.3 gör utredningen en jämförelse av regleringen för JO och Riksrevisionen.

8.2.2 Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § RF ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Det är konstitutionsutskottets uppgift att när det finns skäl för det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjänar uppmärksamhet. Riksdagen kan med anledning av detta göra en framställning till regeringen (13 kap. 2 § RF). Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

De nu gällande bestämmelserna om konstitutionsutskottets granskning kom till i samband med den partiella grundlagsreformen åren 1968–1969¹⁸⁹. De nya reglerna för granskningen var i huvudsak initierade av konstitutionsutskottet. I utskottets betänkande¹⁹⁰ hänvisades dock till Författningsutredningens förslag om granskningen¹⁹¹. Enligt Författningsutredningen skulle utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning avse denna verksamhet i dess helhet. Utredningen ansåg det emellertid ligga i sakens natur att granskningen i första hand inriktades på regeringsärendenas handläggning. Granskning och

¹⁸⁷ För en utvecklad beskrivning av kontrollmakten och dess innebörd, se rapporten 2015/16:RFR1 s. 36 f. med hänvisningar. Texten i detta avsnitt är i stora delar hämtad från denna redogörelse samt från framst. 1999/2000:RS1 s. 11 f. och SOU 2001:97 s. 146 f.

¹⁸⁸ Framst. 1999/2000:RS1 s. 10.

¹⁸⁹ Prop. 1968:27.

¹⁹⁰ KU 1968:20 s. 40 och 41.

¹⁹¹ SOU 1963:17 s. 452 f.

redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Enligt Författningsutredningen framstod det som lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mer ingående, systematisk granskning. Konstitutionsutskottet framhöll för sin del att grundtanken är att granskningen ska vara administrativt och inte politiskt inriktad. Riksdagen anslöt sig till förslaget.

Reglerna om konstitutionsutskottets granskning överfördes oförändrade till 1974 års regeringsform. Enligt regeringens grundlagsförslag hade utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning inriktats på en rättskontroll nära besläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövades genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner.¹⁹² Konstitutionsutskottet kommenterade inte detta påstående vid sin behandling av propositionen¹⁹³.

Granskningsområdets avgränsningar i förhållande till andra kontrollinstansers uppgifter berördes ytterligare något i samband med den slutliga grundlagsreformen. Regeringen framhöll i propositionen¹⁹⁴ att statsrådets tjänsteutövning liksom dittills inte skulle falla under JO:s tillsyn. I fråga om Riksdagens revisorers granskningsområde anförde Grundlagberedningen att regeringens administrativa praxis borde granskas endast av konstitutionsutskottet och därför föll utanför detta område. Beredningen lade till att det inte borde möta några svårigheter för utskottet att inom ramen för sin dittillsvarande praxis också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Någon lucka i kontrollen borde därför inte uppstå.

Statsrådets tjänsteutövning omfattar inte enbart deras verksamhet som medlemmar av regeringen. Även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen ingår i detta begrepp. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet. Eftersom utskottet även granskar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Härigenom kommer även åtgärder som i realiteten vidtagits av anställda i Regeringskansliet att omfattas av granskningen. Enligt uttalanden i förarbeten och i grundlagskommentarerna ska granskningen vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. Det innebär att granskningen i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla prövas om skyldighet att handla fanns enligt regler och praxis.¹⁹⁵

¹⁹² Prop. 1973:90 s. 415.

¹⁹³ Bet. KU 1973:26.

¹⁹⁴ Prop. 1973:90 s. 432.

¹⁹⁵ Framst. 1999/2000:RS1 med hänvisningar.

8.2.3 Åtal mot statsråd

Den som är eller har varit statsråd får enligt 13 kap. 3 § RF dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Något åtal mot statsråd har inte väckts under den nuvarande regeringsformens tid.¹⁹⁶

8.2.4 Misstroendeförklaring¹⁹⁷

Riksdagen kan enligt 13 kap. 4 § RF förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska ha väckts av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att tas upp till prövning. För en misstroendeförklaring krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för den.

Ett yrkande om misstroendeförklaring tas inte upp till prövning om det väcks under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den riksdag som utsetts genom valet samlas. Ett yrkande om ett statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 11 § får inte i något fall tas upp till prövning. Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte beredas i utskott.

Verkan av en misstroendeförklaring anges i 6 kap. RF. Den mot vilken förklaringen riktas ska entledigas av talmannen (6 kap. 7 § RF). En förklaring mot statsministern medför att alla statsråden ska entledigas och innebär därför reellt en misstroendeförklaring mot hela regeringen (6 kap. 9 § RF). Regeringen kan omintetgöra effekten av en misstroendeförklaring genom att vädja till väljarna i ett extra val (6 kap. 7 § RF). Ett extra val får dock inte beslutas förrän tre månader har förflutit från en nyvald riksdags första sammanträde (3 kap. 11 § andra stycket RF).

Misstroendeförklaring är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen. Yrkanden om misstroendeförklaring har hittills prövats av riksdagen vid sju tillfällen. Vid samtliga omröstningstillfällen har yrkandena om misstroendeförklaring förkastats. Däremot har det förekommit att det har funnits tillräcklig majoritet för en aviserad misstroendeförklaring. Någon omröstning har dock inte behövt genomföras eftersom själva hotet om en misstroendeförklaring visat sig vara tillräckligt för att uppnå syftet med denna.

8.2.5 Interpellationer och frågor

Enligt 13 kap. 6 § RF får en riksdagsledamot framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i

¹⁹⁶ Holmberg och Stjernquist m.fl., *Grundlagarna* (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 13 kap. 3 § RF.

¹⁹⁷ Rapport 2015/16:RFR1 s. 41 f. och Holmberg och Stjernquist m.fl., *Grundlagarna* (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 13 kap. 4 § RF.

enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. I 8 kap. riksdagsordningen finns sådana närmare bestämmelser.

En interpellation ska vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd. I interpellationsdebatten kan också andra ledamöter än den som ställt interpellationen delta. En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd. En frågestund med fem statsråd eller statsministern anordnas i stort sett varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder. Det kan också nämnas att talmannen efter samråd med gruppledarna får besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren (6 kap. 23 § RO). En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.¹⁹⁸

8.3 En jämförelse av regleringen för JO och Riksrevisionen¹⁹⁹

8.3.1 JO

JO inrättades i samband med 1809 års regeringsform och har alltså funnits i över 200 år. I takt med att förutsättningarna för JO:s arbete har förändrats, t.ex. genom den stora ökningen av antalet ärenden, har riksdagen beslutat om förändringar av verksamheten.

Under ombudsmännens tillsyn står både statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. Tillsynen omfattar inte riksdagens ledamöter, riksbanksfullmäktige, riksbankschefen, regeringen eller statsråd, justitiekanslern samt ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när. Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Tillsynen ska bedrivas genom prövning av klagomål från allmänheten samt inspektioner och andra undersökningar.

JO:s tillsyn bedrivs främst genom prövning av klagomål från allmänheten men också genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade. Om det i den verksamheten uppkommer anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman enligt 4 § JO-instruktionen göra en framställning om det till riksdagen. JO ska enligt 11 § JO-instruktionen årligen tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse. Den ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits och viktigare beslut som ombudsmännen meddelat. Ämbetsberättelsen granskas av konstitutionsutskottet, som redovisar resultatet av granskningen i ett särskilt betänkande.

JO-ämbetet har, även om det finns flera ombudsmän, en personlig prägel. Uppdraget anses vara personligt, och ombudsmännen fattar sina beslut helt

¹⁹⁸ Rapport 2015/16:RFR1 s. 42 f.

¹⁹⁹ Rapport 2015/16:RFR1 s. 36 f.

självständigt. I enlighet med detta har t.ex. den 2011 införda möjligheten för JO att delegera rätten att fatta beslut i vissa ärenden utformats för att säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas.²⁰⁰

8.3.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen, som är nära 200 år yngre än konstitutionsutskottet och JO, kan huvudsakligen sägas vara en del av den ekonomiska kontrollmakten. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar också själva hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som kan dras.

Kopplingen till riksdagen har hunnit förändras under den relativt korta tid som Riksrevisionen har funnits. Styrelsen har omvandlats till ett parlamentariskt råd, och effektivitetsrevisionens rapporter behandlas nu av både riksdagen och regeringen. Alla granskningsrapporter går numera till riksdagen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen meddela vilka åtgärder som regeringen vidtagit eller planerar att vidta med anledning av rapporten. Skrivelsen föranleder motionsrätt och behandling i utskott och kammare. Granskningsrapporterna uppmärksammas på detta sätt alltid i det dagliga riksdagsarbetet.

Riksrevisionen lämnar ett trettiotal rapporter från effektivitetsrevisionen per år, vilka således blir föremål för en skrivelse från regeringen med motionsrätt. Det förekommer tillkännagivanden från riksdagen till regeringen med anledning av följdmotioner. Anmärkningar i den årliga revisionen redovisas i budgetpropositionen under respektive myndighet. Det parlamentariska rådet följer enligt 11 § instruktionen granskningsverksamheten och ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

8.3.3 Förutsättningar för en enhetlig reglering

Riksrevisionen och JO har båda centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Ett grundläggande kännetecken för de båda institutionerna är självständigheten i förhållande till dem som ska granskas.

Det framstår därför som naturligt att jämföra institutionernas reglering och att undersöka om de regler som styr Riksrevisionens verksamhet kan utformas så att regleringen blir mer enhetlig. Utredningen har också fått ett sådant uppdrag. En fråga är då om det finns olikheter i institutionernas ställning och uppdrag som kan motivera skillnader i regleringen.

JO har, vid sidan av konstitutionsutskottet, en särskild historisk ställning som en del av kontrollmakten. Riksrevisionen är, även om den bildats ur institutioner med längre historia, en förhållandevis ung myndighet. En följd av detta är att Riksrevisionen inte hunnit få någon sådan hävdvunnen legitimitet

²⁰⁰ Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

som kan sägas känneteckna JO, utan i högre utsträckning är beroende av att självständighet och befogenheter säkerställs i grundlagen.

JO-ämbetet bär fortfarande en personlig prägel. En JO:s auktoritet vilar i stor utsträckning på att den person som innehar ämbetet har valts av riksdagen och därmed har riksdagens förtroende. Även riksrevisorerna väljs av riksdagen, och också det valet är givetvis ett uttryck för riksdagens förtroende. Det är likväl så att Riksrevisionen är, och mer än JO uppfattas vara, en myndighet. Riksrevisionen rapporterar också om sina granskningar i myndighetens namn. Denna skillnad bör tillmätas betydelse för möjligheterna att åstadkomma en enhetlig reglering.

Inom ramen för effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Granskningen får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Det rör sig alltså om en granskning som avser genomförandet och effekterna av politiska beslut och syftar till att ge underlag för framtida politiska ställningstaganden. JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JO närmar sig alltså inte politiken i den utsträckning som Riksrevisionen gör. Ett tydligt uttryck för detta är att medan Riksrevisionen granskar även regeringens arbete är regeringen och statsråden uttryckligen undantagna från JO:s tillsyn. Detta innebär enligt utredningen att ett i grundlag säkerställt skydd är av större betydelse för Riksrevisionen än för JO.

Utredningen anser att det mot bakgrund av de skillnader som nu har belysts framstår som lämpligt att i vissa avseenden göra regleringen mer enhetlig medan det i andra finns skäl för att i det väsentliga behålla den nuvarande konstitutionella regleringen av Riksrevisionen.

8.4 Tillämpningen av Issai

8.4.1 Internationell tillämpning av Issai

Intosais roll och vikten av de standarder som beslutats inom ramen för detta internationella samarbete (Issai) har erkänts och framhållits av FN (se ovan, 6.4) och andra internationella institutioner som OECD²⁰¹ och Europeiska revisionsrätten.²⁰² Inom ramen för samarbetet inom ”Contact Committee” (se ovan, 6.5) har bl.a. tagits fram riktlinjer för hur Issai ska genomföras.²⁰³ I dessa riktlinjer konstateras bl.a. att ett antal europeiska SAI i högre utsträckning utför sin revision utifrån nationella revisionsstandarder än utifrån Intosais standarder. De nationella standarderna utgår ofta från International Standards

²⁰¹ Jfr t.ex. OECD, *Supreme Audit Institutions and Good Governance - Oversight, Insight and Foresight*, 2016.

²⁰² Europeiska revisionsrätten, *European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards*.

²⁰³ Europeiska revisionsrätten, *European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards*.

on Auditing (ISA), som utfärdats av Ifac (se ovan, 6.6). Som framkommit finns det undersökningar som visar att skillnaderna mellan dessa standarder, i materiellt hänseende, inte är särskilt stora.²⁰⁴ Det kan noteras att Europeiska revisionsrätten anger att man utför sina revisioner i enlighet med Ifacs och Intosais standarder, i den utsträckning de går att applicera på EU-området ("in so far as these are applicable in the European Union context").²⁰⁵

8.4.2 Riksrevisionens tillämpning av Issai

I samband med att riktlinjerna för Riksrevisionens tillkomst togs fram uttryckte Riksdagskommittén i fråga om Limadeklarationen att den var att betrakta som normerande rekommendationer och allmänna riktlinjer för hur den statliga revisionen bör organiseras, dock utan att kunna vara formellt bindande. Kommittén menade att Limadeklarationens betoning av verksamhetens oberoende är central, eftersom en granskare som inte uppfattas vara fri från bindningar förlorar i trovärdighet. Det förtjänar enligt Riksdagskommittén att understrykas att denna diskussion inte handlar om att granskarnas verksamhet ska ligga utanför den politiska sfärens överinseende. Oberoendet handlar enligt Riksdagskommittén inte om att tillförsäkra granskarna en domstolsliknande ställning, utan oberoendet ska här förstås som att granskarna utan insyn eller påtryckningar själva ska kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständighet i dessa delar är helt avgörande för granskningsresultatens tillförlitlighet och trovärdighet. Det är sedan de politiskt ansvarigas sak att avgöra om eventuella åtgärder är påkallade eller inte.²⁰⁶

Av 21 § instruktionen följer att Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Riksrevisionen är alltså Sveriges SAI. Riksrevisorernas beslut om revisionens inriktning som ovan redogjorts för (se 4.4) innehåller ett avsnitt om tillämpning av Issai. I beslutet anges bl.a. att Issai ska tillämpas i den utsträckning riksrevisorerna beslutar och det är förenligt med svensk lagstiftning. Enligt beslutet uppfyller Riksrevisionen de grundläggande principerna för en oberoende revisionsmyndighet enligt Limadeklarationen. De grundläggande förutsättningarna för en SAI ska tillämpas av Riksrevisionen och har enligt beslutet inarbetats i interna regler, riktlinjer och vägledningar. Dessa standarder ligger enligt Riksrevisionen också i linje med beslutade kärnvärden för myndigheten. När det gäller grundläggande principer för en revision och vägledande revisionsstandarder har Riksrevisionen beslutat och antagit dessa standarder, vilket enligt beslutet innebär att man inom såväl årlig revision som effektivitetsrevision ska följa Issai. Interna vägledningar för årlig revision och effektivitetsrevision

²⁰⁴ Europeiska revisionsrätten, *European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards* s. 4.

²⁰⁵ Europeiska revisionsrätten, *Court Audit Policies and Standards*.

²⁰⁶ Framst. 1999/2000:RS1 s. 27 f.

ska följa dessa standarder. Riksrevisorerna kan om så krävs komplettera Issai med egna instruktioner för granskningens genomförande.²⁰⁷

8.4.3 Utredningens bedömning av Issai

Issais juridiska status

Utredningen har i uppdrag att bedöma relevansen av Intosais standarder, Issai, för de frågor som utredningen behandlar och att bedöma riktlinjernas överensstämmelse med svensk lagstiftning. Ovan har beskrivits hur Issai betraktas internationellt och av Riksrevisionen.

Konventioner eller andra multilaterala överenskommelser tillkommer ofta inom ramen för olika internationella organisationers arbete. För att en sådan överenskommelse ska bli bindande för en stat krävs emellertid att staten godkänt den.²⁰⁸ Enligt 10 kap. 1 § RF ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § RF ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. En internationell överenskommelse som tillträtts av Sverige måste också på ett eller annat sätt införlivas med svensk rätt för att bli en del av det nationella regelverket.²⁰⁹

Riksrevisionen företräder visserligen Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang (21 § instruktionen) men har inte bemyndigats att ingå några internationella överenskommelser som kan binda Sverige.

Issai utvecklas inom olika ständiga kommittéer inom ramen för Intosais internationella arbete. Dessa ständiga kommittéer utgörs av anställda vid de SAI som är medlemmar i Intosai. Standarderna kan inte anses rättsligt bindande för Sverige. I standarderna framhålls också att de bör genomföras av SAI i överensstämmelse med deras respektive mandat och i enlighet med nationell lagstiftning samt att de inte står över nationell lagstiftning. Det uttrycks också att Issai inte kan förändra en SAI:s bemyndigande och att standarderna aldrig kan hindra en SAI från att utföra ett visst uppdrag som inte framgår av Issai.²¹⁰ Att standarderna är att betrakta som normerande utan att vara formellt bindande har också tidigare uttryckts av Riksdagskommittén.²¹¹

²⁰⁷ Beslut om revisionens inriktning, dnr 30-2014-1274 s. 12.

²⁰⁸ Se bl.a. Strömberg och Melander, *Folkrätt*, s. 14 f.

²⁰⁹ Se bl.a. Strömberg och Melander, *Folkrätt*, s. 23 f.

²¹⁰ Se t.ex. INTOSAI, *The South Africa declaration on the international standards of supreme audit institutions* och *ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public Sector Auditing*.

²¹¹ Framst. 1999/2000:RS1 s. 27.

Issai som god revisionsssed

I 5 § lagen om statlig revision anges bl.a. att den årliga revisionen ska ske enligt god revisionsssed. God revisionsssed avser normer, utvecklade i författningsbestämmelser eller i praxis, för hur revisionsuppdrag ska utföras. Det brukar anses att god revisionsssed ingår i det som kallas god revisorssed, normer för revisorers yrkesmässiga uppträdande. Begreppets innebörd vid statlig revision ska motsvara innebörden vid privat revision.²¹² Internationell revisionsstandard utgörs enligt det s.k. revisorsdirektivet²¹³ av ISA (se 6.6). Issai är ISA:s motsvarighet för statlig revision och uppvisar, som nämnts ovan, stora materiella likheter med ISA. Det kan därför anses att Issai ger uttryck för god revisionsssed på området statlig revision.

Enligt 3 § första stycket 4 revisorslagen ansvarar Revisorsinspektionen för att god revisorssed och god revisionsssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare, FAR, utarbetar rekommendationer, standarder och uttalanden om innehållet i god revisionsssed. Revisorsinspektionen ska, i egenskap av statens organ på revisorsområdet, genom föreskrifter, uttalanden och beslut i enskilda ärenden ansvara för att normeringen på området utvecklas på ett lämpligt sätt. Revisorsinspektionen får härigenom ett tolkningsföreträde vad gäller innehållet i god revisionsssed och god revisorssed. Ytterst bestäms innebörden av dessa begrepp av domstol.²¹⁴

Utredningens bedömning

Utredningen anser att Issai bör beskrivas som en kodifiering av internationell branschpraxis. Det rör sig om standarder som, mot bakgrund av att de kan anses utgöra god revisionsssed och hur de kommit att betraktas internationellt, får anses vara starkt normerande. Det bör därför fordras goda skäl för att i nationella regelverk eller nationell praktik avvika från de normer som kommer till uttryck i Issai. Klart är dock att standarderna inte har någon formell rättslig status och att svenska författningar alltid har företräde vid en eventuell konflikt med Issai.

Det bör vidare betonas att en SAI, vilket också uttryckts i Issai²¹⁵, utför sitt uppdrag enligt den konstitutionella ordning som gäller i landet och inom ramen för det bemyndigande och det uppdrag som den fått. Svensk lag och konstitutionell praxis gäller således framför regleringen i en Issai.

När det gäller de frågor som utredningen i det följande kommer att beröra avser utredningen att behandla Issai som ett viktigt uttryck för branschpraxis och väga in dessa normer som en del av underlaget för sina överväganden. I vilken utsträckning Issai står i överensstämmelse med svensk lagstiftning på

²¹² Prop. 2001/02:190 s. 157.

²¹³ Art. 2, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG av den 17 maj 2006 om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning och om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 84/253/EEG.

²¹⁴ Prop. 2000/01:146 s. 87 f.

²¹⁵ Se ISSAI 100, *Fundamental Principles of Public Sector Auditing*.

olika områden kommer att bedömas i anslutning till de frågor som utredningen har att behandla.

8.5 Regleringen av antalet riksrevisorer

Utredningens förslag: Bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. I regeringsformen föreskrivs att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. I riksdagsordningen föreskrivs att riksrevisorerna ska vara tre.

Utredningen har bl.a. i uppdrag att klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat och att överväga fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen. Utredningen kommer att återkomma till denna analys och dessa överväganden i sitt slutbetänkande. I detta avsnitt kommer utredningen att redovisa sina överväganden i fråga om nivå för regleringen av antalet riksrevisorer. Att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer regleras för närvarande i 13 kap. 8 § första stycket RF.

2008 års riksrevisionsutredning konstaterade att erfarenheterna av verksamheten vid den tidpunkten visade att de ursprungliga föresatserna med ledarskapet, att uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet, inte infriats fullt ut. Tredelningen hade enligt den utredningen skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Utredningen menade att systemet med den tredelade ledningen, trots olika initiativ från riksrevisorernas sida, inte i alla delar fungerat enligt intentionerna bakom reformen. Anledningen att den utredningen valde att inte föreslå några förändringar var att den bedömde att det då var för tidigt.²¹⁶

Utredningen har också i uppdrag att göra en jämförelse med regleringen av JO och när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå. När det gäller JO anges i regeringsformen att "[r]iksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän) ...". I riksdagsordningen anges att "[r]iksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän". Att bestämmelsen i regeringsformen fått denna utformning beror, som tidigare redovisats (se 5.3.2), på att det vid tidpunkten för bestämmelsens tillkomst ansågs olämpligt att reglera antalet i grundlag, eftersom 1972 års JO-utredning då pågick.

I förarbetena till grundlagsändringarna i samband med Riksrevisionens tillkomst förekommer inga särskilda överväganden kring valet att placera bestämmelsen om antalet riksrevisorer i regeringsformen. Det kan däremot konstateras att frågan diskuterades när förslagen remitterades av

²¹⁶ 2008/09:URF1 s. 87 f.

konstitutionsutskottet. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet framförde att det, för att inte låsa det konstitutionella läget inför framtiden, kunde tänkas att man i stället för att fastslå att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer kunde ange att riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer. Fakulteten hänvisade till att det ju var fallet i fråga om JO.

De argument som tidigare lagts fram för att inte slå fast antalet ombudsmän respektive riksrevisorer har alltså haft sin grund i en önskan om att lämna större handlingsutrymme för riksdagen att välja antal, beroende på vad som i en framtid skulle anses lämpligt. Utredningen anser att detta argument har starka skäl för sig och nu bör få genomslag vad gäller regleringen av val av riksrevisorer. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande att analysera för- och nackdelar med den nuvarande ordningen. Det kan inte uteslutas att riksdagen med utgångspunkt i den analysen, eller av andra skäl, i en framtid kan anse sig ha anledning att ändra antalet riksrevisorer. Regleringen av det antal som ska väljas bör därför flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Det blir på det sättet enklare för riksdagen att i framtiden kunna ändra antalet riksrevisorer, om det då anses lämpligt. Förslaget innebär också att regleringen av denna fråga görs mer enhetlig för JO och Riksrevisionen.

Det bör betonas att man med en sådan reglering som nu föreslås bevarar kärnan i den konstitutionella regleringen, nämligen att riksrevisor ska utses och att det ska ske genom val av riksdagen. Det bör också framhållas att regleringen föreslås ske i en av riksdagsordningens huvudbestämmelser. Det särskilda lagstiftningsförfarandet för sådana bestämmelser (se 8.1) innebär att en knapp majoritet i riksdagen inte kan ändra antalet riksrevisorer.

8.6 Behörighets- och kvalifikationskrav

Utredningens bedömning: Utredningen föreslår inte några ändringar av behörighets- och kvalifikationskraven för riksrevisorer.

Utredningen har i avsnitt 4.5.2 redogjort för de behörighetskrav som gäller för uppdraget som riksrevisor. När det gäller kravet på medborgarskap som nu föreskrivs i 12 kap. 6 § RF finns det enligt utredningens bedömning inte anledning till några ändringar.

I 13 kap. 5 § andra stycket RO föreskrivs att en riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. Utredningen uppfattar att dessa formella behörighetskrav inte i och för sig är ifrågasatta, utan att uppgiften snarare är att analysera om det bör ställas krav på en riksrevisors kvalifikationer och i så fall vilka. En närmare analys av detta kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande. Frågan är nu om de nuva-

rande formella behörighetskraven ska flyttas från riksdagsordningen till regeringsformen och om det i regeringsformen bör ställas upp några ytterligare behörighets- eller kvalifikationskrav.

I remissvaren över Regelutredningens förslag ansåg vissa instanser att det borde ställas upp krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Regeringen konstaterade dock att det, med den ordning som riksdagen beslutat, blir riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne. Mot denna bakgrund föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget.²¹⁷

Intosai uttrycker att villkoren för tillsättning av chefen för en SAI bör specificeras i lag.²¹⁸ I Limadeklarationen anges vidare att personalen vid en SAI ska ha tillräckliga kvalifikationer för att kunna utföra sina uppgifter. Vilka kvalifikationer som behövs specificeras dock inte.²¹⁹

För JO saknas, utöver kravet på svenskt medborgarskap, bestämmelser om behörighetskrav. Det har dock ansetts självskrivet att den som väljs ska vara jurist.²²⁰ Detaljerade kompetens- och kravprofiler för högre tjänstemän förekommer i andra länders lagstiftning.²²¹ Kvalifikationskrav för riksrevisorer finns dock inte upptagna i grundlagen i något av de undersökta länderna.

De riktlinjer som för närvarande finns om riksrevisorernas kompetens får anses vara det uttalande som gjordes av Riksdagskommittén i samband med reformen. Den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste enligt detta uttalande ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste enligt Riksdagskommittén ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.²²²

Konstitutionsutskottet har en beredningsdelegation med en företrädare för varje parti i utskottet som bereder frågor om val och som föreslår vilka personer konstitutionsutskottet bör föreslå att kammaren ska välja. Under hösten 2016 och början av 2017 bedrev beredningsdelegationen ett rekryteringsarbete som ledde fram till att tre nya riksrevisorer valdes av kammaren den 15 februari 2017. Arbetet, som redovisas i bilaga 2 till detta betänkande, bedrevs enligt följande.

Beredningsdelegationen inhämtade förslag på möjliga kandidater på flera olika sätt. Ledamöterna föreslog under processens gång möjliga namn. Utskottets kansli tog också fram möjliga kandidater. En annons var införd i fyra dagstidningar om att konstitutionsutskottet hade inlett rekryteringsarbetet. Information om detta fanns också på riksdagens webbplats. Det inkom ett tjugotal intresseanmälningar och även några nomineringar från andra personer. Beredningsdelegationen gjorde breda eftersök i grupper där riksrevisorer ofta har

²¹⁷ Prop. 2001/02:190 s. 109.

²¹⁸ INTOSAI, *Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs)*.

²¹⁹ Limadeklarationen, 14 §.

²²⁰ Prop. 1973:90 s. 431.

²²¹ Se t.ex. Khakee s. 16.

²²² Framst. 1999/2000:RS1 s. 42. Jfr. bet. 2000/01:KU8 s. 7.

rekryterats. Eftersöket breddades denna gång genom att det togs fram förteckningar över ledande auktoriserade revisorer, seniora statsjänstemän och akademiker med revisionskunskap. Beredningsdelegationen gick igenom över 90 namn.

Intervjuer genomfördes i december 2016 med ett antal kandidater. Utifrån dessa intervjuer gick beredningsdelegationen vidare med ett antal kandidater, och ett rekryteringsföretag genomförde en s.k. second opinion. Beredningsdelegationen träffade sedan de tilltänkta kandidaterna vid ett ytterligare tillfälle för att gå igenom utfallet av rekryteringsföretagets analys och för att diskutera vissa frågor om Riksrevisionen. Säkerhetsprövning av kandidaterna genomfördes. En enig beredningsdelegation föreslog sedan för utskottet de tre kandidater som riksdagen kom att välja.

I Riksdagskommitténs förslag uttrycktes, som framgått ovan, att riksrevisionen måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen. Av beskrivningen av beredningsdelegationens arbete framgår att den, i den senaste rekryteringen av riksrevisorer, valde att bredda eftersöket i förhållande till tidigare rekryteringar. Bland annat sökte delegationen denna gång bland ledande auktoriserade revisorer. Valet av riksrevisorer, tre generaldirektörer, får emellertid anses stå i överensstämmelse med Riksdagskommitténs uttalanden. Mot den bakgrunden kan utredningen konstatera att kompetens som förvärvats under lång tjänstgöringstid i statsförvaltningen även fortsättningsvis bedömts vara av stor betydelse, men att även kompetens som inte bygger på sådan erfarenhet har bedömts relevant.

Riksrevisorernas kvalifikationer är utan tvekan av stor vikt för Riksrevisionens möjligheter att fullgöra sina uppgifter effektivt och med hög kvalitet. Det har framhållits att kvalifikationerna hos en SAI:s chefer och revisorer är lika viktiga för att åstadkomma en kvalitativ revision som SAI:s oberoende och en gemensam syn på revisionsmetodik.²²³ Utredningen anser emellertid inte att krav av det slaget, i den mån de alls låter sig regleras, bör anges i grundlag. I sitt slutbetänkande kommer utredningen att återkomma till frågan om behovet av lagändringar i övrigt på detta område.

²²³ Bringselius och Lemne, s. 115.

8.7 Självständighet

Utredningens förslag: Bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet ändras inte i sak. Till följd av förslaget om regleringen av antalet riksrevisorer ändras den endast på så sätt att det anges att en riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

8.7.1 Riksrevisorernas självständighet

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

I lagstiftningsarbetet vid Riksrevisionens tillkomst framhöll regeringen myndighetens självständiga ställning i den granskande verksamheten. Myndigheten, genom var och en av de tre riksrevisorerna, måste i sin granskning agera helt självständigt i förhållande till riksdagen, granskningsobjekten, regeringen och andra myndigheter. Den stora vikt som måste läggas vid myndighetens självständighet i den granskande verksamheten borde enligt regeringen anges särskilt. Detta ansågs inte minst viktigt till följd av myndighetens speciella konstruktion, för förhållandet mellan revisorerna och myndighetens styrelse.²²⁴

Den nuvarande lydelsen tillkom på förslag av konstitutionsutskottet, som anförde följande.²²⁵

Paragrafens andra stycke innehåller enligt förslaget bestämmelser om riksrevisorerna och deras självständighet. Genom bestämmelsen i andra meningen understryks riksrevisorernas självständighet i fråga om vad som skall granskas och hur granskningen ska bedrivas. I styckets sista mening föreskrivs att de självständigt bedömer resultatet av sin granskning. I konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8 formulerades detta så att de tre ledande ämbetsmännen var för sig skall besluta om slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevision. Det är enligt utskottets mening angeläget att riksrevisorernas självständighet gentemot utomstående och styrelsen understryks. Utskottet anser att detta tydligare bör komma till uttryck i lagtexten.

Vid sin behandling av en framställning från Riksrevisionen om ändringar i instruktionen konstaterade konstitutionsutskottet att bestämmelserna i regeringsformen och instruktionen lämnar öppet hur granskningsplanen ska beslutas samtidigt som det tydligt föreskrivs i instruktionen att en riksrevisor inom sitt granskningsområde, efter samråd med övriga riksrevisorer, beslutar vad

²²⁴ Prop. 2001/02:73 s. 12 f.

²²⁵ Bet. 2001/02:KU25 s. 7 f.

som ska granskas. Konstitutionsutskottet uttryckte att en grundläggande förutsättning är att var och en av riksrevisorerna ska kunna verka självständigt inom ramen för sitt granskningsområde. Utskottet var mot den bakgrunden inte berett att ställa sig bakom en ordning som innebar att granskningens huvudsakliga inriktning skulle beslutas gemensamt. Utskottet ansåg att riksrevisorerna inom sina respektive granskningsområden ska besluta vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha, att de dessförinnan ska samråda med varandra samt att riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan.

Utredningen konstaterar att det med den nuvarande formuleringen av 13 kap. 8 § andra stycket RF inte framstår som helt klart om någon åtskillnad i fråga om riksrevisorernas inbördes självständighet varit avsedd. Bestämmelsen får emellertid, mot bakgrund av konstitutionsutskottets uttalanden och utformningen av 4 § instruktionen, förstås så att riksrevisorerna i sin granskning är självständiga i förhållande till utomstående och i förhållande till varandra såväl i fråga om vad som ska granskas som när det gäller hur granskningen ska ske och vilka slutsatser som ska dras. En annan sak är att riksrevisorerna årligen ska besluta om granskningens huvudsakliga inriktning och redovisa den i en granskningsplan samt att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport som riksrevisorerna beslutar gemensamt.

Riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten är av avgörande betydelse för att revisionen ska fungera väl och för tilltron till dess slutsatser. Denna riksrevisorernas självständiga ställning innebär emellertid givetvis inte att myndigheten Riksrevisionen är undantagen från de regelverk som gäller för myndigheter i allmänhet och för riksdagens myndigheter i synnerhet. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. I 1 kap. 9 § RF föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Riksrevisorerna ansvarar också givetvis för att Riksrevisionen följer den lagstiftning som gäller för myndigheter, t.ex. förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Som myndighet under riksdagen omfattas Riksrevisionen bl.a. av BEA-lagen, vilket bl.a. innebär att Riksrevisionen för riksdagen ska redovisa verksamhetens mål och de resultat som uppnåtts. Lagen föreskriver också villkor för anslag och bestämmelser om budgetering och redovisning. Några särregler för Riksrevisionen finns inte i budgethänseende. Riksrevisionen är, liksom andra myndigheter, beroende av riksdagens anslagsbeslut. Riksrevisionen står också under tillsyn av JO.

Utredningen menar sammanfattningsvis att den självständighet som kommer till uttryck i regeringsformens bestämmelse innebär att riksrevisorerna är självständiga i den granskande verksamhetens alla delar, inbegripet valet av vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och självklart också vilka slutsatser som ska dras av granskningen. I dessa delar är de också självständiga i förhållande till varandra. Myndigheten Riksrevisionen och dess

ledning kan emellertid inte anses vara mer självständig än andra myndigheter, eftersom myndigheten i ekonomiska och administrativa avseenden ska följa samma regelverk som andra myndigheter under riksdagen.

8.7.2 Bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet

Utredningen anser att riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten alltfjämt bör komma till uttryck i grundlagen och att den nuvarande regleringen i regeringsformen väl beskriver vad denna självständighet består i. Den nuvarande regleringen får också anses stå väl i överensstämmelse med Limadeklarationen när det sägs att en SAI inte kan vara absolut oberoende eftersom den är en del av staten, att den likväl kan vara oberoende till sin funktion och organisation samt att dess existens och det oberoende som krävs ska regleras i grundlagen.²²⁶

13 kap. 8 § andra stycket RF omformuleras i utredningens förslag med anledning av att bestämmelsen om antalet riksrevisorer flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Att regeringsformen inte längre reglerar antalet riksrevisorer innebär att det i bestämmelsen inte längre kan talas om riksrevisorer i plural. Den får i stället formuleras så att den avser ”en riksrevisor”. Omformuleringen innebär ingen ändring i sak.

8.8 Grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget

8.8.1 Några utgångspunkter

Riksdagen får, enligt 13 kap. 8 § första stycket andra meningen RF, skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 13 kap. 7 § RO anges att entledigande sker på begäran av konstitutionsutskottet. I avsnitt 4.5.3 har utredningen redogjort för de motiv som redovisades vid tillkomsten av dessa bestämmelser.

Utredningen har, som framgått tidigare, i uppdrag att när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att regleringen av Riksrevisionen och JO görs på en mer enhetlig nivå. När det gäller JO får riksdagen, enligt 13 kap. 4 § RO, på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Utredningen anser, i likhet med vad som anfördes vid de nuvarande bestämmelsernas tillkomst,²²⁷ att riksrevisorernas självständiga ställning bör föranleda att det i regeringsformen föreskrivs att det endast under särskilda förhållanden kan komma i fråga att i förtid skilja en riksrevisor från uppdraget. Av Limadeklarationen framgår att oberoendet hos SAI:s medlemmar (de som

²²⁶ Limadeklarationen, 5 §.

²²⁷ Jfr Ds 2001:11 s. 40 och prop. 2001/02:73 s. 15.

har att fatta beslut) ska säkerställas av konstitutionen och att särskilda bestämmelser om procedurer för att skilja dem från ämbetet ska finnas i konstitutionen. Detta stärker ytterligare motiven för att grunderna för entledigande ska framgå av regeringsformen. Utredningen återkommer i avsnitt 8.9 till frågan om förfarandet för att entlediga en riksrevisor.

De grunder för entledigande som i dag anges i regeringsformen är alltså att en riksrevisor ”inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget” och att riksrevisorn ”gjort sig skyldig till allvarlig försummelse”.

Den första grunden avser den situationen att riksrevisorn inte längre uppfyller de formella behörighetskraven (valbarhetskrakterna), dvs. att riksrevisorn skulle ha försatts i konkurs, blivit underkastad näringsförbud eller ha fått förvaltare förordnad enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Det skulle också finnas grund för entledigande om riksrevisorn tagit anställning eller uppdrag, alternativt på annat sätt börjat utöva verksamhet som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning. Utredningen anser att någon ändring av de formella behörighetskraven inte bör komma i fråga och att brister i dessa avseenden bör leda till att en riksrevisor skiljs från uppdraget.

En annan grund för entledigande som har ansetts följa av de formella behörighetskraven är att en riksrevisor på grund av sjukdom som beräknas pågå under längre tid inte längre kan utföra sina uppgifter.²²⁸ Inte heller detta bör enligt utredningens mening ifrågasättas. En grund för entledigande bör därför även fortsättningsvis vara att riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget.

Utredningen behandlar i det följande den grund för entledigande som består i att en riksrevisor gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

8.8.2 Riksrevisor – ett förtroendeuppdrag

Riksrevisorernas självständighet har, som redan framgått, understrukits i många sammanhang. De ska utan påtryckningar välja granskningsobjekt, självständigt bedriva sin granskning och obundet formulera sina slutsatser. Denna självständighet är avgörande för att medborgarna, granskningsobjekten och riksdagen ska kunna hysa förtroende för riksrevisorernas verksamhet och för resultatet av deras granskningar. Om en riksrevisor ens kan misstänkas gå någons ärenden kommer förtroendet för honom eller henne att brista.

För att åtnjuta allmänt förtroende måste en riksrevisor emellertid inte endast vara obunden utan också vara yrkesskicklig samt ha en gedigen erfarenhet av offentlig förvaltning, stor integritet, ett omvittnat gott omdöme och förmåga att på ett bra sätt leda den organisation som Riksrevisionen utgör.

Det är bl.a. sådana egenskaper som bedöms inom ramen för den ingående prövning som konstitutionsutskottet gör när en riksrevisor rekryteras (se av-

²²⁸ Jfr prop. 2001/02:73 s. 17 f. och prop. 1997/98:40 s. 87.

snitt 8.6). Denna prövning leder fram till att en person får den samlade riksdagens förtroende genom att han eller hon utan avvikande meningar väljs till riksrevisor.

Valet av en person till riksrevisor är alltså ett uttryck för riksdagens förtroende. Det är givet att detta förtroende kan komma att svikta under en riksrevisors mandatperiod. Den fråga som utredningen nu ytterst har att pröva är om redan den omständigheten att en riksdagsmajoritet inte längre har förtroende för en riksrevisor ska kunna utgöra grund för att skilja honom eller henne från uppdraget eller om uppdraget är sådant att en riksrevisor bör beredas ett konstitutionellt skydd i sin gärning genom att vissa objektiva kriterier måste vara uppfyllda för att ett entledigande ska kunna komma i fråga.

8.8.3 Bristande förtroende som grund för entledigande

Den nuvarande grunden ”allvarlig försummelse” i 13 kap. 8 § RF är en objektiv grund som innebär att de kriterier som anges i bestämmelsen måste vara uppfyllda för att en riksrevisor ska kunna skiljas från sitt uppdrag.

Mot bakgrund av vad som i föregående avsnitt sagts om att uppdraget som riksrevisor är ett förtroendeuppdrag kan frågan ställas om regleringen bör ändras så att bristande förtroende hos uppdragsgivaren kan vara tillräckligt för att låta uppdraget upphöra i förtid.

För JO gäller att riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Riksrevisorerna väljs av riksdagen på samma sätt som JO, och både riksrevisorer och ombudsmän förutsätts vara oberoende i utövandet av sin verksamhet. Utformningen av grunden för entledigade av en JO har stått oförändrad under mycket lång tid, till synes utan att ha gett upphov till någon diskussion, vare sig i lagstiftningsärenden eller i litteraturen. Parallellen till JO har enligt Axberger avfärdats alltför lättvindigt i lagstiftningsarbetet vid Riksrevisionens tillkomst.²²⁹

Såsom nämnts ovan (8.3.3) avser Riksrevisionens granskning genomförandet och effekterna av politiska beslut och syftar till att ge underlag för framtida politiska ställningstaganden, medan JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO närmar sig alltså inte politiken i den utsträckning som riksrevisorerna gör. Utredningen menar att ett i grundlag säkerställt skydd därför är av större betydelse för Riksrevisionen än för JO.

Det är vidare så att riksrevisorernas verksamhet behöver ha medborgarnas förtroende på ett mer direkt sätt än att de har valts av folkets företrädare. Att så är fallet ligger givetvis även i riksdagens intresse. Medborgarna bör kunna känna tilltro till att granskningen sker utifrån rent sakliga revisionella utgångspunkter utan politiska hänsyn eller sidoblickar. Från den utgångspunkten kan

²²⁹ Axberger s. 50.

det vara problematiskt att en riksrevisor kan skiljas från sitt uppdrag enbart för att en politisk majoritet anser sig ha förlorat förtroendet för honom eller henne.

Att ändra grunden för skiljande från uppdraget från en objektiv grund till en subjektiv innebär vidare otvivelaktigt en viss försvagning av riksrevisorernas konstitutionella ställning, även om införande av en kvalificerad beslutsordning till viss del kan väga upp en sådan försvagning.

Det bör också framhållas att principer om legalitet, objektivitet och lika-behandling är vägledande för lagstiftaren. Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF utövas under lagarna. I legalitetskravet ligger också ett krav på förutsebarhet.²³⁰ Objektivitetsprincipen finns inskriven i 1 kap. 9 § RF, som bl.a. anger att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iakta saklighet och opartiskhet. Att kravet på objektivitet har fått en framträdande plats i grundlag visar på objektivitetens stora betydelse för samhället. Ett demokratiskt samhälle förväntas vara rättssäkert, och i rättssäkerheten ligger att beslut av det offentliga ska fattas på saklig grund och att de i hög grad ska kunna förutses. Mot bakgrund av principerna om legalitet och objektivitet kan det argumenteras för att en riksrevisor endast ska kunna skiljas från uppdraget efter en saklig bedömning med ledning av objektiva kriterier som är klart fastlagda i lag.

En SAI:s oberoende är vidare enligt Limadeklarationen oupplösligen förknippat med oberoendet hos dess medlemmar (de personer som har att fatta beslut i SAI). Oberoendet hos SAI:s medlemmar ska säkerställas av konstitutionen. Särskilda bestämmelser om procedurer för att avskilja medlemmarna i SAI från ämbetet ska finnas i konstitutionen. Dessa bestämmelser får inte försvaga medlemmarnas oberoende.

Den utgångspunkt som gällde när Riksrevisionen inrättades, att det inte vore förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara ensamt avgörande för om han eller hon ska skiljas från sitt uppdrag och att kraven för skiljande av en riksrevisor från uppdraget ska ställas högre än vad som gäller för en ombudsman,²³¹ har enligt utredningens uppfattning fortfarande bärkraft.

Utredningen anser således att det i regeringsformen alltjämt bör anges objektiva kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska kunna komma i fråga att skilja en riksrevisor från uppdraget innan hans eller hennes mandatperiod gått till ända. Sådana kriterier ger ledning för riksdagens beslutsfattande och utgör en garanti för att inga ovidkommande hänsyn tas när frågan om entledigande prövas.

Det nuvarande kriteriet ”allvarlig försummelse” har kommit att kritiseras för att vara motsägelsefullt och främmande för svensk författningsreglering. Utredningen kommer därför att först pröva om några andra kriterier för entledigande kan vara lämpligare.

²³⁰ Kravet på förutsebarhet framgår även av Europadomstolens praxis. Se Europadomstolens dom den 26 april 1979 i målet Sunday Times mot United Kingdom. Jfr Åhman s. 26 f.

²³¹ Prop. 2001/02:73 s. 15.

8.8.4 Alternativa objektiva grunder för entledigande

En utgångspunkt vid bedömningen av andra möjliga kriterier är att dessa bör sökas bland de grunder som gäller för att skilja befattningshavare av motsvarande eller närliggande slag från sin tjänst.

Det finns visserligen endast ett fåtal befattningar som kan sägas påminna om uppdraget som riksrevisor på så sätt att det rör sig om uppdrag till vilket personen i fråga valts med riksdagens förtroende som grund. Detta gäller nog taget endast för riksdagsdirektören, riksrevisorerna, riksdagens ombudsmän, ledamöter av riksbanksfullmäktige och – om än indirekt – riksbankschefen och övriga medlemmar av Riksbankens direktion.

Det kan likväl vara befogat att redovisa de regler som gäller för chefer för myndigheter under regeringen. En viktig uppgift för riksrevisorerna är ju att leda myndigheten Riksrevisionen med mer än 300 medarbetare, även om det i första hand är riksrevisorn med administrativt ansvar som har den uppgiften. Utredningen kommer också att redovisa de grunder som gäller för att skilja en domare från sin tjänst. Även om domare konstitutionellt har en annan ställning än riksrevisorer finns det likheter vad gäller t.ex. krav på integritet och självständighet.

Grunderna för uppsägning och avskedande av myndighetschefer

En myndighet leds enligt myndighetsförordningen (2007:515) av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Myndighetschefer anställs av regeringen och kan ha tre olika typer av anställningsformer: anställning tills vidare (dock längst t.o.m. en viss tidpunkt), tidsbegränsad anställning och fullmaktsanställning. I dag är tidsbegränsad anställning den vanligaste anställningsformen.²³²

I 1 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) undantas vissa arbetstagargrupper från lagens tillämpning, bl.a. arbetstagare ”som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”. I förarbetena motiverades detta undantag med att dessa arbetstagare har en utpräglad arbetsgivarfunktion och en särskild förtroendeställning i förhållande till arbetsgivaren.²³³ När det gäller undantagets tänkta tillämpning på det statliga området uttalades i förarbetena att lagen inte bör gälla för bl.a. generaldirektörer, överdirektörer och i allmänhet inte heller för avdelningschefer.²³⁴ Flera av LAS centrala föreskrifter gäller dock enligt 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) också sådana arbetstagare vid statliga myndigheter som har en verksledande ställning. Det gäller bl.a. föreskrifter om grunder för uppsägning eller avskedande.

En myndighetschef som är anställd tills vidare kan därför sägas upp enligt de bestämmelser i LAS som gäller för arbetstagare i allmänhet och avskedas om han eller hon grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS och 32 § LOA).

²³² SOU 2011:81 s. 65 f.

²³³ Prop. 1973:129 s. 194–195 och prop. 1981/82:71 s. 92 f.

²³⁴ Prop. 1973:129 s. 230 och bet. InU 1973:36 s. 28.

För en myndighetschef som är anställd med tidsbegränsad anställning gäller att anställningen inte kan sägas upp i förtid. Han eller hon omfattas dock av samma bestämmelse om avskedande som en ”vanlig” anställd (18 § LAS och 32 § andra stycket LOA).

Fullmaktsanställningar regleras i en särskild lag, lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Förutsättningarna för att skilja någon från en fullmaktsanställning regleras exklusivt i den lagen. Där regleras den fullmaktsanställdes skyldighet att avgå vid den ålder som framgår av författningar eller kollektivavtal samt möjligheten till entledigande på grund av sjukdom under vissa omständigheter. Någon möjlighet för regeringen att säga upp en fullmaktsanställd finns inte. Myndighetschefer som är anställda med fullmakt får dock enligt 7 § denna lag avskedas enligt föreskrifter i LAS. I fråga om avskedande gäller alltså samma bestämmelser som för andra myndighetschefer, att avskedande får ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.

Det kan noteras att justitiekanslern (som är chef för JK) och riksåklagaren (som är chef för Åklagarmyndigheten) är anställda med fullmakt. Det har motiverats med intresset av att rättskipningen ska stå självständig. LOA-utredningen menade t.ex. att det särskilt vid prövning av åtalsfrågor görs bedömningar som ligger mycket nära den dömande verksamheten och att det inte ens får misstänkas att ovidkommande hänsyn får spela in vid prövning av dessa frågor.²³⁵

Grunderna för skiljande av domare från anställningen

En yrkesgrupp för vilken det ställs höga krav på oberoende är domare. I 11 kap. 3 § RF anges att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot, och vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare (11 kap. 1 § tredje stycket RF).

Den som utnämnts till ordinarie domare får enligt 11 kap. 7 § första stycket RF skiljas från anställningen endast om han eller hon ”genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen”. Skiljande från anställningen kan också ske om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.²³⁶

²³⁵ SOU 1992:60 s. 256 f.

²³⁶ Det kan noteras att det före införandet av nya LOA fanns större likheter mellan grunderna för skiljande av ordinarie domare från tjänsten och förutsättningarna för avskedande av andra statstjänstemän än enligt nuvarande lagstiftning. Den tidigare lagen (1976:600) om offentlig anställning föreskrev att en arbetstagare som begått brott eller grov tjänsteförseelse, som visade att han uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning fick avskedas. Jfr Petrén, Ragnemalm s. 274 f.

Vid tillkomsten av nuvarande regeringsform uttryckte regeringen om bestämmelsen att domstolarnas självständiga ställning är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och att det, för att åstadkomma självständighet i dömandet, måste finnas bestämmelser som ger ordinarie domare ett grundlagskydd mot att skiljas från tjänsten utan befogad anledning.²³⁷

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande av ordinarie domare. Frågan om avskedande av en domare var under perioden 2006–2016 bara uppe till sakprövning hos Statens ansvarsnämnd vid ett tillfälle.²³⁸ Den aktuella domaren hade bl.a. dömts för uppsåtliga tjänstefel i 14 fall bestående i underlåtenhet att expediera avkunnade domar i rätt tid. Han hade också i övrigt gjort sig skyldig till ”upprepad, allvarlig misskötsamhet” bl.a. genom att brista i närvaro på arbetsplatsen. Domaren hade inte rättat sig efter en tidigare meddelad disciplinpåföljd och upprepade tillsägelser från arbetsgivaren. Statens ansvarsnämnd ansåg att det stod klart att försummelse av det slag och den omfattning som han gjort sig skyldig till inte kunde accepteras vid utövning av domartjänsten. Han hade visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen och avskedades.²³⁹ Talan om ogiltigförklaring av avskedet avslogs av tingsrätten.²⁴⁰

Utöver det fall som redogjorts för ovan där frågan om avskedande av en domare prövats i sak finns ett fall från 2011 där det var fråga om avskedande av en rådmän som en morgon stoppats i en poliskontroll på väg till sin arbetsplats och då lämnat ett utandningsprov som var positivt på alkohol. Domaren hade mottagit ett strafföreläggande och fått sitt körkort återkallat. Efter anmälan från domstolschefen prövade Statens ansvarsnämnd om någon åtgärd skulle vidtas. Nämnden uttalade då att även om det i och för sig inte var förenligt med tjänsten som domare att göra sig skyldig till rattfylleribrott utgjorde det som framkommit inte tillräcklig grund för att nämnden skulle pröva frågan om avskedande. Ärendet avskrevs från vidare handläggning.²⁴¹

I maj 2005 tog JK upp frågan om huruvida talan skulle väckas om skiljande från tjänsten av ett justitieråd som strafförelagts för brott (för justitieråden gäller en särskild ordning som framgår av 11 kap. 8 § RF). Frågan var enligt JK om domaren, genom det brott han gjort sig skyldig till, hade visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. I första hand skulle enligt JK beaktas brottslighetens straffvärde och omfattning. Hänsyn borde också tas till brottets art. En avgörande fråga borde vara vilken inverkan brottsligheten får på förtroendet för domarens fortsatta dömande verksamhet. Det aktuella brottet (ett fall av brott mot sexköpslagen) hade medfört ett förhållandevis begränsat bötesstraff. Enligt JK stod det klart att förtroendet för domaren var

²³⁷ Prop. 1973:90 s. 390 f.

²³⁸ Uppgift från Statens ansvarsnämnd per e-post den 30 mars 2017.

²³⁹ Statens ansvarsnämnds beslut med dnr Å6/2010.

²⁴⁰ Ångermanlands tingsrätts dom den 19 februari 2014 i mål nr T932-13.

²⁴¹ Statens ansvarsnämnds beslut med dnr Å2/2011.

skadat. JK menade dock att domaren inte genom brottet, dess straffvärde, omfattning eller art kunde anses ha visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. JK väckte därför inte talan i HD.²⁴²

Av denna, visserligen mycket begränsade, praxis framgår att det för att en domare ska kunna avskedas krävs att domaren gjort sig skyldig till mycket allvarlig misskötsamhet i förhållande till uppdraget.

8.8.5 Nuvarande grund: ”allvarlig försummelse”

Begreppet allvarlig försummelse är, som framgått, hämtat från regeringsformens bestämmelse om grunderna för att skilja en ledamot av Riksbankens direktion från uppdraget. Bakgrunden till detta är i korthet följande.

När Sverige blev EU-medlem fanns det engelska begreppet ”serious misconduct” och det franska ”faute grave” som kriterium för att skilja t.ex. en ledamot av Europeiska kommissionen från uppdraget (nuvarande artikel 247 FEUF). Det kom att översättas med ”allvarlig försummelse” i fördraget på svenska. Det bör därefter ha fallit sig naturligt att konsekvent använda samma översättning när det gäller fördragsbestämmelser om grunder för entledigande från andra sådana befattningar på unionsnivå som fordrar en hög grad av oberoende och integritet, som den europeiska ombudsmannen (artikel 228.2 FEUF) och Europeiska rådets ordförande (artikel 15.5 FEU).

Även inom det monetära samarbetet ställs höga krav på centralbankers oberoende och på att centralbankschefer har en skyddad ställning. Under förberedelserna inför en ekonomisk och monetär union utreddes dessa frågor först av Riksbanksutredningen. Utredningen betonade att riksbankschefen har ett uppdrag som innefattar långtgående förpliktelser och även är chef för en myndighet med ansvar för personal och administration. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att riksbankschefen skulle kunna skiljas från sitt uppdrag endast om han ”uppenbart missköter sitt uppdrag”.²⁴³

Under det fortsatta arbetet upprättades bl.a. det europeiska centralbanksystemet (ECBS), och en särskild stadga för ECBS beslutades.²⁴⁴ På grundval av bl.a. Riksbanksutredningens arbete genomfördes vissa ändringar i regeringsformen och i annan lag för att säkerställa att den lagstiftning som gällde Riksbanken var förenlig med bl.a. ECBS-stadgan. I propositionen²⁴⁵ konstaterades att det ställdes vissa krav på centralbankslagstiftningen oberoende av om ett land var med i valutaunionen eller inte. Det gällde, förutom det s.k. instruktionsförbudet, regleringen i artikel 14.2 i ECBS-stadgan om minst fem års mandatperiod för chefen för en centralbank och om kriterier för att avsätta honom eller henne.

²⁴² Justitiekanslerns beslut den 25 maj 2005 i ärende med dnr 2495-05-22.

²⁴³ SOU 1993:20 s. 189.

²⁴⁴ ECBS-stadgan utgör protokoll nr 4 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se Protokoll (nr 4) om stadgan för europeiska centralbankssystemet och europeiska centralbanken, EUT C 326, 26.10.2012 s. 230–250.

²⁴⁵ Prop. 1997/98:40.

Även i den svenska versionen av stadgan hade kriteriet för att entlediga centralbankschefen översatts med att han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Det blev därför också det begrepp som kom att användas i det som numera är 9 kap. 12 § tredje stycket RF.

I fråga om innebörden av begreppet angavs att i det inte fick ”tolkas in förändret av en för fullmäktige otillfredsställande penning- och valutapolitik”.²⁴⁶ Även i författningskommentaren upprepades att det inte ska vara möjligt att skilja någon från anställningen på grund av innehållet i den förda politiken. Vidare uttalades följande.²⁴⁷

Den andra grunden för att skilja en direktionsledamot från anställningen är att vederbörande gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Det kan vara fråga om att ledamoten dels grovt åsidosatt sina uppgifter som direktionsledamot, t.ex. genom att söka eller ta emot en instruktion, dels gjort sig skyldig till brottslighet, antingen relaterad till Riksbanken eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för Riksbanken.

Vad gäller grunderna för att skilja riksrevisorer från uppdraget uttalades i förarbetena att det inte vore förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende skulle vara avgörande för att skilja en riksrevisor från uppdraget, att den naturliga utgångspunkten i stället var vad som gäller för att entlediga en ledamot av Riksbankens direktion samt att något uppenbarhetsrekvisit inte fordrades.²⁴⁸ Konstitutionsutskottet anslöt sig till den bedömningen.²⁴⁹

8.8.6 Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningens bedömning: Den nuvarande grunden för skiljande av en riksrevisor från uppdraget ändras inte.

Utredningen har redan konstaterat att grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget bör framgå av regeringsformen och anges i form av objektiva kriterier. Utredningen anser alltså att det saknas skäl att frångå den bedömning som tidigare gjorts, av innebörd att det för entledigande av en riksrevisor inte är tillräckligt att han eller hon inte längre åtnjuter riksdagens förtroende.

Frågan blir då om det finns anledning att ange grunderna för entledigande med andra kriterier än det nuvarande, som innebär att en riksrevisor får skiljas från sitt uppdrag om han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Utredningen konstaterar att det är en oavvislig fördel om grunderna för entledigande kan ansluta till redan väl etablerade kriterier för att ge vissa befattningshavare ett konstitutionellt skydd. Förutom kriteriet ”allvarlig försummelse” som alltså gäller för riksrevisorer och medlemmar av Riksbankens direktion, bland dem riksbankschefen, ges i regeringsformen ett

²⁴⁶ Prop. 1997:40 s. 74.

²⁴⁷ Prop. 1997/98:40 s. 87.

²⁴⁸ Prop. 2001/02:73 s. 15.

²⁴⁹ Bet. 2001/02:KU25.

sådant skydd endast för den som utnämns till ordinarie domare. Kriterierna för att skilja en domare från anställningen är, som framgått, att han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Grunderna för att skilja domare från anställningen framstår enligt utredningen som mindre väl lämpade att ersätta allvarlig försummelse. De grunderna är avsedda att utgöra en garanti för den dömande maktens självständighet. Den dömande makten har ett befogat anspråk på oberoende i förhållande till såväl den lagstiftande som den verkställande makten och har ytterst till uppgift att se till att de övriga statsmakterna utövar sin verksamhet inom ramen för grundlag, konventionsåtaganden och unionsrättsliga förpliktelser. Det är därför väsentligt med ett uppenbarhetskrav och en, som framgått, restriktiv tillämpning. Uppdraget som riksrevisor är trots allt, som redan flera gånger framhållits, ett förtroendeuppdrag. Den som grovt åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brott måste kunna anses ha förverkat detta förtroende.

När det gäller grunderna för uppsägning och avskedande av myndighetschefer konstaterar utredningen att även den myndighetschef som anställts med fullmakt, vilket får betecknas som det starkaste anställningsskyddet för denna grupp, kan avskedas enligt LAS. Det bör i detta sammanhang beaktas att chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen ska leda en verksamhet för vilken regeringen är ansvarig inför riksdagen. En sådan ställning skiljer sig på ett grundläggande sätt från en riksrevisors. Det bör därför enligt utredningens bedömning inte bli aktuellt att använda bestämmelserna för myndighetschefer vid utformningen av grunderna för entledigande av riksrevisorerna.

Det nuvarande begreppet allvarlig försummelse har, som redan antytts, framhållits som ett svårtolkat begrepp i det att en försummelse definitionsmässigt inte är något allvarligt, varför orden inte fungerar väl ihop. Begreppet ter sig enligt Axberger som en ”främmande fågel” i svensk konstitutionell vokabulär.²⁵⁰

Utredningen ifrågasätter om den svenska översättningen ”allvarlig försummelse” tillräckligt väl fångar de slag av felaktiga eller annars klandervärda ageranden som bestämmelsen rimligen avser. Om uttrycket i stället översatts med t.ex. ”allvarlig misskötsel” eller ”allvarligt fel” hade detta enligt utredningens mening på ett bättre sätt gett uttryck för den typ av handlande eller underlåtenhet som begreppet avser att träffa. I lagstiftningsärendet rörande Riksbanken fanns emellertid knappast utrymme för att välja något annat uttryck än det som valts i ECBS-stadgan.

I fråga om Riksrevisionen fanns och finns emellertid möjlighet att i stället ange ”allvarlig misskötsel” som grund. Genom den en gång valda översättningen ”allvarlig försummelse” har begreppet likväl kommit att bli etablerat i grundlagen. Det finns också ett värde i att behålla den gemensamma regleringen i detta avseende för två av de uppdrag som emanerar från val i

²⁵⁰ Axberger, s. 48 f.

riksdagen. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att inte frångå det etablerade kriteriet ”allvarlig försummelse”. Med hänsyn till vad som sagts om hur begreppet får förstås bör även med en sådan lösning en fråga om entledigande kunna initieras i fall av allvarlig misskötsel av uppdraget som riksrevisor.

När det gäller hur kriteriet allvarlig försummelse hittills har tillämpats kan först nämnas att det saknas relevant rättspraxis på EU-nivå.²⁵¹ Vad gäller hur begreppet hittills har förstås här i landet har det beträffande Riksbanken först och främst avgränsats negativt på så sätt att det angetts att det inte innebär att en ledamot av bankens direktion får skiljas från uppdraget på grund av den penning- och valutapolitik som förs. Med samma synsätt bör det inte kunna komma i fråga att anse en riksrevisor vara allvarligt försumlig på grund av vad han eller hon bestämt i fråga om vilka objekt som ska granskas, vilka metoder som ska tillämpas i granskningen eller vilka slutsatser som ska dras av granskningen.

Begreppet angavs vidare innefatta att en ledamot av Riksbankens direktion grovt åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brottslighet av visst slag. Detsamma måste anses gälla för riksrevisorerna.

När det gäller vad som ska förstås med ett åsidosättande av uppgifterna lämnades endast ett exempel, nämligen att direktionsledamoten handlat i strid med det s.k. instruktionsförbudet. Det givna exemplet innebär således att en direktionsledamot handlat i strid med grundläggande krav på självständighet och integritet i uppdraget.

En riksrevisor kan på motsvarande sätt anses ha gjort sig skyldig till allvarlig försummelse om han eller hon genomfört en revision på ett sätt som strider mot regler om jäv eller som på annat sätt medför att hans eller hennes självständighet med fog kan sättas i fråga.

Det är givet att det finns flera i hög grad klandervärda handlanden som vid en prövning kan anses innebära att en befattningshavare grovt har åsidosatt sina uppgifter, utan att dessa handlanden uttömmande låter sig anges i lag eller förarbeten. En mycket viktig uppgift för riksrevisorerna är att leda myndigheten Riksrevisionen. Att t.ex. åsidosätta denna uppgift genom allvarlig misskötsel av myndigheten i ekonomiskt eller administrativt hänseende kan enligt utredningens mening utgöra en allvarlig försummelse. Ledningsuppgiften kan givetvis åsidosättas även på andra sätt, t.ex. genom att en riksrevisor utan att göra sig skyldig till brott handlar eller uppträder på ett sådant sätt att det allvarligt skadar den tillit hos de anställda som fordras för att uppgiften ska kunna fullgöras.

²⁵¹ Det finns visserligen viss praxis rörande begreppen ”serious misconduct” och ”faute grave” när de förekommer i sekundärrätt, t.ex. i EU:s upphandlingsdirektiv. Praxis i sådana sammanhang kan dock knappast tillämpas på entledigandegrunder i fördragen eller ECBS-stadgan, och begreppen har dessutom i dessa fall oftast översatts med ”allvarligt fel”.

Allvarlig försummelse kan enligt utredningen bestå i ett handlande eller en underlåtenhet att handla av mer allvarligt slag, men också i flera fall av handlande eller underlåtenhet som var för sig inte når upp till den nivå men som sammantaget innebär ett grovt åsidosättande av uppgifterna.

När det gäller brottslighet som grund för entledigande ska det framför allt vara brottslighet som skett inom ramen för uppdraget som bör leda till entledigande. Annan brottslighet bör också kunna utgöra grund för entledigande om den är sådan att den kan medföra bristande förtroende för riksrevisorn eller för Riksrevisionen som myndighet.²⁵² Det bör fordras att riksrevisorn genom ett lagakraftvunnet avgörande förklarats skyldig till brottet.

Det ankommer ytterst på riksdagen att när frågan om entledigande prövas avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet kan betraktas som ett grovt åsidosättande av uppgiften och därmed anses utgöra en allvarlig försummelse.

Utredningen anser således att det nuvarande objektiva kriteriet för entledigande bör behållas.

8.9 Procedur för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Utredningens förslag: Det ska föreskrivas i regeringsformen att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna måste enas om ett beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Det ska också framgå av regeringsformen att konstitutionsutskottet får besluta om att inleda en utredning av de omständigheter som kan föranleda entledigande.

En sådan utredning ska utföras av JO, varför det också föreslås en ändring i JO-instruktionen där det ska framgå att en ombudsman är skyldig att biträda utskottet med en sådan utredning.

8.9.1 Krav på kvalificerad majoritet i riksdagen för entledigande

Som tidigare framgått diskuterades vid Riksrevisionens tillkomst att införa ett krav på kvalificerad majoritet för beslut om entledigande. Riksdagskommittén menade att det borde finnas bestämmelser i grundlagen om förfaranden och beslutsregler som ska gälla när en riksrevisor ska skiljas från ämbetet. Att skilja en riksrevisor från uppdraget borde också enligt Riksdagskommittén vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen.²⁵³ Skäl mot att införa en ordning med kvalificerad majoritet var enligt Regelutredningen att huvud-

²⁵² Jfr vad som uttalats i författningskommentaren till bestämmelsen om Riksbanken, prop. 1997/98:40 s. 87.

²⁵³ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

regeln är att riksdagen fattar beslut med enkel majoritet och att majoritetsprincipen anses grundläggande för den demokratiska beslutsordningen. Utredningen påpekade att denna princip också gäller vid beslut om att skilja en JO från sitt uppdrag.²⁵⁴

Det som motiverar ett krav på kvalificerad majoritet är, precis som också framhölls av Regelutredningen, att kritik från en riksrevisor riktad mot en regering som har tillräckligt parlamentariskt stöd, skulle kunna leda till att de partier som stöder regeringen ensamma skulle kunna besluta att skilja riksrevisorn från uppdraget. Regelutredningen menade att riksrevisorns självständighet gentemot riksdagen var markerad genom den utformning av bestämmelsen om entledigande som hade föreslagits och att den ovan skisserade situationen därmed inte skulle kunna uppstå.

Utredningen gör en annan bedömning än den som framgår av Regelutredningens betänkande. För att stärka riksrevisorernas ställning gentemot en knapp riksdagsmajoritet krävs enligt utredningens bedömning att det, utöver den föreslagna grunden för entledigande, även gäller ett krav på kvalificerad majoritet för beslutet.

Huvudregeln för avgörande av ett ärende i kammaren är enligt 4 kap. 7 § RF att den mening som mer än hälften av de röstande enas om gäller som riksdagens beslut. Undantag får göras i regeringsformen eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Några sådana undantag från huvudregeln förekommer. I 4 kap. 12 § RF föreskrivs t.ex. krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enas om beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Kravet i detta sammanhang på fem sjättedels majoritet av de röstande härrör från 1809 års regeringsform och har inte kommenterats närmare av vare sig Författningsutredningen eller Grundlagberedningen.²⁵⁵ Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § RF gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.²⁵⁶ I sitt förslag till det särskilda lagstiftningsförfarandets utformning uttryckte Rättighetsskyddsutredningen att kravet av praktiska skäl borde bestämmas till enbart viss andel av de röstande, och inte viss andel av riksdagens alla ledamöter.²⁵⁷ Enligt 8 kap. 14 § RF gäller att konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från den kvalificerade ordningen för stiftande av grundlag om fem sjättedelar av ledamöterna i utskottet röstar för beslutet.

Det förekommer också bestämmelser som innebär att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna.²⁵⁸ Det gäller t.ex. möjligheten att enligt 8 kap. 17 § första stycket RF

²⁵⁴ SOU 2001:97 s. 123 f.

²⁵⁵ Jfr. SOU 1963:17 del 2 s. 315 f. och SOU 1972:15 s. 135 f.

²⁵⁶ Fem sjättedels majoritet innebär att 291 ledamöter måste rösta för beslutet och att maximalt 58 ledamöter således kan rösta emot för att beslutet ändå ska antas.

²⁵⁷ SOU 1978:34 s. 81.

²⁵⁸ Tre fjärdedels majoritet innebär att 262 ledamöter måste rösta för beslutet och att maximalt 87 ledamöter således kan rösta emot för att beslutet ändå ska antas.

ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut, utan att iaktta det särskilda lagstiftningsförfarandet som gäller för grundlag.

Det bör enligt utredningen krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. Kravet motiveras av att riksrevisorerna bör beredas ett konstitutionellt skydd mot t.ex. kraftfulla men tillfälliga opinionsyttringar som kan påverka riksdagens ställningstagande.

8.9.2 Initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget

Konstitutionsutskottet bereder val av riksrevisor och är det utskott som enligt nuvarande reglering i riksdagsordningen kan begära att riksdagen ska skilja en riksrevisor från uppdraget (13 kap. 7 §). Konstitutionsutskottet bereder också ärenden om Riksrevisionen när det gäller skiljande av riksrevisor från uppdraget och åtal mot riksrevisor (tilläggsbestämmelse 7.5.1). Konstitutionsutskottet har en central funktion i utövandet av riksdagens kontrollmakt. Det ligger närmast till hands att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis är det utskott som kan ta initiativ till att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag i förtid.

8.9.3 Behov av en särskild utredning

Att skilja en riksrevisor från uppdraget är ett mycket ingripande beslut. De handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för beslutet bör givetvis vara klart belagda. När det gäller brott ska ett lagakraftvunnet avgörande krävas. I andra fall kan, beroende på omständigheternas karaktär, det krävas en mer eller mindre omfattande utredning. I vissa fall, t.ex. om anledningen till att frågan om entledigande väckts är någon brist i fråga om ett behörighetskrav eller långvarig sjukdom, kan det kanske räcka med att konstatera en viss omständighet. I andra fall kan det krävas en omfattande utredning av ett längre och mer komplicerat skeende. För att få ett fullständigt underlag och en rättssäker beslutsprocess torde det i de allra flesta fall vara lämpligt att en utredning utförs.

Konstitutionsutskottet föreslås även fortsättningsvis vara det utskott som kan ta initiativ till att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag i förtid. Konstitutionsutskottet bereder också, enligt tilläggsbestämmelse 7.5.1 till RO, ärenden om Riksrevisionen när det gäller val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget och åtal mot riksrevisor. När det gäller åtal för brott som en riksrevisor begått i utövningen av uppdraget eller anställningen gäller också enligt 13 kap. 24 § första stycket 2 RO att åtal får beslutas endast av konstitutionsutskottet. Det är därför naturligt att konstitutionsutskottet är det utskott som får besluta huruvida en sådan utredning som kan behövas i fråga om skiljande av en riksrevisor från uppdraget ska göras.

8.9.4 Utredningens genomförande

JO får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott (6 § andra stycket JO-instruktionen).

Enligt 10 § JO-instruktionen är JO skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § RF har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt 13 kap. 24 § RO har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman. En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket. Det åligger dock inte JO att avge något yttrande i åtalsfrågan.²⁵⁹

JO har alltså i dag till uppgift att på konstitutionsutskottets uppdrag utföra undersökningar av omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare. Det faller sig därför naturligt att JO även får ansvara för att utföra en sådan utredning som avser att klarlägga de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Det är naturligtvis tänkbart att konstitutionsutskottet i mer klara fall genomför en sådan utredning med anlitan av egna kansliresurser. Att en oberoende myndighet tar fram ett underlag till ett sådant för den enskilda riksrevisorn mycket ingripande beslut innebär sannolikt att processen upplevs som mer transparent.

Konstitutionsutskottet bör alltså ha möjlighet att begära att JO genomför en särskild utredning för att klarlägga de omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget. Det bör betonas att det endast är fråga om en utredning för att klarlägga vad som faktiskt har inträffat. Det är således inte fråga om en ordinär JO-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt.

Än mindre är det fråga om en förundersökning enligt regleringen i främst 23 kap. rättegångsbalken. Om det i samband med en särskild utredning skulle uppstå omständigheter som kan tyda på att riksrevisorn gjort sig skyldig till en brottslig gärning får konstitutionsutskottet i stället begära att JO biträder utskottet med en förundersökning.

Eftersom JO:s uppgift endast är att utreda faktiska omständigheter bör utredningen inte avslutas med ett uttalande från JO:s sida i frågan om huruvida riksrevisorn bör skiljas från uppdraget.

En sådan särskild utredning som nu är i fråga bör hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till en annan myndighet med stöd av 18 § JO-instruktionen.

²⁵⁹ SOU 1972:15 s. 207.

8.9.5 Tillfällig avstängning

Det är, som konstaterats ovan, viktigt att handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för ett eventuellt beslut om skiljande av en riksrevisor från tjänsten är tillräckligt klarlagda. En sådan utredning som kan utföras enligt förslaget kan kräva viss utredningstid. Det kan möjligen i vissa situationer framstå som olämpligt att riksrevisorn fortsätter sitt uppdrag under tiden som utredningen pågår. Ett sätt att komma till rätta med en sådan situation kunde vara att införa en möjlighet att stänga av en riksrevisor tillfälligt i avvaktan på slutsatserna av utredningen.

I lagen om fullmaktsanställning finns en bestämmelse om avstängning som bl.a. medger att en arbetstagare får stängas av från arbetet om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas. Utredningen anser att det inte finns skäl för en sådan ordning när det gäller riksrevisorerna. Om en sådan situation som skisserats ovan skulle uppstå bör det vara tillräckligt att riksrevisorn under utredningstiden får fortsätta sin anställning men att han eller hon under den tiden begränsar sitt deltagande i verksamheten.

Om de omständigheter som gett anledning till utredningen ligger inom ramen för ett visst revisionsärendet eller om utredningen avser relationen till ett visst revisionsobjekt torde de ordinarie jävsreglerna i förvaltningslagen hindra att riksrevisorn fortsätter att agera i den saken.

Det kan också i detta sammanhang påpekas att om riksdagen i framtiden skulle besluta att ändra antalet riksrevisorer till en skulle en regel om att en riksrevisor tillfälligt kan stängas av behöva kompletteras med bestämmelser om tillfällig ersättare.

8.10 Samverkans- och uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas flyttas från lagen om statlig revision till regeringsformen. I regeringsformen föreskrivs att statliga myndigheter på begäran ska lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen samt att andra som får granskas har en motsvarande skyldighet i fråga om den del av den egna verksamheten som granskas. Den nuvarande bestämmelsen i lagen om statlig revision med motsvarande lydelse upphör att gälla.

Samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas i förhållande till Riksrevisionen regleras för närvarande i 6 § lagen om statlig revision. Där anges följande.

Statliga myndigheter ska på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Den har motiverats med att det är grundläggande för en effektiv granskning att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt att genomföra sin granskning.²⁶⁰ Konstitutionsutskottet har också understrukit vikten av att Riksrevisionen som en del av riksdagens kontrollmakt ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning.²⁶¹ Bestämmelsen har ansetts innebära att de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, är skyldiga att på begäran överlämna också de icke allmänna handlingar som Riksrevisionen behöver för sin granskning.²⁶²

För JO regleras i 13 kap. 6 § andra stycket RF att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

I Limadeklarationen anges att en SAI ska ha tillgång till alla handlingar om myndigheternas finanser och befogenhet att begära in den information som bedöms nödvändig.²⁶³

Möjligheten för Riksrevisionen att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision. Regler om detta rör alltså Riksrevisionens grundläggande möjlighet att verka, ett område som utredningen identifierat som ett område där grundlagsreglering är påkallad. Att möjlighet för JO att få del av uppgifter finns föreskriven i regeringsformen medför också enligt utredningen att grundlagsreglering bör övervägas i fråga om motsvarande regel för Riksrevisionen. Utredningen anser att även Riksrevisionens möjlighet att begära handlingar bör säkerställas konstitutionellt genom att regleras i regeringsformen.

²⁶⁰ SOU 2001:97 s. 220 f.

²⁶¹ Bet. 2004/05:KU20 s. 248.

²⁶² Bet. 2004/05:KU20 s. 247 f.

²⁶³ Limadeklarationen, 10 §.

9 Författningskommentar

9.1 13 kap. 7 § RF

Utredningen föreslår att det i 13 kap. 7 § RF införs ett nytt stycke som innehåller den bestämmelse som nu finns i 6 § lagen om statlig revision. Förslaget innebär att Riksrevisionens möjlighet att begära de uppgifter och upplysningar som behövs för granskningen säkerställs konstitutionellt men innebär inte någon ändring i sak. Förslaget behandlas i avsnitt 8.10.

9.2 13 kap. 8 § RF

Utredningen föreslår att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från 13 kap. 8 § första stycket RF till en av riksdagsordningens huvudbestämmelser, 13 kap. 5 § andra stycket RO. I regeringsformen föreskrivs att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. I riksdagsordningen föreskrivs att riksrevisorerna ska vara tre. Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.

I första stycket regleras också på vilka grunder en riksrevisor kan skiljas från uppdraget. Där sägs att det kan ske endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Mot bakgrund av resonemangen i avsnitt 8.8.1 och 8.8.6 har utredningen stannat för att föreslå att den nuvarande formuleringen i den delen bibehålls.

Det föreslås också i första stycket ett tillägg med innebörden att beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget kräver kvalificerad majoritet. Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.1.

Att regeringsformen inte längre reglerar antalet riksrevisorer innebär att det i bestämmelsen inte längre kan talas om riksrevisorer i plural. Bestämmelsen ändras därför på så sätt att den inleds med orden ”En riksrevisor”. De tidigare två meningarna slås, som en följd av ändringarna, ihop till en mening. Förslaget behandlas i avsnitt 8.7. Som där anges avses ingen ändring i sak när det gäller riksrevisorernas självständighet.

9.3 13 kap. 5 § RO

I 13 kap. 5 § RO föreslås ändringar som följer av de föreslagna ändringarna i 13 kap. 8 § första stycket RF. I den första meningen hänvisas, liksom enligt nuvarande lydelse, till 13 kap. 8 § RF. Till följd av den ändring som föreslås i den bestämmelsen föreslås motsvarande ändring i 13 kap. 5 § första stycket.

Andra stycket inleds enligt utredningens förslag med föreskriften om antalet riksrevisorer.

Det föreslås att bestämmelsen delas upp på tre stycken, i stället för de nuvarande två. Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.

9.4 13 kap. 7 § RO

Bestämmelsen ska enligt utredningens förslag hänvisa till 13 kap. 8 § RF, där grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget finns. I första styckets andra mening föreskrivs att begäran om att skilja en riksrevisor från uppdraget liksom enligt nuvarande lydelse ska göras av konstitutionsutskottet. Ändringen i första stycket innebär alltså ingen förändring i sak.

I ett nytt andra stycke föreslås en bestämmelse om att konstitutionsutskottet får inleda en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. Detta förslag behandlas i avsnitt 8.9.4 och 8.9.5.

9.5 Lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän

10 §

I 10 § andra stycket regleras för närvarande JO:s skyldighet att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket. Enligt förslaget kompletteras detta stycke med en bestämmelse om att JO även ska vara skyldig att biträda ett utskott (i praktiken konstitutionsutskottet) med en sådan utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen. Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

18 §

I 18 § föreskrivs att JO har möjlighet att överlämna ärenden till en annan myndighet. Utredningen anser att en sådan särskild utredning som nu är i fråga bör hanteras av en ombudsman och inte kunna delegeras eller överlämnas till en annan myndighet. I ett nytt tredje stycke föreslås en bestämmelse med denna innebörd. Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

9.6 Lagen om statlig revision

Utredningen föreslår att den bestämmelse som för närvarande finns i 6 § lagen om statlig revision ska flyttas till ett nytt stycke i 13 kap. 7 § RF (se 9.1). Det innebär att 6 § lagen om statlig revision ska upphöra att gälla. Som en följd av det upphör även rubriken närmast före 6 § att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 8.10.

9.7 Ikraftträdande

Av utredningens direktiv framgår att uppdraget ska delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. Ett lämpligt ikraftträdandedatum för de grundlags- och lagändringar som utredningen föreslår bör därför vara den 1 januari 2019.

10 Särskilda yttranden och reservationer

10.1 Reservation av ledamoten Fredrik Eriksson (SD)

Sverigedemokraterna anser att Riksrevisionen är en av de viktigaste och mest centrala myndigheterna i den svenska samhällsapparaten. Det är avgörande att myndigheten erhåller rätt förutsättningar, stöd och styrning för att kunna fullgöra sitt uppdrag på bästa sätt. Sverigedemokraterna betraktar Riksrevisionen som en sammanhållen myndighet under riksdagen, vilket ställer stora krav på samtliga inblandade. Ansvarskedjan måste vara tydlig redan i grundlagsregleringen av myndighetens verksamhet.

Vem som kan komma i fråga för att bli riksrevisor är av stor betydelse för att minimera risken att hans eller hennes trovärdighet och lojalitet ska kunna ifrågasättas. Enligt oss är det inte lämpligt att någon person som har något annat medborgarskap än uteslutande svenskt besitter ett ämbete som utgör en så central funktion för den konstitutionella kontrollen. Vi hade önskat se detta komma till otvetydigt uttryck i regeringsformen (RF), förslagsvis i anslutning till 12 kap. 6 § RF, och måste därför reservera oss mot utredningens bedömning att det inte finns anledning att föreslå någon ändring av det aktuella behörighetskravet.

Avgörande för myndighetens förtroende och ändamålsenliga agerande är förstas också dess självständighet och oberoende. Här gäller det emellertid att vara tydlig med i vilka avseenden detta gäller, på vilket sätt och mot vem eller vilka. Detta så att vare sig huvudmannaskapet eller ansvaret blir otydligt eller så att myndigheten riskerar att utvecklas till eller uppfattas som en fragmenterad institution, där samordningsansvaret för myndighetens verksamhet närmast hamnar på tjänstemän under de av riksdagen valda riksrevisorerna. En ordning där flera riksrevisorer oberoende av varandra kan komma att granska i princip samma sak, men likväl komma till olika slutsatser, torde inte enbart försvåra tillvaron för berörda tjänstemän på myndigheten och orsaka allmän förvirring för omvärlden. Det är heller inte ett effektivt nyttjande av samhällets resurser och riskerar att vare sig riksdagen eller regeringen kommer att kunna vidta adekvata åtgärder för att adressera i värsta fall motstridiga konklusioner från respektive granskning.

Vi har inte någon avvikande uppfattning om i vilka tre avseenden det är väsentligt att riksrevisorernas självständighet grundlagsfästs, dvs. vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av respektive granskning. På strategisk nivå bör dock inriktning och övergripande planer beslutas av myndigheten som sådan snarare än av varje enskild riksrevisor. Vårt alternativa förslag till utredningens formulering i 13 kap. 8 § andra stycket RF blir därför följande.

”Riksrevisionen beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. En riksrevisor beslutar självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.”

Av detta följer även att vi anser en lämpligare formulering av 13 kap. 8 § första stycket första meningen RF vara följande.

”Riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer”, snarare än ”Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen”.

En sådan formulering hade likaledes varit mer koherent med motsvarande reglering i fråga om Riksdagens ombudsmän (JO). Därefter kan, som för JO, det exakta antalet och närmare föreskrifter regleras i riksdagsordningen och lägre rättskällor, vad t.ex. avser upprättande av arbetsordning etc.

Andra meningen i 13 kap. 8 § första stycket RF rör grunderna för att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag. Utredningens förslag, att låta grunden ”allvarlig försummelse” kvarstå, reserverar vi oss mot med enfaset. Såväl begreppets tillkomst och inträde i den svenska rättsordningen, vilka ju bygger på en felaktig översättning av en stadga för det europeiska centralbankssystemet, som den föreslagna lösningen att försöka förklara innebörden av denna väsensfrämmande oxymoron i diverse förarbeten etc. ter sig i det närmaste anstötliga. Att trots dessa konstateranden falla till föga och inte försöka göra något för att rätta till problemet i efterhand torde knappast göra saken bättre.

Vad som däremot gör saken bättre är att utredningen också har sett över två alternativa förslag till grunder. Vad gäller alternativet att göra riksrevisionsämbetet till ett rent förtroendeuppdrag får tillstås att detta vid en första anblick inte synes vara helt utan förtjänster. Likheter med vad som gäller för JO talar bl.a. för en sådan lösning. Dock har Riksrevisionen, till skillnad från JO, befogenhet att granska regeringen. Tyvärr uppstår då en risk för att en missnöjd regering om möjligt försöker begagna sig av en riksdagsmajoritet för att avsätta en misshaglig riksrevisor. Så även om det egentligen endast krävs att Riksrevisionen i detta avseende åtnjuter ett oantastligt konstitutionellt skydd gentemot granskningsobjektet, i det här fallet regeringen, torde detta förslag i realiteten också tarva ett förstärkt skydd gentemot huvudmannen riksdagen, vilket jämte risken för subjektivt godtycke ter sig olyckligt. En dylik konstruktion kan likaså ge sken av att det är regeringen som kontrollerar och styr riksdagen snarare än tvärtom.

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående förordar vi således det alternativ som närmast motsvarar vad som gäller för att skilja svenska domare från sin anställning, med modifiering för att det här rör sig om ett uppdrag snarare än en anställning samt att något uppenbarhetsrekvisit inte nödvändigtvis behöver föreligga. Det är enligt vår mening rimligt att envar redan i lagtexten kan utläsa åtminstone några objektiva grunder att förhålla sig till inför en så ingripande åtgärd som att skilja en riksrevisor från sitt uppdrag i förtid. Kombinerat med möjligheten att låta konstitutionsutskottet kunna uppdra åt JO att företa utredning och fastställa de faktiska sakomständigheterna erhålls flera fördelar. Bland annat torde två så objektiva instrument som möjligt erhållas, vilka kan jämföras och läggas till grund för konstitutionsutskottets fortsatta beredning. Konstitutionsutskottet får också verkningfulla åtgärder att tillgripa redan i ett initialt skede, vilket begränsar risken för att ett ifrågasatt förtroende för

myndigheten spiller över på huvudmannen. Samtidigt torde en omsorgsfull utredning av relevanta sakuppgifter ta en viss tid i anspråk, vilket säkerställer att inga överilade beslut fattas i ärendet. Härutöver skulle man, trots att konstitutionsutskottets ledamöter förväntas vara vana att sätta partipolitiska hänsyn åt sidan, som en sista förstärkningsåtgärd möjligen även kunna komplettera beslutsordningen med krav på kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet, för att ärendet ska överlämnas till kammaren och där slutligen avgöras utifrån samma eller åtminstone så snarlika förutsättningar som möjligt som vid tillsättandet. En sådan ordning skulle då efterlikna och kunna anses reversera den grannliga process som ledde fram till att berörd riksrevisor över huvud taget valdes från första början. Liksom att stor enighet eftersträvas i konstitutionsutskottet vid beredningen av valbara kandidater säkerställs härigenom ett minoritetsskydd inför ett eventuellt avskiljande samtidigt som kretsen som kan komma att behöva förklara sina ställningstaganden för allmänheten snävas in, varvid ansvarsutkrävandet kan tydliggöras också i detta led.

Att utöver lagfästa objektiva grunder, konstitutionsutskottets beredningsansvar, JO:s utredning och eventuellt kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet dessutom uppställa långtgående krav på kvalificerad majoritet vid omröstningen i kammaren vore att gå för långt. Som nämndes inledningsvis betraktar Sverigedemokraterna Riksrevisionen som en sammanhållen myndighet under riksdagen. En ordning som i det närmaste gör riksrevisorerna oavsättliga och tillåter dem att agera så gott som helt oberoende av och mot såväl varandra som huvudmannen kan inte anses vara till fyllest.

Avslutningsvis anser vi att frågan om tillfällig ersättare bör lösas tillsammans med frågan om ställföreträdarskap. Vi ansluter oss utan förbehåll till utredningens förslag om att flytta bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas från lagen om statlig revision till regeringsformen.

10.2 Särskilt yttrande av ledamoten Mats Einarsson (V)

Utredningen har bl.a. haft till uppgift att bedöma om rekvisiten för skiljande av en riksrevisor från uppdraget bör ändras. I dag gäller att riksdagen, på initiativ av konstitutionsutskottet, får skilja en riksrevisor från uppdraget om hen inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren (13 kap. 8 § RF, 13 kap. 5 § RO) eller om hen gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (13 kap. 5 § RF).

Med anledning av de uppgifter som framkom i den granskning av Riksrevisionen som Dagens Nyheter gjorde sommaren 2016 prövade konstitutionsutskottet om det fanns skäl att på den senare grunden, allvarlig försummelse, initiera en entledigandeprocess i enlighet med 13 kap. 7 § RO. Konstitutionsutskottet fann, efter en öppen utfrågning i augusti 2016, att så inte var fallet. De två kvarvarande berörda riksrevisorerna valde ändå att på

eget initiativ lämna sina uppdrag (den tredje hade avgått före konstitutionsutskottets ställningstagande).

Lokutionen ”allvarlig försummelse”, som är hämtad från EU-rätten och motsvarar uttrycken ”faute grave” och ”serious misconduct” på franska respektive engelska, är som Hans-Gunnar Axberger konstaterar²⁶⁴ språkligt oklar och ”en främmande fågel i svensk konstitutionell vokabulär”.

Enligt min mening visar dessutom erfarenheterna av ovan relaterade skeende att rekvisitet ”allvarlig försummelse” inte på ett tillfredsställande sätt täcker de situationer då en riksrevisors möjlighet att fullgöra sitt uppdrag inte längre är för handen. Man kan vidare föreställa sig andra, inte helt osannolika, situationer då en riksrevisor t.ex. genom mycket kontroversiella och omdömeslösa uttalanden (något som knappast kan betecknas som ”försummelser”) har undergrävt det förtroende som är en förutsättning för uppdraget.

Oavsett formell reglering är det otvivelaktigt så att ett brett förtroende, från både riksdagen och allmänheten, är nödvändigt för att Riksrevisionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Situationer kan uppstå då det är nödvändigt att riksdagen entledigar, eller i vart fall har möjligheten att entlediga, en riksrevisor på denna grund.

Jag är enig med utredningens majoritet om att det vore olämpligt att introducera ytterligare ett entlediganderekvisit utöver de som i dag gäller för Riksdagens ombudsmän respektive Riksbankens direktion och riksrevisorerna. Därför borde utredningen enligt min mening ha förordat att det rekvisit som gäller för entledigande av en justitieombudsman, ”inte har riksdagens förtroende” (13 kap. 4 § RO), också tillämpas vad gäller riksrevisorerna. Därmed skulle det faktiska, men outtalade, kravet på riksdagens förtroende bli klart uttryckt.

JO:s konstitutionella ställning är stark. Argumentet att Riksrevisionens självständighet skulle kunna uppfattas som försvagad till följd av frånvaron av s.k. objektiva kriterier framstår därmed inte som övertygande, i synnerhet inte som utredningen föreslår ett krav på kvalificerad majoritet vid beslut om entledigande.

Med beaktande av att den här diskuterade författningsregleringen trots allt inte är av mer principiell konstitutionell betydelse och mot bakgrund av det värde som ligger i ett brett parlamentariskt stöd för grundlagsändringar har jag valt att inte reservera mig mot utredningens förslag. Detta innebär dock ingen begränsning av Vänsterpartiets möjlighet att fritt ta ställning till de förslag som slutligen föreläggs riksdagen för beslut.

²⁶⁴ Axberger s. 48 f.

11 Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1968:20 *i anledning av proposition med förslag till partiell författningsreform m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1973:KU26 *med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner*

Inrikesutskottets betänkande 1973:36 *i anledning av propositionen 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd, m.m., jämte motioner*

Konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:22 *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation*

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:2 *om JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU8 *Riksdagsfrågor*

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU18 *Reformera riksdagsarbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU33 *Ställföreträdande ombudsman vid JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU28 *Ändringar i JO-instruktionen, m.m.*

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

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

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU9 *Riksrevisionen - ändringar i regeringsformen(vilande grundlagsbeslut)*

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU12 *Riksrevisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU34 *Riksrevisionens föreskriftsrätt m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU20 *Granskningsbetänkande*

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

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU17 *Uppföljning av riksrevisionsreformen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19 *En reformerad grundlag*

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU24 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU4 *En reformerad grundlag (vilande grundlagsbeslut m.m.)*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU7 *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU13 *Följändringar till en reformerad grundlag*

Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU46 *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess*

Propositioner

Kungl. Maj:ts proposition 1968:27 *med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.*

Kungl. Maj:ts proposition 1970:72 *med förslag till lag om ändring i statsjämnemanslagen (1965:274), m.m.*

Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Kungl. Maj:ts proposition 1973:129 *med förslag till lag om anställningsskydd m.m.*

Proposition 1981/82:71 *om ny anställningsskyddslag m.m.*

Proposition 1997/98:40 *Riksbankens ställning*

Proposition 2000/01:146 *Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet*

Proposition 2001/02:73 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*

Proposition 2001/02:190 *Riksrevisionen*

Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

Proposition 2010/11:3 *Följändringar till en reformerad grundlag*

Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 2001/02:328

Riksdagsskrivelse 2002/03:22

Riksdagsskrivelse 2002/03:23

Riksdagsskrivelse 2009/10:301

Riksdagsskrivelse 2009/10:302

Utredningar från Riksdagsförvaltningen

Riksdagsutredningens huvudbetänkande i juni 1993

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

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2008/09:URF3 *Uppföljning av Riksrevisionsreformen II – Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten*

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2012/13:URF3 *Översyn av riksdagsordningen*

Framställningar

Framställning 1997/98:TK1 *Riksdagens arbetsformer*

Framställning 1999/2000:RS1 *Riksdagen och den statliga revisionen 1999/2000*

Framställning 2002/03:RS3 *Riksrevisionens föreskriftsrätt*

Framställning 2005/06:RRS28 *Riksrevisorernas framställning om vissa ändringar i bestämmelser för Riksrevisionen*

Framställning 2009/10:RS4 *Uppföljning av Riksrevisionsreformen*

Framställning 2009/10:RS5 *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*

Framställning 2013/14:RS3 *Översyn av riksdagsordningen*

Övrigt riksdagsmaterial

Promemoria den 4 juni 1997, *Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*

Beslut vid talmanskonferensens sammanträde den 2 december 1998, *Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén*

Riksdagens ombudsmän, skrivelse med konstitutionsutskottets dnr 052-988-2009/10

Rapport från riksdagen 2015/16:RFR1 *Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning*

Protokoll 2016/17:69, torsdagen den 16 februari

Protokoll 2016/17:29, onsdagen den 16 november

Betänkanden i SOU-serien

SOU 1963:17 *Sveriges statsskick*

SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*

SOU 1975:23 *JO ämbetet – Uppgifter och organisation*

SOU 1978:34 *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*

SOU 1985:26 *JO ämbetet – En översyn*

SOU 1992:60 *Enklare regler för statsanställda*

SOU 2000:106 *Medborgarskap i svensk lagstiftning*

SOU 2001:97 *Regler för Riksrevisionen*

SOU 2002:17 *Riksrevisionen – Organisation och resurser*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*

SOU 2015:49 *Nya regler för revisorer och revision*

Betänkanden i Ds-serien

Ds 1997:50 *Riksbankens ställning*

Ds 2001:11 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*

Litteratur

Axberger, *JO – I riksdagens tjänst*, Elanders, 2014 [Cit: Axberger, *JO – I riksdagens tjänst*]

Axberger, *2015 års riksrevisorers förändringsarbete m.m. – Redovisning av ett externt utredningsuppdrag*, 2016 (i tryckt format den 12 oktober 2016) [Cit: Axberger]

Bringselius och Lemne, *What Qualifications does Good State Audit Require? The Profiles of Ten Auditors-General*, Statsvetenskaplig tidskrift nr 1/2017, s. 111

- Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen*, 31 maj 2010, Zeteo
- Holmberg och Stjernquist m.fl., *Grundlagarna*, 1 januari 2015, Zeteo
- Holmberg och Stjernquist m.fl., *Grundlagarna*, 2 uppl., Norstedts juridik, 2006
- Khakee, *Tillsättning av högre statliga tjänster i Europa – en kartläggning*, i Grundlagsutredningens rapport, SOU 2009:18
- Petrén och Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12 uppl., Liber, 1980
- Strömberg och Melander, *Folkrätt*, 6 uppl., Studentlitteratur, 2003
- Åhman, *Europadomstolens principer*, i Marcusson (red.), *Offentligrättsliga principer*, 2 uppl., Iustus, 2012

FN

- UN General Assembly Resolution 66/209, *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions (A/RES/66/209)*
- UN General Assembly Resolution 69/228, *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions (A/RES/69/228)*

Intosai

- Intosai, *The Lima declaration*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Mexico declaration on SAI Independence (Issai 10)*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs)*, tillgänglig på webbplatsen för Intosai
- Intosai, *The South Africa declaration on the international standards of supreme audit institutions*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai, *Issai 100, Fundamental Principles of Public Sector Auditing*, tillgänglig på webbplatsen för Issai
- Intosai Capacity Building Committee, *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (Issais): Strategic considerations*, 2012, tillgänglig på webbplatsen för Eurosai

Övriga myndighetsbeslut och publikationer

- Justitiekanslerns beslut den 25 maj 2005 i ärende med dnr 2495-05-22

Kammarkollegiets yttrande med dnr 12-1695-01

Lunds universitet, Juridiska fakulteten, yttrande med dnr JÄ1 178/01

OECD, *Supreme Audit Institutions and Good Governance – Oversight, Insight and Foresight*, 2016

Riksdagens ombudsmäns yttrande den 11 maj 2001 med dnr 784-2001

Riksdagens revisorers yttrande den 10 maj 2001 med dnr 2001:48(90)

Riksrevisionsverkets yttrande den 9 april 2001 med dnr 22-2001-0226

Riksrevisionen, *Revisionens inriktning*, beslut den 15 oktober 2014 med dnr 30-2014-1274

Riksrevisionen, *Issai 200, Grundläggande principer för finansiell revision (i översättning av Riksrevisionen)*, 2014, tillgänglig på Riksrevisionens webbplats

Statens ansvarsnämnds beslut med dnr Ä6/2010

Statens ansvarsnämnds beslut med dnr Ä2/2011

Statskontoret, *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*, 2015

Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, remissyttrande i Justitiedepartementets ärende med dnr Ju2000/6657

Uppsala universitet, Juridiska fakulteten, yttrande med dnr UFV2001/358

Rättsfall

Europadomstolens dom den 26 april 1979 i målet Sunday Times mot United Kingdom

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ83 2:89

Ångermanlands tingsrätts dom den 19 februari 2014 i mål nr T932-13

EU-rättsligt material

Fördrag

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version 2016), EGT C 202, 07.06.2016

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version 2016), EGT C 202, 07.06.2016

Nicefördraget, EGT C 80, 10.3.2001

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG

Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (konsoliderad version 2014)

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG av den 17 maj 2006 om lagstadgad revision av årsredovisning, årsbokslut och koncernredovisning och om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 84/253/EEG

Publikationer

Europeiska revisionsrätten, *European Implementing Guidelines for the Intosai Auditing Standards*, 1998, tillgänglig på webbplatsen för Europeiska revisionsrätten

Europeiska revisionsrätten, *Court Audit Policies and Standards*, 2011, tillgänglig på webbplatsen för Europeiska revisionsrätten

Europeiska revisionsrätten, *Performance Audit Manual 2015*, tillgänglig på webbplatsen för Europeiska revisionsrätten

Utländsk lagstiftning

Danmark

Danmarks Riges Grundlov

Rigsrevisorloven (Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012)

Instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling (Folketingets bekendtgørelse nr. 96 af 24. januar 2014)

Finland

Finlands grundlag (731/1999)

Partilagen (10/1969)

Lagen om rätt för statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995)

Riksdagens arbetsordning (40/1999)

Lagen om statens revisionsverk (676/2000)
Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003)
Lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009)

Frankrike

Code du travail

Nederländerna

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

Norge

Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 7 mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

Instruks 11 mars 2004 nr. 700 om Riksrevisjonens virksomhet

Storbritannien

National Audit Act 1983

Budget Responsibility and National Audit Act 2011

Webbplatser

Europeiska revisionsrätten: eca.europa.eu

International Federation of Accountants (Ifac): ifac.org

Intosai: intosai.org, eurosai.org och issai.org

Legifrance: legifrance.gouv.fr

Riksrevisionen: riksrevisionen.se

Brittiska parlamentet: parliament.uk

Brittiska regeringen: gov.uk

BILAGA 1

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksrevisionen

Stockholm 2016-12-14

Dnr 673-2016/17

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionen. Översynen ska bl.a. belysa frågor som gäller riksrevisorerna, förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen, effektivitetsrevisionen och vissa förhållanden vid Riksrevisionen.

Kommittén ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare och får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska delredovisas senast i juni 2017 och slutredovisas senast den 31 december 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018.

Bakgrund

Riksrevisionen, som bildades den 1 juli 2003, är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionen granskar hur regeringen använder skattepengarna i den statliga verksamheten. Myndighetens mål är att bidra till att statens resurser används på ett bra sätt och att den statliga förvaltningen sköts effektivt.

Riksrevisionen genomför både årliga revisioner samt effektivitetsrevisioner. Den obligatoriska årliga revisionen omfattar drygt 250 myndigheter och stiftelser och då granskas och bedöms om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande samt om ledningen följer regler och särskilda beslut som påverkar årsredovisningen. Genom effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är.

Dagens Nyheter rapporterade under sommaren 2016 i en serie artiklar om Riksrevisionen. Rapporteringen rörde bl.a. myndighetens interna arbete och behandlade t.ex. förfarandet vid rekryteringar.

I juli 2016 gav riksrevisorn Margareta Åberg professorn i konstitutionell rätt Hans-Gunnar Axberger i uppdrag att utreda om det har funnits några formella fel och brister i hanteringen och ledningen av det förändringsarbete som hade genomförts vid Riksrevisionen sedan augusti 2015. Hans-Gunnar Axberger överlämnade sin rapport till Riksrevisionen i augusti 2016. I rapporten gör Axberger bedömningar av bl.a. riksrevisorernas förändringsarbete, rekryteringar, externa kontakter och nedlagda granskningar.

Den 8 juli 2016 meddelade riksrevisor Susanne Ackum att hon hade valt att begära sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hennes entledigande den 25 augusti.

Den 31 augusti 2016 begärde riksrevisor Ulf Bengtsson sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hans entledigande den 8 september.

Den 15 september 2016 begärde riksrevisor Margareta Åberg sitt entledigande fr.o.m. den dag en ny riksrevisor tillträtt.

Regleringen av Riksrevisionen

Riksrevisionen leds enligt 13 kap. 8 § regeringsformen (RF) av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Kompletterande bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt 13 kap. 5 § riksdagsordningen (RO) utses en av de tre riksrevisorerna att vara riksrevisor med administrativt ansvar. Han eller hon svarar för myndighetens administrativa ledning. Av 13 kap. 6 § RO

framgår att en riksrevisors mandatperiod är sju år utan möjlighet till omval. Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet (RO:s tilläggsbestämmelse 13.6.1).

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan.

Enligt 12 kap. 6 § RF ska riksrevisorerna vara svenska medborgare. Övriga formella krav som ställs på en riksrevisor är att han eller hon inte får sakna rättshandlingsförmåga. En riksrevisor får således inte vara i konkurs, omfattas av näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte ha en anställning eller ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. Dessa bestämmelser finns i 13 kap. 5 § andra stycket RO. Båda kraven gäller såväl för valbarhet som för behörighet under mandatperioden.

Vidare får ingen av revisorerna vara riksdagsledamot eller statsråd (prop. 2001/02:190 s. 110–111). Det finns även andra befattningar eller uppdrag som det inte är lämpligt att en riksrevisor har. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor skulle kunna ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i en myndighet eller ett statligt aktiebolag eller en statlig stiftelse som Riksrevisionen ska eller får granska.

Genom bestämmelsen om jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:223) förhindras bl.a. en riksrevisor att granska sådant som han eller hon själv har tagit del i.

Enligt 12 kap. 4 § RO får den som har valts till ett uppdrag inte lämna uppdraget utan att riksdagen medger det. Om en riksrevisor själv vill avgå måste avsägelsen alltså godkännas av riksdagen. Vidare får riksdagen, enligt 13 kap. 7 § första stycket RO, på begäran av konstitutionsutskottet skilja en riksrevisor från uppdraget. Enligt andra stycket gäller att om en riksrevisor avgår i förtid ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod. För att riksdagen ska få skilja en riksrevisor från uppdraget krävs att riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller att riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Detta framgår av 13 kap. 8 § RF. Regleringen skiljer sig från den som gäller för riksdagens ombudsmän, som får entledigas av riksdagen vid bristande förtroende (se 13 kap. 4 § RO).

För varje mandatperiod väljer riksdagen Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp i riksdagen. Det parlamentariska rådet ska verka för samsyn och insyn i Riksrevisionens verksamhet. Rådet ska följa granskningsverksamheten och riksrevisorerna ska redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Uppdraget

Inledning

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att genomföra en översyn av Riksrevisionen.

Kommittén ska klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorerna, varav en med administrativt ansvar, fungerat. Fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen ska övervägas.

En utgångspunkt är att både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen också fortsättningsvis ska vara placerade under riksdagen, vilket även i fortsättningen ska regleras i grundlag. Följande frågor ska inte heller ingå i kommitténs uppdrag:

- riksdagens och regeringens hantering av effektivitetsrevisionens rapporter, dvs. ordningen att rapporterna överlämnas till riksdagen och kommenteras av regeringen i skrivelser till riksdagen
- den årliga revisionens inriktning
- den internationella verksamhetens inriktning.

I uppdraget ska inte heller ingå att lägga fram lagförslag om förändrat antal riksrevisorerna.

Riksrevisorerna

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

Kommittén ska pröva frågan om mandatperiodens längd och utformning, och även möjligheten till omval. Det kan således övervägas om mandatperioden bör förändras. Vidare kan övervägas om det, när det föreligger särskilda skäl, ska finnas en möjlighet att välja en riksrevisor för kortare eller längre period än den huvudsakligen föreskrivna. Särskilda skäl för en avvikande mandatperiod skulle kunna vara att successionsordningen ska komma i fas eller att personen säger sig vilja bli vald på kortare tid. En annan möjlighet är att en riksrevisor väljs på sex år med möjlighet till omval på tre år. Eventuellt kan riksrevisorn själv få avgöra om han eller hon ska få sitta i ytterligare tre år.

I regeringsformen och annan lagstiftning finns vissa behörighetskrav för en riksrevisor. Kommittén ska se över kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorerna.

Kriterierna för entledigande av en riksrevisor ska ses över. Även processen när frågor om entledigande aktualiseras kan behandlas i det sammanhanget.

Kommittén ska pröva om det bör finnas en karenstid efter att ha varit riksrevisor. Vidare ska kommittén beakta vad den utredare kommer fram till som har fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om, respektive åta sig, vissa typer av anställningar och uppdrag (dir. 2016:26). Utredningen om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråds uppdrag ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2016.

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

Riksdagen och Riksrevisionen

En särskild fråga för översynen rör Riksrevisionens självständighet. Det synes ha funnits olika uppfattningar om vad självständigheten innebär. I regeringsformen anges att riksrevisorerna självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, beslutar vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Detta innebär inte att Riksrevisionen är självständig i andra avseenden. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och riksdagen beslutar genom lag om instruktion för myndigheten och anvisar årligen anslag över statens budget för Riksrevisionen. I likhet med övriga myndigheter ska Riksrevisionen följa lagar och regler t.ex. om offentlighet och sekretess. Kommittén ska analysera vad Riksrevisionens självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten. Detta är inte minst relevant för frågan om relationen till huvudmannen, riksdagen, men kan också vara relevant i andra avseenden.

Även frågor om ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd har uppmärksamats. Kommittén ska behandla frågan hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas. En fråga är om den parlamentariska insynen i och uppföljningen av Riksrevisionens verksamhet bör öka och i så fall i vilka avseenden. Det kan finnas skäl att samordna eller samla ansvaret i riksdagen för Riksrevisionen. Kommittén ska således analysera ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd, och dessa organs verksamhet när det gäller Riksrevisionen. Ett alternativ till den nuvarande ordningen kan vara att någon typ av nämnd inrättas inom riksdagen för frågor om styrning av Riksrevisionen. I uppdraget till kommittén ska det vidare ingå att överväga vilka resurser som bör finnas för riksdagens myndighetsstöd och myndighetsstyrning särskilt när det gäller Riksrevisionen.

I sammanhanget ska frågor om tillsyn av Riksrevisionen och av den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen tas upp. En möjlighet kan vara att en privat revisor granskar ett antal enskilda revisionsuppdrag. En annan möjlighet

är att genomföra s.k. peer-reviews av effektivitetsrevisionen. Kommittén ska överväga om tillsynen av revisionen bör förändras och i så fall på vilket sätt samt på vems uppdrag tillsynen genomförs.

Effektivitetsrevisionen

Kommittén ska också utreda effektivitetsrevisionens uppdrag, kvalitet och genomslag. En del av detta är att analysera hur riksdagens beslut 2010 om effektivitetsrevisionens inriktning har genomförts av Riksrevisionen. Om kommittén bedömer att genomslaget av effektivitetsrevisionens arbete behöver bli bättre bör kommittén överväga åtgärder för att öka genomslaget. Kommittén ska överväga om det finns skäl att föreslå någon ändring av regleringen i syfte att förtydliga och/eller förändra avgränsningen av effektivitetsrevisionens uppdrag.

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

Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

Riksrevisionens ledning består av riksrevisorerna, i vilkas uppdrag det ingår att företräda myndigheten utåt. Härutöver finns bestämmelser i Riksrevisionens arbetsordning om i vilken form Riksrevisionen företräds externt. Kommittén ska analysera hur Riksrevisionen företräds externt.

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

Det finns regler i dag om jäv som gäller även för Riksrevisionen. Kommittén ska överväga om dessa regler är tillräckliga när det gäller verksamheten vid Riksrevisionen.

Övriga frågor

Kommittén ska analysera på vilka nivåer – grundlag, riksdagsordningens huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser, vanlig lag eller interna föreskrifter – som verksamheten vid Riksrevisionen regleras. En jämförelse med regleringen av JO ska göras av kommittén, som när det bedöms lämpligt ska lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå.

Kommittén ska beakta forskning om Riksrevisionen när det är påkallat. Varje land har sina konstitutionella traditioner, men kommittén bör överväga om det finns skäl för den att ta del av relevanta lösningar i andra länder på de

frågor som kommittén har att hantera. I utredningsarbetet bör utrymme ges för att hämta in experters synpunkter inom aktuella områden.

Det finns professionsinterna riktlinjer som antagits av Intosai, de statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorganisation. Kommittén ska bedöma dessa riktlinjers relevans för de frågor som kommittén behandlar och riktlinjernas överensstämmelse med svensk lagstiftning.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2) anförde regeringen att den avsåg att låta utreda regeringens utvärderingsresurser och deras organisering. Inriktningen på en översyn av omfattningen av regeringens utvärderingsinsatser och av hur dessa bör organiseras bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Kommittén ska i sin översyn följa arbetet i utredningen under regeringen och vid behov ska kommittén samråda med utredningen.

Organisation

Kommittén ska ledas av en opartisk ordförande. Talmannen utser ledamöter i kommittén. Riksdagsdirektören utser sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget. Kommittén får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Tidsram

Kommittén ska inleda sitt arbete vid årsskiftet 2016/2017. Översynen ska bedrivas så att eventuella grundlagsändringar kan träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. Kommittén ska därför i ett delbetänkande senast i juni 2017 redovisa sin bedömning av om sådana förändringar är nödvändiga och i förekommande fall lägga fram förslag. Övriga frågor ska slutredovisas av kommittén senast vid årsskiftet 2017/18.

BILAGA 2**Beredningsdelegationens arbete****Val av riksrevisorer 2016/17****Reglering***Regeringsformen*

Enligt 13 kap. 8 § regeringsformen (RF) leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 12 kap. 6 § RF anges att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare.

I det beslut som kom att leda till att Riksrevisionen bildades anfördes att den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste således ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen (1999/2000:RS1 s. 42, bet. 2000/01:KU8 s. 7).

Riksdagsordningen

I 13 kap. 5 § riksdagsordningen (RO) erinras om att riksdagen enligt 13 kap. 8 § RF ska välja tre riksrevisorer. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

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

I 13 kap. 6 § RO anges att riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § andra stycket.

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

I tillägsbestämmelse 13.6.1 RO anges konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisorer.

Enligt 13 kap. 7 § RO får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet skilja en riksrevisor från uppdraget. Om en riksrevisor avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Offentlighets- och sekretesslagen

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

Händelserna 2016

Dagens Nyheter rapporterade under sommaren 2016 i en serie artiklar om Riksrevisionen. Rapporteringen rörde bl.a. myndighetens interna arbete och behandlade t.ex. förfarandet vid rekryteringar.

Den 8 juli 2016 meddelade riksrevisor Susanne Ackum att hon hade valt att begära sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hennes entledigande den 25 augusti.

Den 31 augusti 2016 begärde riksrevisor Ulf Bengtsson sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor. Riksdagen beviljade hans entledigande den 8 september.

Den 15 september 2016 begärde riksrevisor Margareta Åberg sitt entledigande fr.o.m. den dag en ny riksrevisor tillträtt. Den 16 februari 2017 meddelade förste vice talmannen i kammaren att Margareta Åberg av sagt sig uppdraget som riksrevisor från och med den 15 mars. Kammaren biföll denna avsägelse (prot. 2016/17:69 2 §).

Val av riksrevisor

Beredningen av valet

Konstitutionsutskottets beredning av valet av riksrevisor bedrevs i utskottets beredningsdelegation, som består av en företrädare per parti. Beredningsdelegationen, som höll sitt första sammanträde den 30 augusti, höll 22 sammanträden. Sammanträdestiden var 31 timmar och 39 minuter.

Beredningsdelegationen inhämtade förslag på möjliga kandidater på flera olika sätt. Utskottets kansli tog fram en lista genom ett eftersök bland bl.a. höga statstjänstemän.

Information om att KU inleder rekryteringsarbetet lades ut på riksdagens hemsida den 30 augusti, bilaga 1. I början av september var annonser om detta införda i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Göteborgs-Posten och Sydsvenskan, bilaga 2.

Det inkom ett 20-tal intresseanmälningar och även några nomineringar från andra personer.

Listan över kandidater kompletterades under arbetets gång, t.ex. med förslag från beredningsdelegationens egna ledamöter. Man gjorde också fortsatta breda eftersök i grupper där riksrevisor ofta har rekryterats, t.ex. bland myndighetschefer och domstolschefer. Sökprocessen avgränsades på ett

sätt som innebar att vissa kategorier av kandidater inte var aktuella. Man breddade dock även eftersöken jämfört med tidigare rekryteringar och tog fram förteckningar över ledande auktoriserade revisorer, över seniora stats tjänstemän – dvs. personer med lång erfarenhet av ledande positioner – och över akademiker med revisionskunskap. Totalt gick man igenom över 90 namn.

I december genomförde beredningsdelegationen intervjuer med ett antal kandidater. Intervjuerna förbereddes med ett frågebatteri så att relevanta områden belystes med likalydande frågor till alla kandidater. Bland det som togs upp var hur de skulle fungera i en trojka och deras förmåga att hantera olika slags konflikter. Synen på Riksrevisionen och erfarenhet av ledarskap togs också upp. Utifrån dessa intervjuer gick beredningsdelegationen vidare med några kandidater. Ett rekryteringsföretag genomförde en så kallad second opinion med de tre kandidater som senare föreslagits och rekryteringsföretaget redovisade sitt arbete för beredningsdelegationen.

Delegationen träffade sedan de tre kandidaterna igen, gick igenom utfallet av rekryteringsföretagets analys och diskuterade vissa frågor om Riksrevisionen. Beredningsdelegationen beslutade därefter att rekommendera utskottet att föreslå riksdagen att välja de tre. Utskottets presidium träffade sedan de tre kandidaterna igen och meddelade dem beredningsdelegationens beslut. Innan frågan sedan togs upp vid ett utskottssammanträde genomfördes säkerhetsprövning av kandidaterna i flera steg.

Konstitutionsutskottets förslag

Vid konstitutionsutskottets sammanträde den 2 februari 2017 beslutade konstitutionsutskottet (prot. 2016/17:25 2 §) enhälligt att föreslå riksdagen att till nya riksrevisorer efter Susanne Ackum, Ulf Bengtsson och Margareta Åberg välja generaldirektören Stefan Lundgren fr.o.m. den 15 mars 2017 till dess nytt val genomförts under sjunde året därefter, generaldirektören Helena Lindberg fr.o.m. den 15 mars 2017 till dess nytt val genomförts under sjunde året därefter och generaldirektören Ingvar Mattson fr.o.m. den 15 mars 2017 till dess nytt val genomförts under sjunde året därefter samt att riksdagen utser Stefan Lundgren till riksrevisor med administrativt ansvar.

En pressträff hölls med konstitutionsutskottets presidium och de tre föreslagna riksrevisorerna. Ett pressmeddelande om detta lades ut på riksdagens hemsida, bilaga 3. Presidiet och de föreslagna riksrevisorerna besökte Riksrevisionen samma dag.

Riksdagens beslut

Den 15 februari 2017 biföll riksdagens kammare (prot. 2016/17:68 1 §) konstitutionsutskottets förslag och valde därmed för tiden från och med den 15 mars 2017 till dess nytt val genomförts under sjunde året därefter till riksrevisorer Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Ingvar Mattson.

Vidare biföll kammaren konstitutionsutskottets förslag och utsåg därmed till riksrevisor med administrativt ansvar Stefan Lundgren.

Vissa övriga uppgifter

Översyn av Riksrevisionen

Den 5 augusti 2016 beslutade konstitutionsutskottet att påbörja ett beredningsarbete i syfte att kunna ta ett utskottsinitiativ om en översyn av Riksrevisionen (13 § prot. 2015/16:57). Utskottet föreslog med stöd av sin initiativrätt ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av vissa frågor beträffande Riksrevisionen. Detta skedde i betänkande 2016/17:KU14 Översyn av Riksrevisionen, som justerades den 10 november 2016 och debatterades och beslutades i kammaren den 16 november 2016 (prot. 2016/17:29, rskr. 2016/17:34). Riksdagsstyrelsen beslutade direktiv till utredningen den 14 december 2016 (dnr 673-2016/17). Utredningsuppdraget ska delredovisas senast den 30 juni 2017 och slutredovisas senast den 31 december 2017.

Konstitutionsutskottet höll den 5 augusti 2016 en utfrågning med riksrevisorerna Margareta Åberg, Ulf Bengtsson och Susanne Ackum. En del av utfrågningen var offentlig, och en del hölls vid ett slutet sammanträde. En utskrift av båda delarna av utfrågningen finns i bilaga till betänkandet 2016/17:KU14 Översyn av Riksrevisionen.

Professor Hans Gunnar Axberger fick i juli 2016 i uppdrag av riksrevisor Margareta Åberg att utreda om det har funnits några formella fel och brister i hanteringen och ledningen av det förändringsarbete som genomförts vid Riksrevisionen det senaste året. Axberger redovisade sitt arbetsläge för utskottet den 30 augusti. Den 13 oktober redovisade han rapporten för utskottet. Rapporten, som är ställd till riksrevisor Margareta Åberg, överlämnades till utskottet (dnr 280-2016/17).

Margareta Åberg frågades ut vid utskottets sammanträde den 18 oktober. Företrädare för de fackliga organisationerna ST och Saco-S vid Riksrevisionen informerade utskottet vid sammanträdet den 20 oktober.

Dokumentation av medskick från beredningsdelegationen

I beredningsdelegationens diskussioner gjordes vissa medskick till de tre tilltänkta riksrevisorerna om Riksrevisionen. Medskicket från konstitutionsutskottets beredningsdelegation till de tre föreslagna riksrevisorerna dokumenterades i en promemoria, bilaga 4. Medskicket gällde fem områden:

1. Arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna
2. Relationen till riksdagen
3. Den årliga revisionen
4. Effektivitetsrevisionens inriktning
5. Frågor om jäv, regelefterlevnad och rekrytering.

Introduktion till riksdagen och seminarium

De tre riksrevisorerna informerade konstitutionsutskottet den 11 maj 2017 om sitt arbete så långt. Samma dag träffade de tre riksrevisorerna talmannen och riksdagsdirektören som ett led i en introduktion till riksdagen.

Konstitutionsutskottet kommer att den 15 juni 2017 hålla ett offentligt seminarium i riksdagen under rubriken Riksrevisionen – en del av riksdagens kontrollmakt.

Bilagor

1. Information om att KU inleder rekryteringsarbetet på riksdagens hemsida den 30 augusti 2016.
2. Annons i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Göteborgs-Posten och Sydsvenskan, början av september 2016.
3. Pressmeddelande KU föreslår tre nya riksrevisorer 2017-02-02.
4. Dokumentation av medskick.

KU förbereder val av ny riksrevisor - Riksdagen

Sida 1 av 2

Bilaga 1

SVERIGES 
RIKSDAG [Start](#) / [Press](#) / [Pressmeddelanden](#) / KU förbereder val av ny riksrevisor

Pressmeddelande

KU förbereder val av ny riksrevisor

Publicerat: 30 augusti 2016 klockan 12.31

Riksdagen ska välja en ny riksrevisor efter Susanne Ackum. Valet förbereds av konstitutionsutskottet, KU.

Susanne Ackum har avlagt sig uppdraget som riksrevisor. Riksdagens kammare biföll Ackums avsägelse den 25 augusti 2016.

Det är konstitutionsutskottet, KU, som har ansvaret för att förbereda val av nya riksrevisorer. KU inleder nu det förberedande arbetet.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. En riksrevisor väljs för en period av sju år och kan inte väljas om. Riksrevisorerna bestämmer själva vad de ska granska, hur det ska göras och vilka slutsatser de ska dra.

Om Riksrevisionen

För mer information

Peder Nielsen, kanslichef, konstitutionsutskottet, telefon 08-786 40 72.

Johanna Blomqvist, pressekreterare, 08-786 47 34

All offentlig makt i Sverige utgår från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare.

SVERIGES 
RIKSDAG 

<http://www.riksdagen.se/sv/press/pressmeddelanden/2016/avg/30/ku-forbereder-val-a...> 2017-05-17

SVERIGES 
RIKSDAG 

Riksdagen ska välja ny riksrevisor

Riksdagen ska välja ny riksrevisor. Det är konstitutionsutskottet (KU) som har ansvaret för att förbereda riksdagens val, och KU inleder nu det förberedande arbetet.

Läs mer på riksdagens webbplats:
riksdagen.se/ny-riksrevisor

Bilaga 2

KU föreslår tre nya riksrevisorer - Riksdagen

Sida 1 av 2

Bilagor 3

SVERIGES 
RIKSDAG [Start](#) / [Press](#) / [Pressmeddelanden](#) / KU föreslår tre nya riksrevisorer

Pressmeddelande

KU föreslår tre nya riksrevisorer

Publicerat: 2 februari 2017 klockan 11.00

Konstitutionsutskottet, KU, föreslår att riksdagen väljer Stefan Lundgren (generaldirektör Statistiska centralbyrån), Helena Lindberg (generaldirektör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och Ingvar Mattson (generaldirektör Statskontoret) till nya riksrevisorer. KU föreslår också att riksdagen utser Stefan Lundgren till riksrevisor med administrativt ansvar.

Ett enigt konstitutionsutskott beslutade vid sitt sammanträde torsdagen den 2 februari att föreslå att riksdagen till nya riksrevisorer väljer Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Ingvar Mattson. De föreslås tillträda sina uppdrag den 15 mars.

Stefan Lundgren är generaldirektör för Statistiska centralbyrån sedan 2009. Lundgren är docent i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm. År 2003–2009 var han verkställande direktör för Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). Tidigare har han varit bl.a. finansråd och chef för ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet. Lundgren har varit ledamot i olika styrelser och insynsråd, bl.a. för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Expertgruppen för miljöstudier. Lundgren har deltagit i internationellt samarbete, bl.a. inom FN och OECD.

Helena Lindberg är generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sedan 2009. Hon är jurist och assessor vid Svea hovrätt. Under 2008 var hon generaldirektör för Krisberedskapsmyndigheten respektive Statens räddningsverk. Tidigare har hon bland annat varit ämnessakkunnig och expeditions- och rättschef (2003–2007) i Försvarsdepartementet. Hon har varit ledamot i olika styrelser och insynsråd, bl.a. för Försvarshögskolan och Rymdstyrelsen. Lindberg har deltagit i internationellt samarbete, bl.a. inom EU.

<http://www.riksdagen.se/sv/press/pressmeddelanden/2017/feb/2/ku-foreslar-tre-nya-ri...> 2017-05-17

Ingvar Mattson är generaldirektör för Statskontoret sedan 2014. Mattson är filosofie doktor i statsvetenskap. Han har haft olika politiska anställningar inom riksdagen, bl.a. kanslichef vid finansutskottet 2006–2014 och biträdande kanslichef vid konstitutionsutskottet 2002–2006. Han har varit ledamot i bl.a. Ekonomistyrningsverkets insynsråd. Mattson har deltagit i internationellt samarbete, bl.a. inom OECD. Han har också varit redaktör för en bok om Riksrevisionen.

Riksdagen beslutar om förslagen

KU:s uppgift är att presentera ett förslag till nya riksrevisorer respektive ny riksrevisor med administrativt ansvar. Beslut fattas av riksdagen onsdagen den 15 februari.

Information om Riksrevisionens uppdrag finns på Riksrevisionens webbplats.

För mer information

Hans Hegeland, utskottsråd, konstitutionsutskottet, telefon 070-766 3162, e-post hans.hegeland@riksdagen.se

Ledamöter

Konstitutionsutskottets ledamöter

Maria Skuldt, pressekreterare, 08-786 40 54

All offentlig makt i Sverige utgår från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare.

SVERIGES 
RIKSDAG 

<http://www.riksdagen.se/sv/press/pressmeddelanden/2017/feb/2/ku-foreslar-tre-nya-riksrevisorer/>

Bilaga 4

2017-01-31

Dokumentation av medskick från konstitutionsutskottets beredningsdelegation till de tre föreslagna riksrevisorerna

I denna promemoria redovisas medskick från konstitutionsutskottets beredningsdelegation till de tre föreslagna riksrevisorerna.

Översynen av Riksrevisionen kommer att ha sitt första sammanträde i mitten av februari. Ett delbetänkande som främst kan förväntas ta sikte på frågan vilken nivå (regeringsformen eller riksdagsordningen) viss reglering ska ligga avses att lämnas före sommaren. Slutbetänkandet kommer i slutet av 2017. Rimligt ikrafrådande för förslagen kan vara andra hälften av 2018.

1. Arbetsfördelning mellan riksrevisorerna

Lagregleringen av Riksrevisionen ger utrymme för mer olika roller för de tre riksrevisorerna än det utrymme som faktiskt ges genom Riksrevisionens arbetsordning och praxis.

Genom Riksrevisionens arbetsordning, som beslutas av riksrevisor med administrativt ansvar efter samråd med övriga riksrevisorer, har området för riksrevisorernas gemensamma beslutsfattande blivit större än vad som föreskrivs i lag. Ett exempel är att det som kallas "revisionens inriktning" ska beslutas gemensamt. Uttrycket finns inte i lagtexten, där i stället föreskrivs att riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha, detta efter samråd med varandra (4 § lag [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen). I 2 § arbetsordningen sägs att i beslut om revisionens inriktning anges den av riksrevisorerna valda inriktningen av Riksrevisionens granskning. Beslutet avser, enligt nämnda paragraf, Riksrevisionens uppgift som nationellt revisionsorgan och den närmare inriktningen av årlig revision och effektivitetsrevision.

JO utnyttjar den möjlighet som lagstiftningen ger till självständighet för de enskilda justitieombudsmännen, medan Riksrevisionen har gått i motsatt riktning.

I Riksrevisionens arbetsordning skulle rollen för den administrativt ansvarige riksrevisor kunna förtydligas och förstärkas särskilt när det gäller de administrativa uppgifterna.

Var och en av de tre riksrevisorerna skulle kunna ges en starkare ställning formellt i arbetsordningen och i praxis inom effektivitetsrevisionen. Det skulle kunna handla om att granskningsplan och revisionens inriktning inte beslutas gemensamt utan i större utsträckning av varje riksrevisor själv.

Sammanfattningsvis kan rollen för var och en av de tre riksrevisorerna stärkas medan det kollektiva inslaget minskas.

2. Relationen till riksdagen

I Axbergers rapport om Riksrevisionen från oktober 2016, och även i utskottets betänkande om översyn av Riksrevisionen (bet. 2016/17:KU14) behandlas frågan om den parlamentariska insynen i och uppföljningen av Riksrevisionens verksamhet bör öka och i så fall i vilka avseenden.

Det parlamentariska rådets uppgift är att följa granskningsverksamheten och verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet. Riksrevisorerna ska för rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Innan ett beslut om förslag till anslag för Riksrevisionen fattas ska riksrevisor med administrativt ansvar redogöra för förslaget för råd. Även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor förutsätts enligt förarbetena kunna tas upp i rådet.

1

Det finns ett utrymme för ökad parlamentarisk insyn i Riksrevisionen.

3. Den årliga revisionen

Den årliga revisionen utgör en av Riksrevisionens kärnuppgifter och är helt nödvändig för att säkra regelefterlevnad och god ekonomisk förvaltning i statens verksamhet. Hans-Gunnar Axberger gör iakttagelsen att den årliga revisionen har i riksrevisorernas arbete i viss mån överskuggats av effektivitetsrevisionen. Det är angeläget att de nya riksrevisorerna ägnar betydande uppmärksamhet även åt den årliga revisionens utveckling.

4. Effektivitetsrevisionens inriktning

Mot bakgrund av Riksrevisionsutredningens uppföljning av reformeringen av den statliga revisionen beslutade riksdagen 2010 om vissa ändringar av effektivitetsrevisionens inriktning.

Riksrevisionen ska enligt granskningsplanen för 2015/16 påbörja en granskning av hela skattesystemet, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det har förekommit granskningar av det finanspolitiska ramverket som möjligen kan sägas ha varit förhållandevis politiska.

Effektivitetsrevisionens inriktning och förhållande till politiska bedömningar kan diskuteras. En fråga är i vilken utsträckning och i så fall hur en granskning av skattesystemet kan ske utan att närmast partipolitiska överväganden görs.

Riksrevisorerna utgör Riksrevisionens ledning, och de företräder myndigheten utåt. Härutöver finns bestämmelser i Riksrevisionens arbetsordning om i vilken form Riksrevisionen företräds externt. Det kan finnas skäl att överväga om någon utöver de tre riksrevisorerna och i så fall vem som bör ha mandat att företräda Riksrevisionen externt samt i vilken utsträckning Riksrevisionen bör delta i den allmänna samhällsdebatten i frågor som inte har sin grund i granskningsrapporter.

5. Frågor om jäv och regelefterlevnad

Bakgrunden till att konstitutionsutskottet nu rekryterar tre riksrevisorer är de fel som har begåtts inom Riksrevisionen, belysta i medierapportering och Axbergers rapport. Det har inletts ett arbete inom myndigheten med att se över jävsrutinerna. Det är angeläget att de nya riksrevisorerna säkerställer att hanteringen av jävsfrågor och frågor om regelefterlevnad inom myndigheten ges hög prioritet och att det finns fullgoda rutiner som också efterlevs i praktiken. De nya riksrevisorerna bör också ägna frågor om rekrytering och urvalsgrunder vid rekrytering uppmärksamhet.