Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78: 40

med anledning av riksdagens revisorers förslag (1977/78: 12) angående ändring av riksdagens revisorers verksamhet och organisation m. m. jämte motion

I detta betänkande behandlas förslaget 1977/78: 12 från riksdagens revisorer angående ändring av riksdagens revisorers verksamhet och organisation m. m. samt den under allmänna motionstiden väckta motionen 1977/78: 1427 av Bengt Fagerlund m. fl. (s) om riksdagens revision av statsförvaltningen. Förslaget och motionen har med eget yttrande överlämnats från finansutskottet.

Förslaget

I förslaget hemställs att riksdagen

1. beslutar om en ändring av personalorganisationen vid revisorernas kansli i enlighet med förslaget, att gälla fr. o. m. den 1 juli 1978, samt för revisionens lönekostnader (inklusive kostnader för konsulter) anvisar ytterligare 775 000 kronor för budgetåret 1978/79;

2. godkänner de av revisorerna förordade nya benämningarna statsrevisionen och statsrevisorer;

3. antar det vid skrivelsen fogade förslaget till lag med instruktion för statsrevisionen.

I december månad 1974 beslöt riksdagens revisorer att tillkalla två förvaltningssakkunniga att utreda vissa frågor rörande revisorernas verksamhet och organ (RR-utredningen). Resultatet av översynen avlämnades i mars månad 1977, Riksdagens revisorer — organisation, arbetsrutiner, resurser. Efter beredning i en särskild delegation har revisorerna lagt förslag om vissa ändringar av nu tillämpade arbetsformer. Bl. a. föreslås att ett särskilt arbetsutskott inrättas. Utredningsresurserna föreslås förstärkta genom att en ny enhet om fyra tjänster inrättas för att utreda hastigt aktualiserade ärenden. Vidare föreslås vidgade resurser för projektsökande verksamhet och ökade medel för anlitande av utomstående konsulter. Den årliga merkostnaden beräknas till ca 775 000 kr.

I förslaget förordas också att riksdagens revisorer i fortsättningen kallas för statsrevisorer och att den av revisorerna ledda verksamheten benämns statsrevisionen. Detta fordrar ändringar i bl. a. riksdagsordningen.

I det framlagda förslaget till ny instruktion för statsrevisionen har intagits bestämmelser bl. a. om ett arbetsutskott (5 §) och om kontakt med riksdagens utskott vid granskningsplanens utarbetande (8 §).

Motionen

I motionen 1427 hemställs att riksdagen uppdrar åt utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer att utreda frågan om riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid beakta vad som anförs i motionen.

Motionärerna — som väckte sin motion innan förslag 12 hade lagts fram — uttrycker som sin mening att det inte går att komma till rätta med nuvarande brister i fråga om riksdagens revision av statsverksamheten genom administrativa grepp eller förstärkning av kanslipersonalen. Enligt motionärernas uppfattning bör revisionen få en betydligt effektivare parlamentarisk styrning än f. n. är fallet. Likaså måste arbetet inriktas på projekt som ter sig intressanta och ändamålsenliga ur riksdagens synvinkel.

En modell för en effektivare parlamentarisk styrning skulle enligt motionärerna kunna vara att föra över revisionsarbetet till riksdagens utskott. Motionärerna tänker sig att varje utskott bland sina ledamöter väljer ut 4—5 personer som får till uppgift att ta fram, styra och utvärdera projekt.

För att hålla samman revisionsarbetet kan enligt motionärerna behövas ett särskilt organ, t. ex. konstruerat så att varje revisionsavdelning utser en delegat till en kommitté som står under ledning av finansutskottets ordförande.

Frågans tidigare behandling

Motioner med liknande syfte som den nu aktuella har väckts vid både 1975/76 och 1976/77 års riksmöten. I konstitutionsutskottets betänkande 1976/77: 4 anförde utskottet att den behandlade frågan om ett överförande av riksdagsrevisorernas verksamhet till riksdagens utskott i och för sig var av stort principiellt intresse. Utskottet ansåg det dock vara tveksamt att för utskottens vidkommande införa ett system som skulle ålägga utskotten eller vissa utskottsledamöter att utföra sådana förvaltningsrevisionsuppgifter som nu ankommer på riksdagsrevisorerna. I ett yttrande över motionerna hade riksdagens revisorer påtalat, att det kunde uppkomma en intressekonflikt i fråga om de revisorer som också är ordinarie utskottsledamöter och att den frågan förtjänade att övervägas i lämpligt sammanhang. Utskottet anförde att den av talmanskonferensen tillsatta utredningen om riksdagens arbetsformer torde vara oförhindrad att, om utredningen fann lämpligt, ta upp frågan till prövning och för övrigt även andra frågor rörande sambandet med riksdagens revisorer och utskotten. Utskottet avstyrkte motionen och riksdagen följde utskottet.

Vid sin behandling av motionen 1976/77: 570 hänvisade utskottet (KU 1976/77: 36) till sitt tidigare ställningstagande och påpekade vidare

att utredningen om riksdagens arbetsformer bl. a. hade att pröva frågan om ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att vidga riksdagens insyn allmänt i den statliga planeringsprocessen. Med hänvisning till de utredningsuppdrag som i nämnda avseenden redan getts åt utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer avstyrktes motionsyrkandet. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer

Talmanskonferensen tillsatte i november 1973 en utredning med uppgift att göra en allmän översyn av riksdagens arbetsformer. Utredningen har i en första etapp tagit upp frågor rörande riksdagens arbetsplanering och års- och veckorytmen i riksdagsarbetet, debattreglerna vid kammarens sammanträden samt utskottsorganisationen. Detta arbete har redovisats i ett betänkande från januari 1976 (förslag 1975/76: 15). Enligt vad utskottet inhämtat behandlar utredningen för närvarande bl. a. frågan om riksdagens revision av statsförvaltningen.

Utskottet

I det av riksdagens revisorer framlagda förslaget hemställs att riksdagen beslutar om viss utökning av personalorganisationen vid revisorernas kansli m. m. att gälla fr. o. m. den 1 juli 1978. För ändamålet begärs ytterligare 775 000 kr. för budgetåret 1978/79. Vidare föreslås att riksdagens revisorers benämning ändras till statsrevisorer och att verksamheten kallas statsrevisionen. Revisorerna har även lagt fram förslag till ny instruktion.

Motionen 1427, som väcktes innan revisorernas förslag lagts fram, innehåller vissa principiella synpunkter på den framtida inriktningen av riksdagsrevisionen. I motionen skisseras en modell som går ut på att revisionsarbetet skulle föras över till riksdagens utskott. Enligt motionen bör det uppdras åt utredningen om riksdagens arbetsformer att överväga frågan.

I finansutskottets yttrande erinras om att det förslag till organisationsändringar som nu lagts fram grundas på en översyn som revisorernan själva initierat. Syftet med översynen har främst varit att tillgodose ett från revisorernas sida uttalat önskemål om ökat inflytande över granskningsarbetets inriktning och vidgade möjligheter att ta upp hastigt aktualiserade granskningsärenden. Till en betydande del är det enligt finansutskottet fråga om ändringar i revisorernas interna arbetsformer som torde kunna genomföras utan att riksdagen behöver fatta beslut därom. Det gäller t. ex. frågor om inrättande av arbetsutskott, och formerna för utarbetande av revisorernas granskningsplan m. m. Finansutskottet konstaterar emellertid att förslaget också inrymmer en betydande utbyggnad av kansliet och vidgade resurser även i övrigt.

Finansutskottet anför vissa betänkligheter mot revisorernas organisationsförslag och förordar att de i förslaget väckta frågorna tas upp till prövning i ett vidare sammanhang tillsammans med en prövning av bl. a. de synpunkter som förs fram i motionen 1427. Det bör enligt finansutskottet ankomma på konstitutionsutskottet att bedöma i vilka former detta utredningsarbete bör ske. Slutsatsen i finansutskottets yttrande, som i sin helhet fogas som *bilaga* till detta betänkande, är att utskottet inte kan tillstyrka revisorernas förslag om ändrad personalorganisation, ytterligare medelstilldelning m. m. Även förslaget till namnändring avstyrks av finansutskottet under hänvisning till att benämningen statsrevisionen skulle kunna leda till sammanblandning med riksrevisionsverket.

Konstitutionsutskottet vill erinra om att inriktningen av riksdagens revisorers verksamhet varit föremål för uppmärksamhet vid flera tillfällen under senare år. Revisorerna erhöll år 1967 befogenhet att själva inhämta yttrande från de statliga myndigheterna. Samtidigt blev det möjligt för revisorerna att göra framställningar direkt till regeringen. Vidare har personalorganisationen under åren förstärkts kraftigt.

Som framgår av gällande instruktion för riksdagens revisorer (SFS 1974: 1036) är det frågor av större räckvidd och principiell betydelse som skall stå i förgrunden för revisorernas verksamhet. I revisorernas framställning till riksdagen understryks att den företagna översynen av revisorernas organisation och verksamhetsformer i allt väsentligt utgör ett fullföljande av de reformer som ägt rum sedan 1967 och som i flera viktiga hänseenden bidragit till att främja effektiviteten och ändamålsenligheten i granskningen. Som nyss framgått är det främsta syftet med de föreslagna organisationsändringarna att bereda revisorerna ett ökat inflytande över granskningsarbetets inriktning.

Enligt utskottet är det värdefullt att den nu redovisade översynen kommit till stånd. Som utskottet i tidigare sammanhang uttalat är det arbete som utförs av riksdagens revisorer av stor betydelse för riksdagens insyn i den offentliga förvaltningen. De av revisorerna framlagda förslagen är därför av stort intresse när det gäller den framtida inriktningen av riksdagens revisionsverksamhet. En viktig fråga i sammanhanget som också berörs i revisorernas förslag är hur kontakterna och samarbetet med riksdagens utskott i detta hänseende bör vara utformat i framtiden.

I motionen 1427 förs fram tanken att överföra revisionsarbetet till utskotten. Utskottet vill erinra om att motioner med liknande syfte har förekommit vid både 1975/76 och 1976/77 års riksmöten. Förra året uttalade utskottet i ett enhälligt betänkande som godkändes av riksdagen (KU 1976/77: 36), att frågan om ett överförande av riksdagsrevisorernas verksamhet till riksdagens utskott i och för sig är av stort principiellt intresse, men att även vissa betänkligheter mot en sådan ord-

ning kunde anföras. Utskottet hänvisade till att den tidigare nämnda utredningen om riksdagens arbetsformer torde vara oförhindrad att ta upp frågan till prövning och för övrigt även andra frågor rörande sambandet mellan riksdagsrevisionen och utskotten.

Utredningen om riksdagens arbetsformer tillkallades i anslutning till grundlagsbeslutet 1973 på konstitutionsutskottets förslag. Utredningen har bl. a. gjort en översyn av utskottsorganisationen som utan förändring varit i kraft alltsedan den partiella författningsreformen 1971. Denna utredning har nyligen tagit upp frågan om riksdagsrevisionen till behandling.

Utskottet anser i likhet med finansutskottet att de frågor som behandlas i revisorernas förslag bör övervägas ytterligare innan riksdagen tar ställning till eventuella organisationsförändringar och ytterligare medelstilldelning. Detsamma gäller frågorna om ny benämning och ändrad instruktion för revisorerna.

Enligt utskottet bör det lämpligen ankomma på utredningen om riksdagens arbetsformer som tagit upp frågan om riksdagens revisorer till behandling att överväga i vilka former det fortsatta utredningsarbetet bör ske. I detta läge bör frågan om ytterligare medelsanvisning för revisorernas verksamhet anstå. Utskottet avstyrker således revisorernas framställning i detta avseende och föreslår att förslaget i övrigt överlämnas till utredningen. Beträffande motionen 1427 anser utskottet att även denna utan ställningstagande från utskottets sida bör överlämnas till utredningen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. avslår förslaget 1977/78: 12 punkten 1 såvitt avser ytterligare anslag för budgetåret 1978/79,
2. överlämnar förslaget 1977/78: 12 i övrigt till utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer,
3. överlämnar motionen 1977/78: 1427 till utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer.

Stockholm den 2 maj 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Lars Schött (m), Hans Gustafsson (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kerstin Nilsson (s) och Daniel Tarschys (fp).

Bilaga

Finansutskottets yttrande 1977/78: 4 y

med anledning av förslag 1977/78: 12 angående ändring av riksdagens revisorers verksamhet och organisation m. m. jämte motion

Till konstitutionsutskottet

Till finansutskottet har hänvisats

dels riksdagens revisorers förslag angående ändring av riksdagens revisorers verksamhet och organisation m. m. (förslag 1977/78: 12),

dels den under allmänna motionstiden väckta motionen 1977/78: 1427 av Bengt Fagerlund m. fl. (s) om riksdagens revision av statsförvaltningen.

I förslaget hemställs att riksdagen

1. beslutar om en ändring av personalorganisationen vid revisorernas kansli i enlighet med förslaget, att gälla fr. o. m. den 1 juli 1978, samt för revisionens lönekostnader (inklusive kostnader för konsulter) anvisar ytterligare 775 000 kronor för budgetåret 1978/79;
2. godkänner de av revisorerna förordade nya benämningarna statsrevisionen och statsrevisorer;
3. antar det vid skrivelsen fogade förslaget till lag med instruktion för statsrevisionen.

I motionen 1427 hemställs att riksdagen uppdrar åt utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer att utreda frågan om riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid beakta vad som anförs i motionen.

Utskottet har vid sin beredning av ärendet funnit att de väckta frågorna bör slutligt beredas av konstitutionsutskottet. Finansutskottet har därför — efter kontakt med konstitutionsutskottet — beslutat att med eget yttrande överlämna förslaget 1977/78: 12 och motionen 1977/78: 1427 till konstitutionsutskottet.

Förslaget

I december månad 1974 beslöt riksdagens revisorer att tillkalla två förvaltningssakkunniga att utreda vissa frågor rörande revisorernas verksamhet och organ (RR-utredningen). Resultatet av översynen avlämnades i mars månad 1977, Riksdagens revisorer — organisation, arbetsrutiner, resurser. Efter beredning i en särskild delegation har reviso-

rerna lagt förslag om vissa ändringar av nu tillämpade arbetsformer. Bl. a. föreslås att ett särskilt arbetsutskott inrättas. Utredningsresurserna föreslås förstärkta genom att en ny enhet om fyra tjänster inrättas för att utreda hastigt aktualiserade ärenden. Vidare föreslås vidgade resurser för projektsökande verksamhet och ökade medel för anlitande av utomstående konsulter. Den årliga merkostnaden beräknas till ca 775 000 kr.

I förslaget förordas också att riksdagens revisorer i fortsättningen kallas för statsrevisorer och att den av revisorerna ledda verksamheten benämns statsrevisionen. Detta fordrar ändringar i bl. a. riksdagsordningen.

I det framlagda förslaget till ny instruktion för statsrevisionen har intagits bestämmelser bl. a. om ett arbetsutskott (5 §) och om kontakt med riksdagens utskott vid granskningsplanens utarbetande (8 §).

Motionen

Motionärerna — som väckte sin motion innan förslag 12 hade lagts fram — uttrycker som sin mening att det inte går att komma till rätta med nuvarande brister i fråga om riksdagens revision av statsverksamheten genom administrativa grepp eller förstärkning av kanslipersonalen. Enligt motionärernas uppfattning bör revisionen få en betydligt effektivare parlamentarisk styrning än f. n. är fallet. Likaså måste arbetet inriktas på projekt som ter sig intressanta och ändamålsenliga ur riksdagens synvinkel.

En modell för en effektivare parlamentarisk styrning skulle enligt motionärerna kunna vara att föra över revisionsarbetet till riksdagens utskott. Motionärerna tänker sig att varje utskott bland sina ledamöter väljer ut 4—5 personer som får till uppgift att ta fram, styra och utvärdera projekt. Hur kansliarbetet skulle organiseras fick närmare utredas. Ställning till de resultat som kom fram under revisionen kunde enligt motionärerna ske på så sätt att revisionsavdelningen rapporterar till utskottet som sedan i samband med budgetbehandlingen eller separat tar upp frågan i ett betänkande. Med en sådan ordning bör man enligt motionärerna få erforderlig tyngd i revisionsarbetet.

För att hålla samman revisionsarbetet kan enligt motionärerna behövas ett särskilt organ, t. ex. konstruerat så att varje revisionsavdelning utser en delegat till en kommitté som står under ledning av finansutskottets ordförande. Det bör enligt motionärerna också övervägas om inte finansutskottet och dess revisionsavdelning skall ha särskilda uppgifter i revisionsarbetet.

Utskottet

Inriktningen av riksdagens revisorers arbete förändrades i viktiga hänseenden år 1967. Revisorerna erhöll då befogenhet att själva inhämta

yttranden från de statliga myndigheterna. Samtidigt blev det möjligt för revisorerna att vända sig direkt till regeringen i skilda ärenden. Personalorganisationen förstärktes kraftigt.

Genom beslut vid 1971 års riksdag förstärktes organisationen med ytterligare ett antal tjänster.

Gällande instruktion för riksdagens revisorer tillkom år 1974 på grundval bl. a. av den prövning av revisorernas organisation och verksamhet som ägde rum i grundlagberedningen.

Det förslag till utökad organisation och till smärre ändringar i arbetsformerna som nu läggs fram grundas på en översyn som revisorerna själva initierat. Syftet med översynen har enligt vad som anförs i förslaget främst varit att tillgodose ett från revisorernas sida uttalat önskemål om dels ökat inflytande över granskningsarbetets inriktning, dels vidgade möjligheter för organisationen att ta sig an hastigt aktualiserade granskningsärenden. Till en betydande del är det fråga om ändringar i revisorernas interna arbetsformer som torde kunna genomföras utan att riksdagen behöver fatta beslut därom. Det gäller t. ex. frågor om inrättande av arbetsutskott, om formerna för utarbetande av revisorernas granskningsplan, m. m. Förslaget inrymmer emellertid också en betydande utbyggnad av kansliet och vidgade resursanspråk även i övrigt. Den föreslagna namnändringen kräver justeringar i riksdagsordningen och i andra författningar.

De i förslaget väckta frågorna berör sålunda såväl medelsanvisningen till riksdagens revisorer och deras kansli för budgetåret 1978/79 som riktlinjerna för revisorernas verksamhet. Utskottet tar ställning till frågan om medel för år 1978/79 i vad avser nu gällande personalorganisation i ett särskilt betänkande (FiU 1977/78: 29). Frågan om formerna för revisorernas samverkan med riksdagens utskott, en fråga som mer utförligt och från principiella synpunkter tas upp i motionen 1427, bör slutligt beredas av konstitutionsutskottet. Det gäller givetvis också frågan om ändrad benämning av riksdagens revisorer, som fordrar ändring i riksdagsordningen. Finansutskottet inskränker sig i det följande till att anföra några synpunkter som ligger inom utskottets beredningsområde.

Vad först gäller förslaget att inrätta en tredje granskningsenhet för hastigt aktualiserade ärenden vid sidan av de två som nu finns är utskottet inte övertygat om lämpligheten härav. I vart fall bör frågan ytterligare prövas innan ställning tas, särskilt som RR-utredningen förordade en helt annan lösning av problemet. Utskottet vill erinra om att det i varje organisation självfallet finns behov av att snabbt gripa sig an problem och frågeställningar som aktualiseras hastigt. Att till rimliga kostnader avdela resurser härför i fasta organisatoriska former låter sig emellertid svårligen göras, utan uppgifterna får normalt lösas genom omdisponeringar av personal och omprioriteringar i de uppgjorda ar-

betsplanerna. Frågan har också nära samband med i vilka former granskningsärendena aktualiseras, en frågeställning som knyter an till det följande.

I förslaget från revisorerna tas upp frågan om utökade kontakter med utskotten i revisionsarbetet. I instruktionen föreslås detta komma till uttryck genom ett stadgande i 8 § om att erforderlig kontakt skall tas med riksdagens utskott när granskningsplanen utarbetas. I motionen 1427 har tagits upp mer principiella frågor rörande utskottens medverkan i riksdagens revisionsarbete. I motionen skisseras en radikalt annan organisation för riksdagens granskning av statsverksamheten än den som nu sker, nämligen genom att revisionen knyts till riksdagens utskott. Konstitutionsutskottet fann i sitt betänkande 1976/77: 4 över en likartad motion den väckta frågan vara av stort principiellt intresse men redovisade också att vissa invändningar kunde riktas mot en granskning med denna organisatoriska uppbyggnad. Utskottet hänvisade till att den av talmanskonferensen tillsatta utredningen om riksdagens arbetsformer var oförhindrad att ta upp denna och angränsande frågor till prövning.

Även finansutskottet finner den i motionen väckta frågan vara av betydande intresse. Den nu tillämpade organisationen för riksdagens revisorer tillkom innan nuvarande utskottsorganisation i riksdagen hade byggts upp. Det är uppenbart att fackutskottssystemet i den nya riksdagsorganisationen innebär helt andra möjligheter att fortlöpande följa och granska statsverksamheten än vad som var möjligt i tidigare utskottsorganisation. Utbyggnaden av utskottens kansliresurser verkar i samma riktning. Sett från effektivitetssynpunkt bör mycket kunna vinnas på att riksdagens revisionsverksamhet får en närmare knytning till utskottsarbetet. Enligt finansutskottets mening bör denna fråga utredas närmare.

Vad slutligen gäller den av revisorerna föreslagna namnändringen vill utskottet peka på att benämningen statsrevisionen skulle kunna leda till sammanblandning med riksrevisionsverket, regeringens organ för revision av statsförvaltningen.

Utskottet kan, som framgår av det anförda, sålunda ej tillstyrka revisorernas framställning i förslaget 12 om ändrad personalorganisation m. m. De i förslaget väckta frågorna bör i stället tas upp till prövning i ett vidare sammanhang tillsammans med en prövning av bl. a. de synpunkter som förs fram i motionen 1427. Det bör ankomma på konstitutionsutskottet att bedöma i vilka former detta utredningsarbete lämpligen bör ske.

Stockholm den 13 april 1978

På finansutskottets vägnar

BJÖRN MOLIN

Närvarande: Björn Molin (fp), Axel Kristiansson (c), Knut Wachtmeister (m), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Pettersson (s), Arne Gadd (s), Sven-Olof Träff (m), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), tredje vice talmannen Karl Erik Eriksson (fp), Karl Erik Olsson (c), Torsten Karlsson (s) och Karin Flodström (s).

NORSTEDTS TRYCKERI STOCKHOLM 1978 780044