Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:11

om vissa frågor rörande riksdagens kontrollmakt m. m.

I detta betänkande behandlas:

1. motion 1980/81:363 av Gunnar Björck i Värmdö (m) om riksdagens möjligheter att granska statliga myndigheters förvaltning,

2. motion 1980/81:400 av Joakim Ollén (m) om förbättrad kontroll över de statliga utgifterna och

3. motion 1980/81:404 av Olle Wästberg (fp) om JO-ämbetets framtida ställning.

Motionsyrkandena m. m.

I motion 363 yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning av en förbättring av riksdagens möjligheter att granska de statliga myndigheternas förvaltning.

Enligt motionen har det med tiden blivit allt angelägnare att riksdagen ges en bättre insyn i förvaltningen. Bl. a. statsvetenskapliga studier av de faktiska maktförhållandena mellan politiskt ansvariga beslutsfattare och de tjänstemän som skall betjäna dem har enligt motionären visat att de faktiska besluten ofta tas av tjänstemännen och att politikerna vanligen endast konfirmerar – och får bära ansvaret för – dem. När utvecklingen fört dithän förefaller det ofrånkomligt att man verkställer en analys av de ändringar i formen för riksdagens "granskning" av rikets styrelse och förvaltning som medborgarna kan ha skäl att kräva. En särskild utredning bör komma till stånd beträffande denna fråga.

I motion 400 yrkas att riksdagen hos regeringen begär att utredningen rörande vissa grundlagsfrågor (dir. 1980:9) får i uppgift att skyndsamt utreda frågan om ändrat huvudmannaskap för den statliga kontrollapparaten i enlighet med vad som anförts i motionen.

För att det skall vara möjligt för riksdagen att få en ökad kontroll över den statliga verksamheten krävs enligt motionen att riksdagen ges effektiva redskap i sin hand. Såväl den revisionella granskningen av statlig verksamhet som de rationaliseringsorgan som står till statens förfogande bör läggas närmare det politiska beslutsfattandet i riksdagen. Motionären erinrar om att i motion 1978/79:218 ifrågasattes om inte riksdagen borde vara huvudman för den statliga kontrollapparat som f. n. finns, huvudsakligen riksrevisionsverket och statskontoret. I motionen framhölls att flera fördelar skulle stå att vinna med en sådan lösning. Riksdagen skulle få direkta indikationer på missförhållanden av olika slag i den statliga verksamheten. Budgetarbetet i riksdagen skulle kunna samordnas med en granskning av förvaltningarnas

verksamhet. Riksdagen skulle få möjlighet att skaffa sig en bättre överblick över den verksamhet som i dag mera formellt än reellt står under demokratisk kontroll. Slutligen skulle all granskning ske helt oberoende av såväl den enskilda myndigheten som statsförvaltningen i övrigt. En samordning av riksdagens revisorer, riksrevisionsverket och statskontoret bör enligt motionen övervägas och frågan alltså göras till föremål för utredning.

I motion 404 yrkas att riksdagen beslutar uppdra åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning om JO-ämbetets framtida roll och organisation.

Enligt motionen bör JO-ämbetets auktoritet stärkas. Av vikt är att JO får ökade maktmedel och att ämbetet knyts fastare till förvaltningen och rättsväsendet i övrigt. JO:s uttalanden och ståndpunkter kan då direkt konfronteras med de vanliga organen i rättslivet och inte längre endast utgöra meningsyttringar. I motionen erinras om att vid de två senaste riksmötena har riksdagen avslagit olika motioner om en översyn av JO-ämbetet med liknande syften som den förevarande. Avslagen har motiverats med hänvisning till den pågående utredningen om tjänsteansvaret. Enligt motionären kan de problem som f. n. finns kring JO-institutionen inte antas bli lösta genom ändringar i tjänsteansvarsreglerna. Det gäller mycket mera vittgående reformbehov, som brådskar. En översyn bör sålunda nu komma till stånd.

Pågående utredningar m. m.

Förslag rörande en allmän översyn av den statliga samhällsförvaltningens organisation har behandlats i riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Vid 1977/78 års riksmöte uttalade konstitutionsutskottet (KU 1977/78:38) med anledning av ett motionsyrkande (c) att en förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden i vad gäller principerna för den statliga förvaltningens organisation skulle vara av värde för framtida överväganden rörande dessa spörsmål. Enligt utskottets mening borde en sådan utredning komma till stånd men begränsas till just en kartläggning och analys. Utskottet var i sitt av riksdagen godkända betänkande inte berett att i avvaktan på en sådan översyn förorda några förändringar i de hittills tillämpade principerna.

I mars 1979 beslöt regeringen att ge *förvaltningsutredningen* (B 1977:01) i tilläggsuppdrag att utföra den undersökning som riksdagen förordat. I direktiven betonar budgetministern att utredningens uppdrag bör inriktas på en kartläggning och analys av nu gällande ordning samt den utveckling som lett fram till denna.

Förvaltningsutredningen har disponerat sitt arbete så att den nu aktuella undersökningen genomförs efter slutförandet av utredningens huvudbetänkande Förnyelse genom omprövning. Enligt utredningens arbetsplan kom-

mer arbetet med tilläggsuppdraget att redovisas under innevarande budgetår.

Vid 1978/79 års riksmöte föreslogs i en partimotion (c) att den kartläggning som förvaltningsutredningen fått i uppdrag att genomföra skulle läggas till grund för fortsatta överväganden rörande bl. a. de fristående ämbetsverkens och affärsverkens ställning från konstitutionella utgångspunkter. Konstitutionsutskottet (KU 1979/80:32) anförde med anledning av motionen att resultatet av förvaltningsutredningens analyser borde avvaktas. Riksdagen följde utskottet.

Frågan om en översyn av samhällsförvaltningen togs upp även under den allmänna motionstiden år 1980. I en motion (c) föreslogs att den beskrivning och analys av den statliga förvaltningsorganisationen som förvaltningsutredningen utför skall läggas till grund för ett fortsatt utredningsarbete, vars syfte skulle vara att stärka den demokratiska kontrollen över förvaltningen. Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av motionen (KU 1980/81:8) att det nu pågående kartläggningsarbetet bör slutföras innan nya utredningsdirektiv tas på detta område. Riksdagen beslöt även denna gång i enlighet med utskottets förslag.

Beträffande den statliga revisionsverksamheten skall erinras om att finansutskottet våren 1980 behandlade detta ämne. Utskottet anförde bl. a. följande i sitt av riksdagen godkända betänkande (FiU 1979/80:41 s. 8 ff.):

I *motionen 1978/79:218* väcks den principiellt viktiga frågan om revisionens huvudmannaskap. Motionären anför bl. a. att man borde överväga att lägga hela den statliga kontrollverksamheten vad avser revision under riksdagen. Även riksdagens revisorer framhåller i sitt yttrande över motionen att starka principiella skäl talar för att revisionen av statsförvaltningen inordnas under riksdagen.

Utskottet kan instämma i flera av de principiella motiveringar för en ändrad ordning i fråga om revision inom statsförvaltningen som redovisas i motionen och i revisorernas yttrande över denna. Invändningar kan emellertid också riktas mot en sådan nyordning, framför allt bör framhållas betydelsen av att regeringen har ett under sig lydande verk, riksrevisionsverket, som kontinuerligt följer och utvärderar verksamheten inom de olika grenar av statsförvaltningen som regeringen ansvarar för. En omläggning i den riktning som förordas i motionen skulle innebära en ändrad konstitutionell ordning och därmed ha vittgående verkningar i den svenska statsförvaltningen. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning rörande vissa grundlagsfrågor. De här aktuella frågorna har dock inte tagits upp i direktiven till utredningen (Dir 1980:9). Utskottet vill vidare erinra om att riksdagens revisorers arbetsformer ändrats genom riksdagens beslut vid 1978/79 års riksmöte (FiU 1978/79:26, rskr 1978/79:258). Härigenom har klarare markerats riksdagens revisorers roll i den statliga revisionsverksamheten. Om dessa förändringar skulle visa sig vara otillräckliga eller olämpliga bör frågan tas upp till ny prövning.

Bakgrunden till de förslag rörande redovisningsrevisionen som tas upp i propositionen är följande. År 1967 fattade riksdagen principbeslut om den

nuvarande utformningen och organisationen för revision inom statsförvaltningen (prop. 1967:79, SU 1967:82, rskr 1967:194). Beslutet innebar att den av riksrevisionsverket bedrivna centrala revisionen skulle inriktas på en intensifierad sakrevision, s. k. förvaltningsrevision. RRV:s tidigare huvuduppgift, kameralrevisionen, fick en ny inriktning, redovisningsrevision, och decentraliserades till myndighetsintern revision vid s. k. revisionskontor. F. n. finns 23 revisionskontor och sju interna revisionsenheter vid affärsverken. Dessutom finns vid försvarets civilförvaltning en revisionsbyrå med uppgifter i huvudsak motsvarande revisionskontorens. Mot bakgrund av de brister i revisionskontorsverksamheten som RRV fann vid sin översyn föreslås i propositionen vissa förändringar i syfte att stärka revisionens ställning och oberoende. Sålunda föreslås bl. a. att tjänster som chef för revisionskontor skall tillsättas av RRV efter samråd med den s. k. värdmyndigheten. Vidare föreslås att chef för revisionskontor skall fastställa revisionsplan för resp. myndighet efter samråd med vederbörande myndighet och att medel till revisionskontoren särskiljs från andra medel i myndighetsframställningar och regleringsbrev. Budgetministern aviserar också att han närmare ämnar låta utreda frågorna om antalet revisionskontor, den lämpliga fördelningen av verksamhetsområden, kompetens och utbildningsfrågor för den berörda personalen m. m.

Utskottet vill först understryka att all revision i princip bör vara oberoende av den granskade verksamheten. Detta stryks också starkt under i det yttrande riksdagens revisorer i fjol avgav över till revisorerna remitterade motioner, och det stryks likaså starkt under i den motion som ett antal av riksdagens revisorer väckt i anledning av det nu aktuella avsnittet i kompletteringspropositionen.

De förändringar som nu förordas föreslås i allt väsentligt ske inom ramen för nuvarande organisation av redovisningsrevisionen och sålunda med bevarande av den decentraliserade myndighetsnära organisation som 1967 års reform syftade till att skapa. Med hänsyn till att verksamheten fått full omfattning först på senare år tillstyrker utskottet därför föredragandens förslag rörande redovisningsrevisionen. Skulle emellertid ytterligare erfarenheter peka mot att revisionen inte kan ske enligt statsmakternas intentioner i vad avser reella möjligheter till oberoende granskning m. m., får enligt utskottets uppfattning frågan om revisionens organisation och huvudmannaskap på nytt aktualiseras.

Med vad utskottet här anfört rörande formen för kontrollen av statlig verksamhet och rörande redovisningsrevisionens uppbyggnad och huvudmannaskap avstyrks motionen 1978/79:218 och yrkandet 3 i motionen 1979/80:2065.

Angående riksdagens revisorers verksamhet hänvisas till arbetsformsutredningens förslag 1978/79:4, vilket antogs av riksdagen våren 1979 (se FiU 1978/79:26, jfr även KU 1980/81:3 s. 24).

Beträffande frågan om översyn av JO-ämbetet slutligen hänvisas till konstitutionsutskottets betänkande KU 1980/81:8. Utskottet anförde däri med anledning av ett motionsyrkande att en översyn av JO-ämbetet kan bli aktuell i framtiden. Utskottet avstyrkte emellertid motionen under hänvisning till att tjänsteansvarskommitténs arbete inte borde föregripas. Riksda-

gen följde utskottet. Det har inhämtats att tjänsteansvarskommittén räknar med att lägga fram ett slutbetänkande i början av 1983.

Utskottet

I motionerna behandlas frågor om riksdagens kontrollmakt. Motion 363 tar allmänt sikte på en förbättring av riksdagens möjligheter att granska de statliga myndigheternas förvaltning. Enligt motion 400 bör en samordning av den verksamhet som i dag bedrivs av riksdagens revisorer, riksrevisionsverket och statskontoret övervägas i syfte att stärka riksdagens kontroll av förvaltningen. I motion 404 slutligen begärs en utredning om JO-ämbetets framtida roll och organisation.

Som utskottet nyligen i annat sammanhang erinrat om (se KU 1981/82:4) pågår f. n. inom den parlamentariskt sammansatta förvaltningsutredningen en allmän översyn av den statliga förvaltningsorganisationen och av de principer som reglerar förhållandet mellan de politiska organen och förvaltningsmyndigheterna. Enligt vad utskottet erfarit kommer denna utredning att presentera ett slutbetänkande under detta budgetår. Vidare skall nämnas att frågan om riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer för ett par år sedan varit föremål för översyn av en inom riksdagen tillsatt utredning (se FiU 1978/79:26). Ett resultat av denna översyn är att riksdagsrevisorernas granskningsverksamhet skall bedrivas i nära anslutning till arbetet i riksdagens utskott. Det skall erinras om att den statliga revisionsverksamhetens organisation behandlades i riksdagen våren 1980 (se FiU 1979/80:41 s. 8). Man hänvisade då bl. a. till den nämnda översynen beträffande riksdagens revisorer.

Med hänvisning till vad ovan upptagits anser utskottet att något initiativ till ytterligare utredningar beträffande de i motionerna 363 och 400 angivna frågorna inte bör tas innan resultatet av förvaltningsutredningens arbete redovisats. Yrkandena i dessa motioner avstyrks följaktligen.

Vad slutligen gäller den i motion 404 förordade utredningen om JO-ämbetets framtida roll och organisation erinrar utskottet om att frågan om JO:s och även JK:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser i offentlig tjänsteutövning utreds inom den s. k. tjänsteansvarskommittén. Enligt vad utskottet inhämtat räknar denna kommitté med att lägga fram ett slutbetänkande i början av 1983.

I samband med 1975 års JO-reform förutsatte utskottet att en utvärdering av reformen skulle komma till stånd sedan tillräckliga erfarenheter vunnits av denna (KU 1975/76:22). Som utskottet framhöll förra året (se KU 1980/81:8 s. 16) kan en översyn av JO-ämbetet bli aktuell. Utskottet avser att under 1982 efter en noggrann genomgång av vilka frågor rörande JO-ämbetets verksamhet och organisation som bör övervägas vid en sådan översyn föreslå riksdagen att en utredning tillkallas för ändamålet. Även andra frågor som

rör riksdagens kontrollmakt kan komma att aktualiseras i sammanhanget. Motion 404 får anses besvarad med vad utskottet anfört.

Utskottet hemställer

1. *beträffande riksdagens möjligheter att granska de statliga myndigheternas förvaltning*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:363,
2. *beträffande ändrat huvudmannaskap för den statliga revisionen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:400,
3. *beträffande utredning av JO-ämbetets framtida roll och organisation*
   att riksdagen förklarar motion 1980/81:404 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 17 november 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Olle Svensson (s), Per Unckel* (m), Yngve Nyquist* (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys* (fp), Kerstin Nilsson (s), Jan Prytz (m), Bertil Hansson (fp) och Lars-Erik Lövdén* (s).

*Ej närvarande vid justeringen.