

Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77:4

med anledning av motion om riksdagens revision av statsförvaltningen

Motionen

I motionen 1975/76:928 av herr Fagerlund m. fl. (s) hemställs att riksdagen föranstaltar om utredning av den framtida organisationen av riksdagens revision av statsförvaltningen och därvid prövar de förslag som förs fram i motionen.

I motionen understryks önskvärdheten av ett vidgat parlamentariskt engagemang och inflytande beträffande revisionsverksamheten. Enligt motionärerna bör utredas om inte revisionsverksamheten i stället för nuvarande förfarande i fortsättningen bör utföras inom ramen för riksdagens utskottsorganisation. Genom tillkomsten av fackutskottssystemet, vilket måste anses ha fungerat väl, har det enligt motionen getts möjligheter att organisera revisionsarbetet från nya utgångspunkter. I motionen lämnas en skiss över hur revisionsarbetet kunde bli organiserat enligt de angivna riktlinjerna.

Över motionen har riksdagens revisorer och riksrevisionsverket (RRV) avgett yttrande.

Gällande ordning

I regeringsformens (RF) kapitel om kontrollmakten stadgas – 12 kap. 7 § RF – att riksdagen inom sig väljer revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna. Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen (FO) skall riksdagens revisorer vara tolv. De väljs för riksdagens valperiod. Bland revisorerna väljer riksdagen en ordförande och en eller flera vice ordförande.

I propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. (s. 225–226) erinras om att vissa delreformer rörande revisorernas organisation och verksamhet genomförts under senare år (se KU 1971:37). Grundlagberedningen underströk vikten av att värna om riksdagens kontrollmakt och ansåg att denna kontrollmakt skulle kunna stärkas genom en systematisk granskning inom riksdagsutskotten av utfallet av beslutade reformer. Utskottens granskning skulle enligt beredningen kunna präglas av större kontinuitet än den granskningskontroll som riksdagens revisorer kan göra. Beredningen förordade emellertid att riksdagens särskilda revisorsinstitution skulle behållas och föreslog inte några organisatoriska ändringar av större betydelse beträffande denna.

Beträffande den statliga revisionsverksamheten i stort erinras i propo-

sitionen om att denna tidigare hade en kameralt betonad inriktning, medan tyngdpunkten numera ligger i en kontroll av den statliga verksamhetens ändamålsenlighet och lönsamhet. Kontrollen har ett tvåfaldigt syfte, dels eftersträvas att uppdaga och bota brister i myndigheternas organisation och effektivitet, dels är målet att vinna kunskap om uppnådda resultat som underlag för nya beslut från statsmakternas sida. Enligt departementschefen var det naturligt att denna verksamhet leddes av regeringen. Departementschefen framhöll emellertid vikten av att den av regeringen ledda redovisnings- och kontrollverksamheten har ett komplement i en liknande aktivitet inom riksdagen. I likhet med vad grundlagberedningen anförde ansåg departementschefen att den nya, på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen, väl lämpade sig för en kontinuerlig granskning av resultatet av det statliga reformarbetet. Enligt departementschefen låg även ett betydande värde i att en kontroll av den expanderande statliga verksamheten kan utövas av ett i förhållande till statsförvaltningen helt fristående och självständigt organ av den typ som den nuvarande riksdagsrevisionen representerar. Ett sådant särskilt revisionsorgan torde för riksdagens del ha en speciell uppgift att fylla i fråga om information och granskning i ämnen som berör flera förvaltningsgrenar eller förvaltningen över huvud taget och som inte lämpligen kan behandlas i de separata fackutskotten. Liksom beredningen ansåg departementschefen att bestämmelserna om riksdagens revisorer i det väsentliga borde kvarstå oförändrade.

Det kan tilläggas att beredningen inte funnit någon institutionell åtgärd påkallad såvitt gällde kontakterna mellan riksdagens revisorer och det löpande riksdagsarbetet. Riksdagen kan exempelvis på förslag av utskott ge revisorerna särskilda utredningsuppdrag. Beredningen rekommenderade emellertid återhållsamhet härvidlag.

Under riksdagsbehandlingen av grundlagsärendet gjordes ingen erinran beträffande propositionens förslag i fråga om riksdagens revisorer.

I anslutning till grundlagsreformen, som började tillämpas i sin helhet den 1 januari 1975, antog riksdagen bl. a. ny instruktion för riksdagens revisorer att gälla från nämnda tidpunkt (KU 1974:65). Utskottet underströk därvid, att riksdagen i olika sammanhang, inte minst under senare år, slagit fast att riksdagens revisorer utgör ett väsentligt led i riksdagens kontrollmakt. Utskottet erinrade i fråga om inriktningen av revisorernas verksamhet om att enighet rått om att arbetet måste koncentreras till principfrågor och frågor av mera allmän karaktär. I detta avseende hade 1970 års revisionsutredning lämnat vissa konkreta förslag, vilka legat till grund för revisorernas arbete under senare år. (Ang. 1970 års revisionsutredning hänvisas till riksdagstrycket 1971 saml. 2:3 Framställningar och berättelser.) Utskottet betonade att revisionens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina betydelsefulla uppgifter på ett avgörande sätt är beroende av de enskilda revisorernas personliga insatser.

Remissyttrandena

Riksdagens revisorer, som avstyrker bifall till motionsyrkandet, har inte kunnat finna att motionärerna anfört några omständigheter som ger riksdagen anledning att ompröva sin endast för något år sedan intagna ståndpunkt i fråga om den parlamentariskt förankrade revisionen av statsförvaltningen. Enligt revisorerna måste tvärtom flera olägenheter anses förbundna med den organisation och den inriktning av verksamheten som motionärerna uttalar sig för. Revisorerna kan ej dela motionärernas uppfattning att en fast parlamentarisk ledning av revisionsarbetet inte skulle vara möjlig inom ramen för nuvarande ordning. Enligt revisorerna finns en sådan möjlighet och utnyttjas även, men det är givet att formerna för det personliga engagemanget från ledamöternas sida kan utvecklas och förändras allteftersom ökad erfarenhet vinnas av den djupgående omvandling som statsrevisionen har undergått under senare år. Att lägga över revisionsverksamheten på riksdagens utskott, som motionärerna förordar, skulle enligt revisorerna betyda att ett stort antal riksdagsledamöter skulle få löpande förvaltningsrevision som sitt egentliga riksdagsarbete. Den tid och det intresse som dessa folkligt valda förtroendemän kunde ägna åt riksdagsarbete av sedvanligt slag, åt annat politiskt arbete, åt kommunalt arbete och åt kontakten med väljarkåren skulle enligt revisorerna bli mycket begränsad. Erfarenheten visar att en intressekonflikt redan nu föreligger i fråga om de revisorer som också är ordinarie utskottsledamöter. Hur denna fråga lämpligen bör lösas förtjänar enligt revisorernas mening att närmare övervägas i lämpligt sammanhang.

RRV erinrar om att i samband med antagandet av den nya grundlagen inte någon ändring gjordes beträffande riksdagens revisorers ställning. Mot bakgrund av den uppbyggnad som den svenska statsförvaltningen har – med självständiga ämbetsverk under regeringen – är det enligt RRV naturligt och nödvändigt att regeringen har egna revisionsorgan till sitt förfogande. Vid en bedömning av omfattningen av riksdagens revision måste man därför enligt RRV:s mening utgå från att det sålunda finns en utvecklad intern revision inom myndigheterna genom revisionskontor och andra enheter för internrevision samt en i förhållande till myndigheterna extern revision genom RRV:s verksamhet. RRV anser det i likhet med vad som anförs i motionen angeläget att dubbelarbete inom revisionen undviks.

Pågående utredningar m. m.

Enligt regeringens bemyndigande har en särskild expertutredning övervägt vissa frågor om gränsdragningen mellan förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet inom statsförvaltningen m. m. (ang. direktiven se 1975 års kommittéberättelse Fi 39). Resultatet av utredningsarbetet har redovisats i ett tidigare i år avgett delbetänkande (Ds Fi 1976:3). Frågan om riksdagens

revisorers verksamhet har inte direkt behandlats av utredningen men berörs av vissa remissinstanser som yttrat sig över betänkandet, som f. n. övervägs inom finansdepartementet.

Riksdagens revisorer har tillkallat en utredning bestående av två förvaltningsexperter med uppgift att göra en översyn av personalorganisationen inom riksdagens revisorers kansli. Enligt utredningens direktiv bör i första hand behandlas frågan om den allmänna uppläggningsrevisionens arbete och arbetsrutiner. Därvid bör en analys göras beträffande de revisionsärenden som har behandlats av riksdagens revisorer under de senaste åren med beaktande av det arbete som under samma tid har utförts av riksrevisionsverket. Särskild hänsyn bör tas till riksdagsrevisorernas särställning som riksdagens eget revisionsorgan och därmed deras parlamentariska förankring. Syftet är att finna de mest rationella arbetsformerna, så att tillgänglig sakkunskap kan utnyttjas utan att onödigt dubbelarbete förekommer.

Enligt uppgift beräknas utredningsarbetet vara slutfört i december detta år.

Inom riksdagen arbetar en av talmanskonferensen tillsatt utredning bestående av riksdagsledamöter från samtliga riksdagspartier med uppgift att göra en allmän översyn av riksdagens arbetsformer. Utredningen har bl. a. behandlat frågor om utskottsorganisationen och ärendefördelningen mellan utskotten (se KU 1973:26 s. 75 och KU 1975/76:45).

Utskottet

Den i motionen behandlade frågan om ett överförande av riksdagsrevisorernas verksamhet till riksdagens utskott anser utskottet i och för sig vara av stort principiellt intresse. En sådan ordning skulle emellertid, som riksdagens revisorer framhåller i sitt yttrande över motionen, innebära att utskotten vid sidan av sina ordinarie beredningsuppgifter skulle tilldelas en helt ny roll som gransknings- och kontrollorgan beträffande statsförvaltningen i stort. I likhet med vad revisorerna anför anser utskottet det 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. En annan sak är självfallet, vilket också framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen, att den nuvarande fackutskottsorganisationen väl lämpar sig för en kontinuerlig granskning och uppföljning av de av riksdagen beslutade reformerna på olika områden i samhället. Så sker även i betydande utsträckning genom utskottens studiebesök och andra kontakter med myndigheter, organisationer etc.

I sitt yttrande har revisorerna påtalat att det kan uppkomma en intressekonflikt i fråga om de revisorer som också är ordinarie utskottsledamöter och att denna fråga förtjänar att närmare övervägas i lämpligt sammanhang. Enligt utskottet torde den av talmanskonferensen tillsatta utredningen om

riksdagens arbetsformer vara oförhindrad att, om utredningen finner lämpligt, ta upp denna fråga till prövning och för övrigt även andra frågor rörande sambandet med riksdagens revisorer och utskotten.

Sammanfattningsvis anser utskottet med hänvisning till det anförda att någon ändring beträffande riksdagsrevisorernas ställning inte f. n. bör komma till stånd och avstyrker följaktligen motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1975/76:928.

Stockholm den 9 november 1976

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Björck i Nässjö (m), Fiskesjö (c), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Schött* (m), Gustafsson i Ronneby (s), Kindbom* (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), fru Cederqvist (s), fröken Nilsson (s), fru Stålberg (s), herrar Tarschys (fp) och Gustavsson i Ängelholm (s).

*Ej närvarande vid justeringen.

