

Nr 166.

Godkänd av första kammaren den 23 maj 1922.
Godkänd av andra kammaren den 23 maj 1922.

*Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motioner
angående ändrade bestämmelser rörande statsrevisionen
m. m.*

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 13.)

Till Konungen.

I en inom riksdagen väckt motion, I: 105, har hemställts,

»att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till eventuellt ändrade tidsbestämmelser m. m. för statsrevisionen».

Till stöd för denna hemställan har i motionen anförts följande:

»De av 1921 års revisorer av stats-, banko- och riksgäldsverken avgivna revisionsberättelserna ha blivit föremål för en mindre vanlig uppmärksamhet. I samband härmed har också åter väckts till liv ett gammalt och många gånger debatterat spörsmål, nämligen huruvida den nuvarande statsrevisionens åt sig tillmätta arbetstid kan anses vara efter tidsförhållandena tillfyllest, ävensom huruvida icke vissa ändringar i nu gällande bestämmelser vore erforderliga för att giva revisionen större möjlighet att kunna fullgöra sitt maktpåliggande och mångskiftande uppdrag.

Vi hava därför ansett tidpunkten vara lämplig att upptaga dessa frågor till behandling just nu och detta så mycket mer, som särskilt

Bihang till riksdagens protokoll 1922. 14 saml. Nr 166.

frågan om revisionens arbetstid beröres av den genomförda omläggningen av budgetåret. Jämväl de nya tidsbestämmelserna beträffande de politiska och kommunala valen kunna sägas i viss mån spela in i detta sammanhang.

Skiftande meningar kunna säkerligen göra sig gällande, när det blir fråga om att förse statsrevisionen med en tidsenligare inramning inom vårt statsskick än den nuvarande, för att därigenom göra den samma så effektiv, som önskligt är, och utan att därmed beröva den samma den statsrättsliga karaktär den besitter och traditionellt velat upprätthålla.

Redan på 1890-talet var frågan om en reform på detta område föremål för riksdagens uppmärksamhet. Man ifrågasatte då en ökning av revisorernas antal. Senast vid 1896 års riksdag förelåg ett förslag härom, vilket med obetydlig majoritet i första kammaren avsågs. Andra kammaren godtog däremot såväl då som vid föregående tillfällen, då frågan där behandlades, en utökning av antalet. Då gingo förslagen i allmänhet ut på en ökning av revisorernas antal från 12 till 18, varvid man tänkte sig, att det tillökade antalet av sex skulle bilda en särskild avdelning inom revisionen för granskning av riksdagens egna verk, d. v. s. riksbanken och riksgäldskontoret.

Huvudmotivet för första kammarens avvisande hållning var genomgående det, att statsrevisionen enligt grundlagens mening skulle äga en generell eller principiell granskande karaktär och icke utöva någon siffer- eller detaljgranskning, och därför ansågs antalet revisorer tillräckligt. Emellertid påvisades särskilt från i revisionsarbetet deltagande riksdagsmän redan då, att man så långt ifrån med det antal revisorer och med den knappa tiden av två månader, som stode till buds, kunde inlåta sig på någon detaljgranskning, att man tvärtom icke tillnärmelsevis medhunnit en grundligare principiell och materiell granskning av det föreliggande materialet. Men om sålunda förhållandena voro sådana för 25 år sedan, huru skola de icke med den oerhörda expansion, som såväl statsförvaltningen som riksbanken och riksgäldskontoret sedan dess genomgått, nu te sig.

Någon hänsyftning på bristande intresse eller intensitet hos senare årtiondens revisorer torde icke kunna misstänkas utgöra skäl för att frågan om en modern organisation åter upptages. Vi tro oss däremot kunna påstå, att flertalet revisorer under dessa år haft samma känsla av att hart när orimliga anspråk ställts på dem att på den korta tiden av två månader kunna tillfredsställande utföra det dem förelagda arbetet. Vår egen erfarenhet från deltagandet i revisionsarbetet är i detta avseende

befästad och likvisst förskriver sig denna erfarenhet från olika tidsperioder. Särskilt det sista decenniets mångsidiga utveckling på alla områden har givetvis gjort en reform i hög grad trängande.

Om också spørsmålet på 1890-talet rörde sig om antalet revisorer, så saknades visst icke röster jämväl då för att tilldela statsrevisionen en ökad tid för sitt arbete. Emellertid blev, som nämnts, allt vid det gamla och frågan har under de senaste årtiondena icke varit uppe till vidare diskussion inom riksdagen.

Att nu söka giva en reform av statsrevisionens organisation någon direkt utformning eller att kunna framlägga positiva förslag i sådant avseende, äro vi icke i tillfälle till. Frågan är av den vikt, att en allsidig utredning bör genom Kungl. Maj:ts försorg verkställas, innan förändringar i ena eller andra riktningen beslutas.

Olika vägar finnas, som kunna vara att reflektera på vid en reform i ifrågavarande avseende. Endera skulle man, såsom i Norge och Danmark, låta revisorsuppdraget vara så att säga permanent under ett helt år, i vilket fall det nuvarande antalet revisorer kunde avsevärt reduceras. I Danmark äro statsrevisorerna endast 4 och i Norge 5 till antalet. I sistnämnda land är statsrevisionen som känt mera ett riksdagens ämbetsverk med i vissa fall självständig beslutanderätt rörande framställda anmärkningar. Författningsbestämmelserna härom datera sig från så sent som 1918 och lära revisionens organisation och arbetsmöjligheter väl motsvara de vid dess inrättande uppställda kraven på densamma. Ovisst synes dock vara, huruvida förhållandena i vårt land skulle lämpa sig för en analog organisation. Tänkbart är ju också att utse exempelvis tre revisorer, som vore i funktion hela året, medan den samlade revisionen — 12 personer — sammanträdde, liksom nu, under ett par månader på hösten.

Vidare har man möjligheten att tillgripa den såsom ovan nämnts ofta debatterade utvägen att utöka det nuvarande antalet revisorer. Härvid bör dock uppmärksammas, att en ökning av antalet revisorer kommer att göra arbetet tyngre, enär diskussionerna vid revisionens sammanträden givetvis bliva mera uttänjda, ju större antalet ledamöter är. En viss lättnad i arbetet skulle vinnas, om ärendena fördelades på 4 avdelningar i stället för 3, men denna möjlighet kan begagnas av revisionen själv genom en uppdelning på 4 avdelningar med 3 ledamöter i varje avdelning. Därmed ökas visserligen icke arbetskrafterna, men det torde vara till fördel för arbetet, om varje avdelning ej har en alltför omfattande arbetsbörda, berörande ett flertal olika verksamhetsfält.

Vad tiden för revisionsarbetet angår, så borde man söka giva re-

visionen åtminstone ytterligare en månad på sig, d. v. s. tre månader, och bör revisionsarbetet utan nämnvärda olägenheter kunna taga sin början den 15 september i stället för 1 oktober samt vara avslutat den 14 december i stället för 30 november. Såsom bestämmelserna för landstingens ordinarie sammanträden numera äro fixerade, skola landstingen i regel vara avslutade senast den 12 september, och kunna förty dessa sammanträden icke utgöra hinder för ett tillbakaflyttande av revisionstidens början till den 15 samma månad. Större betänkligheter kan emellertid vid fixerandet av sistnämnda datum budgetårets omläggning framkalla. Emellertid synas även härutinnan svårigheterna vara överkomliga, då genom ett tidsenligare bokföringssystem de förvaltande verken numera torde vara i stånd inleverera sina räkenskaper i så god tid, att det icke bör kunna hindra revisionsarbetets påbörjande redan den 15 september. För övrigt bör härvid ihågkommas, att revisionsarbetet i regel börjar med en eller flera inspektionsresor inom landet, vilka resor taga de två första veckorna av tiden i anspråk, vadan det egentliga granskningsarbetet ej — även med en tidigare början — skulle taga vid förr än de första dagarna av oktober. Riksräkenskapsverkets detaljgranskning pågår ju såväl under som efter revisionens slut.

De nya valbestämmelserna komma tvivelsutan att under valår förorsaka riksdagens revisorer någon olägenhet och möjligen verka hinderligt för revisionsarbetet, förlagt till senare delen av september månad. Emellertid torde med de möjligheter till röstning utan personlig inställelse, som redan finnas och givetvis än kunna kompletteras, jämväl denna invändning mot tidpunkten 15 september kunna avföras ur diskussionen.

Mot en förlängning av två veckor in i december månad för revisionsarbetet synas heller icke några mera vägande invändningar kunna göras. Ty att revisionsanmärkningarnas besvarande av vederbörande verk och institutioner därmed bliva något försenade torde icke få tillmätas större olägenhet, helst desamma redan nu med riksdagens tidigare sammanträdande icke i sin helhet kunna föreligga vid riksdagens början utan först några dagar senare. Statsutskottets behandling av och utlåtande rörande revisionsberättelsen plägar ju sällan förekomma förrän under ett senare skede av riksdagen.

Vidare torde kunna ifrågasättas, huruvida ej statsrevisorerna borde medgivas befogenhet att när som helst under den tid, mandatet omfattar, företaga inspektioner, därest sådana kunna äga rum utan särskilda kostnader för statsverket. Att inspektionsrätten skall vara begränsad till de två månader, då revisionen pågår, synes ej vara lämpligt med hänsyn till den omfattning, som statens verksamhet numera äger.

I detta sammanhang bör beröras även en annan fråga, som måste upptagas till prövning i samband med en eventuell omläggning av statsrevisionen, nämligen den under nuvarande förhållanden bristfälliga, ja, man kan säga fullständiga frånvaron av inspektion och revision från riksdagens sida av våra diplomatiska och konsulära organ i utlandet. Gärna må medgivas, att spørsmålet är komplicerat och svårlöst, men det synes ej längre kunna lämnas obeaktat, helst våra utgifter för dessa statens organ på senare åren svällt ut till högst betydande belopp. Den senast arbetande kommittén för omorganisationen av diplomaten och konsulatväsendet har visserligen något litet sysselsatt sig med denna fråga, men, som det förefaller, på ett ganska flyktigt sätt och utan att något positivt förslag till lösning därav framgått. Den tanke, som framskymtat, nämligen att inspektionen skulle anförtros åt inom karriären fast anställda beskicknings- eller konsultchefer, torde såsom mindre lycklig böra förfalla. Att föreslå ett nytt ämbete är visserligen motbjudande, men skulle en mera ingående prövning av hithörande förhållanden bestämt peka på, att jämväl inom en omorganiserad statsrevisions ram plats för nu felande revision och inspektion av utrikesrepresentationen icke skulle kunna erhållas, måste steget tagas. Frågan huruvida därvid en riksdagens speciella ombudsman eller post på extra stat under 3:dje huvudtiteln borde föredragas är givetvis underkastad diskussion och närmare övervägande.

Slutligen lära erfarenheterna från den senaste statsrevisionen hava visat nödvändigheten av ett övervägande, huruvida ej bestämmelserna rörande innebörden av konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen ändras, så att statsrevisorernas granskning ej blir illusorisk, därigenom att decharge redan före denna granskning anses beviljad. Liksom vederbörande ämbetsmän, som verkställa speciell granskning av räkenskaper, nu hava befogenhet att göra anmärkning även sedan decharge anses beviljad, borde måhända liknande rätt lämnas öppen för den händelse statsrevisionen finner sig hava anledning göra anmärkning i något ärende, som av vederbörande utskott ej uppmärksammas.»

I en annan inom riksdagen väckt motion, II: 195, har hemställts, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande sådan ändring av gällande grundlagsföreskrifter om statsrevision, att riksdagens kontroll över statsmedlens användning och statsregleringens tillämpning bleve mera effektiv än numera visat sig möjligt att åstadkomma».

Till stöd för denna hemställan har i motionen anförts följande:

»Kontrollen över statsmedlens behöriga användning och den fastställda statsregleringens riktiga tillämpning är, jämlikt nu gällande föreskrifter, så ordnad, att den konstitutionella kontrollen, vilken utövas av konstitutionsutskottet, äger rum året efter de kungliga anordningsbeslutens fattande och avser statsrådets förhållande härvid, under det att räkenskapskontrollen genom särskilda statsrevisorer verkställs under hösten samma år som konstitutionsutskottets granskning ägt rum och decharge vunnits, varefter revisorernas berättelse av följande års riksdags statsutskott skall läggas till grund för den detta utskott tillkommande granskningsrätt. Uppenbart är, att i följd härav såväl statsrevisorernas som statsutskottets arbete väsentligen försvåras, då den konstitutionella ansvarsfrågan redan före detta arbetes påbörjande i regel är avgjord. Likaså kan lätteligen inträffa, att genom riksdagens bifall till kungliga propositioner under det år, då konstitutionsutskottets granskning pågår, senare anmärkningar i viss mån prejudicieras därigenom, att i propositionerna understundom förhållanden, som endast genom en närmare granskning kunna klart bedömas, på sådant sätt berörts, att riksdagen kan anses hava genom sitt svar tyst godkänt även dessa.

Av största vikt synes det därför vara, om man vill erhålla en i längden effektiv statsrevision, att denna så omläggas, att dels dechargefrågan ej redan är i förväg avgjord, dels möjlighet beredes till samtidig konstitutionell och räkenskapsgranskning. Då numera budgetsåret skall sluta 30 juni i stället för 31 december, torde ock kunna ifrågasättas, huruvida statsrevisorernas arbete, som hittills börjat 1 oktober och fortgått två månader, framdeles skall bliva möjligt att påbörja förrän i början av följande kalendear. Frågan härom har också av budgetårskommitterade berörts, om än dessa hyst förhoppningen, att tiden för påbörjandet icke skulle behöva fullt så långt framflyttas, en förhoppning, som dock knappast har utsikt att förverkligas. Vill man då, att revisorerna fortfarande skola utses bland riksdagens egna ledamöter, såsom önskligt vore, måste andra anordningar träffas. Önskemålet av samtidig konstitutionell och räkenskapskontroll torde i så fall kunna vinnas, om statsrevisorerna flyttades in i riksdagen och statsutskottets befattning med granskningen upphörde, men i stället räkenskapsrevisionen överlämnades till ett inom riksdagen bildat nytt »revisionsutskott», exempelvis med 16 ledamöter. Givetvis kunde vissa olägenheter icke undgås genom en dylik anordning. Men det synes förtjäna en närmare utredning, om icke olägenheterna framstå såsom mindre betydande i jämförelse med de stora fördelar, som vinnas. Men även om en dylik utredning skulle i detta hänseende giva ett annat resultat, kunna, om den göres allsidig och förutsättningslös, möjligen där-

vid uppslag erhållas, genom vilkas begagnande det ofrånkomliga kravet på en effektiv statsrevision bleve tillgodosett och beaktat.»

I en tredje inom riksdagen väckt motion, II: 196, har hemställts: »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t ville för riksdagen framlägga förslag till sådana ändrade bestämmelser för statsrevisionen, att dess granskning må komma att omfatta även sådana monopolistiska företag av statsfinansiell betydelse, vilka tillskapats genom statens direkta åtgärd, även om de icke drivas av staten.»

Till stöd för denna sin hemställan har motionären anfört:

»Omfattningen av det område, som statsrevisorernas verksamhet omfattar, bestämmes, som bekant, till sina huvuddrag i R. F. § 107: 3 och R. O. § 72. Enligt dessa grundlagsstadganden hava statsrevisorerna till uppgift att granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning.

Under statsrevisorernas granskning falla alltså icke sådana varupolitiska företag av statsfinansiell betydelse, vilka tillskapats genom statens åtgärd, men icke drivas av staten. Bland sådana monopol må här nämnas Vin- och Spritcentralen samt Tobaksmonopolet.

Förvaltningen av dylika monopol är emellertid ur allmän synpunkt av stort intresse. Av det sätt, varpå denna förvaltning handhaves, påverkas i hög grad storleken av de inkomster, som från dessa monopol tillföras statskassan. Då de monopol, varom här är fråga, tillkommit genom direkta åtgärder från statens sida, föreligger vidare tydligen häri en särskild anledning till att det allmänna kontrollerar det sätt, varpå dessa monopol gent emot allmänheten utöva den ekonomiska maktställning, som blivit dem tilldelad.

En dylik ekonomisk granskning synes lämpligast böra anförtros åt statsrevisorerna. Givetvis skulle dessa härvid liksom vid sin granskning av statsverket, »utan att så vitt omständigheterna medgiva förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela».

Ett ytterligare skäl att tillerkänna statsrevisorerna den utvidgade befogenhet, som här angivits, synes ligga däri, att härigenom helt säkert skulle beredas dem möjlighet att erhålla fullständigare belysning över vissa delar av det område, som redan enligt gällande bestämmelser är underkastat deras granskning.»

I förevarande motioner ifrågasättas omfattande ändringar i bestämmelserna om statsrevisionens verksamhet och därmed sammanhängande

frågor. Dels föreslås — detta särskilt i motionen I:105 — utredning angående frågorna om förlängning av tiden för revisionsarbetet samt vissa ändringar i formerna för detsamma. Dels påyrkas i samma motion samt i motionen II:195 utredning angående frågan, huru statsrevisionens granskning skall kunna läggas till grund för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Dels slutligen framställs i motionen II:196 begäran om utredning angående utvidgning av revisionens arbetsområde till »vissa monopolistiska företag av statsfinansiell betydelse.» De sålunda framställda förslagen anser sig riksdagen i vissa delar böra biträda och sålunda hemställa, om vidtagande av en utredning, i andra punkter åter har riksdagen icke funnit de angivna skälen för ifrågasatta ändringar övertygande. Riksdagen skall i det följande till behandling först upptaga de frågor, beträffande vilka en utredning i av motionerna angiven riktning synes vara påkallad, samt därefter angiva, varför riksdagen beträffande övriga spörsmål icke ansett sig böra biträda motionärernas hemställan.

*Räkenskaps-
årets sam-
manförande
med budget-
året.*

Ett spörsmål, som i förevarande motioner icke direkt beröres, men som för statsrevisionens verksamhet måste vare av synnerlig betydelse och som vid en utredning av hithörande frågor därför synes böra särskilt uppmärksammas, är frågan om förhållandet mellan räkenskapsåret och budgetåret. Enligt de till och med 1922 gällande bestämmelserna hava som bekant räkenskapsår och budgetår båda varit kalenderår, d. v. s. hava sammanfallit. Genom beslutet vid 1921 års riksdag om budgetårets omläggning att framdeles omfatta perioden 1 juli—30 juni, medan räkenskapsåret fortfarande skulle vara kalenderår, skulle däremot dessa båda perioder hädanefter åtskiljas. Riksdagen finner för sin del en sådan anordning vara förenad med betydande olägenheter.

Innan emellertid riksdagen direkt ingår på detta spörsmål, synes böra erinras därom, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 15 juni 1921 (nr 334) i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående omläggning av budgetåret till tiden 1 juli—30 juni i fråga om sagda omläggnings inverkan på räkenskapsåret för statens verk och myndigheter anfört bland annat följande:

»Med hänsyn särskilt till nödvändigheten av att för varje räkenskapsår fullt avslutade riksräkenskaper och fullständigt utarbetad rikshuvudbok — vars färdigställande hittills i regel dragit en tid av över 9 månader — skola kunna föreläggas riksdagens revisorer till granskning, skulle enligt Eders Kungl. Maj:ts förevarande förslag kalenderåret bibehållas såsom räkenskapsår. Budgetredovisningen åter — vilken till och med år 1919 ingick såsom en del av rikshuvudboken, men som numera framlägges i särskild ordning — skulle givetvis avse själva budgetåret. Riksdagen har ansett sig även i denna del kunna giva sin

anslutning till propositionen. Det bör uppmärksammas, hurusom rikshuvudboken och budgetredovisningen fylla två från varandra skilda huvuduppgifter. Medan rikshuvudboken innefattar eller åtminstone bör innefatta en redovisning av hela statskapitalet ävensom storleken av de värdeförändringar, som detsamma under vederbörande räkenskapsår undergått, utgör budgetredovisningen en räkenskapsmässig uppställning, utvisande utfallet av ett visst års budget i jämförelse med de i riksstaten beräknade olika inkomst- och utgiftsposterna. Enligt riksdagens mening synes något principiellt eller praktiskt hinder icke föreligga för att de tidsperioder, för vilka rikshuvudboken och budgetredovisningen uppgöras, icke sammanfalla.»

Vad riksdagen sålunda yttrat rörande rikshuvudbokens och budgetredovisningens olika ändamål äger sin riktighet. Riksdagen anser sig dock i detta sammanhang i fråga om budgetredovisningen böra understryka vad statsutskottet i sitt utlåtande den 30 maj 1921 (nr 148), i anledning av statsrevisorernas berättelse angående statsverkets tillstånd m. m. under år 1919, med avseende å den av riksräkenskapsverket framlagda budgetredovisningen för år 1920 uttalat rörande angelägenheten av, att den på kassabokföringen grundade redogörelsen för inkomst- och utgiftstitlarnas ställning kompletterades med vissa dispositionsbokföringsuppgifter. Utan en dylik komplettering av budgetredovisningen kan denna nämligen icke fylla de krav, vilka enligt riksdagens mening måste ställas på en redovisning av de av riksdagen fastställda riksstater och tilläggsstater med hänsyn till stadgandet i § 64 regeringsformen, att såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad under namn av extra ordinarie utlagor eller beviljningar till statsverket av riksdagen anslås vare »under Konungens *disposition*, att till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten *anordnas*».

Då emellertid, enligt vad riksdagen inhämtat, utredning inom finansdepartementet pågår bland annat rörande de åtgärder, som borde vidtagas för komplettering av budgetredovisningen i nu berörda hänseende, och då, enligt vad upplyst blivit, förslag härutinnan kommer att avgivas inom den närmaste framtiden, anser sig riksdagen sakna anledning att i detta sammanhang ingå i vidare yttrande beträffande budgetredovisningen men vill dock betona, att, när ändringar i bestående bokföringssätt ifrågasättas, dessas verkningar i konstitutionellt hänseende måtte starkare beaktas än hittills i vissa fall torde skett. Däremot måste riksdagen dröja något vid frågan huruvida det trots budgetårets omläggning kan anses lämpligt att bibehålla kalenderåret såsom räkenskapsår för statens verk och myndigheter, vilkas av Kungl. Maj:t utfärdade specialstater måste i anslutning till statsregleringen gälla för budgetår och ej för kalenderår.

Såsom framgår av riksdagens ovan återgivna uttalande, har riks-

dagen såsom skäl för sitt bifall till Kungl. Maj:ts förslag om bibehållande av dessa verks och myndigheters räkenskaper vid kalenderår framhållit nödvändigheten av, att för varje räkenskapsår fullt avslutade riksräkenskaper skulle kunna föreläggas riksdagens revisorer till granskning. Riksdagen, som till fullo erkänner vikten av, att revisorerna under sitt arbete äga tillgång till avslutade riksräkenskaper, anser sig dock kunna sätta i fråga, huruvida man för att ernå detta syfte bör uppgiva kravet på, att sagda räkenskaper — åtminstone i vad de avse redovisning av medel tillhörande statsregleringen — skola omfatta samma tid som denna. Riksdagen vill i sådant avseende erinra, att enligt § 14 i den av riksdagen för dess revisorer antagna instruktion det bl. a. åligger revisorerna att »efterse och granska, huruvida utgifterna överensstämma med *stat och författningar*», ävensom att »huvudsakligen granska *dispositionerna, förvaltningen* och resultatet på det hela».

Det synes riksdagen ligga i öppen dag, att en dylik granskning knappast skulle kunna fylla sin uppgift, därest de med verifikationer försedda specialräkenskaperna hänföra sig till en annan tidsperiod än budgetredovisningen. Man har i den senare, som är uppgjord för perioden 1 juli—30 juni, att röra sig med inkomst- och utgiftsbelopp, vilka äro redovisade allenast efter inkomstitlar och beviljade anslag, men de specialräkenskaper, med ledning av vilka dessa anslags behöriga användning skola av statsrevisorerna granskas, skulle med sina verifikationer fortfarande hänföra sig till kalenderår. Även ur andra synpunkter, exempelvis med avseende å ämbetsmyndigheternas medelsförvaltning, torde en anordning med skilda redovisningsår för budgetredovisning och specialräkenskaper komma att medföra påtagliga olägenheter.

Fastställes budgetåret såsom räkenskapsår för statens ämbetsmyndigheter, innebär detta givetvis, att rikshuvudboken upprättas för budgetår. Det torde emellertid icke vara nödvändigt, att densamma tillhandahålles riksdagens revisorer redan vid revisionens början, utan torde det, enligt vad riksdagen inhämtat, vara fullt tillräckligt om så sker senare under revisionens fortgång.

Att vissa svårigheter ur arbetsbelastningssynpunkt måste övervinnas, därest man med budgetåret såsom räkenskapsår skall kunna hinna avsluta statsräkenskaperna till den tid, då riksdagens revisorer sammanträda, har riksdagen ingalunda förbisett. Med hänsyn till vad ovan blivit anfört har riksdagen dock ansett sig böra hemställa om att en utredning måtte komma till stånd i syfte att undersöka, om och på vad sätt i samband med den av riksdagen beslutade omläggningen av budgetåret ett fast-

ställande av detta såsom räkenskapsår för statens verk och myndigheter skall kunna möjliggöras.

Beträffande förslaget om ökning av tiden för statsrevisionens arbete vill riksdagen först erinra om att enligt 1866 års riksdagsordning revisionen skulle börja den 15 augusti och liksom nu vara avslutad inom två månader. Att märka är att revisionens granskning vid denna tid icke gällde räkenskaperna för nästföregående år utan året före detta. Dessa bestämmelser ändrades år 1885, då bestämmelserna om tiden för revisionens verksamhet utflyttades ur riksdagsordningen och infördes i instruktionen för riksdagens revisorer. I denna bestämdes, att revisionen varje år skulle börja den 1 oktober; sammanträdestiden skulle fortfarande vara två månader. Denna framflyttning av tiden för revisionsarbetets början tillkom för att möjliggöra, att revisorernas granskning skulle kunna omfatta näst föregående års räkenskaper. För detta ändamål var en dylik ändring av revisionstiden nödvändig särskilt på grund av kronopubbordens sena fullgörande. Genom förbättringar i uppbördsväsendet torde detta skäl för revisionens sammanträddande först den 1 oktober numera ha förlorat sin betydelse. — Sedan 1885 ha icke några förändringar i fråga om tidsbestämmelserna för statsrevisionen vidtagits.

*Tidsbestäm-
melserna för
statsrevi-
sionen.*

Enligt riksdagens mening är numera, såsom i motionen I: 105 framhålles, en förlängning av tiden för statsrevisionens arbete påkallad. Den synnerligen betydande utveckling, som såväl statsförvaltningen, icke minst med hänsyn till statens affärsdrivande verk, som även riksbanken och riksgäldskontoret under de sista decennierna genomgått, synes kräva, att en reform i denna riktning vidtages. Den ökade arbetsbörda, som åvilar revisionen, bör motsvaras av en förlängd arbetstid, såvida granskningen skall kunna utövas med tillräcklig noggrannhet. I fråga om huru stor förlängning av sammanträdestiden kan anses behöflig, vill riksdagen icke göra något bestämt uttalande. I varje fall torde utökningen ej böra omfatta längre tid än en månad. Ej heller anser sig riksdagen kunna fatta bestämd ståndpunkt till spørsmålet om tiden för revisionsarbetets början; närmast ha inom riksdagen sympatier förefunnits för den i motionen föreslagna tiden 15 september.

I motionerna I: 105 och II: 195 beröres även, såsom nämnt, frågan, huru statsrevisionens granskning skall kunna läggas till grund för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Att detta för närvarande icke är möjligt framgår av en jämförelse mellan § 107: 3 regeringsformen och § 39 riksdagsordningen. I den förra paragrafen stadgas, sedan bestämmelser givits om konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen och de åtgärder, riksdagen med ledning härav kan vidtaga, bl. a.

*Statsrevisio-
nens berät-
telse såsom
grundval för
utkrävande
av konstitu-
tionellt an-
svar.*

följande: »Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål, vara tillåten». När konstitutionsutskottet granskat ett års statsrådsprotokoll, är alltså frågan om den konstitutionella ansvarigheten beträffande i dessa protokoll omförmälda rådslag slutbehandlad även om anmärkning icke framställts. I § 39: 2 riksdagsordningen åter stadgas beträffande statsutskottets befogenhet: »Utskottet tillkommer ock att efterse och granska, huruvida gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de huvudtitlar, vilka av riksdag uti uppgjord statsreglering blivit fastställda, och huruvida utbetalningarna äro grundade på behörigen upprättade stater, eller Konungens med vederbörlig kontrasignation utfärdade anordningar, samt styrkta med behöriga kvittenser av dem, som medlen emottagit. Skulle mot riksdagens beslut de till någon huvudtitel anslagna summor befinnas dragna till andra ändamål än dem, som under samma huvudtitel höra, eller något av riksdagen fastställt anslag befinnas överskridet, skall utskottet hos kamrarna göra anmälan emot den ämbetsman, som en sådan anordning kontrasignerat, varefter förfares enligt 106 och 107 §§ i regeringsformen». Denna statsutskottets granskning sker på grundval av statsrevisorernas berättelse. Då emellertid statsrevisionens granskning av t. ex. 1918 års räkenskaper skedde år 1919 och dess berättelse framlades för 1920 års statsutskott, under det att 1918 års statsrådsprotokoll redan år 1919 granskats av konstitutionsutskottet, är det uppenbart, att en lucka i bestämmelserna om statsrådsansvarigheten här föreligger: statsrevisionens och statsutskottets granskning kan i regel ej leda till utkrävande av ansvar enligt § 106 eller § 107 regeringsformen, ehuru detta tydligen är i grundlagarna åsyftat.

Det är härvid att märka, att förevarande lucka i grundlagen ej i samma omfattning förefanns under den gamla riksdagsordningens tid. Som bekant skulle riksdagen då sammanträda först vart femte och sedan (efter 1844) vart tredje år och under dessa förhållanden förefanns uppenbarligen möjlighet att i viss utsträckning lägga statsrevisionens berättelse till grund för konstitutionell ansvarsprövning. Konstitutionsutskottet vid en viss riksdag granskade ju nämligen härvid statsrådsprotokollen för flera år tillbaka och statsrevisorernas berättelser för visst eller vissa av de år, som granskningen gällde, kunde sålunda i tid komma riksdagen till handa. Sedan riksdagen från och med 1867 sammanträder varje år och konstitutionsutskottet vid en viss riksdag alltså endast granskar näst-

föregående års statsrådsprotokoll, är däremot denna lucka i statskontrollen än mera påtaglig.

Vid flera tillfällen ha genom motioner förslag framställts om ändring av ifrågavarande bestämmelser i sådan riktning, att bättre överensstämmelse mellan de olika grundlagsstadgandena skulle vinnas. Senast ha förslag härom framförts vid 1872, 1884 och 1895 års riksdagar. I allmänhet har man härvid föreslagit sådana ändringar i § 107 regeringsformen, att en fullbordad granskning av statsrådsprotokollen ej skulle utsluta en ny granskning av mål, beträffande vilka statsutskottet, på grundval av statsrevisorernas berättelse, till riksdagen gjort anmälan. I en reservation till 1895 års avstyrkande konstitutionsutskottsutlåtande i denna fråga föreslogs tillika, att statsutskottets granskningsplikt beträffande statsrevisorernas berättelse skulle övertagas av konstitutionsutskottet. — Beträffande behandlingen av de väckta förslagen är att märka, att 1872 års motion i frågan tillstyrktes av konstitutionsutskottet och bifölls av andra kammaren, men föll på första kammarens motstånd. De båda övriga förslagen ha avstyrkts av konstitutionsutskottet och avslagits av båda kamrarna. Såsom motiv för avslag å ifrågavarande yrkanden har bl. a. anförts, att statsrevisionen gällde detaljer och därför ej vore ägnad att läggas till grund för det bedömande av regeringens hushållning i dess helhet, som i § 107 regeringsformen åsyftades.

Enligt riksdagens mening tala emellertid starka skäl för en undersökning av frågan, om och på vad sätt statsrevisionens granskning skall kunna läggas till grund för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Här föreligger, såsom framhållits, en bristande överensstämmelse mellan olika grundlagsstadganden, och det synes då ligga i sakens natur, att en rättelse om möjligt bör vidtagas. Denna rättelse är ej blott, såsom ostridigt torde vara, ur konsekvensens och enhetlighetens synpunkt befogad, utan lär även vara av praktiska behov påkallad. Det är att befara, att konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen i avseende på statsmedlens användning och förvaltning måste bli ofullständig, så länge utskottet saknar den ledning för sitt omdöme, som av revisorernas berättelse kan vinnas. Särskilt är det för utskottet i många fall förenat med synnerliga svårigheter att, innan räkenskaperna avslutats och granskats, pröva, huruvida förordnade utbetalningar av statsmedel överstigit beloppet av de anslag, vilka riksdagen i statsregleringen fastställt. För den skull är det önskvärt, att, såsom också grundlagstiftarna avsett, möjlighet gives att med ledning av statsrevisionens berättelse upptaga den konstitutionella ansvarsfrågan. På dessa grunder anser riks-

dagen att även denna fråga bör vid den begärda utredningen undergå en allsidig prövning.

Revision av monopolistiska företag av statsfinansiell betydelse.

Slutligen torde även, såsom i motionen II: 196 föreslås, utredning böra ske beträffande åvägabringandet av en statlig revision av vissa monopolistiska företag av statsfinansiell betydelse. Då företag av denna art, särskilt A.-B. Vin- och Spritcentralen och A.-B. Tobaksmonopolet, uppstått genom statliga åtgärder, då vissa överskott av deras vinstmedel skola inleveras till statsverket och då deras förvaltning alltså är av stort intresse för statens ekonomiska ställning, bör en särskild granskning av desamma ur statsfinansiell synpunkt äga rum. Den rätt att utse vissa av bolagens revisorer, som enligt nu gällande bolagsordningar tillkommer Kungl. Maj:t, torde i detta hänseende icke kunna anses tillräcklig. Den i bolagsordningen stadgade revisionen bör i statens intresse kompletteras med en rent statlig revision, som från allmänna statsfinansiella synpunkter granskar bolagets förvaltning. Resultaten av detta revisionsarbete böra därefter framläggas för riksdagen. Huruvida denna revision bör ske genom statsrevisionen eller på annat sätt, saknar riksdagen anledning att för närvarande uttala; de olika möjligheter, som härvid kunna tänkas, böra givetvis vid utredningen uppmärksammas.

Frågan om ökning av revisorernas antal.

Beträffande övriga i förevarande motioner berörda frågor har riksdagen icke ansett sig böra hemställa om utredning. Vad först beträffar frågan om revisorernas antal, vill riksdagen erinra därom, att förslag angående ökning av detta vid flera tillfällen genom motioner förelagts riksdagen, senast 1893, 1895 och 1896, men aldrig vunnit båda kamrarnas bifall. Enligt riksdagens mening bör denna fråga icke heller nu upptagas. Att samtidigt förlänga tiden för revisionsarbetet och öka revisorernas antal, är enligt riksdagens mening icke behöfligt. Genom den föreslagna reformen av tidsbestämmelserna torde tillräckliga garantier vinnas för grundlighet i granskningsarbetet utan att en ökning av revisorernas antal vidtages. Härtill kommer, att en dylik ökning i viss mån vore ägnad att göra arbetet inom revisionen tyngre och sålunda motverka de fördelar, som genom en förlängning av revisionstiden kunna vinnas.

Ändringar i vissa avseenden av statsrevisionens arbetsätt.

Riksdagen kan ej heller gilla de ändringar i statsrevisionens arbetsätt, som i motionen I: 105 ifrågasättas, och som gå ut på, dels att revisorerna skulle få företaga inspektionsresor även utanför den egentliga revisionstiden, dels att närmare granskning skulle kunna ske av svenska beskickningar och konsulat i främmande länder. Dyliga utvidgningar av revisionens arbete skulle utan tvivel medföra betydande kostnader utan motsvarande vinst. Vad särskilt beträffar granskningen av

svenska beskickningars och konsulats förvaltning, förefinnes ju redan nu möjlighet till räkenskapsrevision i vanlig ordning. Under sådana förhållanden synas de föreslagna utvidgningarna av revisionens inspektionsrätt icke vara behövlige.

Den i motionen II: 195 ifrågasatta anordningen med statsrevisionens omvandling till ett utskott av riksdagen kan riksdagen ej heller biträda. Det grundliga arbete, som revisionsarbetet kräver, synes icke låta förena sig med riksdagsmännens övriga åligganden att uppmärksamt följa riksdagsärendenas gång och verksamt deltaga i deras behandling. Härtill kommer, att en dylik anordning skulle medföra en betydande framflyttning av statsrevisionens arbetstid, vilket i och för sig innebure väsentliga olägenheter.

Statsrevisionens omvandling till ett riksdagsutskott.

På grund av vad sålunda anförts får riksdagen anhålla, att Eders Kungl. Maj:t ville rörande statsrevisionens verksamhet och förutsättningarna för densamma låta verkställa utredning i de avseenden, beträffande vilka riksdagen här ovan ansett sådan erforderlig, ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 23 maj 1922.

Med undersåtlig vördnad
