

Nr 149.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 72 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 14 mars 1924.

Under åberopande av bilagda, i statsrådet hållna protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 72 riksdagsordningen.

§ 72.

Å varje lagtima riksdag förordnas revisorer till ett antal av tolv, vilka till halva antalet av vardera kammaren utses, att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Varje revision skall omfatta ett räkenskapsår. Revisionsförrättningen tager sin början å dag, som i instruktionen bestämmes, och skall inom tre månaders tid vara fullbordad.

Revisorerna välja — — — — — äro lika.

De anmärkningar, — — — — — vidare behandling.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Birger Ekeberg.

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementets ärenden, hållet inför
Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet
å Stockholms slott den 14 mars 1924.*

N ä r v a r a n d e :

Stat-ministern TRYGGER, ministern för utrikes ärendena friherre MARKS VON WÜRTEMBERG, statsråden MALM, EKEBERG, BESKOW, MALMROTH, HASSELROT, STRIDSBERG, LÜBECK, CLASON, WOHLIN, PETTER-SON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Ekeberg, anför efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet:

»I skrivelse den 23 maj 1922, nr 166, anhöll riksdagen bland annat, att Kungl. Maj:t ville rörande statsrevisionens verksamhet och förutsättningarna för densamma låta verkställa utredning i vissa angivna avseenden ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Till frågan om förutsättningarna för statsrevisionens verksamhet torde få anses höra det av riksdagen särskilt upptagna spörsmålet om räkenskapsårets omläggning till att sammanfalla med budgetåret. Detta spörsmål har, efter verkställd utredning och i enlighet med proposition till nästlidet års riksdag, redan blivit löst. Vad angår förberörda skrivelse i övrigt har — i enlighet med erhållna bemyndiganden genom beslut den 20 oktober 1923 och den 12 januari 1924 att för ändamålet tillkalla två sakkunniga personer — chefen för finansdepartementet uppdragit åt ledamoten av riksdagens första kammare borgmästaren Knut Ebbe von Geijer och t. f. kanslirådet i ecklesiastikdepartementet Nils Teofil Löwbeer att inom finansdepartementet verkställa den av riksdagen begärda utredningen.

Enligt vad av förenämnda riksdagsskrivelse framgår har utredning beträffande statsrevisionens verksamhet av riksdagen påkallats väsentligen rörande tre frågor, nämligen 1:o) angående ökning av den åt revisionen anslagna tiden, 2:o) angående frågan, huruvida och på vad sätt statsrevisionens granskning skulle kunna läggas till grund för utkrävande av konstitutionellt ansvar, samt 3:o) angående åvägbringande av en statlig revision av vissa monopolistiska företag av statsfinansiell betydelse.

Sedan de sakkunnigas arbete numera blivit slutfört i vad angår de under 1:o) och 2:o) omförmälda frågorna, hava de sakkunniga med skrivelse den 20 februari 1924 till statsrådet och chefen för finansdepartementet överlämnat utlåtande och förslag i dessa avseenden.

Efter det de sakkunnigas förslag överlämnats till justitiedepartementet för handläggning, anhåller jag nu att få för Kungl. Maj:t anmäla däri omförmälda frågor.

Bestämmelsen angående den nuvarande revisionstidens längd återfinnes i § 72 riksdagsordningen, som härutinnan stadgar, att revisionsförrättningen skall taga sin början å dag, som i instruktionen bestämmes, och inom två månaders tid vara fullbordad. I anslutning härtill innehåller § 1 i gällande instruktion för riksdagens revisorer av stats-, banko- och riksgäldsverken den 19 maj 1893 den föreskriften, att revisorerna skola sammanträda varje år den 1 oktober eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. Revisionstidens längd är sålunda icke fastställd i vidare mån, än att den under inga förhållanden får överskrida två månader. Revisorerna äro följaktligen oförhindrade att, därest omständigheterna så skulle medgiva, avsluta sitt arbete på kortare tid. I verkligheten har det emellertid blivit en undantagslös regel, att revisorernas arbete tager fulla två månader i anspråk, d. v. s. tiden 1 oktober—30 november. Så har varit förhållandet allt ifrån år 1885, då de nu gällande tidsbestämmelserna tillkommo. Det bör jämväl i detta sammanhang erinras, att i avseende å den åt revisionen anslagna maximitiden enahanda föreskrifter som de nuvarande gällde redan enligt 1866 års riksdagsordning samt att enligt samma riksdagsordning revisorernas antal minskades från 24 till 12.

Tiden för statsrevisionens verksamhet.

Det organ, varöver riksdagen förfogar för en speciellt kontrollerande verksamhet i avseende å den allmänna medelsförvaltningen, har under mera än ett halvt århundrade bibehållit en i stort sett oförändrad organisation, under det att den förvaltningsapparat, som det ålegat detta organ att kontrollera, under samma tid företett en i många stycken oerhört stark utveckling. Det ligger under sådana förhållanden i sakens natur, att frågan, huruvida statsrevisionen i sin nuvarande form förmår verka med önskvärd effektivitet, kommit under diskussion. Den har ock redan tidigare vid flera tillfällen varit föremål för uppmärksamhet inom riksdagen, därvid man i allmänhet tänkt sig en förändrad organisation av statsrevisionen.

I sin förenämnda skrivelse har 1922 års riksdag emellertid bland framförda förslag till ändringar beträffande statsrevisionen allenast upptagit tanken på revisionstidens förlängning. Enligt riksdagens mening vore en sådan numera påkallad med hänsyn till den synnerligen betydande utveckling, som såväl statsförvaltningen, icke minst statens affärsdrivande verk, som även riksbanken och riksgäldskontoret under de sista decennierna genomgått. I fråga om huru stor förlängning av sammanträdestiden kunde anses behöflig, ville riksdagen icke göra något bestämt uttalande men ansåg, att utökningen i varje fall ej borde omfatta längre tid än en månad. Ej heller ansåge sig riksdagen kunna fatta bestämd ståndpunkt till spörsmålet om tiden för revisionsarbetets början; närmast hade inom riksdagen sympatier förefunnits för tiden 15 september.

Med hänsyn till den ståndpunkt, riksdagen sålunda intagit till föreliggande spörsmål, hava de sakkunniga ansett sin uppgift i denna del begränsad till att närmare undersöka *dels* med huru lång tid, ej överstigande en månad, den nuvarande revisionstiden borde utökas, *dels ock* huruvida i anledning av en sådan förlängning av revisionstiden någon förändring borde äga rum i avseende å tidpunkten för revisionsarbetets början och vad en dylik förändring borde innebära.

Vad då först angår frågan, *med huru lång tid den nuvarande revisionstiden bör utökas*, torde jag till en början få erinra om revisorernas åligganden, sådana de närmare framgå av den för dem fastställda instruktionen, ävensom redogöra för huru deras arbete numera är organiserat enligt den av revisorerna själva antagna arbetsordningen och enligt den praxis, som under tidernas lopp inom revisionen utbildat sig. Jag följer härvid i huvudsak den redogörelse, som de sakkunniga i dessa hänseenden lämnat i sitt betänkande.

Den riksdagens revisorer åliggande granskningsskyldigheten omfattar tre huvuduppgifter, nämligen a) revision av statsverket, b) revision av riksbanken och c) revision av riksgäldskontoret. Över dessa revisioner hava revisorerna att avgiva särskilda berättelser, med vilkas tryckning, offentliggörande och överlämnande till riksdagen revisorerna emellertid icke hava att taga någon befattning.

Beträffande revisionen av statsverket skola revisorerna — vilka vederbörande verk och myndigheter för sådant ändamål hava att tillhandahålla sina för revisionsåret avslutade räkenskaper och i föreskriven ordning avgivna årsberättelser samt alla de brev, protokoll och övriga handlingar, på vilka nämnda räkenskaper och berättelser grunda sig — efterse och granska, huruvida utgifterna överensstämma med stat och författningar samt huruvida de av Kungl. Maj:t meddelade beslut, på vilka gjorda utbetalningar grunda sig, äro försedda med vederbörlig kontrasignation. Vidare skola revisorerna tillse, om inkomsterna på rätta tider och till riktiga belopp influtit i statens kassor, huru vederbörande, åt vilka kontrollen över kronouppbörderna anförtratts, fullgjort sina skyldigheter, vilka åtgärder blivt vidtagna med avseende på möjligen inträffade propriebalanser, och i övrigt allt, som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt, varvid revisorerna böra, utan att, såvitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultatet på det hela.

Den berättelse, som revisorerna skola avgiva över revisionen av statsverket, skall åtföljas av tabeller till jämförelse mellan statsinkomsternas beräknade och influtna belopp under revisionsåret samt mellan de i stat uppförda anslagen och de verkliga utgifterna för samma tid, utvisande överskott eller brist på varje titel och på det hela.

Vid revisionen av riksbanken åligger det revisorerna, vilka vid revisionsförrättningens början få till sig överlämnade bankofullmäktiges berättelse om bankens tillstånd, rörelse och förvaltning i dess helhet ävensom angående Tumba pappersbruk samt styrelsernas över avdelningskontoren berättelser om dessa kontors rörelse och förvaltning, att granska riksbankens tillstånd i alla dess delar samt huru densamma blivt styrd och förvaltd efter den tid, som senast församlade revisorers och bankoutskotts granskning omfattat. Härvid skola revisorerna noga tillse, huruvida fullmäktige och styrelseledamöter vid avdelningskontoren samt bankens ämbets- och tjänstemän ställt sig de för detta verk gällande författningar och reglementen till efterrättelse samt behörigen iakttagit och vårdat vad dem för övrigt ålegat eller varit anförtrött. Därest något skulle finnas vara försummat eller eljest kräva rättelse, skola revisorerna härå fästa fullmäktiges uppmärksamhet och därjämte anmäla förhållandet hos riksdagen

samt föreslå de åtgärder, som, till vinnande av behörig verkställighet eller rättelse härutinnan böra vidtagas, varjämte revisorerna hava att till laga beivran av vederbörande befordra så beskaffade förseelser av fullmäktige och styrelseledamöter vid avdelningskontoren, att revisorerna anse åtal med anledning därav böra ofördröjligen anställas. Vidare åligger det revisorerna att över sådana frågor, om vilka fullmäktige kunna vilja rådgöra med revisorerna, meddela fullmäktige sina åsikter och yttranden samt att, om anledning därtill skulle förefinnas, göra erinringar mot fullmäktiges åtgärder och beslut i fråga om tjänsters tillsättande samt löners och pensioners beviljande.

Berättelsen över revisionen av riksbanken skall innehålla upplysning om bankens ställning samt uppgift dels om något varit att erinra mot dess förvaltning och dels om revisorerna för sin del anse ansvarsfrihet böra beviljas fullmäktige.

I fråga om revisionen av riksgäldskontoret hava revisorerna att undersöka, om detta verk kommit i behörigt åtnjutande av de åt detsamma anvisade inkomster och tillgångar samt om verkställda utbetalningar varit överensstämmande med gällande beslut och föreskrifter. I övrigt gälla beträffande revisorernas åligganden med avseende å granskningen av riksgäldsverket motsvarande bestämmelser som i fråga om riksbanken. Sammalunda är förhållandet vad angår revisionsberättelsens innehåll.

Med ledning av den senast antagna arbetsordningen för revisorerna, de hos revisorerna förda protokoll och de erfarenheter, de sakkunniga själva äga om revisionsarbetet, hava de sakkunniga i sitt betänkande till redogörelsen för revisorernas skyldigheter enligt instruktionen fogat följande yttrande rörande det sätt, varpå granskningen bedrives:

”Till — såsom det heter i arbetsordningen — befordran av revisionsförrättningens skyndsamma gång fördela sig revisorerna för ärendenas beredning på tre avdelningar, var och en bestående av fyra ledamöter. Mellan dessa tre avdelningar uppdelas förekommande ärenden på följande sätt: *Första avdelningen* behandlar ärenden angående andra, femte, sjunde, åttonde och nionde huvudtitlarna; *andra avdelningen* ärenden angående första, tredje, fjärde, tionde och elfte huvudtitlarna samt *tredje avdelningen* ärenden angående sjätte huvudtiteln, oförutsedda utgifter och utgifter för kapitalökning ävensom ärenden angående statens affärsverksamhet (post- och telegrafverken, statens järnvägar, vattenfallsverk och domäner m. m.), riksbanken och riksgäldskontoret.

Å dessa avdelningar förrättas efter nu angiven indelningsgrund den egentliga räkenskapsgranskningen. Giver denna granskning enligt avdelningens mening anledning till uttalande eller anmärkning från revisorernas sida, har avdelningen att till revisionens plenum inkomma med förslag härtill. Härjämte har avdelning att till revisionens plenum inkomma med förslag i de frågor, som genom beslut i plenum bliva till avdelningen hänskjutna, samt att i övrigt verkställa alla de utredningar och undersökningar, som den församlade revisionen uppdrager åt avdelningen eller avdelningen själv finner nödigt företaga. Vidare plägar avdelning efter beslut i plenum eller anmälan därstädes förrätta inspektionsbesök hos de institutioner, där inspektion av den församlade revisionen icke anses erforderlig.

Regeln är alltså, att varje ärende, såvitt det icke är av underordnad vikt eller av rent expeditionell natur, innan det företages till slutbehandling i plenum, undergår förberedande handläggning å vederbörande avdelning. När ärendet sedermera första gången företages i plenum, sker, fränsett undantagsfall, bord-

läggning av detsamma. Detta är tydligtvis nödvändigt för att de revisorer, som icke tillhöra avdelningen, skola få tillfälle att sätta sig in i ämnet. Vid nästföljande plenum upptages ärendet i allmänhet till avgörande, varvid revisionen antingen fattar slutligt beslut i frågan eller av en eller annan anledning återmitterar detsamma till avdelningen för förnyad behandling.

Med undantag av de tider, då revisorerna äro stadda på inspektionsresor, fortgår arbetet å avdelningarna dagligen, i regel mellan kl. 10 f. m.—5 e. m., under de sista veckorna av revisionstiden i stor utsträckning även på kvällarna. Vid sidan härav hållas under revisorernas vistelse i huvudstaden plenarsammanträden, vanligen med endast några dagars mellanrum för att bereda avdelningarna tillfälle till ostört arbete, och under den senare delen av revisionsarbetet så gott som dagligen. Numera förekommer även att under inspektionsresorna sammanträden hållas för avverkande av löpande ärenden eller diskussion med anledning av under resan gjorda iakttagelser. Ur den senaste revisionens protokoll må här antecknas följande tider, då revisorerna sammanträtt in pleno: 1 (2 sammanträden), 2, 3, 11, 14, 16, 17, 19, 21, 24, 26, 29 och 31 oktober, 2, 3, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28 (2 sammanträden), 29, (2 sammanträden) och 30 november eller sammanlagt 37 sammanträden. Anmärkas bör härvid, att tiderna 3—16 oktober och 7—13 november upptogs av inspektionsbesök utom huvudstaden.

Inspektionsresorna taga en avsevärd del av revisionstiden i anspråk. De hava under de senare åren vanligen anordnats så, att en längre resa, omfattande 10—14 dagar, anträdades under någon av de första dagarna i oktober, varjämte till början av november förlägges en kortare resa på omkring 5 dagar. Sammanlagda antalet dagar, varunder revisorerna varit stadda på dylika resor, hava under åren 1919—1923 utgjort:

år 1919	17 dagar
» 1920	16 »
» 1921 (då endast den längre resan företogs)	11 »
» 1922	17 »
» 1923	21 »

Till dessa mera regelbundna resor kommer så stundom en eller annan kortare inspektionsresa till utom huvudstaden belägen institution, där revisorerna finna ett besök på platsen erforderligt för en tillfredsställande utredning av någon under deras behandling varande fråga. Härjämte företagas åtskilliga besök vid verk och inrättningar, belägna i eller i närheten av Stockholm. Då och då förekommer, att någon verkschef eller annan befattningshavare, efter anmodan av revisorerna, in pleno eller å vederbörande avdelning lämna muntliga upplysningar i ett ärende.

Enligt protokollen från de senaste årens statsrevisioner och vad vi eljest känna om förhållandena inom revisionen ter sig gången av arbetet därstädes numera på ungefär följande sätt.

Sedan på första sammanträdesdagen revisorerna konstituerat sig och ordförandeval skett samt revisorerna fördelat sig på avdelningar, upptages tiden under detta och närmast följande sammanträden huvudsakligen av inre organisatoriska frågor, såsom anställande av kanslipersonal, bestämmande av deras löneförmåner m. m. samt uppgörande av plan för den längre resan och övriga förberedelser för denna. Emellertid väckas redan vid de första sammanträdena förslag om utredning i olika frågor, vilka därvid remitteras till avdelningarna. Dessa påbörja ock omedelbart, i den mån plenarsammanträdena härför icke utgöra hinder, sitt arbete med inhämtande av nödiga uppgifter för utredningarnas verkställande ävensom med räkenskapsgranskningen. Efter några dagars för-

lopp anträdades, såsom förut nämnts, den längre resan, varunder kanslipersonalen fullföljer utredningsarbetet och är sysselsatt med uppgörande av till den blivande revisionsberättelsen över statsverket hörande tabeller. Omedelbart efter återkomsten från resan hållas plenarsammanträden, varvid under resan gjorda iakttagelser diskuteras och i anledning härav väckta frågor remitteras till respektive avdelningar. Förslag till utredningar av olika förvaltningen berörande spörsmål framkomma för övrigt sedermera under hela revisionstidens förlopp, till och med under de sista dagarna. De första förslagen till uttalanden, avsedda att inflyta i revisionsberättelsen, pläga inkomma till plenum från avdelningarna inemot den sista veckan av oktober. I början av november företages den kortare resan, vilken ger stoff till nya undersökningar och nya förslag från avdelningarna. Härefter upptages tiden vid plenarsammanträdena, förutom av löpande göromål, huvudsakligen av behandlingen av dylika förslag, vilka fortfara att från avdelningarna inflyta ända till de sista dagarna av revisionstiden. Sälunda bordlades vid revisorernas första sammanträde in pleno den 29 november 1923 (2 plenarsammanträden höllos nämnda dag) icke mindre än 20 förslag, därav flera av ansevärd omfattning. De sista avdelningsförslagen företagas i regel till slutligt avgörande näst sista sammanträdesdagen efter att hava bordlagts dagen förut eller vid sammanträde tidigare samma dag; samtidigt avlämnas eventuella reservationer. Påföljande dag, den 30 november, hålles slutsammanträde, då revisionsberättelserna underskrivas.

Med denna redogörelse för revisorernas åligganden och det sätt, varpå deras granskningsverksamhet är ordnad, hava de sakkunniga, enligt vad de yttrat, avsett att framhålla, såväl att dessa åligganden, sådana de i instruktionen preciserats, vore av en synnerligen omfattande och maktpåliggande beskaffenhet, som ock att det arbete, som inom revisionen utfördes till fullgörande av berörda åligganden, bedreves med en hög grad av intensitet, på samma gång det syntes vara organiserat i sådana former, som gjorde granskningsmaskineriet ägnat att fungera med efter förhållandena minsta möjliga tungroddhet. Det vore med utgångspunkt härifrån samt under förutsättningen, att nu icke borde ske någon genomgripande omläggning av revisionsinstitutet, som de sakkunniga upptagit frågan, i vilken utsträckning revisionstiden borde förlängas. De sakkunniga hade följaktligen vid bedömandet av denna fråga funnit sig sakna anledning att kombinera densamma med förslag till förenklingar i revisorernas arbetsmetoder, liksom de sakkunniga även uteslutit den eljest nära till hands liggande tanken på att, exempelvis genom revisorernas befriande från vissa delar av deras granskningskyldighet, minska behovet av en tidsförlängning.

Vidkommande frågan om förenklingar i arbetsmetoderna, hava dock de sakkunniga något berört en sida i revisionsarbetet, såsom ägande särskild betydelse för frågan om utökning av revisionstiden, nämligen inspektionsresorna. Nyttan och lämpligheten av dessa resor hade vid flera tillfällen under olika tider av revisionens tillvaro blivit ifrågasatta, och det hade icke sagnats förespråkare för den meningen, att inspektionsbesöken utom huvudstaden borde såsom mindre behövligen, om icke helt avskaffas, så dock avsevärt inskränkas. Obestriddligt vore ju, att de inkräktade på det egentliga granskningsarbetet ävensom medförde ganska avsevärda kostnader.

Enligt de sakkunnigas mening skulle det emellertid medföra ett allvarligt försvagande av revisionens effektivitet, om en förändring i antydd riktning komme

till stånd. Besöken hos de olika statliga inrättningar, vilkas förvaltning det ålåg revisorerna att granska, utgjorde säkerligen det bästa medlet att få ett levande personligt intryck av det sätt, varpå dessa inrättningar vårdade de allmänna angelägenheter, som vore dem anförtrödda. Om härvid den invändningen skulle göras, att besöken dock aldrig kunde lämna tillfälle till en ingående undersökning utan såsom regel vore av kort varaktighet och inspektionen i följd härav av en flyktig natur, så kunde med fog därtill genmålas, att detta åtminstone icke utgjorde något skäl till en inskränkning av inspektionsresorna och att för övrigt en detaljgranskning icke torde utgöra dessa resors syfte. Enligt de sakkunnigas förmenande måste detaljgranskningen enligt sakens natur ske genom efterforskningar i räkenskaper och protokoll, där vederbörande institutions förvaltningsåtgärder återspeglades. Men såsom ett gott underlag för omdömet om 'förvaltningen och resultaten på det hela' vore de vid resorna gjorda iakttagelserna synnerligen värdefulla. Härtill kunde läggas, att i många fall, såsom när det gällde byggnadsföretag, järnvägsanläggningar m. m., en undersökning på platsen vore nära nog oundgänglig, om revisorerna skulle kunna bilda sig en klar föreställning om företagets beskaffenhet. Såsom ytterligare en viktig sida av inspektionsresornas betydelse borde slutligen framhållas, hurusom eventualiteten av ett besök från statsrevisorernas sida givetvis på vederbörande myndigheter verkade såsom en eggelse till oklanderlig pliktutövning.

Långt ifrån alltså att finna statsrevisorernas inspektionsverksamhet onyttig eller mindre behöfelig hava de sakkunniga ansett, att en inskränkning av densamma, skulle vara till obestridlig skada för revisionsarbetet. De sakkunniga hava i anslutning härtill uttalat, att en utökning av den åt statsrevisionen anslagna tiden under inga förhållanden borde understiga den av resorna förorsakade tidsförlusten, som genomsnittligt torde kunna uppskattas till tre veckor.

Emellertid kan en dylik förlängning av revisionstiden enligt de sakkunnigas mening icke anses tillfyllest. Och de sakkunniga hava på följande sätt närmare angivit de skäl, som ansetts påkalla en förlängning av revisionstiden utöver vad som motsvarar tidsförlusten för inspektionsresorna:

'För alla dem, som antingen själva innehåft revisorsuppdrag eller av annan anledning haft att närmare taga befattning med arbetsförhållandena inom statsrevisionen, torde det vara uppenbart, att trots den synnerligen starka forcering av arbetet, som därstädes förekommer, det icke är möjligt att med nuvarande revisionstid kunna medhinna den allsidiga och grundliga granskning av statsförvaltningens olika grenar, som instruktionen förutsätter och som är den enda, vilken kan tjäna såsom ett tillfredsställande underlag för riksdagens allmänna tillsyn över huru av densamma anslagna medel nyttjas. Ett faktiskt förhållande är, att viktiga delar av förvaltningen icke på länge kunnat ägnas någon eller i varje fall icke annat än en helt flyktig eller endast partiell undersökning. Och på de områden, där revisorerna kunnat företaga en mera ingående granskning, har denna likväl måst inskränka sig till ett påpekande av missförhållanden i enstaka fall, till ett användande av en stickprovsmetod, som föga lämpar sig att giva den översiktliga framställning av tillståndet i förvaltningen, som ursprungligen torde hava avsetts med riksdagens revisorers verksamhet. Detta har varit ett nödtvång, som alldeles särskilt gjort sig gällande i fråga om

granskningen av den statliga verksamhet, vartill medel i riksstaten äro anslagna under »Utgifter för kapitalökning» samt vid revisionen av banko- och riksgäldsverken. Vad speciellt den sistnämnda angår har densamma, sådana förhållandena nu äro, icke kunnat bliva annat än av en mera ytlig art och i varje fall icke helt motsvarat den realprövning av berörda verks skötsel i alla deras olika delar, som revisorernas instruktion synes förutsätta.

På grund härav hava de sakkunniga förordat såsom högst nödvändig en ökning av revisionstiden med den längsta tid, som i öfverrädda riksdagsskrivelse för ändamålet ifrågasatts, eller en månad.

Då de sakkunniga härefter till öfvervägande upptagit frågan om och i så fall vilka förändringar i bestämmelserna angående *revisionstidens början*, som påkallas av den föreslagna förlängningen av revisionstiden, hava de först avvisat den anordningen, att revisionsförrättningen fortfarande skulle taga sin början den 1 oktober och revisionen sålunda icke komma att avslutas förrän den 31 december. En sådan anordning har nämligen syntes de sakkunniga olämplig dels emedan nödig tid för revisionsberättelsernas tryckning och infordrande av förklaringar från vederbörande myndigheter samt dessa förklarings befordrande till trycket icke komme att stå till buds, dels ock med hänsyn till julhelgens infallande under revisionstiden. Den nya revisionsmånaden måste sålunda enligt de sakkunnigas mening förläggas på annat sätt än så, att hela december månad måste tagas i anspråk. I följd härav bleve en ändring i stadgandet om revisionsförrättningens begynnande den 1 oktober nödvändig.

I detta avseende hava de sakkunniga öfvervägt huvudsakligen två olika alternativ, nämligen *antingen* att den nya revisionsmånaden skulle förläggas skild från den nuvarande revisionstiden till augusti månad med uppehåll i revisionsarbetet under september och förrättningens fortsättande under oktober och november *eller* att, såsom i riksdagens förevarande skrivelse närmast ifrågasatts, flytta tidpunkten för revisionsarbetets början till mitten av september, varigenom förrättningen komme att avslutas i mitten av december.

Enligt det första alternativet skulle alltså revisionsförrättningen pågå under tiderna 1—31 augusti och 1 oktober—30 november, och en sådan anordning syntes de sakkunniga erbjuda åtskilliga fördelar. Arbetet inom revisionen skulle därvid bedrivas på ungefär följande av de sakkunniga skisserade sätt.

Augusti månad skulle huvudsakligen användas till inspektionsresor och inspektionsbesök i övrigt. Någon räkenskapsgranskning torde det vid denna tid på året knappast kunna bliva fråga om, då till augusti månad några avslutade räkenskaper väl i allmänhet icke föreläge, åtminstone ej vad beträffade de institutioner, vilkas räkenskapsår numera omfattar tiden 1 juli—30 juni, d. v. s. samtliga myndigheter utom de s. k. affärsdrivande verken. Efter nödiga förberedelser skulle alltså den längre inspektionsresan anträdas omkring den 4 augusti och avslutas omkring den 18. Härefter skulle under de närmast följande dagarna hållas diskussionsplena rörande denna resa, till avdelningarna hänskjutas uppkommande frågor för närmare utredning och plan uppgöras för den kortare resan. Denna skulle under sådana omständigheter kunna företagas omkring den 22 augusti och vara avslutad omkring den 27, varefter återstående tid skulle användas till nya diskussionssammanträden och igångsättande av de ytterligare utredningar, som kunde påkallas. Åtskilliga inspektionsbesök vid

i Stockholm belägna verk och inrättningar torde jämväl kunna företagas under de dagar av månaden, då revisorerna vistades å revisionsorten. Under mellantiden, september månad, borde kanslipersonalen kunna fullfölja och slutföra en god del av utredningsarbetet ävensom eventuellt uppgöra preliminära förslag i åtskilliga ämnen. Ett dylikt arrangemang skulle innebära en betydande vinst, då härigenom till revisorernas sammanträde den 1 oktober det i hög grad tidsödande insamlandet av erforderliga uppgifter och upplysningar i frågor, som av revisorerna upptagits, kunde i avsevärd mån vara undångjort. Revisionstiden oktober—november skulle sedermera kunna mera ostört användas för det egentliga granskningarbetet och för en mindre forcerad prövning av förekommande ärenden än nu vore fallet.

Inspektionsresornas förläggande huvudsakligen till augusti månad skulle innebära en given fördel även ur den synpunkten, att resorna, särskilt de som berörde landets nordligare delar, komme att äga rum under gynnsammare klimatiska förhållanden än nu ofta skedde.

Ehuru således åtskilliga omständigheter talade till förmån för detta alternativ, kunde mot densamma anföras vissa skäl, som gjort, att de sakkunniga efter närmare övervägande funnit sig böra avstå från att förorda detsamma.

Revisionsförrättningens anordnande på detta sätt skulle komma att medföra ökade kostnader dels för revisorernas resor från hemorten till Stockholm och åter, dels för kanslipersonalens avlöande. Då kansliet under september skulle vara i arbete, om än icke så regelbundet som under pågående revisionsförrättning, måste rimligen någon ersättning härför åt detsamma beräknas. Visserligen skulle kunna tänkas genomförandet av detta alternativ utan anordningen med kansliarbetets fortsättande under september, men alternativet skulle enligt de sakkunnigas mening förlora mycket i värde, därest ett dylikt avkopplande av allt arbete under september ägde rum. Emellertid syntes den kostnadsökning, ett förverkligande av ifrågakvarande alternativ skulle medföra, icke komma att ställa sig särskilt betydande.

Vidare kunde mot detta alternativ invändas, att ett avbrott i revisionsförrättningen på en månad givetvis skulle i viss mån förrycka kontinuiteten i arbetet och förflyktiga intrycken av de under inspektionsbesöken gjorda iakttagelserna.

Det starkaste skälet mot det första alternativet låge emellertid däri, att arbetsförhållandena inom jordbruket skulle göra en vistelse i huvudstaden eller i varje fall en frånvaro från hemmet under augusti månad mindre lämplig för jordbruksnäringsens utövare. Enligt vad de sakkunniga trott sig finna, skulle ett förslag med sådan innebörd mötas av föga sympati från denna närings representanter inom riksdagen. Och då ju jordbrukarna städse hade bildat och jämväl i fortsättningen måste komma att bilda ett värdefullt inslag i revisionen, syntes man icke böra ifrågasätta en anordning med avseende å revisionens arbetstid, som för de flesta av dem skulle innebära avsevärda olägenheter.

Under angivna förhållanden har det andra alternativet, revisionstidens förläggande från mitten av september till mitten av december, för de sakkunniga framstått såsom den lämpligaste utvägen till frågans lösning. I avseende härå hava de sakkunniga anført i huvudsak följande.

Till mitten av september månad syntes i flertalet fall de olika verkens räkenskaper komma att föreligga avslutade; i varje fall torde alltid till sagda tid-

punkt tillräckligt räkenskapsmaterial för granskningsarbetets jämna bedrivande redan från början stå till förfogande.

Vid revisionsförrättningens början i mitten av september månad syntes någon kollision med landstingens sammanträden ej behöva förekomma, då landstingen, som toge sin begynnelse den första helgfria måndagen i september, i regel torde vara avslutade på sex dagar d. v. s. senast den 12 september. Skulle i något enstaka fall jämlikt därom lämnad föreskrift i landstingsförrättningen en utsträckning av landstingets sammanträdestid ske med ytterligare högst fyra dagar, kunde detta uppenbarligen icke medföra någon svårighet med hänsyn till revisionsarbetet, då hinder att deltaga däri av sådan orsak givetvis endast kunde komma att beröra en eller annan av revisorerna och äga bestånd allenast några dagar.

I den mån gällande stadganden och föreskrifter rörande politiska och kommunala vals hållande kunde innebära svårigheter för revisionsförrättningens begynnande i mitten av september, neutraliserades berörda svårigheter till en viss grad redan genom den nu medgivna rätten för väljare, som är gift, att genom make utöva sin rösträtt, varjämte i yttersta nödfall en utsträckning av rätten till s. k. valsedelsförsändelse skulle kunna tänkas ske till väljare, vilken innehadde uppdrag såsom en av riksdagens revisorer. De sakkunniga hölle dock före, att möjligheten att av nu berörda anledning några allvarigare olägenheter för revisionens behöriga gång skulle komma att yppa sig vore skäligen ringa.

De sakkunniga hade ej heller i övrigt funnit några förhållanden, som kunde göra, att det andra alternativet för revisionstidens förläggning måste betecknas såsom i något avseende olämpligt. De sakkunniga förordade därför, att tiden för revisionens början bestämdes till den 16 september eller första dagen av september månads senare hälft.

Revisionsförrättningen skulle alltså enligt de sakkunnigas förslag komma att pågå under tiden 16 september—15 december.

Beträffande en sådan förskjutning av tidpunkten för avslutandet av revisionsarbetet skulle visserligen den tid, som stode till buds för tryckningen av berättelserna och införskaffande av myndigheternas förklaringar, minskas med en halv månad. Följden härav syntes bliva, att berättelserna och förklaringarna kunde föreligga färdiga först vid en senare tidpunkt under riksdagen. Så hade även med nuvarande ordning ofta varit fallet. Det förefölle de sakkunniga även vara av mindre vikt, om revisionsberättelserna icke kunde utdelas omedelbart vid kamrarnas första sammanträden. Däremot syntes önskvärt, att innehållet i berättelserna föreläge officiellt tillgängligt, då behandlingen inom vederbörande utskott av Kungl. Maj:ts budgetförslag toge sin början, enär de resultat, till vilka revisorerna vid sin granskning av förvaltningens olika grenar kommit, uppenbarligen kunde få stor betydelse för utskottens ställning till sagda förslag. Det egentliga utskottsarbetet torde i regel icke begynna före den 15 januari, och till denna tidpunkt syntes berättelserna kunna föreligga färdigtryckta, förutsatt att tryckningsarbetet ordnades på ett praktiskt sätt och i möjligaste mån forcerades.

Departement-
chefen.

Bland förslagen att åstadkomma större effektivitet hos statsrevisionen ligger givetvis det närmast till hands, som åsyftar en utsträckning av tiden för revisionsförrättningen. Behovet av en sådan åtgärd är uppenbart, då man betänker den starka utvecklingen av de statliga förvaltningsuppgifterna under det halvsekel, som förflutit, sedan statsrevisionen erhöll sin nuvarande organisation.

De sakkunniga, vilka inom finansdepartementet tillkallats för att verkställa den av riksdagen begärda utredningen, hava nu förordat en förlängning av revisionstiden med en månad. De skäl, som de sakkunniga framfört till stöd för en dylik åtgärd, finner jag övertygande. Jag biträder sålunda de sakkunnigas berörda förslag.

Den förändring i avseende å revisionsförrättningens begynnelsestid, som betingas av nämnda utsträckning av revisionstiden, synes, på sätt de sakkunniga föreslagit, böra så genomföras, att revisionsförrättningen får taga sin början den 16 september eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter.

Förlängningen av revisionstiden kräver ändring i § 72 riksdagsordningen; och hava de sakkunniga framlagt förslag i sådant syfte. Tillika har förslag uppgjorts beträffande den ändring av § 1 i instruktionen för riksdagens revisorer, som skulle erfordras för fastställande av ny begynnelsestidpunkt för revisionen. Den sistnämnda frågan är beroende av den ställning riksdagen slutligen kommer att intaga till spørsmålet om revisionstidens förlängning, vadan förslag i ämnet icke nu torde böra föreläggas riksdagen.

Utkrävandet av konstitutionellt ansvar med anledning av statsrevisionens granskning.

Jag ber härefter att få med några ord beröra den andra av de i 1922 års förenämnda riksdagsskrivelse omförmälda huvudfrågorna, nämligen sättet för utkrävande av konstitutionellt ansvar med anledning av statsrevisionens granskning.

Beträffande detta spørsmål har riksdagen hänvisat till § 107 tredje stycket regeringsformen och § 39 mom. 2 riksdagsordningen samt efter jämförelse av dessa två grundlagsbud uttalat, att ett utkrävande av konstitutionellt ansvar på grundval av statsrevisionens granskning icke för det dåvarande vore möjligt. § 107 regeringsformen innehåller, som bekant, bestämmelser om den s. k. politiska ansvarigheten och reglerar de former, under vilka sådan ansvarighet skall göras gällande. Paragrafens tredje stycke anger förutsättningarna för och innebörden av decharge från ansvarighet av denna art.

Sistberörda grundlagsstadgande, som närmast har avseende på den av konstitutionsutskottet förrättade granskningen av statsrådsprotokollen, har i riksdagsskrivelsen sammanställts med den speciella granskningsbefogenhet med avseende å statsmedlens handhavande, som enligt § 39 mom. 2 riksdagsordningen tillerkänts statsutskottet. Sålunda har framhållits, att, när konstitutionsutskottet granskat ett års statsrådsprotokoll, frågan om den konstitutionella ansvarigheten beträffande i dessa protokoll omförmälda rådslag vore slutbehandlad, även om anmärkning icke framställdes. Vidare har i fråga om statsutskottets granskningsbefogenhet konstaterats, att den sistnämnda utskott tillkommande granskningen skedde på grundval av statsrevisorernas berättelse. Då nu — efter förhållandena vid den tid, då ifrågavarande riksdagsskrivelse beslutades — statsrevisorernas berättelse avsåge en tidsperiod, beträffande vilken

statsrådsprotokollen redan blivit granskade av konstitutionsutskottet vid närmast föregående riksdag, vore det enligt riksdagens mening uppenbart, att en lucka i bestämmelserna om statsrådsansvarigheten här föreläge: statsrevisionens och statsutskottets granskning kunde i regel ej leda till utkrävande av ansvar enligt § 106 eller § 107 regeringsformen, ehuru detta tydligen vore i grundlagarna åsyftat. Det syntes riksdagen ligga i sakens natur, att en rättelse, om möjligt, borde vidtagas med avseende på berörda bristande överensstämmelse mellan olika grundlagsstadganden. Denna rättelse vore ej blott ur konsekvensens och enhetlighetens synpunkt befogad utan syntes även av praktiska behov vara påkallad. Det vore att befara, att konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen i avseende på statsmedlens användning och förvaltning måste bliva ofullständig, så länge utskottet saknade den ledning för sitt omdöme, som av revisorernas berättelse kunde vinnas. Särskilt vore det för utskottet i många fall förenat med synnerliga svårigheter att, innan räkenskaperna avslutats och granskats, pröva, huruvida förordnade utbetalningar av statsmedel överstege beloppet av de anslag, vilka riksdagen i statsregleringen fastställt. För den skull vore det önskvärt att, såsom också grundlagsstiftarna avsett, möjlighet gäves att med ledning av statsrevisionens berättelse upptaga den konstitutionella ansvarsfrågan.

I detta sammanhang torde få framhållas, att omläggningen av budget- och räkenskapsåret medfört, att beträffande förra delen av kalenderåret statsrevisionens berättelse numera kan läggas till grund för dechargen, dock med undantag för de affärsdrivande verken.

Förenämnda sakkunniga hava för sin del uttalat, att förevarande spörsmål icke kunde lösas annorledes än genom en klyvning av dechargens föremål sålunda, att frågan om ansvarsfrihet för åtgärder i mål, som avsåges i § 39 2 mom. riksdagsordningen, skulle slutgiltigt avgöras först vid den riksdag, där revisorernas berättelse föreläge över det räkenskapsår, under vilket ifrågavarande åtgärder vidtagits. Detta innebure exempelvis, att för regeringshandlingar, berörande finansförvaltningen under räkenskapsåret 1 juli 1924—30 juni 1925, dechargefrågan komme att vara svävande till 1926 års riksdag, under det att med nuvarande ordning decharge skulle lämnas redan vid 1925 års riksdag vad beträffar den delen av sagda räkenskapsår, som omfattar tiden 1 juli—31 december 1924. I fråga om de affärsdrivande verken komme dechargen vid 1926 års riksdag att avse hela kalenderåret 1924; uppskovet med ansvarsfrågans definitiva avgörande bleve alltså i denna del något längre än beträffande förvaltningen i övrigt.

Såsom de sakkunniga erinrat, har frågan om betydelsen för dechargen av den statsutskottet enligt § 39 mom. 2 riksdagsordningen tillkommande granskningen inom riksdagen långt tidigare vid upprepade tillfällen dryftats och givit anledning till yrkanden om ändring av hithörande grundlagsbestämmelser. Beträffande det nu föreliggande förslaget förklara de sakkunniga själva, att den föreslagna anordningen vore förbunden med allvarliga olägenheter. För min

Departementschefen.

del är jag icke beredd att nu framlägga något förslag i detta ämne, utan torde frågan få ytterligare övervägas. Det torde bliva anledning återkomma härtill i sammanhang med den tredje av de frågor om statsrevisionen, vari riksdagen begärt utredning, vilken fråga, på sätt jag strax skall angiva, ännu icke är i det utredda skick, att den kan nu föreläggas riksdagen.

Statlig revision av vissa monopolistiska företag.

De sakkunniga hava i sitt betänkande icke framlagt något positivt förslag beträffande anordnandet av en revision ur statsfinansiell synpunkt av de i meranämnda riksdagsskrivelse avsedda monopolistiska företagen. Det har nämligen vid den allenast förberedande undersökning av berörda fråga, som de sakkunniga medhunnit, visat sig, att ett fullständigt och noggrant inträngande i detta spörsmål kräver avsevärd tid och erbjuder stora svårigheter. Ett tillförlitligt bedömande av detta ämne förutsätter bland annat ett ingående studium ej endast av berörda företags nuvarande organisation och verksamhet utan även av åtskilliga spörsmål av såväl offentligträttslig som privaträttslig natur. Det är mig sålunda icke möjligt att i detta avseende nu framlägga något förslag.»

Föredragande departementschefen uppläser härefter ett i enlighet med vad han sålunda anfört inom justitiedepartementet upprättat förslag till ändrad lydelse av § 72 riksdagsordningen samt hemställer, att förslaget måtte framläggas för riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

N. Cervin.