

Nr 60

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av utredning angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet m.m.

Reformer beträffande riksdagens revisorer har inom riksdagen aktualiserats i två sammanhang under de senaste åren.

I sin berättelse över 1965 års granskning av statsverket upptog riksdagens revisorer som § 1 en framställning som berörde revisionens konstitutionella ställning. Paragrafen hänvisades till konstitutionsutskottet.

På hemställan av konstitutionsutskottet beslöt vidare riksdagen 1966 att låta verkställa utredning angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet. Den kommitté som tillsattes för detta ändamål avlämnade först ett delbetänkande hösten 1966 och därefter ett slutbetänkande våren 1967. Båda hänvisades i huvudsak till konstitutionsutskottet.

Utskottet har ansett sig böra i ett sammanhang pröva alla de frågor som sålunda hänskjutits till dess övervägande. Sedan samtliga tre ärenden i detta syfte uppskjutits till denna session, får utskottet härmed avge ett gemensamt utlåtande i ämnet.

Till detta utlåtande fogas

som *bilaga 1* ett av utskottet upprättat förslag till ny instruktion för riksdagens revisorer;

som *bilaga 2* förutnämnda utrednings första betänkande;

som *bilaga 3* remissyttranden som utskottet inhämtat över detta betänkande; och

som *bilaga 4* utredningens andra betänkande.

1 § i 1966 års revisionsberättelse angående statsverket

I denna paragraf har revisorerna upptagit frågan om riksdagsrevisionens förhållande till den under Kungl. Maj:t bedrivna revisionsverksamheten. Efter att ha redogjort för bl. a. förhållandena i vissa andra länder anför revisorerna:

Härutinnan må erinras om att riksdagen enligt svensk budgeträtt ensam har befogenhet att utöva beskattningsmakten. Det tillkommer vidare riksdagen att på riksstaten anvisa de anslag som erfordras för att täcka statsverkets utgiftsbehov. Dessa medel ställes till Kungl. Maj:ts förfogande och disponeras först i andra hand av vederbörande myndigheter, sedan Kungl.

1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1967. 5 saml. 2 avd. Nr 60*

Maj:t lämnat tillstånd därtill i form av s. k. regleringsbrev. Varken Kungl. Maj:t eller de egentliga förvaltningsorganen får emellertid utnyttja riksstatsanslagen efter gottfinnande utan skall i sina verkställighetsåtgärder noga iakttaga de villkor som riksdagen förbundet med anslagsanvisningen och riksstatens upprättande över huvud taget. Det synes mot bakgrunden härav vara både naturligt och korrekt att den grundläggande kontrollen av statsmedlens användning förbehålles riksdagen.

Som tidigare berörts har de centrala ämbetsverken i vårt land en formellt självständig ställning. Detta innebär bl. a. att de inom ramen för gällande bestämmelser har att fatta sina beslut efter eget bedömande och på eget ansvar. Icke sällan händer emellertid att de underställer Kungl. Maj:t sina beslut för prövning och godkännande. Understundom tar också vederbörande departement aktiv del i det arbete som föregår ett ämbetsverks beslut. I båda dessa fall är det som regel fråga om upphandling av olika förnödenheter eller om byggnadsverksamhet, d. v. s. ärenden av det slag att de normalt leder fram till stora anspråk på anslagsmedel. Angivna förhållande torde vara ytterligare ett starkt skäl för att den förenämnda kontrollen bör anknytas till riksdagen, då den ju eljest icke helt kan täcka det statliga förvaltningsområdet.

Gentemot det sist anförda kan måhända invändas, att riksdagen genom den granskning av statsrådsprotokollen som verkställes av konstitutionsutskottet och som torde vara unik för vårt land alltid har möjlighet att pröva lagligheten och ändamålsenligheten av i varje fall de beslut som fattas i regeringsärenden. Denna prövning är dock, icke minst såsom praxis utvecklats sig, av helt annan karaktär än den rent revisionella kontrollen av statsverksamheten. Konstitutionsutskottets befogenheter härutinnan kan därför icke anses försvaga det behov av en koncentration av den statliga revisionen till ett riksdagens organ som enligt det ovan förda principresonemanget visats föreligga.

Frågan har emellertid icke blott en principiell utan även en praktisk sida. Genom den olikhet som föreligger såväl i konstitutionell ställning som i personalorganisation och verksamhetsformer kan en viss arbetsfördelning sägas ha utbildats mellan riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. Något organiserat samarbete mellan de båda revisionsorganen förekommer likväl icke, trots att de granskningsuppgifter de fått sig anförtrodda i väsentliga avseenden nära sammanfaller. Bortsett från risken för dubbelarbete innebär detta en mindre ändamålsenlig disposition av de personalresurser som står till förfogande för förvaltningskontrollen. En kraftsamling med åtföljande effektivisering av verksamheten vore på ett helt annat sätt möjlig, om den statliga revisionen vore enhetlig och icke splittrad på två händer. En dylik samordning skulle även för de granskade myndigheterna medföra bestämda fördelar.

Flera tungt vägande skäl av både principiell och praktisk innebörd kan alltså åberopas för att den statliga revisionen i vårt land bör koncentreras till ett enda organ, underställt riksdagen och bedrivande sin verksamhet på dess vägnar. Enklast skulle detta syfte uppnås om riksrevisionsverket omvandlades till ett riksdagens verk med av riksdagen utsedd särskild styrelse.

Icke minst med hänsyn till den föreliggande frågans konstitutionella aspekter bör den, innan något beslut däri fattas, självfallet underkastas noggrann prövning. Erinras må att de konstitutionella spörsmålen för närvarande är föremål för överväganden i ett vidare sammanhang. Det synes dock

föga troligt att därvidlag något större utrymme kan beredas frågan om den statliga revisionens ställning och organisation. På grund härav synes för ändamålet särskilda sakkunniga böra tillkallas.

Över denna paragraf har remissyttranden avgetts av JK, som hänvisat till övervägandena i författningsfrågan, och av riksrevisionsverket och statskontoret, vilka avstyrkt revisorernas framställning.

Beträffande det närmare innehållet i revisorernas framställning och remissyttrandena hänvisar utskottet till 1966 års riksdagstryck.

Utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet

Vid 1965 års riksdag väcktes en motion angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet. Utlåtande över densamma avgavs av utskottet vid nästföljande riksdag (nr 1). Som bilaga fogades därvid ett remissyttrande av 1965 års revisorer. Utskottet anförde:

I förevarande motion, vilken väcktes föregående år och då uppsköts till innevarande riksdag, hemställs dels om en utredning rörande åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet, dels om vissa omedelbara reformer, avseende revisorssuppleanternas ställning och utformningen av de för revisionen gällande särskilda ersättningsreglerna. I yttrande över motionen har 1965 års revisorer uttalat, att de i likhet med motionären anser det påkallat att en särskild utredning tillsätts för att behandla ifrågasvarande problemkomplex. Revisorerna har gett ett flertal exempel på konkreta frågor, som bör övervägas av en sådan utredning.

Det är uppenbart, att den verksamhet, som bedrivs av riksdagens revisorer, har fått en ständigt ökande betydelse genom den offentliga förvaltningens starka expansion under de senaste decennierna. Som författningsutredningen framhöll kan revisorerna verka inte bara som ett värdefullt komplement till den under regeringen sorterande revisionsverksamheten utan även utgöra en viktig informationskälla för riksdagen beträffande förhållandena inom statsförvaltningen. Att revisionen år 1949 ombildades från ett organ för en tidsbestämd revisionsförrättning till ett permanent arbetande riksdagens verk framstår med hänsyn härtill som en naturlig följd av utvecklingen. Otvivelaktigt är emellertid att revisionen ännu inte erhållit en sådan uppbyggnad och sådana verksamhetsformer, som svarar mot arbetsuppgifternas vikt. Som framhållits både av författningsutredningen och av 1965 års revisorer i deras yttrande över föreliggande motion brister revisionen idag åtskilligt i effektivitet. Det är enligt utskottets mening högst angeläget, att möjligheterna att åstadkomma en mera tillfredsställande ordning noga övervägas. Utskottet vill därför tillstyrka, att en utredning kommer till stånd rörande möjligheterna att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet.

Den förordade utredningen bör verkställa en allmän översyn av revisionens organisation och verksamhetsformer. Därvid bör de olika uppslag och synpunkter särskilt prövas, som framförts av författningsutredningen och av 1965 års revisorer i deras yttrande i detta ärende. Denna prövning bör emellertid ske helt förutsättningslöst; utskottet är sålunda inte berett att nu uttala sig om tanken på att ombilda revisionen till ett utskott men fin-

ner tydligt, att åtskilliga problem kan visa sig förenade med en sådan lösning. Utredningen bör särskilt undersöka i vad mån reformer är möjliga inom gällande grundlagsbestämmelsers ram. Utskottet har för sin del på grundval av vad som framkommit i ärendet erhållit uppfattningen, att goda möjligheter finns att åstadkomma förbättringar utan grundlagsändringar, men att vissa sådana torde böra ske.

Frågorna om revisorssuppleanternas ställning och om utformningen av de för revisionen gällande särskilda ersättningsreglerna, där motionären hemställt om omedelbara reformer, bör enligt utskottets mening prövas av utredningen.

Ifrågavarande utredning bör enligt utskottets mening lämpligen, liksom riksdagens organisationsutredning, tillsättas av talmanskonferensen. Den bör bedriva sitt arbete med sådan skyndsamhet, att förslag till de reformer, som är möjliga utan grundlagsändring, kan behandlas vid höstsessionen av årets riksdag och genomföras från och med år 1967.

Utskottet vill slutligen anteckna, att riksdagens revisorer i sin till årets riksdag överlämnade berättelse angående granskningen av statsverket upptagit frågan om revisionens förhållande till riksrevisionsverket. Denna punkt i berättelsen har hänvisats till konstitutionsutskottet, som kommer att upptaga den till behandling först under höstsessionen. Det angivna spørsmålet bör enligt utskottets mening inte beröras av den nu förordade utredningen.

Sedan riksdagen bifallit utskottets hemställan tillsattes den begärda utredningen av talmanskonferensen den 29 mars 1966. Till ledamöter utsågs ledamoten av första kammaren herr Emil Näsström samt ledamöterna av andra kammaren herrar John Lundberg, Sigfrid Löfgren, Per-Eric Ringaby och Sten Wahlund. Utredningen antog benämningen utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet och utsåg herr Näsström till ordförande.

Hösten 1966 avgav utredningen ett delbetänkande, upptagande frågorna om suppleants medverkan i revisionsarbetet och om sättet för redovisning av granskningens resultat. Över detta betänkande inhämtade utskottet remissyttranden av JO och JK. Både betänkandet och yttrandena återfinns som nämnts som bilagor till detta utlåtande.

Våren 1967 avlämnade utredningen sitt slutbetänkande. Det innehåller följande sammanfattning av förslagen i båda betänkningarna:

A. Åtgärder som kräver grundlagsändring

1. Den nuvarande revisorsinstitutionen ombildas till ett riksdagens revisionsutskott, organiserat på tre avdelningar. Närmare förslag i ämnet torde få framläggas i den ordning riksdagen bestämmer.

B. Åtgärder som kan genomföras omgående

1. De för revisorerna utsedda suppleanterna beredes tillfälle att, på motsvarande sätt som nu suppleanterna i utskotten, aktivt medverka i det löpande arbetet.

2. Verksamhetsformerna omlägges sålunda:

a) Varje ärende som upptages till granskning slutbehandlas och slutredovisas fortlöpande.

b) Samma tillvägagångssätt tillämpas vare sig granskningen avser statsverket eller riksdagens förvaltningsorgan.

c) Revisorerna tillerkännes befogenhet att själva inhämta remissyttrandet över de vid granskningen gjorda iakttagelserna.

d) Riksbankens och riksgäldskontorets specialrevisioner ålägges skyldighet att till revisorerna avlämna årliga revisionsberättelser m. m.

e) Revisorernas hänvändelser till riksdagen i konkreta granskningsärenden begränsas till sådana fall då särskild åtgärd från riksdagens sida bedömes vara erforderlig.

f) De nuvarande revisionsberättelserna ersättes av en verksamhetsberättelse, innehållande en översiktlig redogörelse för det samlade granskningsarbetet under ifrågakvarande år.

3. Revisorernas kansli får i princip samma uppbyggnad som konstitutionsutskottets och statsutskottets kanslier, vilket innebär följande:

a) Kanslichefen jämställs med sekreteraren.

b) Avdelningsdirektör jämställs med avdelningssekreterare (föredragande).

c) Varje avdelning förstärkes med en biträdande revisionstjänsteman i någon av alternativlönegraderna Ae 24—28.

d) Ytterligare tillkommer en tjänst som kanslist i högst lönegrad Ae 17.

4. Ny instruktion för revisorerna fastställs av riksdagen.

5. Viss bestämmelse i lagen den 30 juni 1934 för Sveriges riksbank upphör att gälla.

6. Viss ändring vidtages i kungörelsen 1949: 357, vilket erfordrar beslut av Kungl. Maj:t.

7. Förslagen under förevarande avsnitt avses skola genomföras fr. o. m. den 1 juli 1967, dock att tidpunkten för de åtgärder som förutsättes i punkterna 3. a) och b) får bli beroende av vederbörliga förhandlingar.

Utskottet hänvisar beträffande utredningens överväganden till bilagorna 2 och 4.

Utskottet

Riksdagens revisorer och deras verksamhet blev senast åren 1948—1949 föremål för en allmän översyn och ganska genomgripande reformer. Huvudinnehörden av riksdagens då fattade beslut var att revisionen förvandlades från att ha varit ett organ för en tidsbestämd revisionsförrättning till att bli ett riksdagens verk med en i princip kontinuerlig verksamhet året om och ett fast kansli. Under de följande åren har revisionen vid flera tillfällen varit föremål för reformkrav. Den behandlades av författningsutredningen, som föreslog flera viktiga reformer. Vid 1965 års riksdag väcktes en motion med hemställan om dels vissa omedelbara reformer beträffande revisionen, dels en allmän översyn av denna och dess arbetsformer i syfte att åstadkomma en effektivisering. I sitt i början av nästföljande riksdag avgivna utlåtande över denna motion hemställde utskottet, att riksdagen måtte uppdra åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning rörande åt-

gärder för effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet. Utskottet uttalade att det är otvivelaktigt att revisionen ännu inte fått en sådan uppbyggnad och sådana verksamhetsformer som svarar mot arbetsuppgifternas vikt. Sedan riksdagen bifallit utskottets hemställan, tillsattes en kommitté för uppgiften i fråga i mars 1966. Denna har därefter slutredovisat sina överväganden och förslag i två betänkanden. Det första avsåg delfrågorna om revisorssuppleanternas ställning och sättet för redovisning av granskningens resultat. Det har hänvisats till utskottet utom i vad avser revisionskostnader, varmed torde få förstås de eventuella budgetmässiga konsekvenserna. Betänkandet avgavs hösten 1966, men dess behandling uppsköts till innevarande år, då utskottet ansåg sig böra behandla samtliga frågor rörande revisionen i ett sammanhang. Det andra och sista betänkandet avgavs våren detta år och behandlar revisionens konstitutionella ställning, revisionen av riksdagens förvaltningsorgan och personalorganisationen. Det har hänvisats till utskottet i förstnämnda del. Då personalorganisationen är en konsekvens av arbetsuppgifterna och inte kan prövas fristående därifrån, redovisar utskottet sina slutsatser i detta hänseende. Utskottets överväganden har lett till att gällande instruktion för revisorerna bör ersättas med en ny. Förslag härutinnan framläggs av utskottet. Det ansluter nära till det utkast som utredningen fogat som bilaga till sitt andra betänkande.

I detta sammanhang har utskottet även behandlat en paragraf i 1965 års revisorers berättelse angående granskningen av statsverket, avseende revisionens konstitutionella ställning. Revisorerna uttalade sig där för en utredning åsyftande att ställa hela den statliga revisionen under riksdagens överhöghet, närmast genom omvandling av riksrevisionsverket till ett riksdagens verk.

De frågor som utskottet har att behandla kan sammanfattningsvis sägas gälla fyra större frågeställningar: riksdagsrevisionens konstruktion, dess arbetsformer, förhållandet mellan den och den statliga revisionen i övrigt samt konsekvenserna i personalhänseende av utskottets ställningstaganden.

Utskottet tar först upp de frågor som sammanhänger med *revisionens konstruktion*. Den grundläggande principfrågan är om revisionen skall förbli ett riksdagens verk eller om den skall, på sätt utredningen föreslagit, omvandlas till ett utskott. Bakomliggande spørsmål gäller vilka principer som bör tillämpas vid rekryteringen av revisorer; om uppdrag som revisor skall betraktas som en huvudsyssla eller som en bisyssla; hur lång den normala mandattiden bör vara; hur ersättningsreglerna bör utformas; vilken ställning revisorssuppleanterna bör inta; och slutligen hur många revisorerna och deras suppleanter bör vara. Vissa av dessa frågor är reglerade i grundlag. Omvandling av revisionen till ett utskott kräver grundlagsändring liksom en ökning eller en minskning av revisorernas eller suppleanternas antal. Mandattiden är i riksdagsordningen fastställd till ett år,

men praxis i fråga om omval är viktigare än den formella valperioden. Övriga nyss nämnda frågor berörs inte av grundlagsregler.

Alla de frågor som här angetts har ett intimt samband inbördes. Det sätt varpå de besvaras har avgörande betydelse för revisionens effektivitet. Den kritik som framförts mot den nuvarande ordningen kan sammanfattas i tre punkter. Den har väsentligen gällt *att* revisorerna i praxis genomgående utses efter anciennitet inom riksdagens partigrupper, *att* mandattiden endast är två eller tre år till följd av de omvalsprinciper som grupperna tillämpar och *att* revisorsuppdrag nästan alltid utgör en bisyssla vid sidan av uppdrag som ordinarie ledamot i ett utskott.

Det framstår för utskottet som uppenbart att en verklig effektivisering av revisionen inte kan förverkligas om nuvarande förhållanden i här nämnda tre hänseenden blir bestående. Det är utskottets övertygelse att revisionens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina med den offentliga förvaltningens tillväxt alltmer både vanskliga och betydelsefulla uppgifter är på ett avgörande sätt beroende av de enskilda revisorernas personliga insatser.

En förbättring i förhållande till nuläget förutsätter inte att samtliga de tre förhållandena ändras som sålunda varit de främsta föremålen för kritik och reformkrav. Utredningen har emellertid åsyftat att få till stånd en ändring i samtliga tre hänseenden. Genom revisionens omvandling till ett utskott skulle den nuvarande rekryteringen efter anciennitet upphöra, och uppdraget skulle liksom övriga utskottsuppdrag bli en huvudsyssla och den normala mandattiden skulle bli längre än för närvarande. Även andra synpunkter har anlagts på utskottsstrukturen liksom det uppmärksammas att denna nödvändiggör ytterligare överväganden av konstitutionell natur. Utredningen avser att dessa skall ske i lämplig form sedan riksdagen tagit ställning i principfrågan. Med hänsyn härtill kommer utskottet i det följande att granska förslaget utifrån de effektivitetssynpunkter som i första hand varit bestämmande för utredningen och inte från konstitutionella synpunkter. Utskottet vill emellertid anteckna, att de sistnämnda inrymmer väsentliga principiella aspekter. Att inrätta ett revisionsutskott innebär att öppna en direkt förbindelseväg mellan riksdagen och den Kungl. Maj:t underställda statsförvaltningen, något som hittills varit främmande för grundlagarna som i stället anvisar särskilda former för sådana kontakter, med Kungl. Maj:t som förmedlare (46 § riksdagsordningen).

Vid valet mellan verksformen och utskottsalternativet måste enligt utskottets mening — om sålunda de konstitutionella aspekterna lämnas åt sidan — revisionsarbetets karaktär och omfattning tillmätas avgörande betydelse. Att arbetet väsentligt avviker från riksdagsutskottens ordinära göromål behöver inte närmare utvecklas. Den enda uppgift av större omfattning som kan jämföras är konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen enligt de särskilda grundlagsstadgandena därom. Arten av dessa båda granskningsuppgifter är emellertid olika liksom syftet och

de yttre formerna. Vad beträffar revisionsarbetets omfattning är det vidare uppenbart att ett utskott knappast skulle kunna handha nämnvärda uppgifter därutöver. Detta har utredningen också förutsett; ändamålet med reformen skulle eljest lätt kunna förfelas. Utredningen förklarar visserligen att den inte står främmande för tanken, att vissa motioner skulle kunna hänvisas till det föreslagna revisionsutskottet, men arbetsbördan skulle uppenbarligen inte påverkas nämnvärt därav.

Utskottet har funnit sig inte kunna tillstyrka att ett revisionsutskott inrättas på sätt utredningen föreslagit. Över huvud synes det utskottet innebära att sätta målet för högt att söka på en gång genomföra ändrade rekryteringsprinciper, längre mandattid och revisionsuppdragets omvandling till en huvudsyssla som i princip utesluter ett fast engagemang i något av de ordinarie ständiga utskotten. Det skulle sannolikt bereda utomordentliga svårigheter att förverkliga en sådan målsättning. Utskottet har sålunda svårt att föreställa sig att en önskvärd rekrytering till revisionen kan åstadkommas om revisorerna nödgas för en längre följd av år avstå från att delta i utskottsarbetet. Det bör uppmärksammas att, om ett revisionsutskott skall medföra de fördelar som avses, ledamöterna även måste bli förhindrade att följa ett annat utskott som suppleanter. Placering i detta utskott skulle i så fall betraktas som att i viss mån bli ställd utanför det egentliga riksdagsarbetet.

Det måste sålunda förutses att ett revisionsutskott skulle få med avseende på ledamöternas rekrytering och deltagande i arbetet följa andra normer än dem som tillämpas inom de nuvarande ständiga utskotten. Som en följd därav har utskottet inte kunnat finna att några sådana fördelar skulle kunna vinnas genom revisionens omvandling till ett utskott, att en fortsatt prövning av de konstitutionella aspekterna på denna lösning bör ske på sätt utredningen förordat.

Det synes emellertid utskottet fullt möjligt att åstadkomma en väsentlig effektivisering av revisionen med bibehållande av nuvarande organisationsform. Det torde dock vara ofrånkomligt att göra avkall på önskemålet att varje revisor skall ha detta uppdrag som sin huvudsyssla inom riksdagen. Detta bör inte hindra att en bättre ordning än den nuvarande ernås. Ingen kritik har veterligen riktats mot exempelvis riksbanksfullmäktiges eller riksgäldsfullmäktiges funktionssätt. Konstruktionen av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor ger ytterligare ett exempel från senaste år på att viktiga uppgifter befunnits kunna handhas vid sidan av utskottsarbete.

Enligt utskottets uppfattning bör den eftersträfvade reformen beträffande revisorerna förverkligas genom att dessa jämföras med fullmäktige. De som närmast kommer i blickfältet är riksgäldsfullmäktige. Revisorernas arbetsbörda och verksamhetens förläggning delvis till tiden mellan riksdagens sessioner gör en sådan jämförelse välmotiverad.

Av grundläggande betydelse är enligt utskottets mening, att revisorerna inte vidare tillsätts på grund av anciennitetshänsyn. Att de liksom fullmäktige utses med hänsyn till intresse, erfarenhet och lämplighet i övrigt framstår för utskottet som det kanske mest angelägna.

Liksom fullmäktige bör revisorerna också utses för tre år med möjlighet till omval. Denna mandatperiod överensstämmer även med vad grundlagberedningen i sitt innevarande år avgivna betänkande föreslagit som valperiod för en enkammarriksdag.

Även ersättningsreglerna bör utformas i enlighet med vad som gäller för fullmäktige. Den rätt till avdrag vid beskattningen, som föreligger enligt 33 § kommunalskattelagen för revisor bosatt utanför huvudstaden, bör sålunda avskaffas. Vid fastställandet av arvodets bruttobelopp bör fullmäktige arvoden beaktas ävensom deras förändringar sedan 1949, då den nuvarande ersättningen till revisorerna fastställdes. Utskottet har funnit att till revisor bör utgå samma arvode som till riksgäldsfullmäktige eller 8 400 kronor per år. Enligt de för fullmäktige tillämpade principerna bör vidare utgå tilläggsarvoden till avdelningsordförande och, med något högre belopp, till revisionens ordförande som förutsätts även vara avdelningsordförande. Utskottet föreslår att ordförande erhåller 3 000 kronor, annan avdelningsordförande 2 000 kronor.

Av jämförelsen med fullmäktige följer även att antalet revisorer och suppleanter inte bör höjas utöver nuvarande antal. Å andra sidan är inte heller en sänkning av antalet motiverad med hänsyn till arbetsuppgifternas omfattning och beskaffenhet. Bibehållandet av det jämna talet tolv understryker vikten av att liksom hittills eftersträva samstämmighet inom revisionen. Något skäl att införa udda antal föreligger inte här, och det har inte heller föreslagits av grundlagberedningen.

Beträffande revisorssuppleanternas ställning delar utskottet utredningens mening, att de bör ges möjligheter att löpande följa revisionsarbetet och även att inträda vid förfall för ordinarie revisor som ej är varaktigt. Utskottet förordar emellertid, av hänsyn till revisionsarbetets effektiva bedrivande, en särskild bestämmelse om att suppleant som inträtt vid behandlingen av visst ärende skall följa detta till slutbehandlingen och att på motsvarande sätt en ordinarie revisor inte får ersättas av suppleant i ärende vid vars tidigare behandling han deltagit. Skillnaden mellan arten av revisionens och utskottens arbete synes motivera dessa bestämmelser, som väl också skulle som regel iaktas i praxis även om de inte intas i instruktionen. Vid vilken tidpunkt det skall anses, att den formella handläggningen av ett »ärende» påbörjats, torde inte innebära några svårigheter att bestämma i praktiken. Närmare föreskrifter kan lämnas i revisorernas arbetsordning. Beträffande ersättning till suppleanterna bör samma regler gälla som inom riksgäldsfullmäktige. De bör sålunda erhålla ett fast arvode av 1 200 kronor.

Utskottet övergår härefter till de frågor som avser *revisionens arbetsformer*. De gäller arbetets inriktning och syfte, avdelningssystemet, inspektionsverksamheten, principerna för inhämtande av förklaringar och andra yttranden, sättet för redovisningen av arbetet, formerna för revisorernas framställningar samt riksdagsbehandlingen av ärenden från revisionen.

Om revisorernas arbetsuppgifter och inriktningen av deras verksamhet anför utredningen väsentligen följande. Inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten, vilken får förutsättas i första hand ta sikte på frågor av principiell och generell innebörd, bör det enligt utredningen vara en huvuduppgift för revisorerna att närmare undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder genom att ställa den sakliga effekten av myndigheternas medelsdispositioner i relation till nedlagda kostnader. Revisorerna bör därvid peka på möjligheter till besparing eller till rationalisering eller till en allmän förbättring av förvaltningsarbetet. Utillfredsställande förhållanden bör påtalas, men granskningens syfte bör inte vara att framför allt finna fel utan främja en sådan inriktning av verksamheten, att en god hushållning med statens medel åstadkoms. Frågan i vad mån samhällsutvecklingen eller andra omständigheter gjort vissa statliga åtaganden mindre angelägna eller rent av föråldrade synes därvid vara förtjänt av särskild uppmärksamhet. Utredningen uttalar vidare, att riksdagen kan ha intresse av att bli informerad om utfallet av en viss reform eller om tillståndet inom något aktuellt förvaltningsområde, även om anledning till särskilda påpekanden inte föreligger. Sådan granskning i rent upplysande syfte bör i lämplig omfattning beredas plats på revisorernas arbetsprogram.

Utskottet kan i stort sett godta denna beskrivning av revisorernas funktioner. Möjligen bör ytterligare något understrykas den vikt som revisionsarbetet kan ha för riksdagens information. Den möjlighet till insyn i det praktiska förvaltningsarbetet som revisionen innebär är inte bara av stort värde för de enskilda riksdagsmän, som deltar i arbetet, utan leder också till att revisionen bör verka som en viktig informationskälla för riksdagen i dess löpande arbete. Att revisorerna i sin verksamhet helt skall inrikta sig på sakrevision och inte i någon mån ingå på räkenskapsgranskning av traditionell art är självfallet. Utvecklingen efter 1949 visar också klara strävanden att uppta spörsmål av mera principiell karaktär. Dessa bör enligt utskottets mening fortsättas. Ingen invändning synes sålunda kunna resas mot att revisorerna något nedbringa det antal ärenden som för närvarande brukar slutredovisas varje år — mellan 30 och 40 — för att därigenom bereda tid och arbetsresurser för att varje år ta upp någon större principfråga av allmänt intresse. Enligt vad utskottet erfarit gör sig liknande synpunkter också gällande inom revisionen.

Avdelningssystemet har visat sig utgöra en lämplig anordning för huvuddelen av det förberedande arbetet. De tre avdelningarna bör därför behållas och gärna komma till uttryck i instruktionen, något som också motive-

ras av utskottets förslag i fråga om tilläggsarvodet till avdelningsordförande.

Beträffande det praktiska revisionsarbetet i övrigt har utskottet endast något stannat inför inspektionsverksamheten. Resor och besök hos myndigheter utgör en viktig del av revisorernas arbete. Enligt utskottets mening är detta inslag inte bara ett naturligt led i själva revisionsarbetets genomförande utan också högst värdefullt från allmänna informationssynpunkter och för att vidga revisorernas erfarenheter och perspektiv. En utökning av inspektionsverksamheten, måhända genom dubblering av den nuvarande gemensamma revisionsresan i juni månad med motsvarande på hösten, skulle för utskottet framstå som en önskvärd utveckling. Det måste emellertid också uppmärksammas att suppleanternas aktivering medför vissa problem av praktisk natur. Även dessa bör, om reformen beträffande deras ställning skall ha verklig betydelse, få medfölja på revisionsresorna. Antalet deltagare bör emellertid endast i undantagsfall vara högre än tolv jämte kanslipersonal. De hittillsvarande gemensamma resorna torde därför komma att få delas på två parallella.

I fråga om inhämtande av yttranden, redovisning av ärenden och utskottsbehandling har utredningen i huvudsak föreslagit följande. Den nuvarande årliga berättelsen den 15 december skall slopas. I stället skall ärendena slutföras successivt vart för sig. Revisorerna skall ges befogenhet att inhämta förklaringar och remissyttranden i ärendena. En följd härav kommer att bli att åtskilliga ärenden inte behöver föras vidare till riksdagen utan kan avslutas hos revisorerna själva på grundval av erhållna upplysningar. I fråga om de ärenden som fullföljs föreslås ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning. Framställning skall sålunda göras till riksdagen och utskottsbehandling ske i vanlig ordning genom det av ärendet närmast berörda fackutskottet. I början av varje riksdag skall revisorerna slutligen avge en allmän verksamhetsberättelse för det gångna året, med korta redogörelser för handlagda ärenden.

Utskottet finner de förslag utredningen sålunda framlagt vara sakligt välgrundade och ägnade att i väsentlig mån effektivisera och modernisera revisionen. Årets revisorer har också redan börjat att i vissa hänseenden omlägga arbetsformerna i den riktning som utredningen förordat.

Utskottet tillstyrker sålunda utredningens förslag. I fråga om enskildheterna inskränker sig utskottet till att understryka vikten av att inhämtande av yttranden blir ett normalt led i revisorernas arbete, så att det efterföljande inhämtande av förklaringar över revisorernas »anmärkningar», som 72 § riksdagsordningen föreskriver, normalt blir mera av en formalitet. Årsberättelsen bör utformas efter mönster av riksdagens ombudsmäns berättelser och bör inom riksdagen behandlas av konstitutionsutskottet, med hänsyn till revisionsfunktionens konstitutionella karaktär.

I ett hänseende har utskottet funnit sig böra gå utöver utredningens förslag. Detta sammanhänger delvis med att utskottet ställt sig avvisande till

att omvandla revisionen till ett utskott. En fördel från revisorernas synpunkt, som hade följt av detta förslag, hade varit att de kunnat kommunicera direkt med riksdagen. Deras framställningar till riksdagen avser regelmässigt, i den mån de påkallar något riksdagens beslut, att skrivelse skall avlåtas till Kungl. Maj:t om viss fråga. Utskottet har övervägt om revisorerna bör ges rätt att vända sig direkt till Kungl. Maj:t. Härvid har särskilt beaktats att riksdagens ombudsmän alltsedan institutionen inrättades 1809 haft sådan befogenhet och att denna alltid ansetts vara av stort gagn. Utskottet anser att motsvarande rätt bör ges även åt revisorerna. Riksdagsbehandlingen av framställningar från revisorerna bör emellertid inte avskaffas utan endast ytterligare en handlingsmöjlighet öppnas för revisorerna. Utskottet har närmast tänkt sig att revisorerna skall kunna vända sig direkt till Kungl. Maj:t med sådana framställningar, som utan att innefatta direkt kritik mot en myndighet åsyftar att viss fråga skall uppmärksammas eller utredas, att vissa bestämmelser bör ändras eller liknande. Ärenden av sådant innehåll har varit talrika i revisorernas berättelser från de senare år som utskottet studerat.

Utskottet tar så upp framställningen av 1965 års revisorer rörande *förhållandet mellan riksdagens revisorer och den statliga revisionen i övrigt*. Beträffande innehållet och syftet hänvisas till vad förut nämnts.

Enligt utskottets mening bör det inte i detta sammanhang, där det gäller att vidta åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet, övervägas att utsträcka riksdagens befogenheter på ifrågavarande område. Den angelägna uppgiften är att få den nuvarande revisionen att fungera på ett mera tillfredsställande sätt än som nu allmänt anses vara fallet. Den bör uppfattas och verka som ett riksdagens självständiga komplement till den verksamhet som under Kungl. Maj:t bedrivs av riksrevisionsverket. Med hänsyn till de båda verkens helt annorlunda konstruktion torde några kompetenskonflikter inte uppkomma i praktiken. Skulle utvecklingen leda till gränsdragningssvårigheter eller andra praktiska problem bör frågan om relationerna mellan riksdagens och Kungl. Maj:ts revision då upptas till prövning, med beaktande av de synpunkter revisorerna anfört i sin förevärande framställning.

Utskottet har vidare att ange de *konsekvenser i personalhänseende* som dess ställningstaganden medför. Utredningen har framlagt ett preciserat förslag, som bygger på en jämförelse bl. a. med konstitutionsutskottets personalorganisation och som också upptar lönegradsuppgifter. Utskottet har ansett sig böra avstå från att anställa några jämförelser mellan revisorernas kansli och andra inom riksdagen förefintliga och uttalar sig inte heller om lönegradsfrågor som ju måste bli föremål för förhandlingar.

Utskottet finner det uppenbart att en förstärkning av revisorernas kansli måste ske, om den effektivisering av arbetet skall förverkligas som de förut angivna reformerna avser att möjliggöra. Att envar av de tre avdelningssekreterarna bör få ett biträde synes nödvändigt för en rationell arbetsordning. Det måste vara angeläget att avlasta dem enklare göromål för att möjliggöra en koncentration på de mera kvalificerade uppgifterna. Därutöver synes också en förstärkning böra ske av revisionens utredande personal. Utskottet har gjort bedömningen att den arbetsomläggning, som förordats i det föregående, inte behöver nu föranleda, att de biträden som ställs till avdelningssekreterarnas förfogande blir av den typ som utredningen förordat, utan att en erforderlig avlastning bör kunna åstadkommas genom att varje avdelning tillförs en befattning på en nivå motsvarande förste kanslist. Härvid har utskottet främst beaktat, att dess förslag, som framgått av vad ovan anförts, inte åsyftar att revisorerna skall uppta flera ärenden årligen än som hittills skett. Snarare har utskottet tänkt sig en viss minskning av antalet ärenden och framför allt att vissa större och mera principiella uppgifter skall kunna upptas. Detta motiverar en förstärkning på högre nivå. Utskottet — som alltså inte ingår på de nuvarande kanslichefs- och avdelningsdirektörsbefattningarna — har funnit sina överväganden i dessa hänseenden böra leda till att en högre tjänst inrättas, mellan kanslichefen och avdelningssekreterarna.

Som en följd av de förändringar som sålunda föreslås bör en *ny instruktion för riksdagens revisorer* antas. Ett utkast härtill har utarbetats av utredningen. Utskottet har lagt detta till grund för sina överväganden. Vissa ändringar och kompletteringar föranleds främst av utskottets förslag i fråga om suppleanternas ställning, ersättningsreglerna och rätt för revisorerna att göra framställningar till Kungl. Maj:t. Därutöver har utskottet funnit sig böra i redaktionellt avseende beakta det utkast till ny instruktion för riksdagens ombudsmän, som fogats som bilaga till proposition nr 32 och som enligt vad som inhämtats från det sammansatta konstitutions- och första lagutskott, som handlägger detta ärende, ansetts väl ägnat att följa i fråga om den allmänna uppbyggnaden. Sistnämnda förslag utgör en fullständig omskrivning och modernisering av ombudsmannainstruktionen. Det grundar sig på ett mera omfattande tekniskt arbete än som rimligen kunnat utföras av utredningen beträffande riksdagens revisorer. Utskottet har funnit det naturligt att företa sådana ändringar i revisorsinstruktionens disposition, att den kommer att motsvara utkastet i fråga om ombudsmännen. Bl. a. har utskottet infört motsvarande rubriker. Utskottets förslag återfinns i *bilaga 1*.

Under en första rubrik »Uppgifter» har utskottet som 1 § sammanfört dels 1 §, dels 15 § andra och tredje meningarna i utredningens förslag i två stycken. Ingen ändring föreslås i sak.

Efter 1 § har utskottet infört rubriken »Organisation». I 2 § har intagits 2 och 3 §§ i utredningens förslag samt därutöver en hänvisning till grundlag i fråga om antalet revisorer och suppleanter. Vidare har det angetts att revisorerna skall välja två vice ordförande i stället för som hittills endast en. Detta har framstått som en naturlig konsekvens av de framförda förslagen i fråga om avdelningsordförandena. I övrigt har endast formella jämkningar företagits.

Avdelningssystemet har upptagits i 3 §, som innebär en påbyggnad på första meningen i 5 § i utredningens förslag. Första och tredje styckena motsvarar nuvarande praxis. Andra stycket innebär att avdelningsordförandena skall väljas i plenum.

Suppleantsystemet har upptagits i 4 § som motsvarar 6 § i utredningens förslag. I andra stycket har en komplettering gjorts i enlighet med vad som förordats i det föregående. Övriga jämkningar är endast formella.

Ersättningsreglerna återfinns i 5 § som alltså svarar mot 8 § i utredningens förslag. De första tre styckena ersätter de första fyra hos utredningen, det sista är överensstämmande i sak.

Som 6 § har intagits 9 § i utredningens förslag, avseende personalen. Ingen ändring föreslås i avfattningen.

Efter 6 § har utskottet infört rubriken »Allmänna bestämmelser om revisionsarbetets bedrivande», vilket motsvarar »Allmänna bestämmelser om handläggningen» i det förutnämnda utkastet beträffande ombudsmännen. Detta avsnitt föreslås inlett med 13 § första meningen i utredningens förslag. Denna kvarstår från gamla instruktioner och har av utredningen behållits närmast av pietetsskäl.

Som 8, 9 och 10 §§ återfinns 12, 11 och 7 §§ i utredningens förslag med vissa formella jämkningar. Det skall härom endast antecknas att den nuvarande föreskriften att revisorerna kan uppdra åt »ombud» att företa besök intogs 1949 och åsyftar tjänstemän hos revisorerna. Det synes lämpligt att direkt utsäga detta.

I 11—14 §§ har utskottet upptagit bestämmelser motsvarande 4 §, 5 § andra meningen samt 14 § i utredningens förslag samt om framställningar till Kungl. Maj:t och om utskottsbehandlingen av revisorernas årliga berättelse. Några särskilda kommentarer torde ej erfordras.

Under rubriken »Övriga bestämmelser» har utskottet infört dels en 15 § om arbetsordning, motsvarande 5 § andra stycket i utredningens förslag, dels en 16 §, motsvarande 10 § i utredningens förslag.

Den nya instruktionen bör träda i kraft den 1 januari 1968. Den bör som utredningen förordat publiceras både i Riksdagens Författningssamling och i Svensk Författningssamling. Framställning i sistnämnda avseende bör göras hos Kungl. Maj:t.

Utredningen har även föreslagit att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t hemställa om ändring av 1949 års kungörelse angående skyldighet att till-

handahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. Syftet skulle vara att möjliggöra för revisorerna att själva inhämta yttranden och förklaringar på sätt förut angetts. Utskottet delar meningen att kungörelsen bör ge klart uttryck för revisorerernas befogenheter härutinnan. Huruvida detta nödvändiggör en ändring av kungörelsen, bör överlämnas åt Kungl. Maj:t att pröva. Riksdagen bör hos Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av kungörelsen utan att närmare ingå på frågan om dess avfattning.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

1. att riksdagen måtte, i anledning av de båda betänkan- den som avgetts av utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet, i vad desamma hänvisats till konstitu- tionsutskottet,

dels godkänna vad utskottet ovan anført och föreslagit i fråga om riksdagens revisorer, deras organisation och verksamhet,

dels antaga det förslag till instruktion för riksdagens revi- sorer som intagits i *bilaga 1* till detta utlåtande,

dels i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att instruktionen måtte utges i Svensk Författningssamling och att 1949 års kungörelse angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. måtte bli föremål för översyn enligt vad utskottet ovan anført;

2. att 1 § i riksdagens revisorers berättelse angående 1965 års granskning av statsverket icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 december 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson*, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, fru Segerstedt Wiberg, herrar Carl Albert Anderson, Dahl, Sörenson och Svenungsson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, von Friesen, Henningsson, Wahlund*, fru Thunvall*, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Andersson i Billingsfors och Wennerfors.

* Ej närvarande vid justeringen.

Konstitutionsutskottets förslag till Instruktion för riksdagens revisorer

Uppgifter

1 §

Riksdagens revisorer har till uppgift att som en statens överrevision utöva kontroll av den statliga finansförvaltningen. I detta syfte skall de tillse att statens inkomster inflyter i behörig ordning, att en god hushållning iaktas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder.

Revisorerna skall särskilt undersöka den sakliga effekten av myndigheternas medelsdispositioner samt ändamålsenligheten av tillämpade organisationsformer och arbetsmetoder. De skall påtala förhållanden som de finner otillfredsställande, fästa uppmärksamheten på möjligheter till besparing eller rationalisering och sträva efter att befrämja kostnadsmedvetandet inom den statliga och statsunderstödda verksamheten.

Organisation

2 §

Antalet revisorer och revisorssuppleanter anges i grundlag.

Revisorerna skall inom sig utse en ordförande, en förste vice ordförande och en andre vice ordförande. Valen skall förrättas med slutna sedlar. Vid lika röstetal skiljer lotten.

Innan ordförande valts eller då både ordföranden och vice ordförandena har förfall, föres ordet av den revisor som bevistat de flesta riksdagarna eller, om flera deltagit i lika många riksdagar, av den som är äldst till levnadsåren.

Revisorerna kallas till konstituerande sammanträde av kamrarnas talmän så snart val av revisorer förrättats. Därefter sammanträder de på tider som de själva bestämmer.

3 §

Revisorerna skall för ärendenas beredning sammanträda på tre avdelningar. Envar av dessa skall bestå av fyra revisorer och fyra suppleanter.

Revisorernas ordförande och båda vice ordförande skall vara ordförande på var sin avdelning.

Om avdelningarnas sammansättning skall revisorerna besluta vid sitt konstituerande sammanträde.

4 §

Uppkommer stadigvarande hinder för revisor att fullgöra sitt uppdrag, skall han, med tillämpning i förekommande fall av bestämmelserna i 72 § andra stycket riksdagsordningen, ersättas av suppleant. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av uppdraget.

Är revisor tillfälligt förhindrad att delta i arbetet, skall suppleant utan särskilt beslut träda i hans ställe så länge hindret består. Dock får suppleant inte inträda vid behandlingen av ärende, vid vars tidigare handläggning den ordinarie revisorn medverkat. Har ärende börjat behandlas medan suppleant inträtt i revisors ställe på grund av tillfälligt förfall, skall denne även därefter delta i ärendets handläggning och den ordinarie revisorn vara förhindrad att inträda.

Oavsett om revisor är förhindrad att närvara eller ej, skall varje suppleant kallas till alla sammanträden med revisorerna eller med den avdelning han tillhör.

5 §

Revisor erhåller arvode med 8 400 kronor för år. Särskilt arvode utgår till revisorernas ordförande med 3 000 kronor och till envar av de båda vice ordförandena med 2 000 kronor för år.

Suppleant erhåller arvode med 1 200 kronor för år. Suppleant som ersatt revisor för återstående tid av uppdraget erhåller dock revisors arvode i dennes ställe.

Arvode utbetalas med en tolfedel varje kalendermånad.

Under resa och förrättning som revisor eller suppleant företar för sitt uppdrag äger han uppbära traktamente och, i förekommande fall, resekostnadsersättning enligt rese- och traktamentsklass A i allmänna rese-reglementet eller, då fråga är om utrikes resa, utlandsresereglementet. Som vederbörandes tjänsteställe skall därvid under tid då riksdagssession pågår räknas riksdagens hus i Stockholm och under annan tid vederbörandes bostad i hemorten, dock att för revisor eller suppleant som ej är ledamot av riksdagen bostaden alltid skall anses utgöra tjänstestället.

6 §

Till revisorernas förfogande står ett av dem enligt särskild personalförteckning och i övrigt gällande bestämmelser tillsatt kansli, vilket förestås av en kanslichef. Denne utses för en tid av högst tre år.

I mån av behov och tillgång på medel äger revisorerna härutöver att anställa personal för tillfälliga arbetsuppgifter och att anlita särskilda sakkunniga.

Allmänna bestämmelser om revisionsarbetets bedrivande

7 §

Vid sin granskning skall revisorerna tillse allt som till ett tillförlitligt omdöme om den statliga finansförvaltningen kan anses erforderligt, varvid revisorerna, utan att förbise detaljerna, framför allt skall beakta verksamhetens resultat i dess helhet.

8 §

Revisorerna skall vid sin granskning noggrant iakttaga vad rikets grundlagar, denna instruktion och övriga föreskrifter innehåller. Särskilt gäller att revisorerna och de vid revisionen medverkande inte får yppa vad som enligt givna bestämmelser eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur skall hållas hemligt.

9 §

Revisorerna skall tillse att handling som de behöver för sin granskning utlämnas till dem, om inte hinder däremot möter enligt lag.

Revisorerna skall också tillse att de av vederbörande myndigheter, institutioner och företag erhåller de upplysningar och uppgifter som erfordras för fullgörande av deras åligganden.

Skulle av något skäl utlämnande av handling eller meddelande av upplysningar och uppgifter förvägras revisorerna, skall de göra anmälan där- om hos Kungl. Maj:t eller, såvitt gäller riksdagens förvaltningsorgan, hos riksdagen.

10 §

Revisorerna och deras avdelningar äger företaga besök hos statliga myndigheter och hos institutioner och företag som åtnjuter statsbidrag. De kan även uppdraga åt särskilt utsedda delegerade eller åt tjänsteman att företaga sådant besök.

Föranleder besök resa utanför huvudstaden, skall beslut därom fattas i plenum.

11 §

Innan revisorerna tar slutlig ställning i något ärende, skall de, om det inte av särskild anledning är obehövt, inhämta yttrande av dem som berörts av granskningen över de iakttagelser som därvid gjorts.

12 §

Revisorerna skall fatta beslut i varje ärende så snart granskningen av detta är slutförd.

Varje förslag som väcks av avdelning skall föredragas till avgörande i plenum.

Om skiljaktiga meningar uppstår och omröstning begärs, skall revisorerna avge sina röster till protokollet. Ordföranden har utslagsröst. Varje revisor som deltagit i ärendes avgörande äger reservera sig mot fattat beslut.

13 §

Revisorerna äger att hos riksdagen eller Kungl. Maj:t göra de framställningar som de finner befogade i anledning av vad som framkommit vid deras granskning.

14 §

Revisorerna skall årligen till riksdagen avlämna en redogörelse för sin verksamhet. Denna skall vara kamrarna till handa vid första sammanträdet efter riksdagens öppnande och hänvisas till konstitutionsutskottet, som det åligger att avge utlåtande däröver.

Övriga bestämmelser

15 §

Revisorerna skall antaga en arbetsordning med de närmare föreskrifter som erfordras utöver denna instruktion.

16 §

Över beslut av revisorerna, vilka grundar sig på statstjänstemannalagen eller bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, får besvär anföras hos riksdagens bankoutskott. Besvären skall inges till revisorerna, som har att snarast möjligt överlämna dem till bankoutskottet jämte eget yttrande. Beträffande sådant beslut om tjänstetillsättning som tillkännages genom anslag beräknas besvärstiden från den dag beslutet anslogs.

Denna instruktion träder i kraft den 1 januari 1968, då 1925 års instruktion för riksdagens revisorer av stats-, banko- och riksgäldsverken upphör att gälla.

BETÄNKANDE
med förslag till effektivisering
av riksdagens revisorers verksamhet

I. Suppleants medverkan i revisionsarbetet
samt sättet för redovisning av granskningens resultat

AVGIVET AV UTREDNINGEN
ANGÅENDE RIKSDAGENS REVISORERS VERKSAMHET

Till Talmanskonferensen

Sedan riksdagen den 16 februari 1966 på hemställan av konstitutionsutskottet i dess utlåtande nr 1 uppdragit åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning rörande åtgärder för effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet, har talmanskonferensen genom beslut den 29 mars 1966 till ledamöter av nämnda utredning utsett ledamoten av riksdagens första kammare, herr Emil Näsström samt ledamöterna av riksdagens andra kammare, herrar John Lundberg, Sigfrid Löfgren, Sten Wahlund och Per-Eric Ringaby.

Vid konstituerande sammanträde den 20 april 1966 har utredningen till ordförande utsett herr Näsström. Utredningen har vidare som sin sekreterare förordnat kanslichefen hos riksdagens revisorer Per Dahlberg.

Utredningen har antagit benämningen utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet.

Utredningen har hittills avhållit sju sammanträden, varjämte under tiden mellan sammanträdena utredningsarbete fortlöpande bedrivits.

För utredningens arbete har icke meddelats några särskilda direktiv. Utredningen har emellertid, såsom inledningsvis omnämnts, tillsatts efter hemställan av årets konstitutionsutskott, vars av riksdagen godkända utlåtande i ärendet innehåller vissa allmänna synpunkter på frågan om utredningens syfte och uppläggning. Till grund för utskottets ställningstagande ligger i sin tur en vid föregående års riksdag i andra kammaren väckt motion (nr 178), över vilken riksdagens revisorer den 14 juni 1965 avgivit infordrat yttrande.

I sitt förberörda utlåtande nr 1 har konstitutionsutskottet uttalat följande.

I förevarande motion, vilken väcktes föregående år och då uppskötts till innevarande riksdag, hemställs dels om en utredning rörande åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet, dels om vissa omedelbara reformer, avseende revisorssuppleanternas ställning och utformningen av de för revisionen gällande särskilda ersättningsreglerna. I yttrande över motionen har 1965 års revisorer uttalat, att de i likhet med motionären anser det påkallat att en särskild utredning tillsätts för att behandla ifrågasvarande problemkomplex. Revisorerna har gett ett flertal exempel på konkreta frågor, som bör övervägas av en sådan utredning.

Det är uppenbart, att den verksamhet, som bedrivs av riksdagens revisorer, har fått en ständigt ökande betydelse genom den offentliga förvaltningens starka expansion under de senaste decennierna. Som författningsutredningen framhöll kan revisorerna verka inte bara som ett värdefullt komple-

ment till den under regeringen sorterande revisionsverksamheten utan även utgöra en viktig informationskälla för riksdagen beträffande förhållandena inom statsförvaltningen. Att revisionen år 1949 ombildades från ett organ för en tidsbestämd revisionsförrättning till ett permanent arbetande riksdagens verk framstår med hänsyn härtill som en naturlig följd av utvecklingen. Otvivelaktigt är emellertid att revisionen ännu inte erhållit en sådan uppbyggnad och sådana verksamhetsformer, som svarar mot arbetsuppgifternas vikt. Som framhållits både av författningsutredningen och av 1965 års revisorer i deras yttrande över föreliggande motion brister revisionen i dag åtskilligt i effektivitet. Det är enligt utskottets mening högst angeläget, att möjligheterna att åstadkomma en mera tillfredsställande ordning nog överväges. Utskottet vill därför tillstyrka, att en utredning kommer till stånd rörande möjligheterna att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet.

Den förordade utredningen bör verkställa en allmän översyn av revisionens organisation och verksamhetsformer. Därvid bör de olika uppslag och synpunkter särskilt prövas, som framförts av författningsutredningen och av 1965 års revisorer i deras yttrande i detta ärende. Denna prövning bör emellertid ske helt förutsättningslöst; utskottet är sålunda inte berett att nu uttala sig om tanken på att ombilda revisionen till ett utskott men finner tydligt, att åtskilliga problem kan visa sig förenade med en sådan lösning. Utredningen bör särskilt undersöka i vad mån reformer är möjliga inom gällande grundlagsbestämmelsers ram. Utskottet har för sin del på grundval av vad som framkommit i ärendet erhållit uppfattningen, att goda möjligheter finns att åstadkomma förbättringar utan grundlagsändringar, men att vissa sådana torde böra ske.

Frågorna om revisorssuppleanternas ställning och om utformningen av de för revisionen gällande särskilda ersättningsreglerna, där motionären hemställt om omedelbara reformer, bör enligt utskottets mening prövas av utredningen.

Ifrågavarande utredning bör enligt utskottets mening lämpligen, liksom riksdagens organisationsutredning, tillsättas av talmanskonferensen. Den bör bedriva sitt arbete med sådan skyndsamhet, att förslag till de reformer, som är möjliga utan grundlagsändring, kan behandlas vid höstsessionen av årets riksdag och genomföras från och med år 1967.

Utskottet vill slutligen anteckna, att riksdagens revisorer i sin till årets riksdag överlämnade berättelse angående granskningen av statsverket upptagit frågan om revisionens förhållande till riksrevisionsverket. Denna punkt i berättelsen har hänvisats till konstitutionsutskottet, som kommer att upptaga den till behandling först under höstsessionen. Det angivna spørsmålet bör enligt utskottets mening inte beröras av den nu förordade utredningen.

Huvudinnehållet i konstitutionsutskottets nu återgivna uttalande skulle i starkt sammandrag kunna angivas sålunda.

På utredningen bör ankomma att överväga och föreslå olika åtgärder för en effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet. Därvid bör särskilt undersökas i vad mån reformer är möjliga inom gällande grundlagsbestämmelsers ram. Förslag i sist berörda avseende bör framläggas i sådan tid, att därpå grundade beslut kan fattas redan vid höstsessionen av innevarande års riksdag.

I enlighet med dessa riktlinjer har utredningen genom en systematisk genomgång av de spörsmål som äger samband med riksdagens revisorers verksamhet sökt klarlägga behovet av reformer på förevarande område. I anslutning härtill har utredningen ägnat speciell uppmärksamhet åt problemets konstitutionella aspekter. Utredningen har därvid funnit att på åtskilliga punkter en effektivisering av revisorernas verksamhet ter sig möjlig utan att fördenskull någon grundlagsändring behöver vidtagas. Vissa frågor som i och för sig skulle kunna bli föremål för omedelbart beslut från riksdagens sida har dock samtidigt visat sig stå i sådant sakligt sammanhang med frågor som för sin lösning är beroende av grundlagsändring, att det icke syntts vara lämpligt att särskilja dem från varandra.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter har utredningen stannat för att i ett första betänkande framlägga endast sådana förslag till effektivisering av revisorernas verksamhet som bedömts vara möjliga att genomföra helt oavsett hur den framtida organisationen kommer att utformas. Dessa förslag, som utarbetats med sikte på ikraftträdande den 1 januari 1967, avser suppleants medverkan i revisionsarbetet samt sättet för redovisning av granskningens resultat. Övriga hithörande frågor ämnar utredningen behandla i ett senare betänkande. Detta skulle i första hand komma att omfatta vissa frågor av grundlagsnatur, nämligen om mandatperiodens längd, om revisorernas ställning i riksdagsorganisationen och om antalet revisorer. Härtill skulle så komma de nära anslutande frågorna om ersättningen till revisorerna, om antalet revisionsavdelningar och om kansliorganisationen. Slutligen skulle i detta sammanhang upptagas den genom inrättandet av riksdagens förvaltningskontor särskilt aktualiserade frågan om den kamerala revisionen av de räkenskaper som upprättas av olika riksdagsorgan.

Under återopande av det anförda får utredningen härmed överlämna Betänkande med förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet; I. Suppleants medverkan i revisionsarbetet samt sättet för redovisning av granskningens resultat. Vid betänkandet är såsom särskilda *bilagor* fogade de förslag till ny författningstext som utredningen i vissa avseenden funnit erforderligt att framlägga. Stockholm den 2 september 1966.

Emil Näsström

John Lundberg

Sigfrid Löfgren

Sten Wahlund

Per-Eric Ringaby

/ Per Dahlberg

Suppleants medverkan i revisionsarbetet

I 72 § riksdagsordningen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om riksdagens revisorers verksamhet, föreskrives beträffande suppleant följande.

För varje revisor väljes en suppleant att vid förfall för honom inträda. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bestämmes övriga suppleanters tjänstgöring av den ordning, i vilken de blivit valda.

Stadgandet överensstämmer i princip med vad som enligt 36 § 3 mom. riksdagsordningen gäller i fråga om suppleant i utskott. Enligt hävdvunnen praxis äger sådan suppleant rätt att närvara — och i vissa fall yttra sig — vid utskottssammanträde, även då han icke träder i ordinarie ledamots ställe. Det kan därför icke anses föreligga något grundlagsfäst hinder mot att revisorssuppleant på motsvarande sätt deltagar i det löpande arbetet.

I den för revisorerna gällande instruktionen (SFS 1925:144; nytryckt i SFS 1949:358 med senare ändringar) är å andra sidan införda vissa bestämmelser som utestänger suppleant från möjligheten att medverka i revisionsarbetet, såvida han icke direkt ersätter vederbörande revisor och därmed i praktiken får ställningen som ordinarie ledamot. Därutinnan stadgas i 9 § instruktionen följande.

Uppkommer hinder för revisor att vidare deltaga i revisionen eller uteblir han av annan orsak, skall enligt de närmare bestämmelser, som finnas meddelade i 72 § riksdagsordningen, suppleant inkallas. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av revisorsuppdraget.

Behöver revisor under pågående revision tillfällig ledighet, skall han där- om göra framställning hos revisorerna.

Då det gäller det tillvägagångssätt som skall tillämpas vid förfall för revisor att deltaga i arbetet, skiljer bestämmelserna som synes mellan stadigvarande och tillfälligt hinder. Endast i förra fallet skall suppleant inkallas. Detta får emellertid samtidigt till följd att den ursprungligen valde revisorn måste träda tillbaka för hela den återstående mandatperioden. I senare fallet återigen inskränker sig det beslut som kan fattas till en fråga om ledighets beviljande. Någon suppleant inkallas således ej utan vederbörande revisors plats står tom så länge det hinder varar som föranlett ledigheten. Grundtanken bakom dessa bestämmelser kan sägas vara att granskningen skall fullgöras uteslutande genom de ordinarie ledamöterna. Suppleanterna däremot har icke att i denna sin egenskap göra någon egentlig insats i revisionsarbetet. I konsekvens härmed kallas de ej heller till sammanträdena.

Den utformning som bestämmelserna i 9 § revisorernas instruktion sålunda fått medför enligt utredningens mening bestämda olägenheter i framför allt två hänseenden.

Därigenom omintetgöres för det första själva huvudsyftet med suppleantinstitutet, nämligen att den församling som det i det aktuella fallet gäller alltid skall vara fulltalig genom att ersättare står till förfogande i den mån någon ordinarie ledamot får förhinder. Just för riksdagens revisorer synes denna konsekvens vara särskilt besvärande, eftersom revisorerna fullgör sitt uppdrag vid sidan av annat riksdagsarbete, i första hand inom utskottet, och det därför icke alltid kan undvikas att en ledamot blir tillfälligt satt ur stånd att närvara vid ett sammanträde eller delta i en resa. Det är också, såvitt erfarenheten ger vid handen, till stort förfång för verksamheten att i dylika lägen suppleant icke kan inkallas utan att vederbörande ledamots plats måste stå tom.

Därtill kommer för det andra den menliga inverkan som de nuvarande bestämmelserna har på suppleanternas möjlighet att vinna gradvis ökad förtrogenhet med de speciella förhållanden under vilka revisorerna arbetar. Av olika skäl har området för revisorernas granskande verksamhet blivit alltmer svåröverskådligt och komplicerat, och det skulle därför vara av stort värde om suppleanterna, såsom en förberedelse för deras eget revisorskap, gäves tillfälle att fortlöpande följa revisionsarbetet. Enligt nu tillämpad ordning är detta dock icke möjligt, vilket måste anses vara en betydande nackdel.

Mot nu angiven bakgrund har utredningen funnit välgående skäl tala för en sådan omläggning av gällande organisation, att suppleanterna i fortsättningen blir i stånd att aktivt medverka i det löpande arbetet. Detta förutsätter en omarbetning av 9 § revisorernas instruktion, som enligt utredningens uppfattning bör få följande nya lydelse.

Uppkommer stadigvarande hinder för revisor att fullgöra sitt uppdrag, skall han, med tillämpning i förekommande fall av bestämmelserna i 72 § andra stycket riksdagsordningen, ersättas av suppleant. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av uppdraget.

Är revisor tillfälligt förhindrad att delta i arbetet, skall, så länge hindret består, suppleant träda i hans ställe utan särskilt beslut.

Oavsett om revisor är förhindrad att närvara vid visst sammanträde eller ej, skall suppleant alltid kallas såväl till konstituerande som till annat sammanträde.

Beträffande den föreslagna nya lydelsen av 9 § revisorernas instruktion vill utredningen, utöver de principiella synpunkter som utvecklats i det föregående, framhålla följande.

Även enligt förslaget skulle vid förfall för revisor olika principer komma att tillämpas, beroende på om det uppkomna hindret är av stadigvarande eller av tillfällig natur. En dylik skillnad torde emellertid vara ofrånkomlig av rent organisatoriska skäl. Är det nämligen fullt klart att en ordinarie

ledamot av någon anledning icke kan fullfölja sitt uppdrag, synes det för undvikande av störningar vara mest ändamålsenligt att ledamoten i fråga utan dröjsmål ersättes av sin suppleant. Genom den utformning som paragrafens andra stycke fått torde ej heller bibehållandet av grundregeln, att ett beslut i förevarande fall skall avse hela den återstående mandatperioden, behöva befaras leda till personliga orättvisor. I tveksamma fall skulle nämligen alltid den möjligheten stå öppen att låta hindret gälla som »tillfälligt», varigenom vederbörande ledamot åtminstone tills vidare kunde kvarstanna i sitt uppdrag utan att dock, såsom i nuläget, hans plats fördenskull behövde stå tom.

Sistberörda omständighet — att revisorerna vid fullgörandet av sin granskningsuppgift bör vara fulltaliga — har såsom tidigare berörts varit huvudskälet till att utredningen funnit en omarbetning av 9 § revisorernas instruktion erforderlig. Det angivna syftet kan emellertid tillgodoses på två olika sätt: antingen kan vederbörande suppleant kallas till tjänstgöring endast då ett konkret behov av ersättare föreligger eller också kan samtliga suppleanter, på motsvarande sätt som de ordinarie ledamöterna, fortlöpande kallas till sammanträdena. Sistnämnda förfaringssätt tillämpas exempelvis inom riksdagsutskotten. Såsom framgår av den ovan återgivna författningstexten har utredningen ansett sig böra föreslå en lösning efter samma grunder. Anledningen härtill är i huvudsak, bortsett från den administrativa enkelheten, att det blott därigenom blir möjligt att tillgodose önskemålet om en viss förberedelsestid för suppleanterna, innan de själva utses till revisorer.

Att suppleanterna kallas till alla sammanträden behöver enligt utredningens mening icke nödvändigt betyda, att de också skall medfölja på samtliga resor. Särskilt i sådana fall då revisorerna gemensamt avlägger besök hos olika statsmyndigheter skulle det otvivelaktigt medföra vissa praktiska svårigheter, om deltagarantalet steg till inemot 30 personer och därmed i förhållande till nuläget nära nog fördubblades. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att revisorerna, även om suppleanterna instruktionsenligt kallas till alla sammanträden, skall ha fria händer att besluta om i vad mån suppleant skall delta i olika förrättningar utanför tjänstelokalerna.

I förevarande sammanhang vill utredningen slutligen erinra om följande.

Vid val av revisorer tillämpas för närvarande nästan undantagslöst anciennitetsprincipen. Av flera skäl ter sig denna praxis mindre tillfredsställande. Skulle emellertid — enligt nyss angivna grunder — kretsen av de personer som aktivt kan delta i revisionsarbetet komma att vidgas, torde det bli avsevärt lättare att vid val av både revisorer och suppleanter taga vederbörlig hänsyn även till andra faktorer än ålder och beprövad erfarenhet. Utredningen finner för sin del en utveckling i denna riktning önskvärd.

Om 9 § revisorernas instruktion ändras på det sätt som förordats ovan,

torde konsekvensen fordra att även 10 § omarbetas i syfte att tillförsäkra suppleant rätt till ersättning för fullgjort arbete samt, i förekommande fall, till resekostnadsersättning och traktamente.

Att suppleant som för återstående tid av revisorsuppdraget trätt i ordinarie ledamots ställe bör få åtnjuta samma förmåner som sådan ledamot synes vara självklart. Redan nu tillämpas ersättningsbestämmelserna på detta sätt, men ett uttryckligt stadgande därom torde vara erforderligt med hänsyn till att även frågan om den ersättning som må tillkomma annan suppleant behöver författningsenligt regleras.

Såvitt gäller resekostnadsersättning och traktamente erbjuder sistnämnda problem icke någon egentlig svårighet; den lösning som ligger närmast till hands är att suppleant under resa och förrättning helt jämställas med revisor i nu berörda avseende. Det är däremot icke lika givet efter vilka principer ersättningen i övrigt skall utgå. Eftersom revisorerna åtnjuter ett särskilt årsarvode för sitt uppdrag, kunde det synas naturligt att även suppleanterna tillerkändes ett dylikt arvode, om ock till reducerat belopp. Grunderna för den ersättning som må tillkomma revisorerna tillhör emellertid det problemkomplex till vilket utredningen ännu icke har tagit ställning. I avvaktan härpå har utredningen funnit det vara mest lämpligt, att frågan om suppleantersättningen nu får endast en provisorisk lösning, vilken icke binder ett framtida ståndpunktstagande. Utredningen har därför stannat för att föreslå att till suppleant — varmed alltså här förstås sådan suppleant som icke ersatt under löpande mandatperiod avgången revisor — bör utgå ersättning för fullgjort arbete i form av dagarvode enligt bestämmelserna i kommittékungörelsen.

De tillägg till ersättningsbestämmelserna i 10 § revisorernas instruktion som i enlighet härmed skulle bli erforderliga synes i första hand böra få formen av två nya stycken med placering omedelbart efter det nuvarande andra stycket. De nya styckena skulle förslagsvis få följande lydelse.

Med revisor jämställas i ovan berörda avseende sådan suppleant, som ersatt revisor för återstående tid av uppdraget.

Till annan suppleant utgår ersättning för fullgjort arbete i form av dagarvode enligt bestämmelserna i kommittékungörelsen.

Paragrafens nuvarande tredje stycke, som innehåller bestämmelser om ersättning under resa och förrättning, synes vidare böra underkastas en mindre jämkning, innebärande att på två ställen efter ordet »revisor» inskjutes de båda orden »eller suppleant».

I övrigt får utredningen beträffande den föreslagna nya lydelsen av §§ 9 och 10 revisorernas instruktion hänvisa till den sammanställning som fogats vid betänkandet såsom Bilaga A.

Sättet för redovisning av granskningens resultat

Enligt riksdagsordningen ankommer det på riksdagens revisorer att granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Angående sättet för redovisning av det resultat som därvid uppnås stadgas i 6 § revisorernas instruktion följande.

Över revisionen skola revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter avgiva berättelser, särskilt angående statsverket, särskilt angående riksbanken och särskilt angående riksgäldskontoret. Om revisorerna finna särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avgiva berättelse i visst ämne.

Av de tre årsberättelser som revisorerna enligt instruktionen har att avgiva är berättelsen om statsverket den mest omfattande. De båda övriga berättelserna däremot innehåller som regel blott finansiella sammanställningar, vilka lämna en allmän översikt över riksbankens respektive riksgäldskontorets ställning. Granskningsverksamheten är alltså i huvudsak koncentrerad till den Kungl. Maj:t underställda delen av statsförvaltningen, vilket i och för sig kan synas naturligt med hänsyn till att de myndigheter det här gäller svarar för den absoluta merparten av statens inkomster och utgifter. Hur revisionen av statsverket bedrivs är därför ett problem av utslagsgivande betydelse för bedömningen av effektiviteten i revisorernas verksamhet. Det bör i detta sammanhang vidare beaktas att den speciella frågan om de lämpligaste formerna för kontrollen av riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning intimt hänger samman med spørsmålet om den kamerala revisionen av de räkenskaper som över huvud taget upprättas av riksdagens förvaltningsorgan. Såsom redan anmälts i den skrivelse genom vilken förevarande betänkande överlämnats, är emellertid detta en fråga som utredningen ännu icke tagit ställning till. Av nu anförda skäl bortser utredningen i det följande, såvida icke något annat direkt utsäges, från riksdagens verk och avser således med sin framställning uteslutande revisionen av statsverket.

Huvudregeln enligt de ovan återgivna instruktionsbestämmelserna är som synes att de vid granskningen gjorda iakttagelserna skall bringas till offentligheten genom en revisionsberättelse, som skall avlämnas mot slutet av varje år. Därutöver gäller att revisorerna, närhelst de så anser påkallat, kan avgiva berättelse i visst ämne. Det ligger emellertid i sakens natur att en sådan specialredovisning måste väcka en icke obetydlig uppmärksamhet och därför ter sig befogad endast om starkt tvingande skäl till avvikelser från huvudregeln är för handen. Möjligheten att framlägga särskilda berättelser har ej heller kommit att utnyttjas annat än i rena undantagsfall, vilka därtill under senare år blivit allt sällsyntare. Det sagda innebär att revisorerna i praktiken tillämpar icke en fortlöpande redovisning utan en årlig engångsredovisning av de iakttagelser som framkommer som ett resultat av granskningen.

Denna bundenhet vid en årsberättelse, för vars avlämnande fastställts en bestämd dag, har i allt väsentligt kommit att sätta sin prägel på revisorerernas verksamhetsformer och arbetsmetodik. De olika ärenden som upptages till granskning slutbehandlas således icke i löpande följd utan hålles efter vissa förberedande undersökningar mer eller mindre öppna under större delen av året. Först under några hårt arbetstyngda veckor varje höst slutföres granskningen fram till formliga beslut i varje särskilt fall. Självfallet brukar under arbetets fortgång en viss kontakt tagas med de av granskningen direkt berörda myndigheterna, framför allt i form av föredragningar och skriftliga förfrågningar. Av den tillämpade ordningen följer likväl att ifrågavarande myndigheter liksom andra intresserade icke får del av de påpekanden och förslag som revisorerernas uttalande i ett visst ärende kan innefatta, förrän berättelsen i sin helhet offentliggjorts. En annan konsekvens är att riksdagen, åtminstone i princip, har att årligen taga ställning till varje avsnitt av berättelsen jämte däröver avgivna remissyttranden. Upplysningsvis må nämnas att revisorerernas berättelse i genomsnitt varje år under den senaste femårsperioden innehållit 38 olika punkter med en sammanlagd textmassa, innefattande även förklaringarna, på 590 sidor.

De former under vilka verksamheten sålunda bedrives utgör en kvarleva från den tid då revisionen dels avsåg ett bestämt budgetårs förvaltning och dels fullgjordes under en begränsad tidsperiod. Under angiven förutsättning ter sig också en årlig engångsredovisning av det uppnådda granskningsresultatet helt naturlig. Sedan mandattiden för revisorerna utsträckts till att avse hela året, sedan revisorerna till sitt förfogande fått ett fast kansli och sedan verksamheten i växande omfattning inriktats på generella spörsmål och sakrevisionella undersökningar, har emellertid metoden i fråga kommit att framstå såsom alltmer föråldrad. De därav föranledda olägenheterna, av såväl praktisk som principiell natur, har också visat sig vara högst betydande. Enligt utredningens mening kan dessa olägenheter sammanfattas sålunda.

Genom arbetsanhopningen till hösten, då under ett fåtal veckor beslut i praktiskt taget samtliga ärenden skall fattas, uppstår för revisorerna stora svårigheter att ägna varje enskilt ärende den ingående och allsidiga prövning som vore önskvärd. Även för kanslipersonalen ter sig denna koncentration besvärande, framför allt på grund av att möjligheten att planera och organisera arbetet efter rationella riktlinjer därigenom starkt beskäres. Att revisorerna icke alltid har tillgång till vederbörande myndigheters uppfattning om de förhållanden som i ett eller annat avseende befunnits anmärkningsvärda vid granskningen vållar vidare en viss osäkerhet vid bedömningen. För nämnda myndigheter återigen kan det mången gång synas egendomligt att de först i efterhand, alltså sedan berättelsen bringats till offentlig kännedom, skall delgivas revisorerernas åsikter i frågor som avser deras egen verksamhet. Som erfarenheten ger vid handen kan detta lätt leda

till onödiga motsättningar och prestigestrider. För riksdagen i sin tur betyder revisorernas årliga berättelse en ytterligare belastning på en redan förut hårt ansträngd arbetsorganisation. Det har också visat sig allt svårare för utskotten, särskilt statsutskottet, att redan under vårsessionen hinna med att ta ställning till alla de frågor som aktualiserats av revisorerna. Till följd härav har berättelsen under senare år i allt större utsträckning kommit att behandlas först under höstsessionen och även då ofta under stark tidsnöd. Genom denna eftersläpning i förening med den mången gång väl knapphändiga behandlingen, vilken icke alltid kan anses svara mot betydelsen av de ämnen som redovisas i berättelsen, har effekten av revisorernas granskning i hög grad försvagats. Tilläggas må att den nuvarande metoden för publicering av de vid granskningen gjorda iakttagelserna hos pressen gärna medför en benägenhet för en viss dramatisering av verksamheten, vilket är till förfång för en mera objektiv och nyanserad debatt om hithörande spörsmål.

Enligt utredningens mening kan nu påtalade olägenheter i allt väsentligt elimineras genom en omläggning av verksamheten, avseende framför allt en övergång till en fortlöpande behandling och redovisning av de ärenden som revisorerna beslutar upptaga till granskning. För att effekten härav skall bli den avsedda synes revisorerna samtidigt böra tillerkännas befogenhet att själva inhämta yttranden över de vid granskningen gjorda iakttagelserna. En sådan omläggning kan genomföras utan grundlagsändring. Den förutsätter å andra sidan en överarbetning av 6 § revisorernas instruktion, återgiven i det föregående, samt av 1 § kungörelsen 1949: 357 angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.

Enligt utredningens uppfattning bör 6 § instruktionen ersättas med en helt ny författningstext, av förslagsvis följande lydelse.

Så snart granskningen av visst ärende slutförts, skola revisorerna fatta beslut däri. Om så anses erforderligt kunna revisorerna, innan de taga slutlig ställning, av vederbörande myndighet inhämta yttrande över de iakttagelser, som gjorts vid granskningen.

I den mån revisorerna finna visst ärende påkalla särskild åtgärd från riksdagens sida, ha de att utan dröjsmål göra framställning därom.

Det åligger revisorerna att årligen till riksdagen avgiva berättelse över verksamheten under närmast föregående år. Berättelsen skall överlämnas genast vid riksdagens början.

Kungörelsen 1949: 357 innehåller, såsom av det föregående framgår, vissa av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter om skyldighet för statsmyndigheter och statsunderstödda institutioner att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. Överarbetningen av 1 § nämnda kungörelse synes kunna begränsas till ett tillägg till paragrafens andra stycke, som enligt utredningens mening bör få följande ändrade lydelse (med den nya författningstexten kursiverad).

Riksdagens revisorer äga jämväl att av vederbörande myndighet erhålla de upplysningar och uppgifter, som erfordras för fullgörande av revisorerernas åligganden, *ävensom att av vederbörande myndighet inhämta yttrande över de iakttagelser, som gjorts vid granskningen av visst ärende.*

Medan genomförandet av eventuella ändringar i revisorerernas instruktion uteslutande är en riksdagens angelägenhet, erfordras i förevarande fall beslut av Kungl. Maj:t.

Därest revisorerernas verksamhet omlägges enligt nu angivna principer, torde kunna förväntas att vid granskningen kommer att tillämpas i stort sett följande tillvägagångssätt.

Varje ärende som revisorererna beslutar upptaga till granskning slutbehandlas fortlöpande. Revisorererna får därigenom möjlighet att grundligt sätta sig in i alla de spörsmål som äger samband med ärendet i fråga, samtidigt som kanslipersonalen ges tillfälle att i sin utredande verksamhet följa en rationellt utformad arbetsplan. I den mån så befinnes önskvärt kan revisorererna, sedan den förberedande undersökningen i visst ärende slutförts, inhämta vederbörande myndigheters yttrande över därvid gjorda iakttagelser. Genom ett sådant remissförfarande, som torde bli ett normalt förekommande led i verksamheten, får å ena sidan revisorererna tillgång till alla för en allsidig bedömning betydelsefulla fakta, medan å andra sidan de av saken berörda myndigheterna sättes i stånd att framföra sina synpunkter innan ännu någon definitiv ståndpunkt intagits av revisorererna. Skulle genom myndigheternas remissyttranden tillfredsställande förklaringar lämnas eller rättelse för framtiden utlovas, torde revisorererna icke behöva föra ärendet vidare utan kan lägga det till handlingarna. Skulle emellertid remissförfarandet icke leda till åsyftat resultat, återstår för revisorererna alltid möjligheten att göra en framställning till riksdagen. Då antalet sådana hänvänelser kan antagas bli förhållandevis litet och varje särskilt ärende kommer att vara väl utrett, får riksdagen förutsättas kunna utan dröjsmål ta ställning till de av revisorererna sålunda aktualiserade frågorna, även om dessa allttjämt måste underkastas sedvanlig utskottsbehandling. Efter varje års utgång avlämnar revisorererna så på sedvanligt sätt en särskild verksamhetsberättelse, innehållande en sammanfattande redogörelse för den under föregående år bedrivna granskningen.

En omläggning av verksamheten i nu angiven riktning skulle enligt utredningens mening medföra en högst påtaglig rationalisering och effektivisering av revisorerernas granskningsverksamhet.

Också andra fördelar än de nu särskilt berörda torde stå att vinna. Härutinnan vill utredningen fästa uppmärksamheten på framför allt följande omständighet.

Även om revisorererna under senare år i betydande utsträckning tagit upp principiella och generella problem till behandling, föreligger med den nu tillämpade granskningsmetoden en viss benägenhet för att i berättelsen

redovisa endast sådant som kan ge anledning till anmärkning. Självfallet bör enligt utredningens uppfattning revisorerna även i fortsättningen påtala företeelser som icke är tillfredsställande. Samtidigt synes det emellertid vara av värde för riksdagen att hållas underrättad om rådande förhållanden inom skilda grenar av statsförvaltningen, helt oavsett om kritik mot dessa förhållanden ter sig befogad eller ej. Icke minst gäller detta om utfallet i administrativt och ekonomiskt avseende av olika reformer som riksdagen beslutat. En omläggning av arbetsrutinen på sätt föreslagits i det föregående skulle ge revisorerna möjlighet att i växande omfattning tillgodose behovet av en sådan fortlöpande inblick i statsverksamheten, då förutsättningarna för en systematisk genomgång och genomlysning av förvaltningsavsnitt efter förvaltningsavsnitt därigenom i hög grad skulle underlättas.

Såsom tidigare understrukits har utredningen med den förevarande framställningen avsett endast den granskning från revisorernas sida som är inriktad på statsverket, d. v. s. den Kungl. Maj:t underställda statsförvaltningen. I och för sig torde hinder icke möta att låta granskningen av riksdagens verk följa samma principer, varigenom den årliga verksamhetsberättelsen skulle kunna innefatta alla de förhållanden som revisorerna anser sig böra redovisa, oberoende av om de är hänförliga till statsverket eller till riksdagens förvaltningsorgan. Utredningen har emellertid, såsom också berörts i det föregående, ännu icke slutbehandlat frågan om den kamerala revisionen av de räkenskaper som upprättas av sistnämnda myndigheter. Därav följer i sin tur att utredningen ej heller kunnat ta ställning i den större frågan om den lämpligaste utformningen över huvud taget av den finanskontroll som revisorerna har att utöva på förevarande område. Med hänsyn härtill har utredningen funnit sig böra förorda, att nu tillämpade principer för granskningen av riksbanken och riksgäldskontoret åtminstone tills vidare förblir oförändrade, vilket bl. a. innebär att beträffande dessa båda verk särskilda revisionsberättelser alltjämt skall avgivas.

Den nya lydelse av 6 § revisorernas instruktion som föreslagits ovan skulle alltså gälla endast granskningen av statsverket. Då emellertid paragrafen i sin nuvarande utformning avser hela fältet för revisorernas verksamhet, uppstår därigenom vissa redigerings tekniska problem, som enligt utredningens mening bör lösas sålunda.

Med bifall till vad bankoutskottet föreslagit i sitt memorial nr 43 har årets riksdag beslutat om vissa ändringar i revisorernas instruktion, närmast föranledda av inrättandet av riksdagens förvaltningskontor. Beslutet innebär bl. a. att de hittillsvarande 11, 18 och 23 §§ numera har upphört att gälla utan att ersättas av någon ny författningstext.

I analogi härmed bör enligt utredningens mening 6 § helt utgå ur instruktionen. De nya bestämmelser som enligt utredningens ovan redovisade förslag skall ersätta ifrågavarande paragraf bör i stället intagas under den

avdelning av instruktionen som med samlingsrubriken »Särskilda bestämmelser» benämnes »1. Angående revision av statsverket.» Inom denna avdelning bör de nya bestämmelserna inflyta som § 14, vilken för närvarande har följande lydelse.

Det må ankomma på revisorerna att i den eller de berättelser, som de, jämlikt § 6 här ovan, skola upprätta över revisionen av statsverket, intaga eller vid berättelsen föga sådana tabeller och finansiella översikter, som revisorerna till belysande av statsverkets tillstånd och förvaltning finna erforderligt eller lämpligt.

Finna revisorerna något vid förvaltningen att erinra eller förmäna revisorerna på något sätt sin rättighet såsom riksdagens ombud för nära träd, så skola de anmärka sådant i berättelsen och avgiva utlåtande i ämnet.

Paragrafens innehåll berör som synes tre olika spörsmål.

För det första tillerkännes revisorerna befogenhet att belysa sina framställningar med det tabellmaterial de finner erforderligt eller lämpligt. Att revisorerna bör ha en sådan rätt är emellertid en självklarhet som icke behöver särskilt understrykas i instruktionen.

För det andra ålägges revisorerna att i berättelsen påtala de förhållanden som de finner vara otillfredsställande. Denna fråga regleras emellertid genom de nya bestämmelser som enligt utredningens förslag i sakligt hänseende skall ersätta den nuvarande 6 §.

För det tredje stadgas skyldighet för revisorerna att anmäla till riksdagen, därest någon skulle bestrida deras grundlagsenliga rättigheter. Enligt de nyssnämnda bestämmelserna ankommer emellertid på revisorerna att alltid göra framställning till riksdagen, om de anser visst ärende påkalla särskild åtgärd från dess sida. Det torde få förutsättas att revisorerna kommer att begagna denna möjlighet även i ett fall av nu åsyftat slag utan att detta behöver direkt föreskrivas i instruktionen.

Någon anledning att bibehålla 14 § i dess nuvarande utformning eller att överföra något dess stadgande till de merberörda nya bestämmelserna föreligger således ej enligt utredningens mening. Innehållet i paragrafen synes därför böra ersättas av dessa bestämmelser. Därjämte bör 15 § upphöra att gälla utan att i dess ställe någon ny författningstext tillkommer. Paragrafen — som stadgar att berättelse över revision av statsverket skall upprättas i två exemplar, av vilka det ena skall överlämnas till Konungen och det andra till fullmäktige i riksgäldskontoret — blir nämligen föråldrad och onödig sedan det ifrågavarande spörsmålet reglerats på ett något annorlunda sätt genom den nya 14 §.

Genom att 6 § utgår ur instruktionen erfordras slutligen en viss formell överarbetning av 19 och 24 §§, vilka innehåller föreskrifter om de berättelser som skall upprättas om revisionen av riksbanken och riksgäldskontoret. Den förstnämnda paragrafen synes därvid böra få följande nya lydelse.

Över revisionen av riksbanken skola revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter avgiva särskild berättelse, vilken

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 riksbanken. Om revisorerna finna särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avgiva berättelse i visst ämne.

Med de ändringar som betingas av att det i förevarande fall gäller riksgäldskontoret bör 24 § få samma lydelse.

I övrigt får utredningen beträffande de i detta avsnitt av betänkandet behandlade författningsförslagen hänvisa till Bilaga A och Bilaga B.

Sammanfattning

Utredningens i förevarande betänkande framlagda förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet kan sammanfattas i följande punkter.

1. De för revisorerna utsedda suppleanterna beredes tillfälle att, på motsvarande sätt som suppleanterna i riksdagsutskotten, aktivt medverka i det löpande arbetet.

2. I vad avser revisionen av statsverket omlägges verksamheten sålunda:

a) Varje ärende som upptages till granskning slutbehandlas och slutredovisas för sig.

b) Revisorerna tillerkännes befogenhet att själva inhämta remissyttrandet över de vid granskningen gjorda iakttagelserna.

c) Revisorernas hänvändelser till riksdagen i konkreta granskningsärenden begränsas till sådana fall då särskild åtgärd från dess sida bedömes vara erforderlig.

d) Den nuvarande revisionsberättelsen med dess detaljredovisning ersättes av en verksamhetsberättelse, innehållande en allenast översiktlig redogörelse för granskningsarbetet under visst år.

3. De författningsändringar som föranledes av förslagen framgår närmare av Bilaga A och Bilaga B. I förra fallet erfordras beslut av riksdagen och i senare fallet av Kungl. Maj:t.

4. Förslagen avses skola genomföras fr. o. m. den 1 januari 1967.

Förslag

till

ändring i instruktionen den 22 maj 1925 (nr 144) för riksdagens revisorer
av stats-, banko- och riksgäldsverken*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

§ 6.

Över revisionen skola revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter avgiva berättelser, särskilt angående statsverket, särskilt angående riksbanken och särskilt angående riksgäldskontoret. Om revisorerna finna särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avgiva berättelse i visst ämne.

§ 9.

Uppkommer hinder för revisor att vidare deltaga i revisionen eller utblir han av annan orsak skall enligt de närmare bestämmelser, som finnas meddelade i 72 § riksdagsordningen, suppleant inkallas. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av revisorsuppdraget.

Behöver revisor under pågående revision tillfällig ledighet, skall han därom göra framställning hos revisorerna.

Uppkommer stadigvarande hinder för revisor att fullgöra sitt uppdrag, skall han, med tillämpning i förekommande fall av bestämmelserna i 72 § andra stycket riksdagsordningen, ersättas av suppleant. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av uppdraget.

Är revisor tillfälligt förhindrad att deltaga i arbetet, skall, så länge hindret består, suppleant träda i hans ställe utan särskilt beslut.

Oavsett om revisor är förhindrad att närvara vid visst sammanträde eller ej, skall suppleant alltid kallas såväl till konstituerande som till annat sammanträde.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

§ 10.

Revisor äger — — — — — varje kalendermånad.

Till revisor — — — — — december månad.

Med revisor jämställes i ovan berörda avseende sådan suppleant, som ersatt revisor för återstående tid av uppdraget.

Till annan suppleant utgår ersättning för fullgjort arbete i form av dagarvode enligt bestämmelserna i kommittékungörelsen.

Under resa och förrättning, som revisor har att företaga för att fullgöra sitt uppdrag, äger han uppbära traktamente och, i förekommande fall, resekostnadsersättning enligt rese- och traktamentsklass A i allmänna resereglementet. Som vederbörandes tjänsteställe skall därvid, under tid då riksdagssession pågår, riksdagens hus i Stockholm räknas och, under annan tid, vederbörandes bostad i hemorten, dock att för revisor, som icke är riksdagsman, nämnda bostad alltid skall anses utgöra tjänstestället.

Under resa och förrättning, som revisor eller suppleant har att företaga för att fullgöra sitt uppdrag, äger han uppbära traktamente och, i förekommande fall, resekostnadsersättning enligt rese- och traktamentsklass A i allmänna resereglementet. Som vederbörandes tjänsteställe skall därvid, under tid då riksdagssession pågår, riksdagens hus i Stockholm räknas och, under annan tid, vederbörandes bostad i hemorten, dock att för revisor eller suppleant, som icke är riksdagsman, nämnda bostad alltid skall anses utgöra tjänstestället.

§ 14.

Det må ankomma på revisorerna att i den eller de berättelser, som de, jämlikt § 6 här ovan, skola upprätta över revisionen av statsverket, intaga eller vid berättelsen foga sådana tabeller och finansiella översikter, som revisorerna till belysande av statsverkets tillstånd och förvaltning finna erforderliga eller lämpliga.

Finna revisorerna något vid förvaltningen att erinra eller förmena revisorerna på något sätt sin rättighet såsom riksdagens ombud för

Så snart granskningen av visst ärende slutförts, skola revisorerna fatta beslut däri. Om så anses erforderligt kunna revisorerna, innan de taga slutlig ställning, av vederbörande myndighet inhämta yttrande över de iakttagelser, som gjorts vid granskningen.

I den mån revisorerna finna visst ärende påkalla särskild åtgärd från riksdagens sida, ha de att utan dröjsmål göra framställning därom.

Det åligger revisorerna att årligen

(Nuvarande lydelse)

nära träd, så skola de anmärka sådant i berättelsen och avgiva utlåtande i ämnet.

§ 15.

Berättelse över revision av statsverket skall upprättas i två exemplar, av vilka det ena skall överlämnas till Konungen och det andra till fullmäktige i riksgäldskontoret.

§ 19.

Den berättelse, som revisorerna, jämlikt § 6 här ovan, skola upprätta över revisionen av bankoverket, 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 riksbanken.

§ 24.

Den berättelse, som revisorerna, jämlikt § 6 här ovan, skola upprätta över revisionen av riksgäldskontoret, skall innehålla upplysning om riksgäldskontorets ställning samt tillkännagivande, dels om något varit att erinra mot dess förvaltning och dels om revisorerna för sin del anse ansvarsfrihet böra beviljas fullmäktige i riksgäldskontoret.

(Föreslagen lydelse)

till riksdagen avgiva berättelse över verksamheten under närmast föregående år. Berättelsen skall avlämnas genast vid riksdagens början.

Över revisionen av riksbanken skola revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen där- efter avgiva särskild berättelse, vilken 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 riksbanken. Om revisorerna finna särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avgiva berättelse i visst ämne.

Över revisionen av riksgäldskontoret skola revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter avgiva särskild berättelse, vilken skall innehålla upplysning om riksgäldskontorets ställning samt tillkännagivande, dels om något varit att erinra mot dess förvaltning och dels om revisorerna för sin del anse ansvarsfrihet böra beviljas fullmäktige i riksgäldskontoret. Om revisorerna finna särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avgiva berättelse i visst ämne.

Förslag
till

ändring i kungörelsen den 3 juni 1949 (nr 357) angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

<p>Riksdagens revisorer — — — — — Kungl. Maj:ts prövning. Riksdagens revisorer äga jämväl att av vederbörande myndighet erhålla de upplysningar och uppgifter, som erfordras för fullgörande av revisorernas åligganden.</p>	<p>Riksdagens revisorer äga jämväl att av vederbörande myndighet erhålla de upplysningar och uppgifter, som erfordras för fullgörande av revisorernas åligganden, <i>ävensom att av vederbörande myndighet inhämta yttrande över de iakttagelser, som gjorts vid granskningen av visst ärende.</i></p>
--	--

**Remissyttranden
över betänkande I av utredningen angående
riksdagens revisorers verksamhet**

Justitieombudsmannen

Utskottet har i skrivelse den 9 november 1966 anhållit om mitt yttrande över betänkande den 2 september 1966 med förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet i den del det avser ändrad ordning för redovisning av revisorernas verksamhet och för inhämtande av förklaringar i de av revisorerna upptagna ärendena. I anledning härav får jag anföra följande.

Den allmänna kontrollen över att den statliga verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt, planmässigt och ekonomiskt försvarligt sätt utövas för Kungl. Maj:t av riksrevisionsverket och för riksdagen av statsrevisorerna. Tyngdpunkten i statsrevisorernas förvaltningskontroll ligger på det sakrevisionella planet. Vid ett övervägande av formerna för kontrollen kan det ha sitt intresse att till jämförelse anteckna vad som gäller om riksrevisionsverkets motsvarande verksamhet.

Riksrevisionsverkets sakrevisionella uppgift definieras i 3 § instruktionen för verket som en uppgift att övervaka att den verksamhet, som faller under verkets granskning, är anordnad på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt. Revisionen bedrivs under relativt fria arbetsformer och i samråd med förvaltningsmyndigheterna med samförståndslösningar som mål. Anmärkningar utfärdas ej i samband med sakrevision. I de sällsynta fall, där samförstånd inte går att nå, därför att myndigheten finner sig inte kunna gå verkets synpunkter till mötes, kan anmälan komma i fråga av förhållandet till Kungl. Maj:t för den åtgärd Kungl. Maj:t finner påkallad. Anmälan till Kungl. Maj:t görs också när verket under sin granskning uppmärksammar reformbehov som inte kan tillgodoses utan författningsändring eller annan åtgärd som ankommer på Kungl. Maj:t.

Enligt min mening skulle det på sätt föreslås i det remitterade betänkandet vara till fördel om statsrevisorernas sakrevisionella ärenden handlades i en ordning som i stort sett överensstämmer med den som tillämpas vid riksrevisionsverkets sakrevision. De ärenden, som tas upp till granskning, skulle alltså slutbehandlas i löpande följd. Såsom anges i betänkandet förutsätter detta att revisorerna får befogenhet att själva inhämta yttranden över sina iakttagelser. Häremot synes intet vara att erinra. En sådan ordning skulle

fastmera möjliggöra en mera allsidig bedömning av upplagna frågor och skapa ett bättre underlag för erforderliga rationaliseringsåtgärder samtidigt som många ärenden skulle kunna slutföras utan att riksdagen besvärades. Sakrevisionen är framförallt en funktions- och ändamålsenlighetskontroll. Det framstår därför som naturligt att revisorerna på samma sätt som rikskontrollverket låter sig angeläget vara att samråda med myndigheterna och söka få till stånd samförståndslösningar.

Enligt nuvarande lydelse av 14 § andra stycket instruktionen för riksdagens revisorer har revisorerna att i sin berättelse anmärka om de finner någon erinran mot förvaltningen och avge utlåtande i ämnet. Enligt den föreslagna lydelsen skall revisorerna så snart granskningen av visst ärende slutförts fatta beslut däri. Om de finner visst ärende påkalla särskild åtgärd från riksdagens sida, skall de utan dröjsmål göra framställning därom. Det sägs vidare att revisorerna skall kunna inhämta yttrande från vederbörande myndighet över sina iakttagelser, innan de tar slutlig ställning, om det anses erforderligt.

Den föreslagna författningstexten återspeglar enligt min mening inte tydligt nog den ordning som synes åsyftad. Av motiven (betänkandet s. 13) framgår nämligen att man tänkt sig att remiss till vederbörande myndighet skall ingå som ett normalt led i handläggningen av ett ärende. Någon annan ordning synes ej heller förenlig med en grundtanke att samförståndslösningar skall eftersträvas. För densamma talar också de sakliga fördelar en sådan remiss innebär för ärendets handläggning. Det kan heller inte gärna komma i fråga att revisorerna enligt den nya ordningen agerar mot en myndighet, utan att denna först fått tillfälle att yttra sig över det som revisorerna funnit anmärkningsvärt. I allmänna frågor kan givetvis inte alla berörda myndigheter höras. Kommunikeringen vidkänns sålunda vissa praktiska begränsningar.

Författningstexten vidlås av oklarhet också såtillvida som den inte förmedlar någon uppfattning om vad för slags beslut handläggningen av ärendena skall utmyнна i. I motiven anförs att revisorerna kan lägga ett ärende till handlingarna, om genom myndigheternas remissyttranden tillfredsställande förklaringar lämnas eller rättelse för framtiden utlovats. Såvitt kan utläsas ur motiven skulle det enda alternativet till ett sådant avskrivningsbeslut vara att revisorerna för ärendet vidare, vilket är liktydigt med att de gör en framställning hos riksdagen. Det förefaller alltså som om revisorerna inte längre skulle ha att avgöra ärendena genom anmärkningar, där sådana finnes motiverade.

I anledning härav bör erinras om ordalagen i riksdagsordningen § 72. Där sägs att revisorerna kan framställa anmärkningar mot vederbörande myndigheter. För att instruktionsbestämmelsen skall komma i samklang med stadgandet i riksdagsordningen torde bestämmelsen därför böra hänvisa revisorerna att framställa anmärkning hos riksdagen, inte att göra framställning om särskild åtgärd, i de fall då skriftväxlingen med myndigheten

inte lett till ett resultat med vilket revisorerna kan låta sig nöja. Det bör givetvis härutöver stå revisorerna fritt att göra framställning hos riksdagen med förslag till reformer eller andra åtgärder.

Som följd av den nya ordningen bör revisorernas berättelse över revisionen av statsverket lämpligen få en annan karaktär än den har nu. Redogörelserna för de enskilda ärendena torde kunna förkortas och i vissa fall lär grupper av ärenden kunna redovisas genom summariska sammanfattningar. Väsentligast är enligt min mening att berättelsen förmedlar en allmän uppfattning om »statsverkets tillstånd och förvaltning» och att däri tas med sådant som är av pedagogiskt värde för förbättring av förvaltningsrutinerna och förvaltningsmaskineriets funktionering i övrigt.

Under hänvisning till det anförda föreslår jag följande omformulering av 14 § instruktionen:

I granskningsärende skola revisorerna, där det kan ske och icke av särskild anledning finnes obehövt, inhämta yttrande över sina iakttagelser från vederbörande myndighet, innan ärendet avgöres.

Finna revisorerna fog för anmärkning i ett granskningsärende eller finnes eljest åtgärd från riksdagens sida påkallad, skola de göra anmälan härom hos riksdagen utan dröjsmål.

Det åligger revisorerna att årligen till riksdagen avgiva berättelse över verksamheten under närmast föregående år. Berättelsen skall överlämnas genast vid riksdagens början.

Vad i betänkandet anförts om revisionen av riksbanken och riksgäldskontoret ger mig inte anledning till något särskilt uttalande.

Justitiekanslern

I skrivelse den 9 november 1966 har utskottet hemställt om mitt yttrande över betänkande med förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet såvitt betänkandet avser ändrad ordning för redovisning av revisorernas verksamhet och för inhämtande av förklaringar i de av revisorerna upptagna ärendena.

Med anledning härav får jag meddela, att jag funnit förslaget i dessa delar innefatta en förbättrad ordning för revisorernas verksamhet. Såvitt angår förslaget att revisorerna skall äga att själva inhämta yttrande över gjorda iakttagelser synes emellertid böra påpekas att med hänsyn till föreskriften i 72 § sista stycket riksdagsordningen förklaring över framställd anmärkning ändock måste inhämtas i där avsedd ordning. Vad gäller de föreslagna författningsändringarna må framhållas att den i grundlagsstadgandet angivna befogenheten för revisorerna att framställa anmärkning synes böra komma till uttryck även i 14 § instruktionen. Vidare kan ifrågasättas om den föreslagna ändringen av 1 § kungörelsen är nödvändig.

BETÄNKANDE

**med förslag till effektivisering
av riksdagens revisorers verksamhet**

**II. Revisorernas konstitutionella ställning,
revisionen av riksdagens förvaltningsorgan
samt personalorganisationen**

**AVGIVET AV UTREDNINGEN
ANGÅENDE RIKSDAGENS REVISORERS VERKSAMHET**

Till Talmanskonferensen

Med skrivelse till talmanskonferensen den 2 september 1966 överlämnade utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet betänkande med vissa förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet, avseende suppleants medverkan i revisionsarbetet samt sättet för redovisning av granskningens resultat. Enligt beslut av samma års riksdag har behandlingen av betänkandet uppskjutits till innevarande års riksdag.

I den förenämnda skrivelsen anmälde utredningen sin avsikt att i ett senare betänkande återkomma till övriga hithörande frågor. I överensstämmelse härmed får utredningen nu överlämna Betänkande med förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet; II. Revisorernas konstitutionella ställning, revisionen av riksdagens förvaltningsorgan samt personalorganisationen. Vid betänkandet är såsom särskild *bilaga* fogat förslag till ny instruktion för revisorerna. Viss underhandskontakt har hållits med grundlagberedningens arbetsgrupp för frågor rörande riksdagens arbetsformer.

Utredningsarbetet är därmed slutfört. Stockholm den 8 mars 1967.

Emil Näsström

John Lundberg

Sten Wahlund

Sigfrid Löfgren

Per-Eric Ringaby

/ Per Dahlberg

Inledning

Såsom ofta framhållits i olika sammanhang har kostnaderna för den statliga verksamheten ökat starkt under senare tid. Omfattningen härav återspeglas i utvecklingen av utgifterna på den statliga driftbudgeten, vilka för sistförflutna budgetår uppgick till 26,9 miljarder kronor efter att tio år tidigare ha stannat vid 9,7 miljarder kronor. De statliga myndighetskostnaderna, som härvidlag är av särskilt intresse, uppvisar en motsvarande bild. Enligt riksrevisionsverkets senaste årshök har således sistnämnda kostnader under perioden 1955/56—1964/65 vuxit från drygt 1,7 till närmare 4,8 miljarder kronor.

Även med beaktande av att penningvärdet under den ifrågavarande tidsperioden sjunkit med ca 30 procent är den utgiftsstegring som kan utläsas ur de ovan återgivna uppgifterna högst betydande. Den statliga sektorns expansion belyses ytterligare av de förändringar som samtidigt inträffat på det personalorganisatoriska området. Den av statistiska centralbyrån utarbetade personalstatistiken ger således vid handen, att mellan åren 1956 och 1965 hela antalet statstjänstemän stigit med inemot 58 000 personer eller med drygt 26 procent. Av de båda huvudgrupper som särskiljes i statistiken utvisar allmänna civilförvaltningen och försvarsväsendet den ojämförligt största ökningen, uppgående till icke mindre än 51,3 procent, medan motsvarande tal för affärsverken stannar vid 2,4 procent.

Den statliga administrationens tillväxt — liksom statsutgifternas stegring över huvud taget — går ytterst tillbaka till av riksdagen i sedvanlig ordning fattade beslut, vilka som regel grundat sig på förslag av Kungl. Maj:t. Som ett resultat av dessa beslut har utökade eller helt nya arbetsuppgifter tillagts de statliga förvaltningsmyndigheterna. Särskilt under senare år har emellertid de svällande statsutgifterna kommit att betraktas som ett allvarligt problem, vilket ägnats allt större uppmärksamhet från statsmakternas sida. Ett uttryck härför är de åtgärder som vidtagits och planerats för att genom rationalisering i olika former söka nedbringa förvaltningskostnaderna eller i varje fall dämpa deras stegringstakt. För att underlätta och systematisera dessa ansträngningar har de myndigheter som närmast under Kungl. Maj:t sysslar med hithörande spörsmål gång efter annan förstärkts i personellt och organisatoriskt avseende.

Kontrollen över den statliga utgiftsutvecklingen utgör emellertid en angelägenhet icke enbart för Kungl. Maj:t. Riksdagen får tvärtom anses ha alldeles speciella intressen att bevaka på förevarande område. Det är ju riksdagen som anvisar de för statsverksamhetens bedrivande erforderliga med-

len, och frågan om det sätt på vilket dessa medel disponeras av myndigheterna berör därför riksdagen i högsta grad. Alltsedan 1809 års författningsreform har också riksdagen i sina revisorer haft ett särskilt organ för att, som det heter i riksdagsordningen, granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning.

Det torde vara en samstämmig uppfattning att riksdagen även för framtiden bör ha tillgång till ett sådant organ. Icke minst med hänsyn till statsverksamhetens växande omfattning och alltmer komplicerade natur synes det nödvändigt, att riksdagen har möjlighet att bedöma de frågor som äger samband med den statliga medelsförvaltningen i ett vidare perspektiv än den punktvisa prövningen av Kungl. Maj:ts årliga anslagsäskanden medger.

Samtidigt måste emellertid konstateras att riksdagens revisorer, vilka anförtrots den maktpåliggande och ansvarsfulla uppgiften att fortlöpande följa utvecklingen på hithörande område, i dag har stora svårigheter att tillfredsställande fullgöra denna uppgift. Detta beror på att organisationen icke anpassats efter de genom den statliga sektorns expansion väsentligt ändrade förutsättningarna för granskningsverksamheten. Om revisorerna skall kunna utöva den kontrollfunktion som är angiven i riksdagsordningen, torde därför en genomgripande omdaning av organisationen vara ofrånkomlig. I avvaktan på genomförandet av en sådan mera långsiktig reform synes de resurser som står till revisorernas förfogande böra snarast förstärkas samt arbetsformer och granskningsmetoder moderniseras.

Innan utredningen närmare ingår på de konkreta åtgärder som enligt det ovan sagda bör vidtagas för att en effektivare statsrevision skall kunna åstadkommas, vill utredningen något beröra arten av de arbetsuppgifter som aktualiseras i sammanhanget.

Enligt den för riksdagens revisorer gällande instruktionen skall revisorerna vid sin granskning tillse allt som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt och därvid, utan att förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela. Inom ramen för en dylik helhetssyn på statsverksamheten, vilken får förutsättas i första hand taga sikte på spörsmål av principiell och generell innebörd, bör det enligt utredningen vara en huvuduppgift för revisorerna att närmare undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder genom att ställa den sakliga effekten av myndigheternas medelsdispositioner i relation till nedlagda kostnader. Revisorerna bör därvid peka på föreliggande möjligheter till besparing eller till rationalisering eller till en allmän förbättring av förvaltningsarbetet. Självfallet bör otillfredsställande förhållanden påtalas, men granskningens syfte bör dock icke vara att framför allt finna fel utan att främja en sådan inriktning av verksamheten, att en god hushållning med statens medel åstadkommes. Frågan om i vad mån samhällsutvecklingen och andra liknande

omständigheter gjort vissa statliga åtaganden mindre angelägna eller rent av föråldrade synes därvid vara förtjänt av särskild uppmärksamhet. Utredningen hyser vidare den uppfattningen, att riksdagen kan ha intresse av att bli informerad om utfallet av en viss reform eller om tillståndet inom något aktuellt förvaltningsområde, även om anledning till anmärkning icke kan sägas vara för handen. Sådan granskning i rent upplysande syfte bör i lämplig omfattning likaledes beredas plats på revisorernas arbetsprogram.

Revisorernas konstitutionella ställning

Grundläggande bestämmelser om riksdagens revisorer återfinnes i 72 § riksdagsordningen. Däri stadgas, såvitt nu är i fråga, att riksdagen årligen inom sex dagar efter dess öppnande förordnar revisorer till ett antal av tolv, vilka till halva antalet av vardera kammaren utses. Revisor utövar sin befattning till dess nytt val av revisorer förrättas.

Såsom av bestämmelserna framgår är en revisors mandatperiod i princip ettårig. Normalt förekommer dock omval, varvid de olika riksdagspartierna tillämpar från varandra något avvikande regler. Praxis har numera utvecklats därhän, att en revisor innehar sitt uppdrag högst två eller tre år. Vid personurvalet tillmätes anciennitetsprincipen en avgörande betydelse. Den som blivit utsedd till revisor är i allmänhet samtidigt ledamot av något av riksdagens ständiga utskott.

Den sålunda tillämpade ordningen har med hänsyn till sina konsekvenser utsatts för kritik vid upprepade tillfällen. Även utredningen har bibragts den uppfattningen, att den organisation som uppbyggts på grundval av nyssnämnda bestämmelser och i anslutning därtill utbildad praxis företer betydande brister. Dess största svaghet torde vara revisorskapets karaktär av tillfällighetsuppdrag, utövat under ett fåtal år.

Såsom tidigare berörts har statsverksamheten under de senaste decennierna utvidgats till ständigt nya områden och blivit alltmer komplicerad. Denna utveckling har haft till följd att det i dag är avsevärt svårare än förr att få en grundlig inblick i den statliga förvaltningen och att kunna kritiskt värdera de där gjorda insatserna. Även om man tar hänsyn till att de personer som utses till revisorer har en rik erfarenhet av offentlig verksamhet, ofta förvärvad på betydelsefulla förtroendeposter av olika slag, måste därför en mandatperiod om två eller tre år numera anses vara alltför kort för ett uppdrag av förevarande natur. Vederbörande revisor hinner nätt och jämnt göra sig förtrogen med den mångfald problem som fortlöpande aktualiseras under granskningen, förrän han nödgas frånträda sin befattning och lämna plats åt en efterträdare, som snart nog befinner sig i samma situation. Förhållandet förbättras knappast av att valet till revisor, såsom ovan an-

tylts, icke brukar påverka omfattningen av vederbörandes uppdrag i övrigt; erfarenheten har också visat att särskilt utskottsarbetet kan bjuda revisionsarbetet en besvärande och understundom övermäktig konkurrens.

Uppenbart är att en sådan ordning icke gärna kan befrämja en mera hefhjärtad arbetsinsats från den enskilde ledamotens sida eller bidra till stadga och kontinuitet i verksamheten. Det ständiga personbytet vållar även vissa administrativa svårigheter. Genom den nuvarande bundenheten vid anciennitetsprincipen kommer vidare riksdagsledamöter som bevisat endast ett mindre antal riksdagar att utestängas från revisionsarbetet. Då flertalet revisorer brukar lämna riksdagen kort tid efter revisionsuppdragets upphörande, får detta till följd att de speciella kunskaper som förvärfvas under granskningen icke i önskvärd omfattning kan nyttiggöras i det fortsatta riksdagsarbetet.

Utredningen har övervägt olika åtgärder för att råda bot på nu berörda olägenheter. Frågan om en förlängning av den för revisorerna gällande mandatperioden har därvid stått i förgrunden. Förslag av denna innebörd har ju tidigare framförts i skilda sammanhang, bl. a. av författningsutredningen, som för sin del fann en tid av fyra år utgöra en lämpligt avvägd mandatperiod.

En förlängning av den tid som revisionsuppdraget omfattar skulle onekligen skapa avsevärt bättre möjligheter för en mera inträngande och systematisk granskningsverksamhet. För att en dylik reform skulle få avsedd verkan torde den dock behöva kompletteras med en föreskrift om att den som blivit vald till revisor icke samtidigt kunde vara ordinarie ledamot av något utskott. Då riksdagsarbetet i väsentlig mån fullgöres inom utskottsorganisationens ram, kan det emellertid befaras att ett sådant förbud skulle medföra svårigheter för en tillfredsställande rekrytering av befattningarna som revisor. Å andra sidan skulle en föreskrift av angiven innebörd i realiteten ge revisorerna ställningen som ett riksdagsutskott. Denna ställning skulle ytterligare framhävas om de samtidigt tillades befogenheten att direkt hänvända sig till riksdagen med sina framställningar, något som utredningen funnit nödvändigt för att granskningsverksamheten skall nå åsyftad effekt.

Vid sin prövning av de olika omständigheter som påverkar förevarande organisationsfråga har utredningen kommit till den uppfattningen, att den mest ändamålsenliga lösningen torde vara att omvandla den nuvarande revisorsinstitutionen till ett riksdagsutskott vid sidan av andra utskott. Därmed skulle i första hand den erforderliga kontinuiteten i verksamheten uppnås. Visserligen är även utskottsuppdraget i princip ettårigt och kommer sannolikt att så förbliva, men i praktiken brukar ju åtminstone flertalet ledamöter omväljas, varför ett utskotts sammansättning är tämligen oförändrad år efter år. Den nuvarande intressesplittringen skulle vidare elimineras och revisionen följaktligen kunna påräkna vederbörandes arbetsinsats på ett helt annat sätt än för närvarande. Dessutom skulle den

fördelen vinnas, att anciennitetsprincipen avvecklades och vid val av revisorer även andra faktorer än ålder och beprövad erfarenhet kunde beaktas. Slutligen skulle revisorerna beredas möjlighet att själva avgöra, i vad mån vid granskningen aktualiserade frågor behövde underställas riksdagen för beslut. Över huvud taget skulle revisionen genom att utbyggas till ett utskott få en helt annan förankring i riksdagsarbetet, vilket i sin tur skulle för-läna granskningsverksamheten den tyngd och slagkraft som dess syfte motiverar.

För ärendenas beredning sammanträder riksdagens revisorer på tre avdelningar, envar med sitt speciella förvaltningsområde att granska. Denna organisationsform har visat sig vara ändamålsenlig och synes böra bibehållas även om revisorernas uppgifter överlåtes på ett särskilt revisionsutskott. Man torde dock få räkna med att varje sådan utskottsavdelning kommer att innehålla ett i jämförelse med nuläget väsentligt större antal ledamöter. Detta kan tänkas medföra vissa olägenheter i samband med resor och även i övrigt göra verksamheten mera tungrodd. Enligt utredningens mening bör emellertid dessa svårigheter kunna avhjälpas genom att, såsom i det följande närmare skall belysas, särskilda arbetsgrupper bildas inom avdelningarna.

I förevarande sammanhang må vidare erinras om att en viss artskillnad föreligger mellan den granskningsverksamhet som nu ankommer på riksdagens revisorer och vanligt utskottsarbete. I ena fallet gäller det att i efterhand bedöma resultatet av de statliga insatserna inom olika samhällsområden och därvid kontrollera ändamålsenligheten av vidtagna åtgärder, i andra fallet gäller det att pröva konkreta förslag, i allmänhet härrörande från Kungl. Maj:t, vilka avser utformningen av riksstaten för ett framföreliggande budgetår eller ändringar i gällande lagsystem. Som en konsekvens härav måste revisorerna på visst sätt själva bestämma omfattningen och inriktningen av sin verksamhet, medan ett utskott har att inom en given ram taga ställning till ett arbetsmaterial som tillföres det utifrån. Denna skillnad kommer otvivelaktigt att bestå hur än granskningsverksamheten organisatoriskt utformas.

Samtidigt bör dock beaktas att kontrolluppgifter redan nu fullgöres av vissa riksdagsutskott, varpå framför allt konstitutionsutskottet utgör ett exempel. Granskningsverksamhet i utskottsform är alltså icke någon okänd företeelse inom riksdagsarbetet. Utredningen kan ej heller finna att den ovan berörda olikheten skulle vara något hinder för inrättandet av ett revisionsutskott, då det icke torde möta någon större svårighet att finna mot verksamhetens särpräglade natur svarande arbetsformer. Därvid synes framför allt två omständigheter böra beaktas.

Utredningen är icke främmande för tanken att till revisionsutskottet bör kunna remitteras motioner i besparings- och rationaliseringsfrågor, varigenom riksdagens intresse för hithörande angelägenheter onekligen

skulle stimuleras. Av det tidigare sagda framgår emellertid att nämnda utskott i avsevärt högre grad än övriga utskott skulle komma att kännetecknas av en på egna initiativ grundad självverksamhet. Detta ställer särskilda krav på ledning och metodik i arbetet. Med hänsyn härtill torde få förutsättas att revisionsutskottets presidium måste ägna speciell uppmärksamhet åt frågor rörande verksamhetens planläggning. Som redan nämnts är det vidare antagligt att mindre arbetsgrupper behöver bildas inom utskottsavdelningarna. Dessa arbetsgrupper, vilkas antal får fastställas allt efter omständigheterna, synes böra tilldelas konkret avgränsade granskningsuppgifter och sammansättas av ledamöter med intresse för just de spørsmål som i varje särskilt fall är aktuella. Därmed skulle icke blott förberörda olägenheter elimineras utan även ledamöternas egna uppslag och idéer direkt kunna utnyttjas i granskningsverksamheten, samtidigt som därvid vunnen kännedom om statsförvaltningens olika grenar skulle kunna spridas till allt vidare riksdagskretsar. Mot bakgrunden härav framstår det som naturligt om vid val av ledamöter i revisionsutskottet särskild hänsyn toges till vederbörandes fallenhet för uppdraget, helt oavsett antalet bevistade riksdagar. Därigenom skulle skapas gynnsamma förutsättningar icke blott för en effektivisering av granskningen utan även för det samspel mellan erfarenhet och initiativkraft som nuvarande organisationsform icke lyckats åstadkomma.

En organisatorisk omläggning efter nu angivna riktlinjer förutsätter självfallet grundlagsändring. Riksdagen torde i samband med behandlingen av förevarande betänkande få taga ställning till frågan om i vilka former den fortsatta utredningen av detta konstitutionella spørsmål lämpligen bör bedrivas.

En sådan grundlagsändring kan definitivt beslutas först vid 1969 års riksdag. Detta innebär en tidrymd av flera år innan den nya organisationen skulle träda i kraft. Enligt utredningens mening bör i avvaktan härpå de reformer snarast genomföras, till vilka möjlighet föreligger redan inom den nuvarande riksdagsordningens ram. Därigenom ernås den fördelen, att övergången till den nya organisationen blir smidigare samtidigt som vissa angelägna förbättringsåtgärder kan vidtagas utan onödigt dröjsmål. Till ifrågavarande reformer räknar utredningen i första hand sitt i föregående betänkande framförda förslag om suppleants medverkan i revisionsarbetet samt om sättet för redovisning av granskningens resultat. Därtill kommer så vissa andra aktuella åtgärder för effektivisering av revisorernas verksamhet, vilka skall behandlas i det följande.

I förevarande sammanhang vill utredningen avslutningsvis göra det uttalandet, att riksdagspartierna synes böra överväga en sådan ändring av nu tillämpad praxis vid val av revisorer, att redan fr. o. m. nästa år bättre överensstämmelse härutinnan kan uppnås med de av utredningen nu förordade principerna.

Revisionen av riksdagens förvaltningsorgan

I sitt förra betänkande ägnade utredningen ett särskilt kapitel åt frågan om sättet för redovisning av det resultat som nås vid den av revisorerna bedrivna granskningen. Utredningen konstaterade därvid att den nuvarande bundenheten vid en årsberättelse, för vars avlämnande faststälts en bestämd dag, i allt väsentligt kommit att sätta sin prägel på revisorernas verksamhetsformer och arbetsmetodik. Enligt utredningen måste emellertid ifrågavarande arbetsformer numera betecknas som både föråldrade och i sak mindre lämpliga. För att avhjälpa därav förorsakade olägenheter föreslog utredningen en omläggning av verksamheten, avseende framför allt en övergång till en fortlöpande behandling och redovisning av de ärenden som revisorerna beslutar upptaga till granskning. Utredningen gav vidare uttryck åt den uppfattningen, att revisorerna borde tillerkännas befogenhet att själva inhämta yttranden över de vid granskningen gjorda iakttagelserna.

Berörda förslag avsåg närmast revisionen av de Kungl. Maj:t underställda myndigheterna. Anledningen härtill var att utredningen då ännu icke hade tagit ställning till frågan om den lämpligaste utformningen av finanskontrollen inom området för riksdagsorganens medelsförvaltande verksamhet. Utredningen förklarade sig skola återkomma till detta spörsmål i sitt slutbetänkande.

Enligt riksdagsordningen ankommer på revisorerna i förevarande avseende att granska riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. I den för revisorerna gällande instruktionen lämnas närmare föreskrifter om innebörden och omfattningen av denna granskning, över vilken revisorerna varje år avger berättelser, särskilt angående riksbanken och särskilt angående riksgäldskontoret. Berättelserna hänskjutes av riksdagen till bankoutsrottet för att ingå i det material som ligger till grund för utskottets årligen återkommande förslag i fråga om ansvarsfrihet för fullmäktige i respektive verk.

De nyssnämnda bestämmelserna i revisorernas instruktion synes åsyfta en ganska ingående räkenskapsgranskning. Någon sådan granskning företages dock icke numera annat än i mycket blygsam omfattning. Revisorernas kontrollåtgärder härutinnan inskränker sig i huvudsak till en genomgång av fullmäktiges protokoll och vissa liknande handlingar samt till en översiktlig analys av de bokslut som upprättas inom riksbanken jämte dotterföretag och inom riksgäldskontoret. Däremot tar revisorerna icke någon befattning med den löpande kamerala revisionen av dessa myndigheters kassaverifikationer och räkenskapsböcker, vilka i stället granskas av för ändamålet inrättade specialorgan.

I riksbanken ingår således en särskild revisionsavdelning, som i sin tur består av ett revisionskontor och ett sedelförstöringskontor. Det är på först-

nämnda kontor som den egentliga granskningen utföres. Denna granskning avser såväl huvudkontoret och avdelningskontoren som riksbankens båda industriföretag (pappers bruket och sedeltryckeriet). Revisionskontoret har även att verkställa vissa inventeringar samt att underkasta de handlingar som ligger till grund för huvudkontorets utbetalningar sedvanlig kameral förhandskontroll. Det förestås av en byrådirektör och omfattar i övrigt ett tiotal tjänstemän.

Motsvarande organ i riksgäldskontoret utgöres av en fullmäktige direkt underställd revisionsavdelning, som likaledes har en byrådirektör till chef. Därutöver består personalen av allenast två tjänstemän. De räkenskaper som granskas inom avdelningen avser hela riksdagsförvaltningen med undantag av riksbanken. Till riksgäldskontorets kassa- och bokföringsorganisation är nämligen, fortfarande bortsett från riksbanken, anknutna samtliga övriga riksdagsorgan, även om i deras fall själva utanordningsbesluten fattas av riksdagens förvaltningskontor. Avdelningen utför vidare vissa inventeringar m. m.

Inom utredningen har övervägts att föreslå en överflyttning av den nu i korthet berörda räkenskapsgranskningen till riksdagens revisorer. Från rent principiella utgångspunkter måste det nämligen anses vara av värde, om en löpande efterhandskontroll av förevarande slag fullgöres av ett i förhållande till de granskade myndigheterna helt självständigt organ. Genom den större samordning av revisionsinsatserna på förevarande område som därmed bleve möjlig skulle även vissa direkt praktiska fördelar kunna vinnas. Sedan riksgäldskontoret i och med förvaltningskontorets inrättande förlorat sin hittillsvarande ställning som ett slags kameral huvudmyndighet för övriga riksdagsorgan, kan det vidare synas något oegentligt att dessa organ likväl skall vara underkastade revisionell kontroll från ämbetsverkets sida. Vilka befogenheter verket har att påtala och beivra eventuella fel, för vilka ju förvaltningskontoret skulle bära det närmaste ansvaret, är dessutom ytterst oklart.

Nu anförda omständigheter till trots har utredningen stannat för att icke föreslå någon överflyttning av den ifrågavarande räkenskapsgranskningen till riksdagens revisorer. Anledningen härtill är främst att revisorerna genom en sådan överflyttning skulle tillföras arbetsuppgifter som icke väl låter sig förenas med revisorernas ställning som en allmän överrevision. I det inledande kapitlet har utredningen starkt understrukit angelägenheten av att revisorerna genom sin granskning söker förmedla en helhetsbild av statsverksamheten och vid sin bedömning av olika förvaltningsåtgärder i första hand ser till den samlade effekten av gjorda insatser. Att revisorerna mot denna bakgrund skulle betungas med detaljarbetet att fortlöpande granska räkenskapsposter av högst växlande storlek och betydelse finner utredningen föga lämpligt. Enligt utredningens mening föreligger så mycket mindre skäl för en sådan åtgärd som revisorerna redan

nu har full möjlighet att när helst de önskar verkställa den räkenskapsgranskning som kan synas påkallad.

Vissa delreformer på förevarande område anser utredningen dock vara av nöden. Härutinnan må erinras om att riksrevisionsverket enligt sin instruktion har skyldighet att före den 1 november varje år till Kungl. Maj:t avlämna en för riksdagens revisorer avsedd berättelse beträffande nästföregående budgetårs revisionsverksamhet. Utredningen är av den uppfattningen, att specialrevisionerna inom riksbanken och riksgäldskontoret på motsvarande sätt bör åläggas att för revisorerna redovisa resultatet av sin granskning. Det synes därjämte böra ankomma på dessa organ att göra omedelbar anmälan till revisorerna, om de vid granskningen påträffar något förhållande som de finner vara otillfredsställande eller anmärkningsvärt men icke i vanlig ordning kan få tillrättalagt. Genom en sådan dubbel rapportering skulle revisorerna erhålla en icke obetydlig kännedom om det nu ifrågavarande räkenskapsmaterialet, även om den egentliga granskningen förblir en uppgift för vederbörande specialrevisioner. Utredningen önskar vidare framhålla att revisorerna bör se som en uppgift att öva tillsyn över de nämnda revisionsorganens arbete liksom över de former i övrigt som tillämpas för den interna kontrollen inom riksdagsförvaltningen.

I anslutning till nu framförda synpunkter vill utredningen något närmare ingå på frågan om revisionen av riksdagens förvaltningskontor, vilken i det föregående blott flyktigt berörts.

Förvaltningskontoret inrättades genom beslut vid 1966 års riksdag och påbörjade sin verksamhet den 1 juli samma år. Enligt sin instruktion är kontoret riksdagens centrala myndighet för handläggning av riksdagens förvaltningsärenden och för förhandling om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos riksdagen och dess verk. Som tidigare omnämnts är till kontoret i princip centraliserad riksdagens hela medelsförvaltning i den mån den icke avser riksbanken eller riksgäldskontoret. Detta innebär bl. a. att samtliga utanordningsärenden rörande den inre riksdagsförvaltningen och riksdagens verk utom riksbanken och riksgäldskontoret handlägges av förvaltningskontoret, som fattar beslut i dessa ärenden efter att ha kameralt förhandsgranskat förekommande räkningar m. m. och gjort erforderliga uträkningar av olika ersättningsbelopp. Uppgiften i fråga har övertagits dels från riksgäldskontoret och dels från riksdagens ekonomi-byrå, vilken på visst sätt var organisatoriskt anknuten till riksgäldskontoret men numera uppgått i förvaltningskontoret. Riksgäldskontoret har dock alltjämt hand om själva utbetalningen och bokföringen av de av förvaltningskontoret i ovan angiven ordning disponerade medlen.

Även om förvaltningskontoret icke formellt räknas till riksdagens verk, har dess inrättande i sak inneburit att statsmedel numera förvaltas av tre olika riksdagsorgan. Vilken granskningsrätt riksdagens revisorer har be-

träffande det senast tillkomna av dessa organ är dock något oklart; såväl riksdagsordningen som revisorernas instruktion nämner naturligt nog blott riksbanken och riksgäldskontoret i detta sammanhang. Det enda riksdagen uttalat i frågan är att riksgäldskontoret tills vidare skall ombesörja revisionen av förvaltningskontorets räkenskaper (sammansatt konstitutions- och bankoutskotts betänkande nr 1, s. 11).

Som den föregående framställningen ger vid handen har utredningen icke föreslagit någon ändring på denna punkt. Detta får dock icke tolkas så, att utredningen skulle anse revisorerna sakna behörighet att kontrollera användningen av de medel som förvaltningskontoret disponerar för olika utgifter. Utredningen finner det tvärtom vara självklart att revisorernas granskningsrätt omfattar hela området för riksdagens medelsförvaltande verksamhet, oavsett vilket organ som i ena eller andra fallet svarar för medlen i fråga.

Med hänsyn till vad ovan sagts om räkenskapsgranskningen är det även givet, att revisorernas kontroll av nämnda verksamhet framför allt bör ha formen av en på mera betydelsefulla förvaltningsområden insatt sakrevision. Då riksdagens organ icke omfattas av de rationaliseringsundersökningar som fortlöpande verkställas inom statsförvaltningen i övrigt, bör enligt utredningens mening revisorerna ägna förevarande spörsmål ökad uppmärksamhet.

Med denna inriktning av kontrollverksamheten synes icke anledning föreligga att göra någon skillnad mellan riksdagsförvaltningen och statsverket, såvitt gäller granskningsmetoder och redovisning av vid granskningen vunna resultat. Utredningen anser alltså att de principer härutinnan som utredningen förordat i sitt förra betänkande bör tillämpas även vid revisionen av riksdagens förvaltningsorgan. Detta innebär bl. a. att några särskilda berättelser om riksbanken och om riksgäldskontoret icke i fortsättningen behöver avgivas utan att redogörelse för sådana förhållanden som särskilt uppmärksammats inom riksdagsförvaltningen kan lämnas i samma ordning som i fråga om den Kungl. Maj:t underställda förvaltningen.

Utredningen är alltjämt av den uppfattningen, att de förslag i nu berörda avseenden som framlades i utredningens förra betänkande skulle medföra en högst påtaglig rationalisering och effektivisering av revisorernas granskningsverksamhet. De synes därför, med den utvidgning som nu förordats, böra genomföras snarast möjligt. Detta påkallar icke någon grundlagsändring men väl en överarbetning av revisorernas instruktion. Härtill återkommer utredningen i ett avslutande kapitel.

Personalorganisationen

Enligt gällande personalförteckning är vid riksdagens revisorers kansli inrättade dels en tjänst som kanslichef och dels tre tjänster som avdelningsdirektör. Sistnämnda tjänster är organisatoriskt knutna till de avdelningar

på vilka revisorerna arbetar. Härtill kommer vakt- och skrivpersonal, vilken tillhandahålles av riksdagens förvaltningskontor. I mån av behov äger revisorerna dessutom anlita särskilda sakkunniga.

Den personalorganisation som sålunda står till revisorernas förfogande har i princip varit oförändrad sedan sin tillkomst den 1 juli 1949, bortsett från vissa jämkningar av lönegrader och tjänstebenämningar i anslutning till den reglering av tjänstemännens anställningsförhållanden som tid efter annan genomförts för statsförvaltningen i allmänhet. Vid de båda senaste årens B-listeförhandlingar har dock de i revisorernas kansli ingående tjänsterna, under hänvisning till förväntad eller pågående utredning, undantagits från den sakprövning som övriga tjänster inom riksdagsförvaltningen blivit föremål för.

Såsom framhållits i det föregående har det granskningsarbete som ankommer på riksdagens revisorer i allt väsentligt karaktären av en på egna initiativ grundad självverksamhet. Revisorerna har icke att fortlöpande granska ett utifrån inkommande räkenskapsmaterial utan skall från allmänt ekonomiska utgångspunkter bedöma den sakliga effekten av vidtagna förvaltningsåtgärder och i övrigt tillse att statsverksamheten förlöper i tillfredsställande former. Vid en granskning av detta slag gäller i första hand att uppmärksamma problem som i statsfinansiellt och förvaltningsorganisatoriskt hänseende är av speciellt intresse och därför kan synas värda att närmare studera. Sedan på angivet sätt ett visst granskningsobjekt precisrats, erfordras ett ofta mycket tidsödande och inträngande utredningsarbete. Med hänsyn till statsförvaltningens omfattning och komplicerade natur är det uppenbart, att revisorerna icke ensamma kan fullgöra ifrågavarande granskningsuppgifter utan behöver biträde av ett kansli, bestående av för ändamålet lämpade och skolade tjänstemän till erforderligt antal.

Revisorernas kansliorganisation har, som nyss anmärkts, varit i princip oförändrad sedan snart 18 år tillbaka. Under samma tid har emellertid statsverksamheten, d. v. s. föremålet för den på revisorerna ankommande granskningen, undergått en mycket stark expansion. Följden härav har blivit en relativ minskning av de personella resurser som står till revisorernas förfogande. Denna eftersläpning är än mera framträdande mot bakgrunden av den betydande förstärkning av de Kungl. Maj:t underställda organen för revision och rationalisering som beslutats under senare år. Även i jämförelse med riksdagens övriga kontrollorgan ter sig revisorernas kansli underbemannat. Enligt utredningens mening är det emellertid av utslagsgivande betydelse att kansliet får en sådan uppbyggnad, att granskningsarbetet icke hämmas på grund av brist på erforderliga personella resurser. I sammanhanget må särskilt erinras om den möjlighet till effektivisering av verksamheten som genom utredningens förberörda förslag till modernisering av arbetsformer och granskningsteknik erbjuder sig. Skall denna möjlighet kunna utnyttjas i full utsträckning, framstår en förstärkning av revisorernas

kansli som ofrånkomlig. För en sådan förstärkning talar även det sedan länge föreliggande behovet av rekryteringstjänster, vilket måste tillgodoses om risken för administrativa störningar i kansliarbetet så långt möjligt skall kunna elimineras.

Vid den närmare bedömningen av frågan om kansliorganisationens lämpligaste utformning har utredningen funnit sig böra taga särskild hänsyn till sitt i det föregående framlagda förslag om den nuvarande revisorsinstitutionens ombildning till ett riksdagens revisionsutskott. Visserligen är en sådan reform av mera långsiktig natur, då den förutsätter grundlagsändring och därför icke omedelbart kan genomföras. Å andra sidan anser utredningen det vara av största vikt att verksamheten redan nu i görligaste mån anpassas efter den nya organisationen, så att övergången blir så smidig som möjligt. Detta gäller icke minst kansliets uppbyggnad.

Härutinnan vill utredningen erinra om att riksdagen, med bifall till vad sammansatt konstitutions- och bankoutskott föreslagit i sitt betänkande nr 2 år 1966, nyligen fattat beslut om en ny personalorganisation för riksdagens kamrar och utskott. Genom detta beslut har varje utskott numera utrustats med ett fast kansli. Vid statsutskottet, som på grund av sin avdelningsindelning är av särskilt intresse härvidlag, ingår i personalorganisationen dels en tjänst som sekreterare, dels fem tjänster som avdelningssekreterare och dels fem till sju tjänster som biträdande avdelningssekreterare. Konstitutionsutskottet har en liknande organisation. Då också revisorerna arbetar på avdelningar och torde komma att göra så även efter omvandlingen till utskott, synes det utredningen lämpligt att deras kansli utformas med de båda nämnda utskotten som principiell förebild. Såvitt nu är i fråga skulle detta innebära en förstärkning med tre tjänstemän såsom medhjälpare åt de nuvarande avdelningsdirektörerna. Med hänsyn till den förutsatta omläggningen av verksamhetsformerna torde vidare behov föreligga av en tjänst i biträdeskarriären för vissa expeditionella göromål m. m. I sammanhanget må erinras om att revisorernas avlöningsanslag för närvarande inrymmer medel för anställande av tillfällig skrivhjälp, en anordning som efter övergången till ett system med fortlöpande behandling och redovisning av granskningsärendena ter sig föga ändamålsenlig.

Beträffande den närmare karaktären av de tjänster som i enlighet härmed synes böra ingå i revisorernas kansli vill utredningen, med utgångspunkt i gällande organisation, framhålla följande.

Som organisationens nyckelbefattningar kan de nuvarande avdelningsdirektörstjänsterna betecknas. Det är innehavarna av dessa tjänster som har att närmare undersöka de förhållanden som särskilt uppmärksammas under granskningen, att föredraga de sålunda aktualiserade ärendena och att i anslutning härtill utarbeta förslag till de uttalanden som revisorerna önskar göra. Förutom gedigna förvaltningskunskaper, framför allt inom vederbörande avdelnings granskningsområde, förutsätter detta framstående

utredningsskicklighet och god stilistisk förmåga. Härtill kommer att de ovannämnda arbetsuppgifterna i ett betydelsefullt avseende skiljer sig från sekreterargöromål i mera sedvanlig bemärkelse. Enligt vad erfarenheten ger vid handen är det för verksamhetens behöriga gång nödvändigt, att avdelningsdirektörerna berikar revisionen genom egna uppslag och idéer. Till följd härav måste deras arbete i stor utsträckning kännetecknas av självständiga initiativ. Det bör vidare beaktas att själva granskningen ofta är av grannliga natur, vilket icke blott ställer särskilda krav på de nämnda tjänstemännens omdöme och känsla för väsentligheter utan även gör deras ställning utåt vanskelig och ömtålig.

Sitt arbete utför avdelningsdirektörerna i nära kontakt med kanslichefen. På honom ankommer i första hand att genom råd och anvisningar samordna verksamheten efter enhetliga riktlinjer. Detta samspel sätter sin prägel på granskningens hela förlopp, framför allt vid själva uppläggningsen av en viss undersökning samt då speciella svårigheter eller problem möter. Sedan ett ärende slutgranskats, har kanslichefen att i både sakligt och formellt hänseende göra en bedömning av utredningsresultatet, innan detta förelägges vederbörande avdelning för fortsatt behandling. Det må i sammanhanget vidare framhållas att det ovan berörda kravet på personliga insatser i revisionsarbetet alldeles särskilt gäller kanslichefen, som ständigt måste hålla sig orienterad om utvecklingen på den samlade statsförvaltningens mycket vidsträckta fält. Djup förtrogenhet med administrativ praxis och budgetsystemets grunder är därvidlag ofrånkomlig.

I det av riksdagens organisationsutredning avgivna betänkande som ytterst ligger till grund för förenämnda beslut angående riksdagens personalorganisation har lämnats en närmare beskrivning av bl. a. de arbetsuppgifter som ankommer på innehavarna av de vid konstitutions- och statsutskottens numera inrättade tjänsterna. En jämförelse mellan dessa arbetsuppgifter och de göromål som är förbundna med de i revisorernas kansli redan ingående tjänsterna ger enligt utredningens uppfattning klart vid handen, att kvalifikationskraven beträffande de senare tjänsterna i varje fall icke kan sättas lägre än beträffande de förra. Någon differentiering i lönehänseende såvitt gäller mot varandra svarande tjänster inom respektive kanslier synes därför icke vara sakligt motiverad. I enlighet härmed anser utredningen att de nuvarande tjänsterna som kanslichef respektive avdelningsdirektör hos revisorerna bör vara jämställda med tjänsterna som sekreterare respektive avdelningssekreterare (föredragande) hos konstitutionsutskottet och statsutskottet.

Enligt vad utredningen inhämtat har revisorerna i skrivelse till riksdagens förvaltningskontor sistförflutna höst framlagt ett förslag rörande kanslipersonalens löneställning som nära överensstämmer med utredningens nu framförda uppfattning. Utredningen utgår från att frågan löses i samband med de förhandlingar som med anledning därav torde komma till stånd.

Vad sedan angår de nya tjänster som utredningen funnit böra inrättas hos revisorerna må erinras om att innehavarna av motsvarande tjänster hos konstitutions- och statsutskotten förutsatts skola fullgöra heltidstjänstgöring under allenast del av riksdagssessionerna och jämväl avlönas med arvode. Med hänsyn till vad utredningen i det föregående anfört om behovet av personalförstärkning hos revisorerna synes dock i nu avsedda fall en sådan konstruktion mindre lämplig. Ett system med årsanställning och alternativlönegrader, förslagsvis Ae 24—28, torde bättre svara mot det syfte som här behöver tillgodoses. Därigenom skulle inom kansliet skapas en viss karriärstege, vilken gäve möjlighet till fortlöpande prövning av vederbörandes kvalifikationer och fallenhet för revisionsarbete. Som av det föregående framgår skulle innehavarna av ifrågavarande befattningar medverka vid utredningar och även självständigt handlägga vissa ärenden samt, då så erfordras, vikariera på högre tjänster.

Utredningen har vidare förutsatt att i personalorganisationen skall ingå en tjänst inom biträdeskarriären. På innehavaren av denna tjänst synes i första hand böra ankomma att ombesörja förekommande skrivgöromål men även att tjänstgöra som registrator. Det kan dessutom vara lämpligt att vederbörande utnyttjas för visst granskningsarbete, för kontroll av insamlade uppgifter av olika slag, för uppgörande av tabeller och liknande. Med hänsyn till nämnda arbetsuppgifter torde tjänsten, i överensstämmelse med vad som gäller för flertalet utskott, böra inrättas som en kanslisttjänst i högst lönegrad Ae 17.

Revisorernas instruktion m. m.

Den ståndpunkt som utredningen intagit till frågan om revisionen av riksdagens förvaltningsorgan förutsätter en långtgående överarbetning av revisorernas nuvarande instruktion, som innehåller mycket detaljerade föreskrifter i ämnet. Ett genomförande av de förslag som utredningen framlade i sitt förra betänkande måste likaledes, såsom närmare framgår av en vid betänkandet fogad bilaga, leda till vissa ändringar av instruktionen. Då därtill kommer att några paragrafer genom beslut vid 1966 års riksdag helt upphört att gälla, har utredningen funnit det vara mest ändamålsenligt att instruktionen omarbetas från grunden. I enlighet härmed har utredningen uppgjort förslag till ny instruktion för revisorerna, vilket såsom särskild bilaga intagits i förevarande betänkande. Den nya instruktionen avses skola tillämpas fram till den tidpunkt då ett särskilt revisionsutskott övertager de uppgifter som nu ankommer på revisorerna.

Beträffande instruktionsförslagets närmare utformning må följande framhållas.

I en inledande paragraf, som är helt ny, har revisorernas uppgift och befogenheter angivits i mera allmänna ordalag. Därvid har uttrycket »den

statliga finansförvaltningen» valts som en sammanfattande benämning på de olika verksamhetsområden som revisorernas granskning avser. En dylik begreppsbestämning har befunnits nödvändig med hänsyn till att riksdagsordningens definition — »statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning» — efter tillkomsten av riksdagens förvaltningskontor blivit något för snäv. Därefter har i löpande följd (2—10 §§) sammanförts de nu något spridda bestämmelserna om organisation och administration. De fyra sista paragraferna återigen behandlar själva granskningen och vad som därvid är att iakttaga. Detta avsnitt kännetecknas framför allt av att enhetliga bestämmelser, avseende hela området för revisorernas granskning, ersatt den nuvarande uppdelningen på respektive statsverket, riksbanken och riksgäldskontoret.

Övriga förändringar, vilka i huvudsak är av formell natur, torde icke kräva några speciella kommentarer i annan mån än att innehållet i 14 § med några ord bör beröras. Vid utformningen av denna paragraf, vilken återfinnes bland de ändringsförslag som ingår i utredningens förra betänkande, har viss hänsyn tagits till de synpunkter som framförts vid remissbehandlingen av nämnda betänkande. Dock har utredningen icke ansett sig kunna tillmötesgå önskemålet om att medtaga uttrycket »anmärkning» i förevarande paragraf. Visserligen skulle därigenom överensstämmelse nås med åberopat stadgande i 72 § riksdagsordningen. Detta stadgande måste emellertid betecknas som föråldrat och låter sig icke väl förenas med de principer som enligt utredningens uppfattning bör tillämpas vid den av revisorerna bedrivna granskningsverksamheten. Ifrågavarande uttryck bör därför undvikas.

Vid remissbehandlingen av fjolårets betänkande har vidare ifrågasatts, om den av utredningen föreslagna ändringen av 1 § kungörelsen 1949: 357 skulle vara nödvändig. Förslaget avser att fastställa en skyldighet för de Kungl. Maj:t underställda myndigheterna, vilken icke otvetydigt framgår av den nuvarande författningstexten. Då denna skyldighet — att på revisorernas anmodan yttra sig över vid granskningen gjorda iakttagelser — är en viktig förutsättning för att den avsedda moderniseringen av revisorernas verksamhet skall komma till stånd, hyser utredningen alltså den åsikten att det föreslagna tillägget till nämnda paragraf bör göras.

I 37 § tredje stycket lagen den 30 juni 1934 för Sveriges riksbank har föreskrivits följande.

Av riksdagens revisorer avgiven berättelse angående verkställd granskning av riksbanken skall på fullmäktiges föranstaltande tryckas och offentliggöras samt till riksdagen och dess revisorer överlämnas jämte de yttranden och förklaringar, till vilka densamma kan giva anledning.

Om revisionen av riksdagens förvaltningsorgan utformas på det sätt som tidigare angivits kommer denna bestämmelse icke längre att motsvara det faktiska förhållandet, varför stycket i fråga bör utgå.

I nu avsedda sammanhang har utredningen också givit uttryck åt den uppfattningen, att riksbankens och riksgäldskontorets specialrevisioner bör ha skyldighet, envar beträffande sitt granskningsområde, att avgiva en årlig berättelse till riksdagens revisorer och att under viss förutsättning lämna även andra rapporter. Föreskrift härom synes böra intagas i den av fullmäktige i riksbanken fastställda instruktionen för revisionsavdelningen respektive i tjänstgöringsordningen för riksgäldskontoret och kan förslagsvis utformas sålunda.

Före januari månads utgång skall chefen för revisionsavdelningen till riksdagens revisorer avlämna berättelse över de iakttagelser som gjorts vid närmast föregående års revision. Han skall också omedelbart till revisorerna anmäla förhållande som uppdragas eller på annat sätt aktualiseras under den löpande granskningen men icke kan läggas till rätta i vanlig ordning.

Utredningen vill slutligen erinra om sitt i det föregående gjorda uttalande, att en organisatorisk omläggning av revisorernas verksamhet efter de av utredningen angivna riktlinjerna förutsätter grundlagsändring. Vid utformningen av den nya författningstexten synes hänsyn böra tagas till vad utredningen anfört om föreliggande brister i det i 72 § riksdagsordningen nu intagna stadgandet.

Sammanfattning

De åtgärder som utredningen funnit erforderliga för en effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet kan sammanfattas i följande punkter, varvid hänsyn tagits till samtliga av utredningen framlagda förslag, oavsett i vilket betänkande de ingår.

A. Åtgärder som kräver grundlagsändring

1. Den nuvarande revisorsinstitutionen ombildas till ett riksdagens revisionsutskott, organiserat på tre avdelningar. Närmare förslag i ämnet torde få framläggas i den ordning riksdagen bestämmer.

B. Åtgärder som kan genomföras omgående

1. De för revisorerna utsedda suppleanterna beredes tillfälle att, på motsvarande sätt som nu suppleanterna i utskotten, aktivt medverka i det löpande arbetet.

2. Verksamhetsformerna omlägges sålunda:

a) Varje ärende som upptages till granskning slutbehandlas och slutredovisas fortlöpande.

b) Samma tillvägagångssätt tillämpas vare sig granskningen avser statsverket eller riksdagens förvaltningsorgan.

c) Revisorerna tillerkännes befogenhet att själva inhämta remissyttrandet över de vid granskningen gjorda iakttagelserna.

d) Riksbankens och riksgäldskontorets specialrevisioner ålägges skyldighet att till revisorerna avlämna årliga revisionsberättelser m. m.

e) Revisorernas hänvändelser till riksdagen i konkreta granskningsärenden begränsas till sådana fall då särskild åtgärd från riksdagens sida bedömes vara erforderlig.

f) De nuvarande revisionsberättelserna ersättes av en verksamhetsberättelse, innehållande en översiktlig redogörelse för det samlade granskningsarbetet under ifrågavarande år.

3. Revisorernas kansli får i princip samma uppbyggnad som konstitutionsutskottets och statsutskottets kanslier, vilket innebär följande:

a) Kanslichefen jämställs med sekreteraren.

b) Avdelningsdirektör jämställs med avdelningssekreterare (föredragande).

c) Varje avdelning förstärkes med en biträdande revisionstjänsteman i någon av alternativlönegraderna Ae 24—28.

d) Ytterligare tillkommer en tjänst som kanslist i högst lönegrad Ae 17.

4. Ny instruktion för revisorerna fastställs av riksdagen.

5. Viss bestämmelse i lagen den 30 juni 1934 för Sveriges riksbank upphör att gälla.

6. Viss ändring vidtages i kungörelsen 1949: 357, vilket erfordrar beslut av Kungl. Maj:t.

7. Förslagen under förevarande avsnitt avses skola genomföras fr. o. m. den 1 juli 1967, dock att tidpunkten för de åtgärder som förutsättes i punkterna 3. a) och b) får bli beroende av vederbörliga förhandlingar.

Instruktion för riksdagens revisorer

1 §

Riksdagens revisorer har till uppgift att som en statens överrevision utöva kontroll av den statliga finansförvaltningen. I detta syfte skall revisorerna tillse att statens inkomster inflyter i behörig ordning, att en god hushållning med statens medel iakttages och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder.

2 §

Så snart val av revisorer förrättats, sammankallar kamrarnas talmän revisorerna till konstituerande sammanträde, varvid ordet föres, intill dess ordförande blivit vald, av den av revisorerna som bevistat de flesta riksdagarna. Om två eller flera revisorer deltagit i lika många riksdagar, föres ordet av den bland dem som är äldst till levnadsåren.

Efter det att ordföranden blivit vald, anställs val av vice ordförande.

Båda valen skall förrättas med slutna sedlar. Vid lika röstetal skilje lotten.

3 §

Därefter skall revisorerna sammanträda på tider som de själva äger bestämma.

4 §

Om under revisorernas överläggningar skiljaktiga meningar uppstår och omröstning begäres, skall revisorerna avgiva sina röster till protokollet. Ordföranden har, då rösterna är lika, avgörande röst. Det är varje revisor obetaget att anmäla reservation mot fattat beslut.

5 §

Revisorerna skall i och för ärendenas beredning sammanträda på avdelningar. Varje av sådan avdelning väckt förslag skall dock till avgörande föredragas i plenum.

För övrigt äger revisorerna att i särskild arbetsordning närmare bestämma sättet för och fördelningen av arbetet vid revisionen.

6 §

Uppkommer stadigvarande hinder för revisor att fullgöra sitt uppdrag, skall han, med tillämpning i förekommande fall av bestämmelserna i 72 § andra stycket riksdagsordningen, ersättas av suppleant. Beslut därom fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av uppdraget.

Är revisor tillfälligt förhindrad att delta i arbetet, skall, så länge hindret består, suppleant träda i hans ställe utan särskilt beslut.

Oavsett om revisor är förhindrad att närvara vid visst sammanträde eller ej, skall suppleant alltid kallas såväl till konstituerande som till annat sammanträde.

7 §

Det tillkommer revisorerna, om de så finner erforderligt, att samfällt eller genom någon sin avdelning eller genom särskilt utsedda delegerade eller ombud företaga besök hos statlig myndighet. Samma rätt gäller i fråga om institution eller företag som åtnjuter statsbidrag.

Föranleder sådant besök resa till ort utanför huvudstaden, skall beslut härom fattas i plenum.

8 §

Revisor äger åtnjuta arvode med 3 720 kronor för år. Av arvodet utbetalas en tolfedel vid utgången av varje kalendermånad.

Till revisor som blivit vald till ordförande eller vice ordförande utgår särskilt arvode med 500 kronor för år. Detta arvode utbetalas vid utgången av december månad.

Med revisor jämställas i ovan berörda avseende sådan suppleant som ersatt revisor för återstående tid av uppdraget.

Till annan suppleant utgår ersättning för fullgjort arbete i form av dagarvode enligt bestämmelserna i kommittékungörelsen.

Under resa och förrättning som revisor eller suppleant har att företaga för att fullgöra sitt uppdrag äger han uppbära traktamente och, i förekommande fall, resekostnadsersättning enligt rese- och traktamentsklass A i allmänna resereglementet eller, då fråga är om utrikes resa, utlandsresereglementet. Som vederbörandes tjänsteställe skall därvid, under tid då riksdagssession pågår, riksdagens hus i Stockholm räknas och, under annan tid, vederbörandes bostad i hemorten, dock att för revisor eller suppleant som icke är ledamot av riksdagen nämnda bostad alltid skall anses utgöra tjänstestället.

9 §

Till revisorernas förfogande står ett av dem enligt särskild personalförteckning och i övrigt gällande bestämmelser tillsatt kansli, vilket förestås av en kanslichef. Denne utses för en tid av högst tre år.

I mån av behov och tillgång på medel äger revisorerna härutöver att anställa personal för tillfälliga arbetsuppgifter och att anlita särskilda sakkunniga.

10 §

Över beslut av revisorerna, vilka grundar sig på statstjänstemannalagen eller bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, må besvär anföras hos riksdagens bankoutskott. Besvären skall ingivas till revisorerna, som har att snarast möjligt överlämna dem till bankoutskottet jämte eget yttrande. Beträffande sådant beslut om tjänstetillsättning som tillkännagives genom anslag beräknas besvärstiden från den dag beslutet anslogs.

11 §

Revisorerna skall tillse att till dem utlämnas handling av vilken de för sin granskning är i behov, såvida ej enligt lag hinder möter för handlingens utlämnande.

Revisorerna skall likaledes tillse att de av vederbörande myndighet, institution eller företag erhåller de upplysningar och uppgifter som erfordras för fullgörande av deras åligganden.

Skulle av något skäl utlämnande av dylik handling eller meddelande av dylika upplysningar och uppgifter förvägras revisorerna, må de därom göra anmälan hos Kungl. Maj:t eller, såvitt gäller riksdagens förvaltningsorgan, riksdagen.

12 §

Revisorerna skall vid sin granskning noggrant iakttaga vad rikets grundlagar, denna instruktion och övriga föreskrifter innehåller. Särskilt gäller att revisorerna och de vid revisionen medverkande ej får yppa vad som enligt givna bestämmelser eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur skall hållas hemligt.

13 §

Vid sin granskning skall revisorerna tillse allt som till ett tillförlitligt omdöme om den statliga finansförvaltningen kan anses erforderligt, varvid revisorerna, utan att förbise detaljerna, framför allt skall beakta verksamhetens resultat i dess helhet. I överensstämmelse härmed skall revisorerna särskilt undersöka den sakliga effekten av myndigheternas medelsdispositioner samt ändamålsenligheten av tillämpade organisationsformer och arbetsmetoder. Revisorerna skall påtala de förhållanden de finner otillfredsställande, fästa uppmärksamheten på de möjligheter till besparing eller rationalisering som kan föreligga samt sträva efter att befrämja kostnadsmedvetandet inom den statliga och statsunderstödda verksamheten.

14 §

Så snart granskningen av visst ärende slutförts, skall revisorerna fatta beslut däri. Om så icke av särskild anledning befinnes obehövt skall revisorerna, innan de i ärendet tager slutlig ställning, av vederbörande myndighet inhämta yttrande över de iakttagelser som gjorts vid granskningen.

Anser revisorerna lämnad förklaring vara otillfredsställande eller ärendet eljest påfordra anmälan till riksdagen, skall de utan dröjsmål göra framställning om den åtgärd från riksdagens sida som må synas befogad.

Det åligger revisorerna att årligen till riksdagen avgiva berättelse över verksamheten under närmast föregående år. Berättelsen skall avlämnas genast vid riksdagens början.

Denna instruktion träder i kraft den 1 juli 1967.