

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU14

Översyn av Riksrevisionen – vissa frågor om riksdagen och Riksrevisionen, m.m.

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen i huvudsak antar förslagen till lagändringar i framställningen.

Genom ändringarna förstärks sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen när det gäller styrning av myndigheten Riksrevisionen och dess verksamhet. Det som i dag är Riksrevisionens parlamentariska råd ges ett utvidgat ansvar och byter namn till riksdagens råd för Riksrevisionen. Detta råd ska bestå av ledamöter och suppleanter som nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter. Rådet ska vara riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionen. Rådet har dock inte befogenhet att fatta beslut som gäller Riksrevisionen. Sådana beslut ska beredas av konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Utskottet förespråkar en fast rutin som innebär att ledamöter i riksdagens råd för Riksrevisionen regelmässigt rapporterar till sina respektive utskott. I samband med rapporteringen bör frågor vid behov diskuteras av det berörda utskottet.

Konstitutionsutskottet ska ha ansvar för myndigheten Riksrevisionen, och finansutskottet ska ansvara för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Denna ansvarsfördelning mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet medför att beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen ska gå över till konstitutionsutskottet.

Utskottet framhåller bl.a. att den ansvarsfördelning mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet som föreslagits i framställningen är den lämpligaste och mest ändamålsenliga samt att den ansvarsfördelningen

stämmer väl överens med fackutskottsprincipen genom att lagstiftningen om Riksrevisionen och myndighetens budget hålls samman.

Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid ska konstitutionsutskottet ha möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor för tiden tills en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt.

Eftersom det ska vara ett politiskt ansvar att avgöra om åtgärder som har vidtagits är samhällsnyttiga tas ordet samhällsnytta bort från beskrivningen av den huvudsakliga inriktningen på den effektivitetsrevision som Riksrevisionen ska utföra.

Utskottet föreslår att riksdagen antar framställningens förslag till lagändringar, med undantag för de förslag som gäller 7 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m., 11 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksrevisionen och förslaget om ändring i studiestödsdatalagen. Utskottet föreslår vidare att riksdagen avslår motionsyrkandena.

Utskottet föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2019. (Av detta följer att ändringarna i riksdagsordningens huvudbestämmelser bör beslutas i den ordning som anges i 8 kap. 17 § regeringsformen.)

I betänkandet finns en reservation (SD).

Behandlade förslag

Framställning 2018/19:RS5 Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar. Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Framställningens huvudsakliga innehåll.....	7
Utskottets överväganden.....	9
Riksdagen och Riksrevisionen.....	9
Tillförordnad riksrevisor	18
Några frågor om effektivitetsrevision.....	20
Ikraftträdande	22
Riksrevisorers mandattid och redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner.....	22
Reservation	26
Riksrevisorers mandattid och redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner, punkt 3 (SD)	26
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	28
Framställningen.....	28
Följdmotionen	28
<i>Bilaga 2</i>	
Riksdagsstyrelsens lagförslag	29
<i>Bilaga 3</i>	
Finansutskottets yttrande 2018/19:FiU2y	44

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i de delar som avser huvudbestämmelserna med den ändringen att lagen ska träda i kraft den 1 april 2019.

Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2018/19:RS5 punkt 1 i denna del.

2. Övriga lagförslag

Riksdagen

a antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i riksdagsordningen i de delar som avser tilläggsbestämmelser,

2. lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ,

3. lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,

4. lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, med den ändringen att lagarna ska träda i kraft den 1 april 2019

b avslår riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. i de delar det avser 7 § och antar lagförslaget i övrigt med den ändringen att lagen ska träda i kraft den 1 april 2019

c avslår riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen i de delar det avser 11 § tredje stycket och antar lagförslaget i övrigt med den ändringen att lagen ska träda i kraft den 1 april 2019

d avslår riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i studiestödsdatalagen (2009:287).

Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2018/19:RS5 punkterna 1 i denna del, 2–5 och 7 samt avslår framställning 2018/19:RS5 punkt 6.

3. Riksrevisorerers mandattid och redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner

Riksdagen avslår motion

2018/19:236 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Reservation (SD)

Stockholm den 24 januari 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Hans Ekström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Ida Karkiainen (S), Ida Drougge (M), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Erik Ottoson (M), Tuve Skånberg (KD), Erik Ezeliuss (S), Bengt Eliasson (L), Fredrik Lindahl (SD), Louise Meijer (M), Mikael Strandman (SD), Patrick Reslow (SD), Anna Sibinska (MP) och Nermina Mizimovic (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 16 november 2016 beslutade riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet att göra ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av Riksrevisionen (bet. 2016/17:KU14, rskr. 2016/17:34). Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december samma år att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen.

Utredningen, som antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning, redovisade den 31 maj 2017 delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1). Efter remissbehandling av utredningsbetänkandet överlämnade riksdagsstyrelsen den 16 oktober 2017 framställningen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (framst. 2017/18:RS4) till riksdagen. I framställningen föreslog riksdagsstyrelsen bl.a. vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Det införs också krav på kvalificerad majoritet för ett beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Framställningen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor behandlades våren 2018 i utskottets betänkande 2017/18:KU15 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor. Konstitutionsutskottet ställde sig i huvudsak bakom riksdagsstyrelsens överväganden och förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet lämnade dock förslag till en viss ändring i riksdagsstyrelsens lagförslag. På grund därav lämnade utskottet ett eget förslag till lag om ändring i regeringsformen. Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle anta utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen och riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen som vilande. Utskottet föreslog vidare att behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lag om ändring i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. skulle skjutas upp till riksmötet 2018/19. Vissa motionsyrkanden avstyrktes av utskottet. Riksdagens kammare följde utskottet (rskr. 2017/18:211 och 2017/18:212).

Hösten 2018 behandlade utskottet i betänkandet 2018/19:KU4 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (vilande grundlagsbeslut, m.m.) dels frågan om slutligt antagande av ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, dels följdändringar. När det gäller följdändringar ska nämnas att utskottet på eget initiativ lade fram lagförslag om följdändringar i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) och studiestödsdatalagen (2009:287), med hänvisning till att ändringarna hör ihop med övriga förslag i betänkandet och bör träda i kraft den 1 januari 2019.

2017 års riksrevisionsutredning presenterade den 7 februari 2018 Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2). Efter remissbehandling av utredningsbetänkandet överlämnade riksdagsstyrelsen den 10 oktober 2018 framställningen Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar (2018/19:RS5) till riksdagen. Framställningen innehåller bl.a. förslag om ändringar i riksdagsordningen, lagen om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Förslagen i framställningen behandlas i detta betänkande. I betänkandet behandlas även en följdmotion med anledning av framställningen.

Nämnas bör även att 2017 års riksrevisionsutredning har bedömt att vissa frågor bör utredas vidare, det gäller *dels* karenstid och avgångsvillkor för riksrevisorer, *dels* Riksrevisionens framtida ledning. Riksdagsstyrelsen beslutade den 10 oktober 2018 att tillsätta en utredning om karens och avgångsvillkor för riksrevisorer, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 27 maj 2019. Riksdagen har, på förslag av konstitutionsutskottet, gjort ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur (bet. 2018/19:KU6, rskr. 2018/19:7). Riksdagsstyrelsen beslutade den 12 december 2018 att tillsätta en utredning om Riksrevisionens organisation som ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2019.

Utskottet beslutade den 29 oktober 2018 att ge finansutskottet möjlighet att yttra sig i ärendet. Finansutskottet lämnade den 22 november 2018 det yttrande som finns i *bilaga 3*.

I framställningen föreslås även att riksdagen godkänner att anslaget för Riksrevisionen flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Utskottet kommer under våren att behandla det förslaget tillsammans med eventuella andra förslag till ändringar av ändamål och verksamheter i de olika utgiftsområdena (jfr riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 9.5.3 andra stycket).

Framställningens huvudsakliga innehåll

I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen ändringar i riksdagsordningen, lagen om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen med instruktion för Riksrevisionen. Dessutom föreslås vissa följdändringar i andra lagar. Förslagen grundar sig på de lagförslag som 2017 års riksrevisionsutredning har lämnat i sitt betänkande Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2).

Framställningen innehåller förslag som innebär att om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt.

Vidare föreslås att konstitutionsutskottet på eget initiativ eller på begäran av någon av riksrevisorerna ska samråda med en riksrevisor om frågor av organisatorisk art.

Sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen ska stärkas, och det ska ske genom en förstärkning av Riksrevisionens parlamentariska råd. För att ge

uttryck för rådets stärkta ställning föreslår riksdagsstyrelsen ett namnbyte till riksdagens råd för Riksrevisionen. Enligt gällande ordning ska riksrevisorerna redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna för rådet. Det föreslås att riksrevisorerna även ska informera rådet om Riksrevisionens verksamhet och organisation.

Rådet ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden. Konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av ledamöter i rådet. Endast ledamöter och suppleanter i dessa utskott ska vara valbara till rådet.

Ansvar för frågor om Riksrevisionen som myndighet föreslås samlas hos konstitutionsutskottet. Bland annat ska uppgiften att svara för beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen föras över till konstitutionsutskottet från finansutskottet. Konstitutionsutskottet ska svara för att det görs revision av Riksrevisionen.

I bestämmelsen om effektivitetsrevisionens inriktning ska ordet samhällsnytta tas bort.

Vidare föreslås att Riksrevisionens beslut att lägga ned en granskning ska redovisas, om den inte avsett endast förberedande åtgärder. Redovisningen ska göras på ett annat sätt än i en granskningsrapport.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utskottets överväganden

Riksdagen och Riksrevisionen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar i huvudsak de lagändringar, bl.a. i riksdagsordningen och lagen med instruktion för Riksrevisionen, som behövs för att genomföra framställningens förslag om myndighetsstyrning av Riksrevisionen. Riksdagen avslår ett förslag som gäller samråd mellan riksdagens råd för Riksrevisionen och konstitutionsutskottet respektive finansutskottet, och förespråkar i stället en fast rutin med rapportering.

I detta avsnitt behandlas frågor som rör myndighetsstyrning av Riksrevisionen. Frågorna avser riksdagens råd för Riksrevisionen, val till riksdagens råd för Riksrevisionen, ansvarsfördelning mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet, en fråga om ansvarsfördelning mellan utskotten och rådet samt ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner.

Framställningen m.m.

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Det förslag som läggs fram i framställningen går ut på att stärka det parlamentariska sambandet, vilket ska ske genom en förstärkning av Riksrevisionens parlamentariska råd. Denna förstärkning ska manifesteras genom att rådet byter namn till riksdagens råd för Riksrevisionen. Förändringen innebär en betoning av rådets funktion att vara riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation.

Rådet ska följa granskningsverksamheten samt verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation. Riksrevisorerna ska informera rådet om Riksrevisionens verksamhet och organisation; de ska också redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Innan riksrevisorn med administrativt ansvar fattar beslut enligt 4 a § lagen med instruktion för Riksrevisionen om förslag till anslag på statens budget ska han eller hon redogöra för förslaget för rådet. I förhållande till vad som gäller i dag för Riksrevisionens parlamentariska råd, ges riksdagens råd för Riksrevisionen ett bredare ansvarsområde i det att det ska verka för samråd och insyn även i Riksrevisionens organisation, och riksrevisorernas skyldighet att informera avser nu också Riksrevisionens verksamhet och organisation.

I framställningen pekas på att ett grundläggande motiv för det ursprungliga beslutet om att inrätta Riksrevisionen var att få till stånd en god och heltäckande statlig revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdagen och regeringen ett bättre kunskapsunderlag för

det politiska beslutsfattandet (framst. 2018/19:RS5 s. 35 f.). Då den nya revisionsmyndigheten kom till främst för att tillgodose ett behov hos statsmakterna är det, enligt riksdagsstyrelsen, naturligt att riksdagen såg ett behov av samband med och insyn i myndigheten. Detta behov kvarstod när Riksrevisionens styrelse avskaffades och ersattes med ett parlamentariskt råd. Ett förtydligande i lag av vad sambandet med riksdagen förväntas innebära skulle kunna förebygga att det med tiden blir till endast en formalitet. Därför kan det behöva göras klart att riksdagens behov av insyn och samråd innefattar sådant som Riksrevisionens personalpolitik och rekryteringsbehov, personalvård och insatser för fortgående vidareutbildning och kompetensutveckling. Utredningen ansåg att detsamma gäller internrevisionens rapportering samt framförde att det också bör stå klart att rådet självt kan och bör efterfråga information (2017/18:URF2 s. 119).

Riksdagens råd för Riksrevisionen ska bestå av en ledamot från varje riksdagsparti och lika många suppleanter. Se vidare nedan under Val till riksdagens råd för Riksrevisionen.

För att rådet ska fungera som ett verktyg för riksdagens samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation är det viktigt att rådet för en dialog med de utskott som ansvarar för Riksrevisionens organisation och verksamhet, dvs. konstitutionsutskottet och finansutskottet. I framställningen föreslås därför en lagbestämmelse om att riksdagens råd för Riksrevisionen ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden. Se vidare under rubrik Ansvarsfördelning mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Vid utredningens intervjuer med ledamöter i det parlamentariska rådet har det framkommit att det inte alltid stått fullt klart mellan rådet och riksrevisorerna vilka uppgifter rådet kunnat ta sig an som sina. Synpunkter i samma riktning har kommit fram vid utredningens samtal med de tidigare riksrevisorerna. En återkommande synpunkt har varit att riksdagen inte engagerar sig tillräckligt i vad som rör Riksrevisionen, särskilt inte i Riksrevisionens utveckling som myndighet.

Under det parlamentariska rådets tid har, enligt vad som framkommit i utredningen, återkommande punkter på dagordningen varit information från Riksrevisionen till ledamöterna om nyligen publicerade och pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen, om den årliga revisionen och iakttagelser i samband med den, om granskningsplanen, om den årliga rapporten och om uppföljningsrapporten. Vid flera tillfällen har ledamöterna också fått information om den internationella verksamheten. Förslag till budget och anslag på statens budget har återkommande redovisats, och vid olika tillfällen har det även förekommit information om arbetsmiljöfrågor och organisationsförändringar (2017/18:URF2 s. 100).

Av utredningens intervjuer med det parlamentariska rådets ordförande och vice ordförande har det framkommit att rådets ledamöter har möjlighet att ställa frågor till riksrevisorerna vid sammanträdena samt att det även finns

möjlighet för ledamöterna att peka på möjliga revisionsuppslag. Det förekommer också att riksrevisorerna ber om ledamöternas synpunkter på tänkta revisionsämnen. Information som ledamöterna fått vid sammanträdena kan föras vidare till respektive partigrupp av rådets ledamöter.

När det gäller diskussioner vid rådets möten med riksrevisorerna, anför utredningen följande (2017/18:URF2 s. 118):

Det parlamentariska rådet framstår i dagens reglering som riksdagens organ för det levande samband med Riksrevisionens verksamhet som hela tiden varit avsett. Att bestämmelsen om dess åligganden gör det möjligt för båda parter, rådet och riksrevisorerna, att upprätthålla en levande dialog sinsemellan är tydligt. Uppenbart är att en sådan dialog kan handla om vad som bör granskas och hur det kan göras.

En sådan dialog rubbar inte riksrevisorernas grundlagsfästa självständighet. Den innebär inte någon möjlighet att lämna instruktioner till riksrevisorerna om vad de ska granska eller påbud om vad de inte får granska. Inte heller ska den behöva innebära någon risk för att förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen vänds till en konflikt. En ömsesidig kännedom om och respekt för hur rollerna är fördelade bör kunna förhindra något sådant. Om synpunkter från rådets ledamöter om behovet av granskningar inte vinner gehör hos riksrevisorerna, kan ledamöterna i riksdagen verka för att få en revisionsliknande utredning till stånd genom riksdagens egen försorg.

När det parlamentariska rådet skapades förutsattes att även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor skulle kunna tas upp i rådet. Det finns ingen anledning att nu se annorlunda på detta. Det framstår också som en naturlig del av det parlamentariska rådets funktion att dess ledamöter sörjer för att tillräcklig kännedom om Riksrevisionens verksamhet och inre förhållanden hålls levande inom riksdagens partigrupper och utskott.

En slutsats kan vara att det befintliga regelverket redan i dag lämnar utrymme för att vidmakthålla ett levande och betydelsefullt parlamentariskt samband med Riksrevisionens verksamhet. Det utesluter inte att regelverket kan behöva förstärkas.

Val till riksdagens råd för Riksrevisionen

I framställningen föreslås att val till riksdagens råd för Riksrevisionen ska beredas av konstitutionsutskottet och finansutskottet som ska föreslå ordinarie ledamöter och suppleanter för kammaren, som därefter har att företa ett val enligt 12 kap. riksdagsordningen. De båda utskotten ska enligt förslaget även bereda val av ordförande och en eller flera vice ordförande i rådet.

Rådet ska bestå av en ledamot från varje partigrupp och en suppleant från varje partigrupp, och de ska vara ledamöter eller suppleanter i någotdera av konstitutionsutskottet och finansutskottet. Detta anses skapa en formell och praktisk koppling mellan de två utskotten och rådet. Riksdagsstyrelsen hänvisar till utredningen som menar att det sannolikt skulle innebära att riksdagens kunskaper om Riksrevisionen och dess verksamhet byggs upp och tas om hand på ett bättre sätt. Utredningen menar vidare att det även ur Riksrevisionens perspektiv bör anses mer ändamålsenligt att rådet består av ledamöter från konstitutionsutskottet och finansutskottet, eftersom det primärt

är dessa utskott som ansvarar för riksdagens kontakter med myndigheten. Synpunkter från rådets ledamöter kan då vara förankrade i utskotten innan de når riksrevisorerna. Det skapar förutsättningar för enklare och rakare kommunikation mellan riksdagen och Riksrevisionen.

Om en partigrupp inte har ledamöter, och därmed inte heller suppleanter, i konstitutionsutskottet eller finansutskottet, måste det anses åligga konstitutionsutskottet och finansutskottet att föreslå en ledamot och en suppleant till rådet från en partigrupp som inte är representerad i utskotten (2018/19:RS5 s. 39, se även 2017/18:URF2 s. 124 f.). Kammaren kan sedan med tillämpning av 13 kap. 8 § andra stycket riksdagsordningen välja dessa.

Ansvarsfördelning mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet

En ordning föreslås i framställningen som innebär att ansvaret för frågor om Riksrevisionen som myndighet ska samlas hos konstitutionsutskottet. Detta innebär att anslaget på statens budget för Riksrevisionen ska flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 1 Rikets styrelse fr.o.m. budgetåret 2020. (Frågan behandlas av riksdagen i samband med behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen 2019, tilläggsbestämmelse 9.5.3 riksdagsordningen. Vidare kan noteras att anslaget för Riksrevisionens internationella verksamhet kommer att ligga kvar inom utgiftsområde 7 som behandlas av utrikesutskottet.)

Även beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten ska enligt förslaget vara konstitutionsutskottets uppgift. Detta skulle överensstämma bättre med fackutskottsprincipen än den nuvarande fördelningen, genom att ansvaret för lagstiftning och budget då skulle vila på samma utskott. Vidare skulle det innebära en betydande långsiktig fördel genom att en sammanhållen beredning av anslagen för riksdagens kontrollmakt i dess helhet samlades hos konstitutionsutskottet.

Finansutskottet ska enligt förslaget ansvara för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet, vilket då framträder mer renodlat. Finansutskottet ska även fortsättningsvis bereda den årliga rapporten. Inga förändringar föreslås när det gäller granskningsplanen eller Riksrevisionens uppföljningsrapport med uppgifter som ursprungligen efterlysts av finansutskottet (bet. 2005/06:FIU2 s. 43 f.).

Vidare anges det i framställningen att Riksrevisionen behöver kunna samråda med riksdagen i frågor om myndighetens inre förhållanden, och föreslås att det införs en rätt för en riksrevisor att påkalla samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller andra frågor av organisatoriska art. På motsvarande sätt ska konstitutionsutskottet ha rätt att påkalla samråd med en riksrevisor om samma frågor. Bestämmelsen innebär alltså att samråd ska hållas om en riksrevisor eller konstitutionsutskottet begär det. Lagtexten om samrådet föreslås överensstämma med den bestämmelse som reglerar samråd för riksdagens ombudsmän.

En fråga om ansvarsfördelning mellan utskotten och rådet

En given uppgift för riksdagen som huvudman för Riksrevisionen borde enligt utredningen kunna vara att beställa kvalitetsgranskning av Riksrevisionens rapporter, på ett likartat sätt som utvärderingar av Riksbankens penningpolitik som genomförts har kommit till efter initiativ från riksdagshåll, (2017/18:URF2 s. 119). Att ta initiativ till att sådana kommer till stånd inom ramen för riksdagens verksamhet bör enligt utredningens mening vara en naturlig uppgift för rådet. Riksdagsstyrelsen invänder att beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet (2018/19:RS5 s. 50 f.). Riksdagens råd för Riksrevisionen är inte ett organ som fattar beslut, och rådet ska inte heller kunna besluta om kvalitetssäkring. Däremot kan rådet väcka frågan om behovet av oberoende utvärdering och kvalitetssäkring inom ramen för det samråd som rådet ska ha med konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner

I framställningen görs, i enlighet med den bedömning som 2017 års riksrevisionsutredning gjort, bedömningen att ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner bör knytas till konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Yttrande från finansutskottet

Finansutskottet tar i sitt yttrade särskilt upp två frågor, dels den föreslagna gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet, dels finansutskottets ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Finansutskottet tar också upp vissa andra frågor. (Finansutskottets yttrande, 2018/19:FiU2y, finns i bilaga 3.)

Finansutskottet menar att det finns oklarheter i gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet. Enligt finansutskottet synes det principiellt, men även praktiskt, tveksamt att skilja uppföljningen av verksamheten från beredningen av anslag och årsredovisning.

Finansutskottet framhåller att de ändringar som föreslås när det gäller ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet hänger ihop med beredningen av anslaget till Riksrevisionen, något som riksdagen kan förväntas fatta beslut om i juni 2019. Således behöver inte beslut fattas om frågorna om t.ex. ansvar för Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen förrän tidigast i samband med beslutet om vilket utgiftsområde anslaget ska höra till. Det finns således möjligheter att under ytterligare en tid överväga den föreslagna gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet. Finansutskottet menar att en möjlighet är att ansvarsfördelningen mellan utskotten närmare övervägs av den utredning som ska utreda Riksrevisionens ledningsstruktur.

När det gäller Riksrevisionens årsredovisning för 2019 anser finansutskottet att det förefaller rimligt att finansutskottet, som hösten 2018 berett Riksrevisionens anslag för 2019, under 2020 också bereder Riksrevisionens årsredovisning för 2019.

Finansutskottet menar att det är oklart hur mycket riksdagens råd för Riksrevisionen ska ägna sig åt granskningsverksamheten samt uppmärksammar en fråga om samråd om granskningsverksamhet i förhållande till utvärderingar. Finansutskottet uttalar följande (se bilaga 3 s. 56):

När det gäller rollen för riksdagens råd anges i den föreslagna ändringen i 11 § i Riksrevisionens instruktion att (s. 17 i framställningen): ”Rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation” och i författningskommentaren (s. 72) anförs att rådet även ska informera sig om t.ex. myndighetens personalpolitik, rekryteringsbehov, personalvård och insatser för vidareutbildning och kompetensutveckling. Det är oklart hur detta förhåller sig till det som anförs på s. 44 i framställningen om att rådet är ett organ för insyn och samråd när det gäller Riksrevisionens verksamhet och organisation, ”särskilt i fråga om Riksrevisionens granskningsverksamhet” (s. 44). Det är således oklart hur mycket rådet ska ägna sig åt granskningsverksamheten. Det kan vidare vara en grannliga uppgift att både samråda om, och verka för utvärderingar av, myndighetens granskningsverksamhet.

Utskottets ställningstagande

Ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet

De händelser som låg bakom uppdraget till 2017 års riksrevisionsutredning visade att det behövs en tydligare myndighetsstyrning av Riksrevisionen än som hade funnits. Utskottet delar utredningens och riksdagsstyrelsens uppfattning att ansvaret för Riksrevisionen bör delas mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och ett förstärkt parlamentariskt råd som ska benämnas riksdagens råd för Riksrevisionen, fortsättningsvis benämnt rådet.

Rådet är riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation, men det har inte befogenhet att fatta några beslut om Riksrevisionen. Rådets ledamöter och suppleanter kan däremot uppmärksamma sina respektive utskott på frågor som skulle kunna ge anledning till olika slags åtgärder och beslut från riksdagens sida.

Förslaget i framställningen innebär att konstitutionsutskottet ansvarar för frågor om Riksrevisionen som myndighet, och finansutskottet ansvarar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet, vilket då framträder mer renodlat. Enligt förslaget ska beredningsansvaret för myndighetens anslag och årsredovisning samt revision av myndigheten läggas på konstitutionsutskottet.

Finansutskottet anser det principiellt och praktiskt tveksamt att skilja uppföljningen av verksamheten från beredningen av anslag och årsredovisning.

Utskottet finner, med hänvisning till utskottens respektive beredningsområden som helhet, att den fördelning av ansvaret som har föreslagits i framställningen är den lämpligaste och mest ändamålsenliga. Den innebär en ökad

tydlighet och renodling av utskottens ansvarsområden när det gäller Riksrevisionen, som ger förutsättningar för en bättre och mer sammanhållen styrning samtidigt som oberoendet i granskningsverksamheten värnas. Ansvarsfördelningen medför även en bättre överensstämmelse med fackutskottsprincipen genom att lag och budget hålls samman.

Som framgår av finansutskottets yttrande finns det i flera av de dokument som gäller Riksrevisionen som riksdagen behandlar uppgifter av betydelse för såväl frågor om myndigheten Riksrevisionen som frågor om relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Som finansutskottet också pekat på kan såväl beredande utskott som andra utskott begagna sig av uppgifter i ett dokument. När det gäller beredningen av myndighetens anslag och årsredovisning samt revision av myndigheten, stämmer det enligt utskottets uppfattning bäst överens med konstitutionsutskottets ansvar för myndigheten Riksrevisionen att frågorna förs över till konstitutionsutskottets beredningsområde.

Mot bakgrund av det ovan anförda ser utskottet inte skäl att göra en annan bedömning än utredningen och riksdagsstyrelsen i fråga om ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utskottet tillstyrker de förslag i framställningen som avser ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet, inklusive förslaget om möjlighet till samråd mellan konstitutionsutskottet och en riksrevisor.

Framställningen prövas därmed i sin helhet i detta betänkande, med undantag endast för frågan om att föra över anslaget för Riksrevisionen från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 1 Rikets styrelse (eftersom beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde enligt tilläggsbestämmelse 9.5.3 i riksdagsordningen ska fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.)

Finansutskottet har i sitt yttrande uttalat att det är rimligt att finansutskottet, som har berett Riksrevisionens anslag för 2019, även bereder årsredovisningen för 2019 under våren 2020. Utskottet finner inte skäl att föreslå riksdagen en övergångsreglering om beredning av Riksrevisionens årsredovisning för 2019 under 2020.

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Utskottet vill betona att rådet ska vara riksdagens verktyg för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation. Därmed kan och bör frågor som rör just myndighetens verksamhet och organisation diskuteras vid rådets möten. Utöver de frågor som uttryckligen anges i den författningstext som föreslås och sådana frågor som utredningen nämnt som återkommande punkter på dagordningen (se ovan i avsnittet Framställningen, under rubrik Riksdagens råd för Riksrevisionen) kan följande exempel nämnas. När det gäller myndighetens organisation: Riksrevisionens årsredovisning, det allmänna läget på myndigheten, resultat av medarbetarundersökningar o.d., planerade

ändringar av myndighetens organisation samt resultat av företagna risk- och konsekvensanalyser och vilka åtgärder sådana analyser i förekommande fall har föranlett, frågor som uppmärksammats av en internrevisor samt lokalfrågor. När det gäller Riksrevisionens verksamhet: särskilt intressant verksamhet som pågår inom den årliga revisionen, effektivitetsrevisionen och det internationella samarbetet, resultat av intressentundersökningar, resultat av *peer review* som har utförts av en annan nationell revisionsmyndighet liksom av *cold review* som utförts på uppdrag av Riksrevisionen. Utskottet vill betona att dessa är exempel på frågor som kan vara aktuella att ta upp vid rådets möten med en riksrevisor, och att uppräkningsen alltså inte är uttömmande. Dessutom bör rådet enligt utskottets mening besluta om sin arbetsordning. Utskottet vill även understryka vikten av att rådet agerar aktivt och självt kan och bör efterfråga information.

Enligt utredningen har rådet som en av sina främsta uppgifter att följa och informera sig om granskningsverksamheten, och det finns inte något som hindrar att en ledamot av rådet framför sina synpunkter. En levande dialog kan föras mellan rådets ledamöter och riksrevisorerna bl.a. om vad som bör granskas och hur det kan ske. Utskottet instämmer i detta och även i utredningens bedömning att en sådan dialog inte rubbar riksrevisorernas grundlagsfästa självständighet. Som utredningen anför kan det självfallet inte komma i fråga att rådet eller dess ledamöter instruerar riksrevisorerna om vad som ska granskas eller ger anvisningar om vad som inte får bli föremål för revision (se ovan i avsnittet Framställningen, under rubrik Riksdagens råd för Riksrevisionen).

Finansutskottet har anförts att det kan vara en grannliga uppgift att både samråda om och verka för utvärderingar av Riksrevisionens granskningsverksamhet. Utskottet ser dock inte att en dialog inom ramen för rådets arbete om vad som bör granskas och hur det kan ske skulle binda upp rådets ledamöter och göra det olämpligt att de som utskottsledamöter deltar i beslut om att låta utvärdera granskningsverksamheten. Sådana utvärderingar torde inte genomföras av utskottet självt utan av utomstående. Det kan antas att utvärderingarna i regel inte gäller enskilda granskningar eller enskilda grupper av granskningar. Om det undantagsvis ändå uppkommer en situation där en eller flera rådsledamöter har deltagit i så långtgående diskussioner att de anser sig inte böra medverka som utskottsledamöter i utformningen av ett utvärderingsuppdrag, bör de avstå från att delta i det arbetet i utskottet. Härutöver vill utskottet framhålla att resultatet från sådana utvärderingsuppdrag kan ge värdefull kunskap som kommer att kunna utnyttjas av ledamöterna i deras egenskap av ledamöter i rådet.

När det gäller val av ledamöter och suppleanter till riksdagens råd för Riksrevisionen instämmer utskottet i de bedömningar och förslag som gjorts i framställningen. Det innebär bl.a. att om en partigrupp inte har ledamöter, och därmed inte heller suppleanter, i konstitutionsutskottet eller finansutskottet, måste det anses åligga konstitutionsutskottet och finansutskottet att föreslå en

ledamot och en suppleant från den partigruppen och att kammaren sedan kan välja dessa med tillämpning av 13 kap. 8 § andra stycket riksdagsordningen.

Beträffande rådets möten kan noteras att eftersom rådet består av ledamöter eller suppleanter i konstitutionsutskottet eller finansutskottet, kan rådet hålla möte utan att någon riksrevisor eller någon annan som inte är ledamot eller suppleant av rådet närvarar vid mötet. Ingenting hindrar att möten hålls i riksdagens lokaler.

Handlingar från Riksrevisionen som delas med rådet blir inte allmänna i samband med det eftersom rådet är en del av Riksrevisionen. Om någon av rådets ledamöter däremot lämnar en sådan handling till konstitutionsutskottet eller finansutskottet blir handlingen allmän handling i det utskottet.

Utskottet tillstyrker sammantaget de förslag i framställningen som avser riksdagens råd för Riksrevisionen.

Utskottet instämmer i den bedömning som gjorts i framställningen att ett särskilt tjänstemannastöd för utövandet av rådets funktioner bör knytas till konstitutionsutskottet och finansutskottet samt tillägger att rådet bör besluta om närvaro för sådana personer.

En fast rutin för rapportering till konstitutions- och finansutskotten

I framställningen föreslås en lagbestämmelse om att rådet ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden. Då rådets ledamöter och suppleanter enligt förslaget normalt ska väljas bland konstitutionsutskottets och finansutskottets ledamöter och suppleanter, är det enligt utskottet emellertid otydligt vem dessa skulle företräda vid ett samråd som det föreslagna. Behovet av en sådan lagstadgad skyldighet ter sig inte heller nödvändigt mot bakgrund av personsambandet mellan rådet och de två utskotten.

Utskottet vill i stället förespråka en fast rutin som innebär att ledamöter i riksdagens råd för Riksrevisionen regelmässigt rapporterar till sina respektive utskott efter varje möte med rådet. I samband med rapporteringen bör frågor vid behov diskuteras i det berörda utskottet. Det bör även finnas möjlighet att stämma av frågor med utskotten inför möten med rådet. En sådan rutin är enligt utskottet lämpligare än förslaget i framställningen för att uppnå en förankring i ett utskott.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet framställningens förslag till 11 § tredje stycket lagen med instruktion till Riksrevisionen om samråd.

Vissa ytterligare frågor med anledning av finansutskottets yttrande

Utskottet vill även kommentera några av de bedömningar i övrigt som finansutskottet tar upp i sitt yttrande.

Som finansutskottet påpekar kan det i frågor som aktualiseras i arbetet i finansutskottet och konstitutionsutskottet finnas skäl till kontakter mellan utskotten. Utskottet delar finansutskottets uppfattning att det varken är lämpligt eller möjligt att föreskriva formerna för informella kontakter, men att

trösklarna mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet ska vara låga.

Utskottet instämmer i finansutskottets bedömning att uppföljningsrapporten kan ses som ett komplement till den årliga rapporten med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen, och att uppföljningsrapporten är värdefull för finansutskottet för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Utskottet delar därför finansutskottets uppfattning att det inte finns skäl att initiera ändringar angående uppföljningsrapporten, utan erfarenheterna av den nya ordningen får avgöra om det behövs några ändringar. Uppföljningsrapporten bör således även fortsättningsvis hanteras av finansutskottet.

Enligt framställningen är det finansutskottet som ska fatta beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet. Utskottet delar finansutskottets mening att en sådan utvärdering blir en viktig del i finansutskottets arbete med att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet. Utskottet delar även finansutskottets uppfattning att det är finansutskottet som beslutar om utvärdering och om när en utvärdering ska göras.

Slutligen vill utskottet framhålla att övervägande skäl talar för att seminarier för att uppmärksamma Riksrevisionens granskningar anordnas av finansutskottet. För detta talar, utöver vad finansutskottet anfört i sitt yttrande (se bilaga 3, s. 51), att det ligger i linje med förslaget att finansutskottet ska ansvara för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Det sagda gäller inte seminarier om enskilda effektivitetsgranskningar och hindrar naturligtvis inte att enskilda granskningar blir föremål för seminarier som anordnas av det utskott som enligt fackutskottsprincipen ska bereda regeringens skrivelse med anledning av en granskningsrapport.

Tillförordnad riksrevisor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar lagändringar, i bl.a. riksdagsordningen och lagen med instruktion för Riksrevisionen, som gör det möjligt för konstitutionsutskottet att välja en tillförordnad riksrevisor om en riksrevisors uppdrag upphört i förtid samt därmed sammanhängande lagändringar.

Framställningen m.m.

Konstitutionsutskottet föreslås ha möjlighet välja en tillförordnad riksrevisor om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid. En tillförordnad riksrevisor ska då kunna väljas av konstitutionsutskottet för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Ändringen syftar både till att säkerställa att Riksrevisionen har en ledning även ifall alla riksrevisorer av någon anledning

inte längre kan fullgöra sitt uppdrag och att ge möjlighet att vid behov tillfälligt förordna en riksrevisor för att antalet riksrevisorerna inte under någon längre period ska vara färre än vad som är föreskrivet.

En tillförordnad riksrevisor bör kunna väljas endast för en period när en riksrevisor har entledigats eller av annan anledning lämnat uppdraget och någon ny inte hunnit tillträda. Vidare betonas i framställningen vikten av att riksrevisorerna väljs genom det ordinarie förfarandet och att det förfarandet inte bör kunna kringgås eller fördröjas genom att en tillförordnad riksrevisor tillåts ha uppdraget under lång tid.

Vid rekrytering av en tillförordnad riksrevisor görs bedömningen att det inte bör krävas information om att konstitutionsutskottet inleder ett rekryteringsförfarande och att val av tillförordnad riksrevisor inte behöver omfattas av den sekretess som enligt 39 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för val av en ordinarie riksrevisor. Beträffande det förra hänvisar utredningen till att det ska röra sig om ett uppdrag på relativt kort tid samt påpekar utredningen att det bör kunna leda till en viss tidsbesparing i rekryteringsarbetet.

2017 års riksrevisionsutredning menade bl.a. att en tänkbar möjlighet är att välja en anställd i Riksrevisionen som tillförordnad riksrevisor (2017/18:URF2 s. 61 f.). Enligt utredningen är det i praktiken de chefer som är närmast underställda riksrevisorerna som kan bli aktuella, som är väl förtrogna med verksamheten och kan antas ha förutsättningar att snabbt komma in i arbetet. De kan också återinträda i sin tidigare tjänst efter att uppdraget som tillförordnad riksrevisor har upphört. Kretsen av personer som kan vara aktuella för uppdraget som tillförordnad riksrevisor bör dock naturligtvis inte inskränkas till den befintliga personalen, anför utredningen samt tillägger att även andra lämpade personer med god kunskap om verksamheten och som snabbt kan sätta sig in i arbetet bör kunna vara aktuella. Utredningen understryker att även om det kan vara svårt att rekrytera en tillförordnad riksrevisor bland tidigare riksrevisorerna innebär det inte att en tidigare riksrevisor skulle vara diskvalificerad från ett uppdrag som tillförordnad riksrevisor.

Riksdagsordningens bestämmelser om riksrevisorerna ska enligt framställningens förslag gälla även för den som är tillförordnad riksrevisor. Anpassningar föreslås även i lagen (1994:260) om offentlig anställning, så att den inte gäller tillförordnad riksrevisor, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, så att dess bestämmelser gäller även för tillförordnad riksrevisor, lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, så att nämnden ska besluta om lön m.m. även för en tillförordnad riksrevisor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det bör finnas möjlighet att välja en tillförordnad riksrevisor i den speciella situation som råder då en riksrevisors uppdrag har upphört i

förtid, på det sätt som beskrivits i framställningen. Utskottet tillstyrker således lagförslagen i framställningen i denna fråga.

Utskottet instämmer i utredningens bedömning att bl.a. chefer i Riksrevisionen som är direkt underställda riksrevisorerna och tidigare riksrevisorerna kan bli aktuella för uppdrag som tillförordnad riksrevisor.

Utskottet delar bedömningen att det inte bör krävas information om att konstitutionsutskottet inleder ett rekryteringsförfarande av en tillförordnad riksrevisor. Däremot utgör den brådska som kan antas föreligga när en tillförordnad riksrevisor ska utses inte skäl att avstå från att företa säkerhetsprövning av en tilltänkt tillförordnad riksrevisor. En säkerhetsprövning av den tilltänkta personen bör alltså göras även i dessa fall.

Några frågor om effektivitetsrevision

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i 4 § revisionslagen, som avser *dels* att ordet samhällsnytta stryks i beskrivningen av effektivitetsrevisionens huvudsakliga inriktning, *dels* att beslut att lägga ned en granskning, som inte bara avsett förberedande åtgärder, ska redovisas på annat sätt än i en granskningsrapport.

Riksdagen avslår styrelsens förslag om ändring i 7 § revisionslagen och 14 § studiestödsdatalagen.

Framställningen m.m.

När det gäller effektivitetsrevisionens inriktning föreslås att ordet samhällsnytta tas bort från den beskrivning som anges i 4 § andra stycket revisionslagen. I skälen för förslaget hänvisas till utredningens uttalande att Riksrevisionen ändå inom ramen för sin revisionella granskning ska bedöma samhällseffekterna av en insats eller åtgärd som regeringen har vidtagit. Riksrevisionen kan även i fortsättningen utföra revision som svarar mot förväntningar om breda granskningar som innefattar olika perspektiv. Riksrevisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men det bör vara ett politiskt ansvar att avgöra om åtgärderna är samhällsnyttiga. Det är nödvändigt att erkänna att mandatet för den revisionella granskningen har en gräns. Att ordet samhällsnytta inte längre nämns i lagtexten tydliggör detta. Ändringen i formuleringen av effektivitetsrevisionens inriktning är just ett tydliggörande av gränserna för Riksrevisionens mandat och inte en ändring av mandatet.

Vidare framhålls i framställningen att det finns en otydlighet i fråga om vad som avses med att effektivitetsrevisionen ska inriktas på granskning av måluppfyllelse. Det kan därför vara svårt att avgöra vilka bedömningar som faller inom ramen för effektivitetsrevision och vilka bedömningar som är av

politisk art. Men denna gränsdragning måste Riksrevisionen göra från fall till fall i varje granskning, och det finns för närvarande inte skäl att utreda eller i lag förtydliga innehållet i effektivitetsrevisionens uppdrag.

I framställningen föreslås även en ändring i 4 § tredje stycket revisionslagen som innebär att beslut att lägga ned en granskning, som inte bara avsett förberedande åtgärder, ska redovisas och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport. Utredningen uttalade i sina skäl för en sådan ändring att det är angeläget att Riksrevisionen redovisar sin verksamhet även i delar som inte lett fram till någon granskningsrapport och att skälen anges för att ett påbörjat granskningsarbete som nått förbi ett visst förberedande stadium inte har slutförts. En redovisning av skälen för att en granskning lagts ned ger omvärlden en möjlighet att bedöma om granskningen lagts ned på sakliga grunder.

Slutligen föreslås vissa ändringar i 7 § revisionslagen och i 14 § studiestödsdatalagen (2009:287). De föreslagna ändringarna är en följd av att bestämmelsen om samverkan och uppgiftsskyldighet vid Riksrevisionens granskning flyttas från revisionslagen till regeringsformen. Utskottet fann i sitt betänkande 2018/19:KU4 att ändringarna hörde ihop med de övriga förslag som behandlats i utskottets betänkande och borde träda i kraft samtidigt med dessa den 1 januari 2019. Därför lade utskottet på eget initiativ fram lagförslag i dessa delar (bet. 2018/19:KU4, rskr. 2018/19:18–21).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka att det bör vara ett politiskt ansvar att avgöra om åtgärder som har vidtagits är samhällsnyttiga, och tillstyrker förslaget att ordet samhällsnytta tas bort från beskrivningen av effektivitetsrevisionens huvudsakliga inriktning i 4 § andra stycket revisionslagen.

Utskottet ställer sig även bakom förslaget om redovisning av beslut att lägga ned en granskning som inte bara avsett förberedande åtgärder, och tillstyrker därmed förslaget till ny lydelse av 4 § tredje stycket revisionslagen.

Utskottet finner att de ändringar i 7 § revisionslagen och i 14 § studiestödsdatalagen som riksdagsstyrelsen föreslagit har tagits om hand i de ändringar i samma lagrum som riksdagen beslutat om efter utskottets initiativ i ärendet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (bet. 2018/19:KU4, rskr. 2018/19:18–21). Riksdagsstyrelsens förslag i dessa delar avstyrks således.

Ikraftträdande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lagändringarna i ärendet ska träda i kraft den 1 april 2019.

Framställningen

I framställningen föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019, således samtidigt som ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen och lagändringar som är en följd av dessa ändringar, som behandlats i utskottets betänkande 2018/19:KU4.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2019. En följd av detta blir att den årsredovisning som Riksrevisionen lämnar den 22 februari 2019 liksom årets revision av Riksrevisionen bereds av finansutskottet.

Riksrevisorers mandattid och redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett yrkande om flexibla mandatperioder för riksrevisorer.

Riksdagen avslår också ett motionsyrkande om ett tillkännagivande om att begreppet samhällseffekter bör ingå i beskrivningen av effektivitetsrevisionens uppdrag.

Jämför reservationen (SD).

Motionen

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2018/19:236 yrkande 1 att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om mandatperiodens längd. De förespråkar en modell som innebär att riksdagen ges möjlighet att besluta om mandatperiodens längd vid val av en riksrevisor och att mandatperioderna skulle kunna variera, t.ex. mellan fem och nio år. Motionärerna menar att en sådan ordning skulle ge riksdagen möjlighet att välja en mandatperiod som passar bäst i varje enskilt fall, och att detta skulle ha den positiva effekten att urvalet av personer som skulle kunna väljas ökar då tiden för innehavet av ämbetet kan anpassas. Enligt motionärernas uppfattning har de argument mot en mandatperiod med flexibel längd som

förts fram av utredningen inte tillräcklig tyngd. Motionärerna förordar därför en lösning där längden på en riksrevisors mandatperiod fastställs individuellt vid valet av densamma. Riksdagsstyrelsen bör återkomma till riksdagen med förslag i enlighet med detta.

Vidare begär Jonas Millard m.fl. (SD) i kommittémotion 2018/19:236 yrkande 2 att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om effektivitetsrevision. Motionärerna anför i huvudsak att de instämmer i riksdagsstyrelsens bedömning att begreppet samhällsnytta ska utmönstras från effektivitetsrevisionens uppdrag och inriktning samt att uppgiften att avgöra huruvida en företagen åtgärd är att betrakta som nyttig för samhället eller ej bör vara förbehållen folket och dess valda företrädare. Dock, menar motionärerna, underlättar det avsevärt för den som ska bedöma huruvida en företagen åtgärd är att betrakta som nyttig för samhället eller ej, om en saklig och utförlig beskrivning av vilka effekter företagna åtgärder har haft på samhället finns att tillgå. Motionärerna delar inte utredningens uppfattning att en sådan beskrivning kan tänkas ingå som en del i mätningen av måluppfyllelse. Avsiktliga och oavsiktliga samhällseffekter av en åtgärd kan vara ett betydligt vidare begrepp än att enbart mäta om det angivna målet för en åtgärd har uppfyllts eller inte, anför motionärerna. En noggrann redogörelse för inte minst de oavsiktliga effekterna, vare sig dessa är av ekonomisk eller annan karaktär, kan enligt motionärerna här vara av särskilt intresse för politiska överväganden. Motionärerna anför att de därför gärna hade sett att begreppet samhällseffekter uttryckligen hade ingått i effektivitetsrevisionens uppdrag samt anför att riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag till riksdagen i enlighet med detta.

Gällande ordning

En riksrevisor väljs för en tid av sju år. Valet gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget, enligt 13 kap. 6 § riksdagsordningen. I samma paragraf framgår vidare att valet aldrig ska gälla längre än till utgången av det året och att en riksrevisor inte kan väljas om.

När det gäller effektivitetsrevisionens uppdrag, se ovan i avsnittet Några frågor om effektivitetsrevision.

Framställningen m.m.

2017 års riksrevisionsutredning behandlade frågan om mandatperiodens längd i Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2). Utredningen föreslog inte någon förändring av mandatperiodens längd (2017/18:URF2 s. 66). Enligt utredningen har det inte framkommit någon allvarlig kritik mot mandatperiodens längd. Det bör därför, anförde utredningen, krävas starka

skäl för att det nu ska anses lämpligt att förändra mandatperioden. Vidare uttalade utredningen följande (2017/18:URF2 s. 66 f.):

Det vore i och för sig tänkbart att riksdagen gavs möjlighet att besluta om mandatperiodens längd vid valet av respektive riksrevisor och att mandatperioderna då skulle kunna variera, t.ex. mellan fem och nio år. Det skulle ge riksdagen möjlighet att välja vilken mandatperiod som passar bäst i det enskilda fallet, beroende på riksrevisorernas önskemål och det mest lämpliga med tanke på riksrevisorernas inbördes successionsordning.

En fast mandatperiod av tillräcklig längd är dock enligt utredningen av avgörande betydelse för att en riksrevisor ska känna den säkerhet i ämbetet som fordras för att han eller hon ska kunna agera självständigt och ge uttryck för obekväma slutsatser (jfr Mexikodeklarationen, se avsnitt 3.4.4). En ordning med varierande mandatperioder kan också medföra en risk att riksdagens val av mandatperiod för en viss riksrevisor uppfattas som en inbördes rangordning mellan riksrevisorerna. Det bör också påpekas att en sådan ordning sannolikt inte innebär att man kommer ifrån problemet med att riksrevisorer lämnar uppdraget i förtid. En tänkt successionsordning kan således ändå komma att rubbas.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att behålla den nuvarande mandatperioden.

Riksdagsstyrelsen delade utredningens bedömning (2018/19:RS5 s. 32).

När det gäller frågan om att uttryckligen ange samhällseffekter i beskrivningen av effektivitetsrevisionens uppdrag, uttalade 2017 års riksrevisionsutredning i sin slutats (s. 179) att

det verkar råda samstämmighet om att revisionell granskning av statliga åtgärders *effectiveness* innefattar granskning av om uppställda mål har uppfyllts, men också kan gå ut på att i ett vidare perspektiv bedöma effekterna av en åtgärd eller insats. Det kan då röra sig om samhälls-ekonomiska effekter, men lika väl om betydelsefulla samhällseffekter av annat slag. Sådana bedömningar kan för riksdagens del tillgodose ett behov av information om vad olika beslut och insatser har lett till. Revision av *effectiveness* kan på så sätt väl svara mot förväntningar om breda granskningar med olika perspektiv och metoder. Att avgöra om effekterna ska anses samhällsnyttiga ter sig dock som en uppgift av politisk mer än revisionell art. Revisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men bedömningen av om dessa är att anse som nyttiga eller inte bör reserveras för politiska instanser.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet har avstyrkt motionsyrkandet om effektivitetsrevisionens uppdrag samt påmint om vad 2017 års riksrevisionsutredning anfört i frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i de bedömningar som gjorts av utredningen. Utskottet avstyrker motionsyrkandet om flexibla mandatperioder.

När det gäller frågan om det i effektivitetsrevisionens uppdrag även bör ingå att redovisa samhällseffekter finner utskottet, med hänvisning till 2017 års riksrevisionsutrednings slutsats och i enighet med finansutskottets

yttrande, inte skäl för något sådant tillkännagivande. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

Reservation

Riksrevisorers mandattid och redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner, punkt 3 (SD)

av Fredrik Lindahl (SD), Mikael Strandman (SD) och Patrick Reslow (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:236 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Riksrevisorers mandattid

Vi menar att det vore tänkbart att riksdagen gavs möjlighet att besluta om mandatperiodens längd vid valet av respektive riksrevisor och att mandatperioderna då skulle kunna variera, t.ex. mellan fem och nio år. En sådan ordning skulle ge riksdagen möjlighet att välja vilken mandatperiod som passar bäst i varje enskilt fall, utifrån vad som framstår som mest lämpligt med hänsyn till berördas behov och önskemål samt riksrevisorernas inbördes successionsordning. Det skulle enligt vår mening också kunna ha den positiva effekten att urvalet av personer som skulle kunna väljas ökar, då tiden för innehavet av ämbetet kan anpassas. Det skulle likaså ge mer flexibilitet för att långsiktigt kunna bevara kunskap på myndigheten i stället för att flera riksrevisorer byts ut samtidigt med nya fasta mandatperioder. En jämförelse med de överväganden och undantagsregler som tillämpades vid tillsättningen av myndighetens allra första riksrevisorer torde inte framstå som alltför långsökt. Vi förordar därför en lösning där längden på en riksrevisors mandatperiod fastställs individuellt vid valet av densamma. Riksdagsstyrelsen bör återkomma till riksdagen med förslag i enlighet med detta.

Redovisning av samhällseffekter i effektivitetsrevisioner

Den grannliga uppgiften att avgöra huruvida en företagen åtgärd är att betrakta som nyttig för samhället eller inte bör vara förbehållen folket och dess valda företrädare. Men för att kunna göra en sådan bedömning på ett adekvat sätt underlättar det avsevärt om en saklig och utförlig beskrivning finns att tillgå av vilka effekter företagna åtgärder har haft på samhället.

Avsiktliga och oavsiktliga samhällseffekter av en åtgärd kan, precis som framkom i 2017 års riksrevisionsutredning, vara ett betydligt vidare begrepp

än att enbart mäta om det angivna målet för en åtgärd har uppfyllts eller inte. En noggrann redogörelse för inte minst de oavsiktliga effekterna, vare sig dessa är av ekonomisk eller annan karaktär, kan här vara av särskilt intresse för politiska överväganden. Vi hade därför gärna sett att begreppet samhällseffekter uttryckligen hade ingått i effektivitetsrevisionens uppdrag. Riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag till riksdagen i enlighet med detta.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2018/19:RS5 Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar:

1. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.
2. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.
3. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.
4. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
5. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.
6. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (2009:287).
7. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Följdmotionen

2018/19:236 av Jonas Millard m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om mandatperiodens längd och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om effektivitetsrevision och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

BILAGA 2

Riksdagsstyrelsens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 13 kap. 5, 7 och 8 §§, bilaga (tilläggsbestämmelse 7.5.1) och rubriken närmast före 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya tilläggsbestämmelser, 13.5.1 och 13.8.1, och närmast före 13.5.1 och 13.8.1 nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt framst. 2017/18:RS4 Föreslagen lydelse

13 kap.**5 §**

Riksdagen ska enligt 13 kap. 8 § regeringsformen välja en eller flera riksrevisorer.

Riksrevisorerna ska vara tre. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. Vad som i denna lag sägs om riksrevisorer gäller även en tillförordnad riksrevisor.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samråd*Tilläggsbestämmelse 13.5.1*

Konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksrevisorerna, samråda med en

riksrevisor om Riksrevisionens arbetsordning eller andra frågor av organisatorisk art.

Lydelse enligt framst. 2017/18:RS4 *Föreslagen lydelse*

7 §

Riksdagen får enligt 13 kap. 8 § regeringsformen skilja en riksrevisor från uppdraget. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet får besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Om en riksrevisor avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.	Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.
--	--

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Riksrevisionens parlamentariska Riksdagens råd för Riksrevisionen
råd*

8 §

Riksdagen väljer för valperioden	Riksdagen väljer för valperioden
<i>Riksrevisionens parlamentariska råd.</i>	<i>riksdagens råd för Riksrevisionen.</i>

Rådet består av en riksdagsleda- mot från varje partigrupp som avses i 3 kap. 5 §. <i>Suppleanter ska inte utses.</i>	Rådet består av en riksdagsleda- mot från varje partigrupp som avses i 3 kap. 5 §.
---	--

Riksdagen väljer bland rådets ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljs var för sig.

Val av riksdagens råd för
Riksrevisionen

Tilläggsbestämmelse 13.8.1

Konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av riksdagens råd för Riksrevisionen.

Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av

*finansutskottet bland dess ledamöter
och suppleanter.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

*Nuvarande lydelse**Bilaga*

1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om
 - a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
 - b) lagstiftning om radio, television och film,
 - c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
 - d) press- och partistöd,
 - e) Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget *och* åtal mot riksrevisor,
-

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

1. Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om

- a) lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
 - b) lagstiftning om radio, television och film,
 - c) yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
 - d) press- och partistöd,
 - e) Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor, *Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen*,
-

¹ Senaste lydelse 2015:382.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 §

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska betalas enligt följande:

Organ/befattning	Månadsarvode i procent av arvode som riksdagsledamot
1. Sveriges riksbank	
Fullmäktiges ordförande:	27,5
Fullmäktiges vice ordförande:	23
Annan fullmäktig:	14
Suppleant för fullmäktig:	3,5
2. Riksdagsstyrelsen	
Vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15
Företrädaren för en partigrupp utan vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15
3. Riksrevisionens parlamentariska råd	
Ordförande:	10
Vice ordförande:	7,5
Ledamot som inte är ordförande eller vice ordförande:	2

*Föreslagen lydelse*1 §¹

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska betalas enligt följande:

<i>Organ/befattning</i>	<i>Månadsarvode i procent av arvode som riksdagsledamot</i>
1. Sveriges riksbank	
Fullmäktiges ordförande:	27,5
Fullmäktiges vice ordförande:	23
Annan fullmäktig:	14
Suppleant för fullmäktig:	3,5
2. Riksdagsstyrelsen	
Vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15
Företrädaren för en partigrupp utan vald ledamot i riksdagsstyrelsen:	15
3. <i>Riksdagens råd för Riksrevisionen</i>	
Ordförande:	10
Vice ordförande:	7,5
Ledamot som inte är ordförande eller vice ordförande:	2
Suppleant:	1

¹ Senaste lydelse 2016:1110.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §²

Den som gör en resa för att fullgöra något sådant uppdrag som räknas upp i 1–2 §§ har rätt till resekostnadsersättningar och traktamente enligt andra stycket.

Resekostnadsersättningar och traktamente lämnas

1. för riksdagsledamöter enligt regler i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter efter samordning med den resekostnads- och traktamentsersättning som i övrigt lämnas från Riksdagsförvaltningen,

2. för ledamöter i *Riksrevisionens parlamentariska råd* enligt bestämmelser i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,

2. för ledamöter och suppleanter i riksdagens råd för Riksrevisionen enligt bestämmelser i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,

3. för fullmäktige och suppleanter för fullmäktige i Riksbanken som inte är riksdagsledamöter enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtalet gäller för arbetstagare hos Riksbanken och

4. för övriga uppdragstagare enligt samma bestämmelser som för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

² Senaste lydelse 2016:1110.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,

4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

För justitiekanslern och justitieråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna *och tillförordnade riksrevisorer,*

4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2016:1270.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 och 7 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av *granskningen* ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av *en granskning* ska redovisas i en granskningsrapport. *Beslut att lägga ned en granskning ska, om granskningen inte bara avsett förberedande åtgärder, redovisas på annat sätt.*

7 §

Riksrevisionen får vid vite förelägga den som avses i 2 § 6 att fullgöra sin skyldighet enligt 6 §. Detta gäller dock inte kommuner och lands-ting.

Riksrevisionen får vid vite förelägga den som avses i 2 § 6 att fullgöra sin skyldighet enligt 13 kap. 7 § *andra stycket regeringsformen*. Detta gäller dock inte kommuner och lands-ting.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2010:1420.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

dels att 2, 11, 12, 17 och 19 §§ och rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorerna. En av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denne ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan.

Vid Riksrevisionen *ska också* Vid Riksrevisionen *finns också*
Riksrevisionens parlamentariska råd *riksdagens råd för Riksrevisionen.*
finnas.

I 13 kap. 5, 6 och 8 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorerna *och Riksrevisionens parlamentariska råd.*

I 13 kap. 5, 6 och 8 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorerna, *tillförordnad riksrevisor och riksdagens råd för Riksrevisionen.*

2 a §

Vad som i denna lag sägs om riksrevisorerna gäller även en tillförordnad riksrevisor.

***Riksrevisionens parlamentariska Riksdagens råd för Riksrevisionen
råd***

11 §²

*Riksrevisionens parlamentariska Riksdagens råd för Riksrevisionen
råd följer granskningsverksamheten. ska följa granskningsverksamheten.*

¹ Senaste lydelse 2014:805.

² Senaste lydelse 2010:1421.

Det parlamentariska rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

Rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation.

Rådet ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden.

12 §³

Riksrevisorerna ska för Riksrevisionens parlamentariska råd redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Riksrevisorerna ska informera riksdagens råd för Riksrevisionen om Riksrevisionens verksamhet och organisation. Riksrevisorerna ska också för rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Innan ett beslut enligt 4 a § om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar redogöra för förslaget för Riksrevisionens parlamentariska råd.

Innan ett beslut enligt 4 a § om förslag till anslag på statens budget för Riksrevisionen fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar redogöra för förslaget för riksdagens råd för Riksrevisionen.

17 §⁴

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna i Riksrevisionens parlamentariska råd finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna och suppleanterna i riksdagens råd för Riksrevisionen finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning ska ledamöternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Under resor och förrättningar som ledamöterna och suppleanterna gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning ska ledamöternas och suppleanternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

³ Senaste lydelse 2016:1095.

⁴ Senaste lydelse 2016:1112.

19 §⁵

Riksdagens <i>finansutskott</i> svarar för att revision sker av Riksre- visionen.	Riksdagens <i>konstitutionsutskott</i> svarar för att revision sker av Riksre- visionen.
---	--

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁵ Senaste lydelse 2006:1003.

6 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (2009:287)

Härigenom föreskrivs att 14 § studiestödslagen (2009:287) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

På begäran enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får personuppgifter lämnas ut till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling.

På begäran enligt 13 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får personuppgifter lämnas ut till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska bestämma det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän *och* riksrevisorerna. Nämnden ska också besluta om avgångersättning och om övriga anställningsförmåner för riksdagens ombudsmän *och* riksrevisorerna.

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska bestämma det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna *och tillförordnade riksrevisorer*. Nämnden ska också besluta om avgångersättning och om övriga anställningsförmåner för riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna *och tillförordnade riksrevisorer*.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

BILAGA 3

Finansutskottets yttrande 2018/19:FiU2y

Översyn av Riksrevisionen – vissa frågor om riksdagen och Riksrevisionen, m.m.

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 25 oktober 2018 att ge finansutskottet tillfälle att senast den 27 november 2018 yttra sig över framställning 2018/19:RS5 Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar och eventuella motioner. Finansutskottet har beslutat att yttra sig.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar

Inledning

Riksdagsstyrelsen beslutade i december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt utredning i uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionen. I juni 2017 presenterade utredningen sitt delbetänkande Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1). Riksdagsstyrelsen lämnade i oktober 2017 en framställning (framst. 2017/18:RS4) till riksdagen med anledning av delbetänkandet. Framställningen behandlades av riksdagen våren 2018 (bet. 2017/18:KU15, rskr. 2017/18:212). De vilande grundlagsförslagen kommer att behandlas under hösten 2018.

Utredningen överlämnade i februari 2018 betänkandet Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2) till riksdagsstyrelsen, som har remissbehandlat betänkandet. Betänkandet ligger till grund för den nu aktuella framställningen 2018/19:RS5 Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar. Riksdagsstyrelsen, som kommenterar remissinstansernas synpunkter, ställer sig bakom utredningens förslag.

En följdmotion har väckts, 2018/19:236 av Jonas Millard m.fl. (SD).

Framställningen

Finansutskottet yttrar sig över följande avsnitt i framställningen:

5.7 Riksdagen och Riksrevisionen

5.8 Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och dess verksamhet

5.9 Seminarium för att uppmärksamma Riksrevisionens granskningar

5.10 Effektivitetsrevisionens uppdrag, inklusive yrkande 2 i följdmotionen (SD).

Riksdagen och Riksrevisionen

Sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen ska enligt framställningen stärkas, och det ska ske genom en förstärkning av Riksrevisionens parlamentariska råd. För att ge uttryck för rådets stärkta ställning föreslås att det byter namn till riksdagens råd för Riksrevisionen. Enligt gällande ordning ska riksrevisorerna redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna för rådet. Det föreslås att riksrevisorerna även ska informera rådet om Riksrevisionens verksamhet och organisation. Rådet ska samråda med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden. Konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av ledamöter i rådet. Endast ledamöter i dessa utskott ska vara valbara till rådet.

Det föreslås att ansvaret för frågor om Riksrevisionen som myndighet ska samlas hos konstitutionsutskottet. Bland annat ska uppgiften att svara för

beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen föras över till konstitutionsutskottet från finansutskottet. Konstitutionsutskottet ska svara för att revision av Riksrevisionen sker.

Konstitutionsutskottets och finansutskottets ansvar

Enligt utredningen är förutsättningarna för att i det långa loppet vidmakthålla ett fungerande samband mellan riksdagen och Riksrevisionen i någon mån beroende av hur ansvaret för vad som gäller Riksrevisionen är organiserat inom riksdagen.

I riksdagen är centrala funktioner i kontrollmakten samlade hos konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet bereder frågor om val av riksrevisorer och om att skilja dem från uppdraget samt om åtal mot riksrevisorer. Finansutskottet bereder riksdagsärenden som rör den ekonomiska politiken och statens budget. Frågor av ekonomisk-politisk innebörd är i riksdagen samlade hos finansutskottet. När det gäller Riksrevisionen är det finansutskottets uppgift att bereda ärenden i den mån de inte tillkommer konstitutionsutskottets beredning. Till finansutskottets uppgifter hör beredningen av det anslag på statens budget som beslutas för Riksrevisionens verksamhet. Riksrevisionens årsredovisning hänvisas till finansutskottet. Finansutskottet tar dessutom emot den årliga rapporten och granskningsplanen.

Utredningen påpekar att fördelningen av uppgifter i riksdagen kan innebära en viss osäkerhet i fråga om riksdagens ansvar som huvudman för Riksrevisionen. Såväl finansutskottet som konstitutionsutskottet har betydelsefulla uppgifter i förhållande till Riksrevisionen. Inte minst finansutskottets beredning av anslaget på statens budget för Riksrevisionen för med sig ett behov av samband liknande det som råder mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter.

Förstärkning av det parlamentariska sambandet

Utredningen anser att föreskrifterna om Riksrevisionens parlamentariska råd bör utökas och förtydligas för att förstärka sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. Förstärkningen bör också komma till uttryck genom att rådet i fortsättningen benämns ”riksdagens råd för Riksrevisionen”.

Enligt utredningen har det framkommit att det inte alltid stått fullt klart mellan rådet och riksrevisorerna vilka uppgifter rådet kunnat ta sig an som sina. En återkommande synpunkt har varit att riksdagen inte engagerar sig tillräckligt i vad som rör Riksrevisionen, särskilt inte i Riksrevisionens utveckling som myndighet. Ett förtydligande i lag av vad sambandet med riksdagen förväntas innebära skulle kunna förebygga att det med tiden blir till endast en formalitet. Det kan sålunda behöva göras klart att riksdagens behov av insyn och samråd innefattar sådant som Riksrevisionens personalpolitik och rekryteringsbehov, personalvård och insatser för fortgående vidareutbildning och kompetensutveckling. Riksdagsstyrelsen anför i en kommentar till

remissynpunkter att det genom de föreslagna ändringarna tydliggörs att riksdagens råd för Riksrevisionen är ett organ för insyn och samråd när det gäller Riksrevisionens verksamhet och organisation, ”särskilt i fråga om Riksrevisionens granskningsverksamhet” (s. 44).

Samrådsskyldighet för rådet

Utredningen menar att med hänsyn till de särskilda roller som tilldelats konstitutionsutskottet och finansutskottet i relation till Riksrevisionen bör det i den reglering av rådets verksamhet som ges i instruktionen för Riksrevisionen särskilt föreskrivas att det finns en samrådsskyldighet i förhållande till dessa utskott. Samrådsskyldighetens närmare innebörd bör utformas i dialog mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utredningen anför att samrådsskyldigheten i vart fall bör innefatta att rådet söker samråd när principiellt viktiga frågor, t.ex. myndighetens organisation och granskningsverksamhetens inriktning eller kvalitet, aktualiseras i rådet. Rådet bör regelbundet, genom sina ledamöter, informera respektive utskott om sin verksamhet och sin bild av förhållandena vid Riksrevisionen. Utredningen gör bedömningen att det bör knytas ett särskilt tjänstemannastöd till konstitutionsutskottet och finansutskottet för utövandet av rådets funktioner.

Ansvarsfördelningen mellan utskotten

Utredningen anför att en analys av ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet i fråga om riksdagens funktioner som huvudman för Riksrevisionen tyder på en viss osäkerhet i frågan om regleringen är fullt ändamålsenlig. För att komma till rätta med denna osäkerhet föreslår utredningen en ordning som innebär att ansvaret för frågor om Riksrevisionen som myndighet samlas hos konstitutionsutskottet. Det skulle innebära att beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen flyttades till konstitutionsutskottet. Även beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten skulle då naturligen flyttas till konstitutionsutskottet. En sådan ordning menar utredningen skulle stämma bättre överens med fackutskottsprincipen än den nuvarande genom att ansvaret för lagstiftning och budget vilade på samma utskott. Utredningen framhåller att det är än mer betydelsefullt att detta skulle innebära en betydande långsiktig fördel genom att en sammanhållen beredning av anslagsfrågorna för riksdagens kontrollmakt i dess helhet samlades hos konstitutionsutskottet.

Finansutskottets samlade ansvar för riksdagens budgetberedning och för frågor i riksdagen av ekonomisk-politisk innebörd skulle inte begränsas av en sådan omreglering. För finansutskottets del skulle förändringen innebära att utskottets ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet framträder mer renodlat. Utredningen påpekar att förändringen inte kräver att riksdagsordningens beskrivning av finansutskottets uppgifter ändras.

Utredningen noterar att Riksrevisionens anslag för den internationella verksamheten ligger inom utgiftsområde 7, vilket bereds av utrikesutskottet. Utredningen föreslår ingen ändring i fråga om det anslaget.

Riksdagsstyrelsen anser i likhet med utredningen att ansvaret för frågor om Riksrevisionen som myndighet ska samlas hos konstitutionsutskottet. Detta innebär att beredningen av förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen ska flyttas till konstitutionsutskottet. Detta får till följd att anslaget för Riksrevisionen ska flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 1 Rikets styrelse fr.o.m. budgetåret 2020. Även beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten ska vara konstitutionsutskottets uppgift. Däremot ska finansutskottet även i fortsättningen ta emot den årliga rapporten och granskningsplanen, enligt styrelsen.

Riksdagsstyrelsen anför att remissinstanserna gör gällande att det finns en otydlighet när det gäller fördelningen av ansvaret för Riksrevisionen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och riksdagens råd för Riksrevisionen. Riksdagsstyrelsen gör emellertid bedömningen att de föreslagna ändringarna gör det tydligt att konstitutionsutskottet ansvarar för frågor som rör Riksrevisionen som myndighet, t.ex. organisatoriska frågor, medan finansutskottet ansvarar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet.

Om det uppstår oklarhet i en konkret ansvarsfråga kan detta redas ut vid det samråd som rådet ska ha med konstitutionsutskottet och finansutskottet i frågor som berör utskottens ansvarsområden.

Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och dess verksamhet

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att Riksrevisionen genomför ett omfattande arbete för att säkerställa en god tillsyn och kvalitetssäkring av den revisionella verksamheten. Utredningen gör ändå bedömningen att även riksdagen bör kunna ta initiativ till oberoende utvärdering och kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet.

Utvärderingen bör finansieras genom utskottens anslag för revisionsliknande utredningar, som finns inom ramen för Riksdagsförvaltningens budget. Det används dels av utskotten för att göra större utredningar på olika områden, dels av Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat för vissa av deras utredningar.

Beslutet om en sådan oberoende utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet, som därefter behandlar utvärderingen i ett utskottsbetänkande som blir föremål för debatt i kammaren. Även riksdagens råd för Riksrevisionen bör dock kunna verka för att finansutskottet fattar beslut om oberoende utvärdering av Riksrevisionens verksamhet.

Riksdagsstyrelsen delar utredningens uppfattning att Riksrevisionen genomför ett omfattande arbete för att säkerställa en god tillsyn och kvalitetssäkring av den revisionella verksamheten. Riksdagsstyrelsen delar också utredningens bedömning att riksdagen bör ges finansiella möjligheter att ta initiativ till oberoende utvärdering och kvalitetssäkring av Riksrevisionens verksamhet. Beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet. Riksdagens råd för Riksrevisionen är inte ett organ som fattar beslut, och rådet ska inte heller kunna besluta om kvalitetssäkring. Däremot kan rådet väcka frågan om behovet av en oberoende utvärdering och kvalitetssäkring inom ramen för det samråd som rådet ska ha med konstitutionsutskottet och finansutskottet.

Seminarium för att uppmärksamma Riksrevisionens granskningar

Utredningen anför att effektivitetsrevisionens granskningar har ett gott genomslag. Samtidigt anser utredningen att Riksrevisionens iakttagelser från revisionen bör kunna uppmärksammas i större omfattning. Utredningen menar att iakttagelserna skulle kunna behandlas vid ett årligt uppföljande seminarium i riksdagen, som anordnas av konstitutionsutskottet och finansutskottet gemensamt. Seminariet skulle med fördel kunna sändas på riksdagens webbplats, på motsvarande sätt som överlämnandet av JO:s ämbetsberättelse, med möjlighet för en tv-kanal att sända seminariet.

Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att Riksrevisionens iakttagelser från revisionen bör uppmärksammas i större omfattning och att det därför inom riksdagen årligen bör anordnas ett seminarium för att uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser i sin årliga revision och effektivitetsrevision.

Effektivitetsrevisionens uppdrag

Enligt gällande lydelse av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska effektivitetsrevisionen huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Lagens krav på effektivitetsrevisionens inriktning är avsedda att svara mot de internationella standarderna för revisionen (economy, efficiency och effectiveness). Användningen av uttrycket samhällsnytta i lagtexten har förklarats med att det ger en rimlig innebörd åt begreppet effectiveness i svensk översättning. Utredningen föreslår att ordet samhällsnytta ska tas bort från lagens beskrivning av effektivitetsrevisionens inriktning.

Bedömningar av effectiveness i den mening som termen tilläggs i revisionella sammanhang verkar enligt utredningen kunna ställa effektivitetsrevisionen inför särskilda svårigheter. I synnerhet relationen mellan måluppfyllelse och samhällsnytta tycks genuint oklar. Det verkar enligt

utredningen råda samstämmighet om att revisionell granskning av statliga åtgärders "effectiveness" innefattar granskning av om uppställda mål har uppfyllts, men också kan gå ut på att i ett vidare perspektiv bedöma effekterna av en åtgärd eller insats. Det kan då röra sig om samhällsekonomiska effekter, men likaväl om betydelsefulla samhällseffekter av annat slag. Sådana bedömningar kan för riksdagens del tillgodose ett behov av information om vad olika beslut och insatser har lett till. Revision av effectiveness kan på så sätt väl svara mot förväntningar om breda granskningar med olika perspektiv och metoder. Att avgöra om effekterna ska anses samhällsnyttiga ter sig dock som en uppgift av politisk snarare än revisionell art. Revisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men bedömningen av om dessa är att anse som nyttiga eller inte bör reserveras för politiska instanser.

Riksdagsstyrelsen anser i likhet med utredningen att ordet samhällsnytta ska strykas från lagens formulering av effektivitetsrevisionens inriktning. Riksdagsstyrelsen delar även utredningens bedömning att effektivitetsrevisionens uppdrag inte bör avgränsas i förhållande till den verksamhet som bedrivs av regeringen.

Följdmotionen

I följdmotion 2018/19:236 av Jonas Millard m.fl. (SD) anförts att motionärerna gärna hade sett att begreppet "samhällseffekter" uttryckligen hade ingått i effektivitetsrevisionens uppdrag. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag till riksdagen i enlighet med detta (yrkande 2). Avsiktliga och oavsiktliga samhällseffekter av en åtgärd kan vara ett betydligt vidare begrepp än att enbart mäta om det angivna målet för en åtgärd har uppfyllts eller inte. En noggrann redogörelse för inte minst de oavsiktliga effekterna, vare sig dessa är av ekonomisk eller annan karaktär, kan vara av särskilt intresse för politiska överväganden.

Kompletterande uppgifter

Riksdagen beslutade den 6 november 2018, på förslag av konstitutionsutskottet, ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur (bet. 2018/19:KU6). En parlamentariskt sammansatt utredning bör enligt tillkännagivandet ges i uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 10 oktober 2018 om direktiv till en särskild utredare för en utredning om karens och avgångsvillkor för riksrevisorer.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet vill särskilt lyfta fram två frågor, dels den föreslagna gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet, dels

finansutskottets ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Finansutskottet tar också upp vissa andra frågor nedan.

Riksdagen och Riksrevisionen

I framställningen anförts att sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen behöver stärkas. Finansutskottet, som delar denna uppfattning, vill påminna om att utskottet tidigare framhållit att riksdagens förutsättningar att diskutera revisionsfrågor förbättrats sedan Riksrevisionen bildades 2003 (t.ex. bet. 2014/15:FiU9). En förklaring är att alla fackutskott tar del av granskningsverksamhetens resultat inom sitt eget område när de behandlar regeringens skrivelse med anledning av en effektivitetsgranskning. Sambandet torde därmed redan vara starkt när det gäller riksdagen och Riksrevisionen avseende rapporter från effektivitetsrevisionen. Det kan också nämnas att den årliga revisionens iakttagelser redovisas i budgetpropositionen under berörd myndighet, och i årsredovisningen för staten som bereds av finansutskottet, som i sin tur brukar bereda övriga utskott tillfälle att yttra sig. Riksrevisionens årliga rapport med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen (ÅRA) och Riksrevisionens uppföljningsrapport (URA), som har ett längre tidsperspektiv, hanteras också i finansutskottet och riksdagen.

En annan sak är myndighetsstyrningen av Riksrevisionen. Riksdagsstyrelsen föreslår att frågor om Riksrevisionen som myndighet ska samlas hos konstitutionsutskottet. De delar som ska flyttas från finansutskottet till konstitutionsutskottet är enligt framställningen anslaget, årsredovisningen och ansvaret för revision av Riksrevisionen. Riksrevisorerna lämnar enligt 9 kap. 18 § riksdagsordningen den årliga rapporten med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen till riksdagen som en redogörelse. Den kommer enligt förslaget även i fortsättningen att beredas av finansutskottet. Med den reglering som föreslås kommer alltså den årliga rapporten att vara det enda formella riksdagsärende som finansutskottet bereder när det gäller Riksrevisionen, utöver regeringens skrivelser om Riksrevisionens rapporter inom finansutskottets område. Det föreslås ingen ändring av bestämmelserna i riksdagsordningen om finansutskottets beredningsområde, vilket innebär att finansutskottet enligt riksdagsordningen även fortsättningsvis kommer att bereda ärenden om Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning (punkt 2 d bilaga till tilläggsbestämmelse 7.5.1 riksdagsordningen). I riksdagsordningen anges också att finansutskottet ska bereda ärenden om statlig revision (punkt 2 f bilaga till tilläggsbestämmelse 7.5.1 riksdagsordningen).

I framställningen (s. 44) anges att finansutskottet även i fortsättningen ska "bereda den årliga rapporten och granskningsplanen". Det anförts också att finansutskottet "tar emot" (s. 46) den årliga uppföljningsrapporten. Granskningsplanen och uppföljningsrapporten är dock inte några formella

riksdagsärenden som behandlas i betänkanden i syfte att blir föremål för riksdagens beslut. Riksrevisionen anger riksdagen som mottagare av granskningsplanen och finansutskottet som mottagare av uppföljningsrapporten.

Finansutskottet har brukat kalla riksrevisorerna för information om granskningsplanen. Det står varje annat utskott fritt att göra detsamma. Oavsett vem granskningsplanen och uppföljningsrapporten adresseras till kan de användas av samtliga utskott i riksdagen.

Finansutskottet vill påminna om att Riksrevisionens uppföljningsrapport har tillkommit efter en beställning från finansutskottet. Uppföljningsrapporten har ett längre tidsperspektiv än den årliga rapporten, som avser iakttagelser under det senaste året. I URA redovisas vilka åtgärder som har vidtagits av de granskade organisationerna och de förändringar och förbättringar som har skett med anledning av revisionen. Mottagare av URA är finansutskottet, men rapporten är alltså inte ett formellt riksdagsärende. Mot bakgrund av den ändrade ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet kan URA:s roll diskuteras. Uppföljningsrapporten har setts som ett komplement till årsredovisningen för att kunna koppla uppnådda resultat till resursförbrukning, och finansutskottet har tagit upp den i betänkandet med anledning av Riksrevisionens årsredovisning, som är ett formellt riksdagsärende (t.ex. bet. 2017/18:FiU27). URA skulle dock även kunna ses som ett komplement till den årliga rapporten med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

Finansutskottet vill framhålla vikten för hela riksdagen av Riksrevisionens uppföljningsrapport, som har ett längre tidsperspektiv och som behandlar vad revisionen leder till. Uppföljningsrapporten är värdefull för finansutskottet också för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Finansutskottet kommer således också i fortsättningen att hantera URA. Det kan ske i samband med att utskottet bereder redogörelsen med Riksrevisionens årliga rapport. Det finns naturligtvis inte något som hindrar att flera utskott tar del av och använder de olika dokumenten, och särskilt inte de dokument som inte är formella riksdagsärenden. Finansutskottet ser inte att det finns skäl att initiera ändringar rörande URA, utan erfarenheterna av den nya ordningen får avgöra om ändringar bör ske. I framställningen finns inte heller några sådana förslag.

Finansutskottet ska enligt förslaget säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Finansutskottet föreslår fatta beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet. En sådan utvärdering blir en viktig del i utskottets arbete med att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet. Finansutskottet kommer vidare även i fortsättningen att bereda Riksrevisionens årliga rapport, och det kommer årligen att hållas ett seminarium i riksdagen för att uppmärksamma Riksrevisionens granskningar (finansutskottet höll ett sådant seminarium redan våren 2018 med tydlig utgångspunkt i såväl ÅRA som URA). Det kan behövas ytterligare insatser för att finansutskottet ska kunna uppfylla sin roll. Det kan gälla s.k. cold review

från forskare, och inspiration kan fås genom s.k. peer review från revisionsmyndigheter i andra länder.

Finansutskottet vill framhålla att den föreslagna ordningen kommer att kräva bra kanaler mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och riksdagens råd för Riksrevisionen. Till exempel torde finansutskottets erfarenheter och bedömningar från arbetet med att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet vara av centralt värde i konstitutionsutskottets beredning av Riksrevisionens anslag och årsredovisning. För finansutskottets del torde det vara svårt att bedöma åtminstone produktiviteten i Riksrevisionens verksamhet utan att ta del av den information om resursförbrukning som finns i Riksrevisionens årsredovisning. På samma sätt torde det vara svårt för konstitutionsutskottet att korrekt bedöma myndighetens behov av framtida anslag utan att förhålla sig till vilka resultat som uppnåtts med tidigare tilldelade resurser.

Utredningen menar att med hänsyn till de särskilda roller som tilldelats konstitutionsutskottet och finansutskottet i relation till Riksrevisionen bör det i den reglering av rådets verksamhet som ges i instruktionen för Riksrevisionen särskilt föreskrivas att det finns en samrådsskyldighet i förhållande till dessa utskott. Samrådsskyldighetens närmare innebörd bör enligt utredningen utformas i dialog mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utskottet vill påpeka att det också i frågor som aktualiseras i arbetet i finansutskottet och konstitutionsutskottet kan finnas skäl till kontakter mellan utskotten. Den vanligaste formella kontakten mellan utskott är att utskott yttrar sig till varandra, men det lämpar sig normalt bättre för mer traditionella riksdagsärenden som propositioner och motioner (en annan ordning är sammansatt utskott, men den synes knappast aktuell i normala fall i ärenden som rör Riksrevisionen). Genom att ledamöter från konstitutionsutskottet och finansutskottet deltar i arbetet i riksdagens råd för Riksrevisionen finns en gemensam plats att mötas på. Kontakter kan också förekomma vid sidan av rådets formella möten. Det är varken lämpligt eller möjligt att föreskriva formerna för informella kontakter, men finansutskottet vill framhålla att trösklarna mellan rådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet ska vara låga.

Anslaget för Riksrevisionen föreslås flyttas från finansutskottet till konstitutionsutskottet fr.o.m. budgetåret 2020. Årsredovisningen för 2018, som ska överlämnas till riksdagen senast den 22 februari 2019, kommer rimligen att beredas av finansutskottet. Eftersom finansutskottet kommer att bereda anslaget för 2019 synes det rimligt att finansutskottet även bereder årsredovisningen för 2019 under våren 2020.

Enligt utredningen skulle det faktum att anslagsfrågorna för riksdagens kontrollmakt i dess helhet samlas hos konstitutionsutskottet innebära en betydande långsiktig fördel. Finansutskottet vill inte ifrågasätta detta men ändå påpeka att finansutskottet hanterar en annan av riksdagens myndigheter, Riksbanken, som har det gemensamt med JO och Riksrevisionen att den grundläggande regleringen finns i regeringsformen.

Sammanfattningsvis finns det flera oklarheter i gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet. Principiellt, men även praktiskt, synes det tveksamt att skilja uppföljningen av verksamheten från beredningen av anslag och årsredovisning. Som noterats ovan förefaller det rimligt att finansutskottet, som kommer att bereda anslaget för 2019, under 2020 också bereder Riksrevisionens årsredovisning för 2019. Förslaget i framställningen om att riksdagen ska godkänna att anslaget för Riksrevisionen flyttas från finansutskottet till konstitutionsutskottet (dvs. från utgiftsområde 2 till utgiftsområde 1) kommer i enlighet med tilläggsbestämmelse 9.5.3 riksdagsordningen att beslutas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Det innebär att riksdagen kan förväntas fatta beslut om anslagets placering med anledning av ett betänkande från konstitutionsutskottet i juni 2019.

Finansutskottet vill framhålla att de ändringar som föreslås när det gäller ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet hänger ihop med beredningen av anslaget för Riksrevisionen. Således behöver inte beslut om frågorna om t.ex. ansvar för Riksrevisionens årsredovisning och revision av Riksrevisionen fattas förrän tidigast i samband med beslutet om till vilket utgiftsområde anslaget ska höra. Det finns således möjlighet att under ytterligare en tid överväga om den föreslagna gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och finansutskottet är ändamålsenlig och reda ut de oklarheter som finansutskottet pekat på ovan. Som redovisats i yttrandet har riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet, beslutat ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur. En utredning kommer alltså att initieras, och en möjlighet är att i det sammanhanget närmare överväga ansvarsfördelningen mellan de båda utskotten när det gäller Riksrevisionen.

Riksdagens råd för Riksrevisionen

När det gäller rollen för riksdagens råd anges i den föreslagna ändringen i 11 § i Riksrevisionens instruktion att (s. 17 i framställningen): ”Rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation” och i författningskommentaren (s. 72) anføres att rådet även ska informera sig om t.ex. myndighetens personalpolitik, rekryteringsbehov, personalvård och insatser för vidareutbildning och kompetensutveckling. Det är oklart hur detta förhåller sig till det som anføres på s. 44 i framställningen om att rådet är ett organ för insyn och samråd när det gäller Riksrevisionens verksamhet och organisation, ”särskilt i fråga om Riksrevisionens granskningsverksamhet” (s. 44). Det är således oklart hur mycket rådet ska ägna sig åt granskningsverksamheten. Det kan vidare vara en grannläga uppgift att både samråda om, och verka för utvärderingar av, myndighetens granskningsverksamhet.

Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och dess verksamhet

Riksdagsstyrelsen gör bedömningen att beslut om utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet. Utskottet har inte några invändningar mot detta och noterar att det är finansutskottet och inte riksdagens råd för Riksrevisionen som bestämmer när en utvärdering av Riksrevisionens verksamhet ska göras.

I utredningen anförs att beslutet om en utvärdering av Riksrevisionens verksamhet bör fattas av finansutskottet, som därefter – enligt utredningen – behandlar utvärderingen i ett utskottsbetänkande som blir föremål för debatt i kammaren. Det är dock inte klart om utredningen menar att utvärderingen ska utgöra ett formellt riksdagsärende och vad riksdagens beslut i så fall skulle vara. När det gäller finansutskottets utvärdering av penningpolitiken brukar förslaget till riksdagsbeslut lyda "Riksdagen godkänner det som utskottet anför om penningpolitiken för perioden 20xx–20xx" (t.ex. 2017/18:FiU24). De större utvärderingar som finansutskottet beställer redovisas i serien Rapporter från riksdagen (RFR). Utskottet ser framför sig att utvärderingen av Riksrevisionen kommer att redovisas i en rapport i RFR-serien. Det blir sedan upp till det finansutskott som tar emot utvärderingen att avgöra den närmare behandlingen.

Seminarium för att uppmärksamma Riksrevisionens granskningar

I förslaget anförs att Riksrevisionens iakttagelser från revisionen bör kunna uppmärksammas i större omfattning. Iakttagelserna skulle kunna behandlas vid ett årligt uppföljande seminarium i riksdagen, som anordnas av konstitutionsutskottet och finansutskottet gemensamt.

Finansutskottet noterar att riksdagsstyrelsen framhåller att det är Riksrevisionens iakttagelser från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen som bör uppmärksammas i större omfattning. Utskottet vill framhålla att det är i den årliga rapporten och uppföljningsrapporten som revisionens iakttagelser och resultat redovisas samlat och det är åtminstone för närvarande finansutskottet som hanterar båda dessa rapporter.

För att ytterligare förbättra förutsättningarna att i riksdagen belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat, anordnade finansutskottet en öppen utfrågning med riksrevisorerna i slutet av maj 2018 med grund i ÅRA och URA. Uppteckningar från utfrågningen finns i betänkande 2018/19:FiU9 Riksrevisorernas årliga rapport 2018.

Det kan också nämnas att finansutskottet, Riksrevisionen och Revisorsinspektionen tillsammans anordnade ett seminarium i riksdagen den 26 april 2018 om den finansiella revisionens nytta och relevans. Den 15 mars 2017, dvs. samma dag som de tre då nya riksrevisorerna tillträdde, anordnade finansutskottet också ett större heldagsseminarium med företrädare från samtliga nordiska revisionsutskott (motsvarande), riksrevisionsorgan och relevanta forskare för att diskutera och uppmärksamma den statliga revisionens relevans.

Effektivitetsrevisionens uppdrag

När det gäller följdmotionens yrkande om att "samhällseffekter" uttryckligen bör ingå i effektivitetsrevisionens uppdrag vill utskottet påminna om att utredningen anför att det verkar råda samstämmighet om att revisionell granskning av statliga åtgärders "effectiveness" innefattar granskning av om uppställda mål har uppfyllts, men också kan gå ut på att i ett vidare perspektiv bedöma effekterna av en åtgärd eller insats. Det kan då röra sig om samhällsekonomiska effekter, men likaväl om betydelsefulla samhällseffekter av annat slag. Sådana bedömningar kan för riksdagens del tillgodose ett behov av information om vad olika beslut och insatser har lett till. Revision av effectiveness kan på så sätt väl svara mot förväntningar om breda granskningar med olika perspektiv och metoder.

Finansutskottet ser mot denna bakgrund inte skäl till något tillkännagivande enligt vad som föreslås i motionsyrkandet, som således bör avstyrkas.

Stockholm den 22 november 2018

På finansutskottets vägnar

Elisabeth Svantesson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Svantesson (M), Fredrik Olovsson (S), Gunilla Carlsson (S), Niklas Wykman (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jessika Roswall (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Janine Alm Ericson (MP), Björn Wiechel (S), Mattias Karlsson i Luleå (M), Charlotte Quensel (SD) och Mikael Strandman (SD).

Avvikande mening

Dennis Dioukarev, Charlotte Quensel och Mikael Strandman (SD) anför:

Riksdagsstyrelsen föreslår att begreppet samhällsnytta ska utmönstras från effektivitetsrevisionens uppdrag och inriktning. Vi delar den bedömningen, eftersom den grannlaga uppgiften att avgöra huruvida en företagen åtgärd är att betrakta som nyttig för samhället eller inte bör vara förbehållen folket och dess valda företrädare.

För att adekvat kunna göra en sådan bedömning underlättar det emellertid avsevärt om en saklig och utförlig beskrivning av vilka effekter företagna åtgärder har haft på samhället finns att tillgå. Den nu aktuella utredningen förde ett resonemang om att en sådan beskrivning kan tänkas ingå som en del i mätningen av måluppfyllelse. Detta framstår som en något konstlad lösning, som mest förefaller vara motiverad av en önskan om att hålla sig till ett visst formspråk. Avsiktliga och oavsiktliga samhällseffekter av en åtgärd kan, som framkom i utredningen, vara ett betydligt vidare begrepp än att enbart mäta om det angivna målet för en åtgärd har uppfyllts eller inte. En noggrann redogörelse för inte minst de oavsiktliga effekterna, oberoende av om de är av ekonomisk eller annan karaktär, kan vara av särskilt intresse för politiska överväganden. Vi hade därför gärna sett att begreppet "samhällseffekter" uttryckligen hade ingått i effektivitetsrevisionens uppdrag. Riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag till riksdagen i enlighet med detta. Konstitutionsutskottet bör således tillstyrka motionsyrkandet.