



DNR: 5.1.1-2018-0278

DATUM: 2018-05-21

ERT DATUM: 2018-02-21

ER REFERENS: 673-2016/17

Riksdagsförvaltningen

Juridiska enheten

100 12 Stockholm

Yttrande över Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2)

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2). Yttrandet följer indelningen i betänkandet.

3 Riksrevisorerna

3.1 Ordningen med tre riksrevisor

Utredningens genomgång av erfarenheter från det tredelade ledarskapet visar att otydlig ansvarsfördelning varit ett återkommande problem. Utredningen bedömer därför att nackdelarna för det tredelade ledarskapet överväger dess fördelar. I likhet med utredningen anser Riksrevisionen att riksdagen bör låta utreda frågan om förändrat antal riksrevisor. Riksrevisionen bedömer att en sådan utredning även bör pröva en traditionell myndighetsledningsform där riksdagen endast utser en riksrevisor.

Ett eventuellt lagförslag om förändrat antal riksrevisorer kräver ytterligare utredning, och i betänkandet anges att en sådan utredning bör initieras i god tid inför att nuvarande riksrevisorers mandat löper ut. Till skillnad från utredningens bedömning ser Riksrevisionen ingen anledning att dröja med en sådan utredning.

Utredningen bedömer att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor och två biträdande. Riksrevisionen bedömer att det med en sådan lösning kan uppstå vissa oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna och de två biträdande. I det sammanhanget vill

Riksrevisionen peka på att en ny arbetsordning togs fram under hösten 2017 för att tydliggöra ansvar och befogenheter inom myndigheten, bl.a. en tydlig gränsdragning mellan riksrevisorn med administrativt ansvar och övriga riksrevisorer liksom riksrevisorerna emellan. Om utredningens förslag om en ny ledningsstruktur ska införas bör dessa genomförda förändringar beaktas.

Vidare anser Riksrevisionen att den ovannämnda utredningen bör få uppdraget att överväga det lämpliga i att införa den föreslagna tilläggsbestämmelsen 13.5.1 till 13 kap. 5 § RO. Den föreslagna formuleringen innebär att konstitutionsutskottet på eget initiativ ska samråda angående arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art. Föreslagen lydelse stämmer inte överens med författningskommentarens besked om att en möjlighet erbjuds till samråd. Att formuleringen hämtats från bestämmelserna för JO är inte ett tillräckligt skäl för att motsvarande ska införas för Riksrevisionen. Den föreslagna utredningen bör också överväga vad ett samråd ska omfatta och innebära samt hur ett sådant samråd ska förhålla sig till Riksrevisionens självständiga rätt att besluta om sin arbetsordning.

3.2 Kvalifikations- och behörighetskrav för riksrevisorerna

Riksrevisionen delar utredningens bedömning att ingen förändring behöver göras i denna del.

3.3 Behovet av ställföreträdande eller tillförordnad riksrevisor

Riksrevisionen instämmer i utredningens förslag.

3.4 Mandatperiodens längd och utformning och möjlighet till omval

Riksrevisionen har inga synpunkter på dessa delar.

3.5 Behovet av karenstid

Riksrevisionen instämmer i utredningens förslag.

3.6 Avgångsvillkor

Riksrevisionen har inga synpunkter på denna del.

4 Riksdagen och Riksrevisionen

Riksrevisionen har inga synpunkter på innehållet i utredningens förslag om parlamentariska rådet, men vill lyfta frågan om reglering och ställning för rådet. Parlamentariska rådet är nu en del av Riksrevisionen, och med utredningens lagförslag skulle rådet även fortsatt regleras i instruktionen för Riksrevisionen. Med de föreslagna förändringarna, framförallt vad gäller kanslistöd, finns det skäl att överväga om en annan organisationsform är mer lämplig, t.ex. en parlamentarisk delegation. Det bör inte finnas utrymme för oklarhet om rådets institutionella ställning.

Beträffande riksrevisorernas möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet bör förslaget ytterligare utredas, enligt Riksrevisionens synpunkt under 3.1 ovan.

I övrigt instämmer Riksrevisionen i utredningens förslag.

5 Tillsyn och kvalitetssäkring av Riksrevisionen och revisionen

Riksrevisionen instämmer i utredningens förslag. Riksrevisionen arbetar redan idag med att utvärdera och kvalitetssäkra verksamheten, bl.a. genom peer review där Riksrevisionen granskas av andra nationella revisionsorgan. För den typen av granskning har International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) utvecklat ett ramverk för att bedöma revisionsmyndigheters organisation och verksamhet utifrån internationella standarder.

En oberoende utvärdering initierad av riksdagen skulle innebära ytterligare möjligheter till ökat lärande och därmed komplettera de utvärderingar som Riksrevisionen själv initierar.

6 Effektivitetsrevisionens kvalitet och genomslag

Riksrevisionen välkomnar utredningens förslag, och ser den offentliga utfrågning som kommer att hållas i maj 2018 som ett sådant tillfälle. Utöver de föredragningar som idag görs av effektivitetsrevisionens granskningar för respektive utskott ger det en möjlighet

att redovisa utskottsövergripande iakttagelser. För årlig revision skulle det bli ett forum i riksdagen för att presentera viktigare iakttagelser, vilket saknas idag.

7 Effektivitetsrevisionens uppdrag

7.9.2 Effektivitetsrevisionens förhållande till regeringens arbete

Riksrevisionen granskar om riksdagens beslut har genomförts effektivt i den statliga förvaltningen. Effektivitetsrevision kan innefatta granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut genom sina myndigheter. Det kan bli fråga om att granska vissa moment i handläggningen av regeringsärenden, vilket har ansetts godtagbart så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut är tydligt.¹ Vid granskning av regeringen finns vissa begränsningar att beakta, nämligen att konstitutionsutskottets granskningsmandat inte får trädas för när samt att den politiska sfären hålls fredad.

Tyngdpunkten i effektivitetsrevisionens verksamhet är, och har genomgående alltid varit, granskningen av den förvaltning som lyder under regeringen och av regeringens styrning av denna förvaltning.

Riksrevisionen delar inte utredningens bedömning att ”skyldigheten att lämna rapporter till riksdagen gäller uttryckligen endast Riksrevisionens iakttagelser” (s 178). Resultatet av en granskning ska redovisas i en granskningsrapport.² Utöver iakttagelser innefattar en granskningsrapport normalt slutsatser och oftast även rekommendationer.

Riksrevisorn beslutar självständigt om slutsatserna av sin granskning.

Granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen, avseende bland annat regeringen, ska lämnas till riksdagen.³ Vid en sådan granskning kan Riksrevisionen göra de iakttagelser som stödjer den aktuella granskningens syfte.

I likhet med utredningen anser Riksrevisionen att effektivitetsrevisionens uppdrag inte bör avgränsas i förhållande till den verksamhet som bedrivs av regeringen, då detta skulle kunna riskera att revisionen av statens verksamhet inte blir så heltäckande som eftersträvat. Även om effektivitetsrevisionen i första hand granskar den förvaltning som lyder under regeringen samt regeringens styrning av förvaltningen, är det ett möjligt inslag i revisionens arbetssätt att även göra iakttagelser om beslutsunderlaget för statliga reformer är välunderbyggt och transparent redovisat. En sådan granskning av regeringens

¹ Prop. 2001/02:190, s 61 f.

² 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

³ 2 § 1 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

beslutsunderlag till de förslag som lämnas avser inte förslagen i sak. Beslutsunderlagens tillförlitlighet och rättvisande egenskaper kan ha stor betydelse för hur effektivt genomförandet och resultatet av en reform kan bli.

7.9.3 Effektivitetsrevisionens inriktning

Riksrevisionen har inga invändningar mot utredningens förslag att utmönstra uttrycket samhällsnytta ur lagtext och effektivitetsrevisionens uppdrag. Utifrån utredningens resonemang vill dock Riksrevisionen peka på behovet av att kunna granska beslutsunderlag som innehåller beräkningar av samhällsekonomiska nyttor, s.k. cost benefit-analyser. Riksrevisionen använder sig också i vissa fall av denna typ av beräkningar för att bedöma effektiviteten i statliga insatser. Enligt Riksrevisionen är cost benefit-analyser en av många metoder som kan användas för att undersöka graden av hushållning, resursutnyttjande och/eller måluppfyllelse i statlig verksamhet.

8 Vissa förhållanden vid Riksrevisionen

8.1 Hur Riksrevisionen företräds externt

Riksrevisionen delar utredningens bedömning att inga förändringar behöver göras i denna del.

8.2 Delegation från riksrevisorerna

Riksrevisionen delar utredningens bedömning att inga förändringar behöver göras i denna del.

8.3 Jäv och bisysslor

Riksrevisionen delar utredningens bedömning att inga förändringar behöver göras i denna del.

8.4 Redovisning av granskningar som passerat det förberedande stadiet

Riksrevisionen delar utredningens bedömning, och avser även fortsättningsvis att i beslut motivera när granskningar läggs ner och redovisa dessa ärenden i

årsredovisningen. I likhet med utredningen anser Riksrevisionen att tidpunkten när en granskning kan anses ha passerat förberedande åtgärder inte låter sig regleras.

Riksrevisionens övriga synpunkter

Som komplement till utredningens genomgång av granskningsverksamheten vill Riksrevisionen framhålla den omvärldsanalys och det utvecklingsarbete som Riksrevisionen bedriver inom revisionsområdet, såväl för årlig revision som för effektivitetsrevision. Det är ett framåtblickande arbete som handlar om att läsa av förändringar i omvärlden som kommer att påverka den framtida revisionen. Det gäller till exempel hur den tekniska utvecklingen kommer att påverka arbetsformer och arbetsätt i verksamheten. En annan utvecklingstrend bland nationella revisionsorgan är ett ökat fokus på s.k. mittfältrevision, dvs. revision som kan ses som ett mellanting mellan effektivitets- och årlig revision. En sådan revision är intressant även i ett svenskt perspektiv och Riksrevisionen har inlett ett pilotprojekt på området. Om pilotverksamheten faller väl ut kan Riksrevisionen behöva återkomma till riksdagen med behov av förändringar i regelverket som den typen av granskning skulle medföra. En sådan förändring kan gälla rapporteringsformer för granskningsverksamheten.

Riksrevisionen vill också uppmärksamma att utredningens betänkande genomgående hänvisar till "Vetenskapliga rådets kvalitetskriterier". Här vill Riksrevisionen betona att det är myndighetens kvalitetskriterier som även Vetenskapliga rådet följer vid bedömning av effektivitetsrevisionens rapporter. Skrivningarna riskerar att ge en felaktig bild av att kriterierna skulle vara vetenskapligt framtagna av rådet.

Riksrevisorerna har beslutat gemensamt i detta ärende. Revisionsdirektör Sofia Lidström har varit föredragande. Stabschefen Lena Moritz och seniorjuristen Ulf Hanson har deltagit i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Ingvar Mattson

Sofia Lidström