

# Regeringens proposition

## 2001/02:73

Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen

Prop.  
2001/02:73

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 december 2001

*Göran Persson*

*Britta Lejon*  
(Justitiedepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har beslutat att Riksdagens revisorer skall upphöra. I stället skall det inrättas en ny myndighet under riksdagen, benämnd Riksrevisionen.

I propositionen behandlas de ändringar i regeringsformen som är nödvändiga för att riksdagens beslut skall kunna genomföras.

Regeringen föreslår följande.

– Riksrevisionen skall vara en myndighet under riksdagen med uppgift att i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag svara för granskning av i huvudsak den verksamhet som bedrivs av staten.

– Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.

– Vid myndigheten finns också en styrelse, som utses av riksdagen.

– Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. De bedömer självständigt resultatet av sin granskning.

– Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisionen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Ändringarna föreslås träda i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Bakgrund .....	6
5	Grundlagsreglering av Riksrevisionen .....	8
5.1	Utgångspunkter.....	8
5.2	Riksrevisionens mandat.....	9
5.3	Riksrevisorerna.....	11
5.4	Riksrevisionens styrelse .....	12
5.5	Riksrevisionens självständiga ställning .....	12
5.6	Skiljande av en riksrevisor från uppdraget.....	14
5.7	Ikraftträdande.....	16
6	Författningskommentar .....	17
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11) .....	19
Bilaga 2	Departementspromemorias lagförslag .....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001 ...	22

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.

## 2 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 7 § regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **12 kap.**

#### **7 §**

*Riksdagen väljer revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.*

*Revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen.*

*Närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.*

*Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.*

*Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. De bedömer självständigt resultatet av sin granskning.*

*Vid myndigheten finns också en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter kan ge anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.*

*Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.*

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1998:1437.

---

Denna lag träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

### 3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har beslutat att det under första halvåret 2003 skall inrättas en ny myndighet under riksdagen, Riksrevisionen (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119).

Inom Regeringskansliet har det utarbetats en promemoria med förslag till de ändringar i regeringsformen som krävs för att reformen skall kunna genomföras (Ds 2001:11).

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag är intaget i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning är tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2000/6657).

Regeringen tar i detta ärende upp de frågor som behandlas i promemorian.

Regeringen tillkallade i januari 2001 Utredningen (Fi 2001:03) om regler för Riksrevisionen. Utredningen har haft till uppgift att lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet (dir. 2001:3). Utredningen har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97). Betänkandet kommer att remissbehandlas.

### 4 Bakgrund

Riksdagskommittén fick i december 1998 i uppdrag att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området.

Kommittén gjorde bl.a. följande ställningstaganden.

– En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bör bildas den 1 januari 2003.

– Bestämmelser om revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör finnas i regeringsformen, riksdagsordningen, i en lag med instruktion för den nya myndigheten samt i en särskild revisionslag.

– Revisionsverksamheten bör ledas av en riksrevisor, som väljs av riksdagen.

– Den nya myndighetens ledning bör tillsättas och skiljas från ämbetet av riksdagen i enlighet med föreskrifter i regeringsformen och riksdagsordningen.

– Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen bör säkerställa myndighetsledningens integritet.

Kommittén föreslog att riksdagen skulle

– godkänna de av kommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen,

– begära att regeringen i enlighet med vad kommittén föreslagit tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen

av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003, samt

- begära att regeringen låter utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med bildandet, den 1 januari 2003, av en ny statlig revisionsmyndighet i enlighet med kommitténs förslag.

Riksdagsstyrelsen, som behandlade Riksdagskommitténs förslag, ansåg att riksdagen skulle

- godkänna de av kommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen,

- begära att regeringen i enlighet med vad kommittén föreslagit tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras den 1 januari 2003, samt

- begära att regeringen låter utreda de organisatoriska frågor som hänger samman med bildandet, den 1 januari 2003, av en ny statlig revisionsmyndighet i enlighet med kommitténs förslag.

Sedan konstitutionsutskottet remissbehandlat frågan ansåg ett enigt utskott att det fortsatta utredningsarbetet borde bygga på bl.a. följande riktlinjer.

- En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, benämnd Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under första halvåret 2003.

- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet skall finnas i regeringsformen, riksdagsordningen, lag med instruktion för myndigheten och i en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet.

- Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän, valda av riksdagen.

- De tre ledande ämbetsmännen skall av riksdagen kunna skiljas från tjänsten endast om det framstår som uppenbart att de är olämpliga att fortsätta sin tjänstgöring.

- De tre ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen.

- Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen. Styrelsens uppgifter skall vara att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter och besluta om budgetframställan och årsredovisning för myndigheten.

Inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet borde vidare, enligt utskottet, övervägas bl.a. frågor som gäller regeringens behov av egna granskningsresurser, behovet av en kvalificerad beslutsordning för att skilja de ledande ämbetsmännen från anställningen, den närmare sammansättningen av revisionsmyndighetens styrelse samt ansvaret för revision av riksdagens organ.

Konstitutionsutskottet hemställde mot den nu angivna bakgrunden att riksdagen skulle

- godkänna de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med de ändringar konstitutionsutskottet förordade,

– begära att regeringen lägger fram förslag till riksdagen om de grundlagsändringar och den övriga lagstiftning som krävs för att reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras under det första halvåret 2003,

– begära att regeringen tillsätter en organisationskommitté med uppgift att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att en ny statlig revisionsmyndighet skall kunna bildas under första halvåret 2003 i enlighet med vad utskottet anfört, samt

– uppdra åt riksdagsstyrelsen att efter utredning återkomma till riksdagen med förslag som i enlighet med vad utskottet anfört tillgodoser riksdagens eget behov av revisionsliknande insatser.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

## 5 Grundlagsreglering av Riksrevisionen

### 5.1 Utgångspunkter

**Regeringens förslag:** Regeringsformens regler om Riksdagens revisorer upphävs. Nya regler med den samlade konstitutionella grunden för Riksrevisionen införs i regeringsformen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen anser dock att innehållet i 12 kap. 7 § regeringsformen bör vara något mera utförligt än vad som föreslagits i promemorian.

**Remissinstanserna:** Enligt *Riksdagens ombudsmän (JO)* är det olyckligt att promemorian öppnar för ytterligare grundlagsändringar efter 2006 års val. Den konstitutionella regleringen av Riksrevisionen bör nämligen lösas i ett sammanhang innan den nya myndigheten börjar sin verksamhet. Riksdagens ställningstagande i frågan ger enligt JO inte stöd för en provisorisk grundlagsreglering. *Kammarkollegiet* anser att regeringsformen redan nu bör innehålla bestämmelser om Riksrevisionens oberoende. Enligt *Riksrevisionsverket* ter sig den föreslagna regleringen mer eller mindre provisorisk; det är inte rimligt att i regeringsformen nu utelämna vissa komponenter bara för att man befarar att denna i framtiden skall komma att ändras. Enligt *Lunds universitet, juridiska fakulteten*, bör man fråga sig om ändringen i regeringsformen bör genomföras nu. Eftersom Utredningen om regler för Riksrevisionen skall avsluta sitt arbete under år 2001 bör det vara möjligt att värdera den närmare rättsliga regleringen av Riksrevisionen innan ett förslag behöver lämnas till riksdagen. *Stockholms universitet, juridiska fakulteten*, menar att eftersom det inte kan uteslutas att regeringsformen kan behöva justeras även efter 2006 års val, man skulle kunna tänka sig att nu genomföra endast första och sista styckena i promemorians förslag till ny lydelse av 12 kap. 7 § regeringsformen. Innehållet i andra och tredje styckena i förslaget skulle då i stället tills vidare regleras i vanlig lag eller i riksdagsordningen. *Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen*, ställer frågan om det över huvud taget är nödvändigt att nu vidta någon ändring av 12 kap. 7 § regeringsformen; eftersom bestämmelsen inte direkt strider mot beslutet att inrätta Riksrevisionen skulle den kunna lämnas orubbad och de



mera detaljerade föreskrifterna ges i riksdagsordningen och i särskild instruktion.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under första halvåret 2003. Riksdagens revisorer skall upphöra. Riksdagens revisorer, som är en del av riksdagens kontrollmakt, regleras i dag i 12 kap. 7 § regeringsformen.

Som framhållits i promemorian skulle det i detta skede kunna övervägas om det inte vore tillräckligt att nu nöja sig med att upphäva den nämnda bestämmelsen och, tills vidare, reglera Riksrevisionens verksamhet uteslutande i riksdagsordningen och i vanlig lag. Några remissinstanser har också varit inne på denna linje.

I enlighet med vad som framgår av promemorian skulle en sådan lösning dock, med rätta, kunna ses som en försvagning av den statliga revisionens ställning i stället för – vilket är innebörden av riksdagens beslut – en förstärkning. Det skall också framhållas att situationen nu är något annorlunda än när promemorian utarbetades. Utredningen om regler för riksrevisionen har nämligen slutfört sitt arbete och det är därför möjligt att beakta de författningsregler som utredningen har föreslagit. Det finns därför inte längre något behov av att överväga den ”provisoriska” utformning av regeringsformens bestämmelser om Riksrevisionen som antydde i promemorian.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår regeringen således i denna proposition en samlad reglering i regeringsformen av Riksrevisionen.

## 5.2 Riksrevisionens mandat

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av staten. Enligt vad som föreskrivs i lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens revisorer* anser att vad som i dag sägs i 12 kap. 7 § regeringsformen om infordrande av handlingar och om granskning av annan än statlig verksamhet bör gälla även Riksrevisionen. *Svea hovrätt* anmärker att den nuvarande hänvisningen i 12 kap. 7 § regeringsformen till ”annan verksamhet” inte har tagits med i promemorians förslag. Det är enligt hovrättens mening tveksamt om statsunderstödd verksamhet eller den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser kan anses falla in under begreppet ”den statliga verksamheten”. Det finns därför en risk för att utelämnandet skulle innebära att Riksrevisionen får ett mer begränsat revisionsmandat än vad Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har i dagsläget. *Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Statskontoret, Riksrevisionsverket och Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen*, framför synpunkter av motsvarande slag.

**Skälen för regeringens förslag:** Den verksamhet som Riksrevisionen skall ägna sig åt har i promemorian definierats som ”revision”. Detta ut-

tryck är väl förenligt med benämningen av såväl Riksdagens revisorer som den nya myndigheten. Det är dock inte det begrepp som används i regeringsformens nuvarande bestämmelser. Där talas i stället om ”granskning” respektive att ”granska”. Det är också dessa uttryck som används för att definiera konstitutionsutskottets uppdrag inom ramen för den i 12 kap. regeringsformen angivna kontrollmakten.

Riksdagens ställningstagande beträffande Riksrevisionen innebär att den nya myndigheten skall svara för vad som i mer teknisk mening benämns årlig revision och effektivitetsrevision. Den verksamhet som avses med detta brukar också benämnas på andra sätt. I stället för årlig revision talas t.ex. ofta om redovisningsrevision. Terminologin i promemorian skall ses mot bakgrund av detta. Vid en samlad bedömning kan regeringen emellertid inte se att det finns något avgörande skäl mot att i de regler som skall gälla för Riksrevisionen även i fortsättningen använda benämningarna granska och granskning. Vad detta innebär på ett mera tekniskt plan får sedan, liksom i dag, konkretiseras genom bestämmelser på lägre konstitutionell nivå.

Enligt nuvarande ordning skall Riksdagens revisorer granska den statliga verksamheten. Det sägs också att riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Så har skett i lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Enligt 2 § får granskningen omfatta också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Vidare gäller att om statsmedel har tagits emot som bistånd till en viss verksamhet så får revisorerna granska hur dessa medel används, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Vid sådan granskning skall revisorerna beakta de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten. Revisorererna skall också utföra årlig revision av bl.a. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Avsikten med promemorians förslag var inte att, i förhållande till vad som hittills gällt för Riksdagens revisorer, på något sätt begränsa Riksrevisionens mandat till att avse enbart den statliga verksamheten. Tanken var i stället att regeringsformen inte skulle behöva tyngas genom ett uttryckligt angivande av mandatet i hela dess möjliga vidd. Vad som där måste slås fast är att myndigheten skall finnas och vilket som är dess primära uppdrag. Uppdraget kan då begränsas endast i den ordning som gäller för grundlagsändring. Men för att riksdagen genom lag skall kunna låta en statlig myndighet granska även annat än den rent statliga verksamheten krävs inga ytterligare föreskrifter om normgivningen utöver vad som följer av 8 kap. regeringsformen. Vad som i dag, såvitt avser Riksdagens revisorer, sägs i 12 kap. 7 § regeringsformen får därför ses snarare som en erinran än som ett bemyndigande.

Mot bakgrund av de påpekanden som flera remissinstanser har gjort anser regeringen att det även såvitt avser Riksrevisionen bör framgå av regeringsformen att det kan finnas bestämmelser av lägre konstitutionell valör som innebär att myndighetens granskningsmandat sträcker sig

längre än till enbart den verksamhet som staten bedriver. Lagförslaget har utformats i enlighet med detta.

När det gäller frågan om infordrande av handlingar m.m. finns det enligt regeringens bedömning inte någon anledning att i regeringsformen särskilt omnämna just den aspekten av Riksrevisionens verksamhet. Denna och andra frågor som rör verksamhetens närmare bedrivande skall i stället regleras i den särskilda lagen om revision och i lagen med instruktion för myndigheten. En erinran om denna lagstiftning bör dock tas in i regeringsformen. Likaså bör den nuvarande hänvisningen till riksdagsordningen behållas.

### 5.3 Riksrevisorerna

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall ledas av tre riksrevisor, som väljs av riksdagen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens revisorer* anser att det ligger nära till hands att uppfatta förslaget i promemorian till föreskrift om Riksrevisionens ledning som ett generellt krav på kollegiala beslut. Konstitutionsutskottet har dock konstaterat att det inte är lämpligt att bedömningar i granskningsrapporter eller om lämpliga granskningsobjekt skall vara föremål för majoritetsbeslut. Frågan bör enligt Riksdagens revisorer uppmärksammas i det fortsatta författningsarbetet. Enligt *Uppsala universitet, juridiska fakulteten*, kunde det, för att inte låsa det konstitutionella läget inför framtiden, tänkas att man i stället för att ange att Riksrevisionen leds av tre riksrevisor, ange att riksdagen väljer en eller flera riksrevisor; så är fallet beträffande Riksdagens ombudsmän. *Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen*, anser att det av regeringsformen bör framgå att riksrevisorerna var och en för sig självständigt har att bedriva revision.

**Skälen för regeringens förslag:** Att antalet riksrevisor skall vara tre och att det är dessa som tillsammans skall leda Riksrevisionen framgår av riksdagens beslut. Beslutet innebär också att var och en av riksrevisorerna skall ha särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden.

Regeringen återkommer i avsnitt 5.5 till frågan om Riksrevisionens – och därmed riksrevisorernas – självständiga ställning i den granskande verksamheten. När det gäller myndighetens ledning i administrativa och andra frågor som inte rör utförandet av den granskande verksamheten är detta inte en fråga som närmare skall regleras i regeringsformen utan i de lagar som Utredningen om regler för Riksrevisionen haft i uppdrag att utarbeta och som regeringen avser att behandla i en proposition under våren 2002.

## 5.4 Riksrevisionens styrelse

**Regeringens förslag:** Vid Riksrevisionen skall det finns en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgifter skall uttömmande anges i regeringsformen. Styrelsen skall följa granskningsverksamheten, vid behov avge förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av de granskningsrapporter som riksrevisorerna lämnar samt besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

**Promemorians förslag:** Promemorian innehöll inte något förslag till reglering i regeringsformen av Riksrevisionens styrelse.

**Remissinstanserna:** *Kammarkollegiet* anser att det bör övervägas om inte bara riksrevisorerna utan också Riksrevisionens styrelse bör omnämnas i regeringsformen.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har i sitt beslut om inrättandet av en självständig revisionsmyndighet stannat för en organisatorisk modell för myndigheten som är unik i svensk statsförvaltning. Myndigheten skall ledas av tre självständiga tjänstemän, riksrevisorerna, som väljs av riksdagen. Dessutom skall det vid myndigheten finnas en styrelse, som också den utses av riksdagen. Det finns enligt regeringens mening redan av detta skäl anledning att i regeringsformen uttryckligen omnämna inte bara riksrevisorerna utan även Riksrevisionens styrelse. Även regeringens ställningstagande i nästföljande avsnitt när det gäller Riksrevisionens självständiga ställning leder till slutsatsen att myndighetens styrelse skall anges i regeringsformen.

Av riksdagens beslut följer att styrelsen skall ha till uppgift att följa granskningsverksamheten, vid behov avge förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av de granskningsrapporter som riksrevisorerna lämnar samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och årsredovisning för myndigheten. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning bör denna uttömmande uppräknings tas in i regeringsformen för att där klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde.

## 5.5 Riksrevisionens självständiga ställning

**Regeringens förslag:** Riksrevisorerna skall själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, besluta vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. De skall också självständigt bedöma resultatet av sin granskning.

**Promemorians förslag:** Promemorian innehöll inget förslag i denna del.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* anser att regeringsformen bör innehålla grundläggande regler om de tre riksrevisorernas självständighet och framhåller att en jämförelse kan göras med det s.k. instruktionsförbud beträffande Riksbanken som finns i 9 kap. 12 § re-

geringsformen. Enligt *Riksdagens revisorer* är det väsentligt att den fundamentala frågan om Riksrevisionens oberoende behandlas redan nu. Starka skäl talar för att oberoendet bör regleras i regeringsformen. Enligt myndigheten skiljer sig riksrevisionens roll i förhållande till riksdagen från rollen gentemot såväl regeringen som revisionsobjekten. Riksrevisionen kommer att vara en del av riksdagens kontrollmakt. Riksdagen kommer också att vara huvudman för verksamheten. Däremot skall myndigheten vara oberoende i själva granskningsprocessen, när det gäller val av granskningsobjekt och granskningsmetod och revisionens slutsatser. Riksdagens revisorer anser att denna skillnad bör tydliggöras i det fortsatta författningsarbetet. *Riksrevisionsverket* anser att Riksrevisionens oberoende måste framgå av regeringsformen och gör en analogi med vad som gäller för domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och Riksbanken. Det naturliga är, enligt Riksrevisionsverket, att det som skall regleras i regeringsformen är riksrevisorernas oberoende och att en distinktion bör göras i förhållande till styrelsen.

**Skälen för regeringens förslag:** Det utmärkande draget för Riksrevisionen skall vara dess självständiga ställning i den granskande verksamheten. Myndigheten – genom var och en av de tre riksrevisorerna – måste i sin granskning agera helt självständigt i förhållande till riksdagen, granskningsobjekten, regeringen, andra myndigheter och Riksrevisionens egen styrelse.

I avsnitt 5.3 har föreslagits att det i regeringsformen skall anges att det är riksrevisorerna som leder Riksrevisionen. Deras ledande ställning inom myndigheten slås därigenom fast. Regeringen anser dock, i likhet med några av remissinstanserna, att den stora vikt som måste läggas vid myndighetens självständighet i den granskande verksamheten bör anges särskilt. Inte minst viktigt är detta, till följd av myndighetens speciella konstruktion, för förhållandet mellan revisorerna och myndighetens styrelse.

Föreskriften om Riksbankens självständighet i penningpolitiska frågor i 9 kap. 12 § regeringsformen har sin bakgrund i speciella EG-rättsliga överväganden (se prop. 1997/98:40 s. 74 ff.). Det finns inte någon anledning att använda motsvarande konstruktion när det gäller Riksrevisionen.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i särskilt fall. Riksrevisionen skall inte vara någon domstol och skall enligt sin konstruktion heller inte fungera som en sådan. Vad som sägs i den nu nämnda bestämmelsen bör därför inte läggas till grund för regleringen av Riksrevisionen.

Inte heller anser regeringen att man kan dra någon parallell med 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Ingen av dessa situationer kommer att vara kännetecknande för Riksrevisionens normala verksamhet.

Enligt regeringens uppfattning bör saken i stället lösas genom en bestämmelse av innebörd att det är riksrevisorerna som själva beslutar, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas

och hur granskningen skall bedrivas. Vidare bedömer de självständigt resultatet av sin granskning. Hänvisningen till bestämmelser i lag, varmed i första hand avses den kommande revisionslagen, syftar främst på det förhållandet att den årliga revisionen av statliga myndigheter i princip blir en obligatorisk uppgift för Riksrevisionen. Något större reellt handlingsutrymme när det gäller granskningens inriktning kommer knappast heller att föreligga. Granskningen kommer, i den omfattning som följer av god revisionssed, alltid att avse årsredovisningen och den underliggande redovisningen jämte räkenskaperna samt, i normalfallet, ledningens förvaltning. Årlig revision skall ske i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

När det gäller den s.k. effektivitetsrevisionen ter sig situationen dock annorlunda. Sådan granskning tar främst sikte på förhållanden med anknytning till statens budget och genomförandet och resultatet av statens verksamhet och åtaganden i övrigt. Den får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen sker i syfte att främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Riksrevisorerna får på detta område således en helt annan handlingsfrihet än när det gäller den årliga revisionen att, inom de ramar som främst den kommande revisionslagen drar upp, själva välja granskningsobjekt och bestämma om granskningens inriktning och omfattning.

Såvitt avser bedömningen av de resultat som granskningen leder fram till är riksrevisorerna helt självständiga, såväl i förhållande till den kommande revisionslagens bestämmelser som till granskningsobjekten, styrelsen och andra. Den skillnaden i förhållande till granskningens tidigare stadier kommer till uttryck på så sätt att denna aspekt behandlas i en egen, avslutande mening i 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Det är i de angivna avseendena – val av revisionsobjekt, granskningens bedrivande och bedömningen av granskningens resultat – som den nya myndighetens självständiga ställning på olika sätt gestaltar sig. I övrigt kommer i princip inte myndighetens ställning att skilja sig från vad som gäller för andra myndigheter, t.ex. när det gäller möjligheter till dialog och kontakter i övrigt med andra organ. Vidare blir myndigheten huvudsakligen beroende av anslag för sin verksamhet.

## 5.6 Skiljande av en riksrevisor från uppdraget

**Regeringens förslag:** Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kammarkollegiet* och *Riksrevisionsverket* anser att det för att skilja en riksrevisor från uppdraget skall krävas att denne är uppenbart olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. *Lunds universitet, juridiska fakulteten*, avstyrker att det i regeringsformen tas in en bestämmelse om entledigande av en riksrevisor. Riksrevisorerna väljs av riksdagen på

samma sätt som justitieombudsmännen. Det är enligt fakulteten då svårt att se varför det skulle behövas olika regler om entledigande; riksdagens roll som det främsta statsorganet bör innebära att valda befattningshavare kan entledigas när de förlorat riksdagens förtroende.

**Skälen för regeringens förslag:** Det vore inte förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara avgörande för om denne skall skiljas från sitt uppdrag. Den lösning som Lunds universitet har förordat och som bygger på vad som gäller för riksdagens ombudsmän (8 kap. 10 § tredje stycket sista meningen riksdagsordningen) kan därför inte väljas.

Kraven för skiljande av en riksrevisor från uppdraget måste således ställas högre än vad som gäller beträffande riksdagens ombudsmän.

När det gäller frågan vilken utformning regeringsformen skall få på denna punkt är den naturliga utgångspunkten vad som gäller för skiljande från uppdraget av en ledamot av Riksbankens direktion (9 kap. 12 § tredje stycket sista meningen regeringsformen). En sådan ledamot får skiljas från sin anställning endast om denne inte längre uppfyller de krav som ställs för att ledamoten skall kunna utföra sina uppgifter eller om ledamoten har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Regeringen anser att det ligger närmast till hands med motsvarande lösning såvitt avser en riksrevisor.

I riksdagens beslut uttalas att en riksrevisor skall kunna skiljas från uppdraget endast om det framstår som uppenbart att denne är olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. Det är emellertid svårt att se att det skulle finnas någon saklig anledning att i regeringsformen införa ett uppenbarhetskrav för att skilja av en riksrevisor från uppdraget, när det inte finns något motsvarande krav beträffande en ledamot av Riksbankens direktion; graden av självständighet vid utövande av uppdraget skiljer sig ju knappast åt i dessa fall. Det förhållandet att det är Riksbanksfullmäktige som skiljer en sådan ledamot från uppdraget medan motsvarande beslut fattas av riksdagen såvitt avser en riksrevisor leder inte till någon annan bedömning. Regeringen anser därför att den nu aktuella bestämmelsen, med några språkliga justeringar, skall utformas i enlighet med promemorians förslag.

Det skall framhållas att även om ordet ”uppenbart” således inte kommer att användas i den aktuella bestämmelsen i regeringsformen, ett skiljande i praktiken inte kommer att kunna ske annat än om det står helt klart att det verkligen finns påtagliga sakliga förutsättningar för detta. Riksdagens handläggning av ett sådant ärende kommer att ske i full offentlighet, där det finns möjlighet för olika uppfattningar att brytas mot varandra. Utomstående betraktare får därmed möjlighet att själva värdera vad som i ett sådant fall läggs en riksrevisor till last.

## 5.7 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Ändringarna i regeringsformen skall träda i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* anser att promemorians förslag till ikraftträdande inte bör komma till användning utan att frågan om dess grundlagsenlighet penetrerats mera ingående. *Lunds universitet, juridiska fakulteten*, avstyrker den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har uttalat följande när det gäller tidpunkten för inrättandet av Riksrevisionen (bet. 2000/01:KU8 s. 20):

När det gäller tidpunkten för inrättande av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen anser utskottet i likhet med Riksdagskommittén att inriktningen bör vara att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Utskottet inser emellertid att det lagstiftnings- och organisationsarbete som behöver utföras är av förhållandevis stor omfattning, vilket kan innebära en risk för att ikraftträdandet behöver förskjutas något.

När promemorian utarbetades framstod det som i högsta grad oklart när den nya organisationen verkligen skulle kunna träda i kraft. Även med beaktande av utvecklingen efter det att promemorian utarbetades går det enligt regeringens bedömning inte att nu med säkerhet säga att Riksrevisionen verkligen kommer att kunna inleda sin verksamhet redan den 1 januari 2003. Det skall i sammanhanget erinras om att Riksrevisionsutredningen (Fi 2001:10), som har i uppdrag att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten, inte skall lämna sin första redovisning förrän senast den 31 januari 2002 och att det i den redovisningen skall ingå ett förslag till tidpunkt för inrättandet av Riksrevisionen (dir. 2001:31).

Det är mot bakgrund av det sagda inte möjligt att nu ange vilken dag ändringen av 12 kap. 7 § regeringsformen skall träda i kraft. Risken finns nämligen att det praktiska genomförandet inte kommer att kunna vara klart vid ikraftträdandetidpunkten. Detta skulle innebära att riksdagen kommer att stå helt utan revisionskompetens. En sådan konsekvens måste undvikas.

Det är därför nödvändigt att i stället välja en ordning enligt vilken ändringen i regeringsformen träder i kraft först den dag som kommer att anges i en särskild lag. Stiftandet av den lagen måste anstå till dess det är helt klart när Riksrevisionen verkligen kommer att kunna inrättas. Regeringen kan inte finna att en sådan ordning inte skulle vara förenlig med regeringsformens föreskrifter om stiftande av lag.

Om det redan under riksdagsbehandlingen av detta ärende skulle gå att med säkerhet säga när alla förutsättningar för bildandet av Riksrevisionen föreligger, kan riksdagen då naturligtvis anpassa ikraftträdandebestämmelsen med hänsyn till detta.



Oavsett när reformen träder i kraft kommer riksdagen att behöva välja riksrevisorer och utse ledamöter i Riksrevisionens styrelse före ikraftträdandet, så att verksamheten kan påbörjas omedelbart vid ikraftträdandet. Regeringen återkommer till denna fråga i samband med behandlingen av förslagen från Utredningen om regler för Riksrevisionen.

## 6 Författningskommentar

### 12 kap. 7 § regeringsformen

Enligt *första stycket* skall Riksrevisionen vara en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Med granskning avses här såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Den närmare innebörden härav kommer, liksom hittills beträffande Riksdagens revisorer, att anges i den särskilda lagstiftning som skall gälla för Riksrevisionens granskning.

I likhet med vad som gäller i dag för Riksdagens revisorer (se nuvarande första och sista styckena) erinras om att det finns närmare bestämmelser om Riksrevisionen i riksdagsordningen och i annan lag och att Riksrevisionens granskning, i enlighet med vad som föreskrivs i sådan lag, kan avse också annan än statlig verksamhet.

*Andra stycket* innebär att den nya myndigheten skall ledas av tre riksrevisorer. Dessa skall väljas av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar i alla frågor rörande myndigheten utom sådana som enligt tredje stycket uttryckligen är förbehållna styrelsen. I bestämmelsen fastslås riksrevisorernas suveräna rätt att, inom ramen för gällande lag, själva besluta vad som skall granskas och hur den granskning som Riksrevisionen svarar för skall bedrivas. Det sägs också att det är riksrevisorerna som självständigt bedömer resultatet av sin granskning.

Att det vid myndigheten skall finnas en styrelse, som utses av riksdagen, framgår av *tredje stycket*. Styrelsens uppgifter anges där uttömmande. Styrelsens får således inte ägna sig åt några andra frågor som gäller myndighetens verksamhet.

Endast svenska medborgare kan komma i fråga för uppdrag som riksrevisor eller styrelseledamot (11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen).

Beträffande *fjärde stycket* kan en hänvisning göras till ändringen den 1 januari 1999 av 9 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, som gäller ledamöter av Riksbankens direktion. I det sammanhanget anfördes bl.a. i huvudsak följande (prop. 1997/98:40 s. 87).

Riksbanksfullmäktige får skilja en ledamot av Riksbankens direktion från anställningen endast om denne inte längre uppfyller de krav som ställs för att ledamoten skall kunna utföra sina uppgifter eller om ledamoten har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Genom denna bestämmelse markeras direktionsledamöternas självständiga ställning. Det skall inte vara möjligt att skilja någon från anställningen på grund av innehålllet i den förda politiken.

En grund för att skilja en direktionsledamot från anställningen är att denne inte längre uppfyller de krav som ställs för att vederbörande skall kunna utföra sina uppgifter. Utöver de valbarhetskriterier som anges i

lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank kan tänkas att ledamoten på grund av sjukdom inte längre kan utföra sina uppgifter. Det skall då vara fråga om sådan sjukdom som beräknas pågå under längre tid.

Den andra grunden för att skilja en direktionsledamot från anställningen är att vederbörande gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Det kan vara fråga om att ledamoten dels grovt åsidosatt sina uppgifter som direktionsledamot, t.ex. genom att söka eller ta emot en instruktion, dels gjort sig skyldig till brottslighet, antingen relaterad till Riksbanken eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för Riksbanken.

Motsvarande utgångspunkter skall gälla även såvitt avser skiljande av en riksrevisor från dennes uppdrag.

### **Ikraftträdande**

Se avsnitt 5.7.

# Sammanfattning av departementspromemorian Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11)

Prop. 2001/02:73  
Bilaga 1

I promemorian behandlas frågan om vilka ändringar i regeringsformen som är nödvändiga för att riksdagens beslut om en ny, oberoende revisionsmyndighet under riksdagen skall kunna börja att genomföras under första halvåret 2003.

I promemorian diskuteras två olika alternativ till ändringar som avser 12 kap. 7 § regeringsformen. Den bestämmelsen behandlar i dag Riksdagens revisorer.

Enligt det första alternativet upphävs 12 kap. 7 § regeringsformen. Detta alternativ förkastas dock i promemorian.

Det andra alternativet, som utgör promemorians förslag, innebär att bestämmelsen ändras till att i stället avse Riksrevisionen.

Enligt förslaget skall det i 12 kap. 7 § regeringsformen föreskrivas följande.

– Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag.

– Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.

– Riksdagen får skilja en riksrevisor från hans uppdrag endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

I promemorian föreslås att ändringen i regeringsformen träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag. Genom att inte ange vilken dag ändringen träder i kraft redan i samband med att denna beslutas, bemästras risken att genomförandearbetet inte är klart vid den valda tidpunkten. Förslaget innebär att riksdagen inte kan komma att stå helt utan revisionskompetens, om ikraftträdandet skulle fördröjas.

## Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 7 § regeringsformen skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **12 kap.**

##### **7 §**

*Riksdagen väljer revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet.*

*Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna. Revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen.*

*Närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.*

*Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag.*

*Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.*

*Riksdagen får skilja en riksrevisor från hans uppdrag endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.*

*Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

## Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2001/02:73  
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer, Sveriges riksbank, Svea hovrätt, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Riksförsäkringsverket, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, juridiska fakulteten, Stockholms universitet, juridiska fakulteten, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen, samt Naturvårdsverket.

Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen, har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, samt statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén och Ringholm

Föredragande: statsrådet Lejon

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:73 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen.