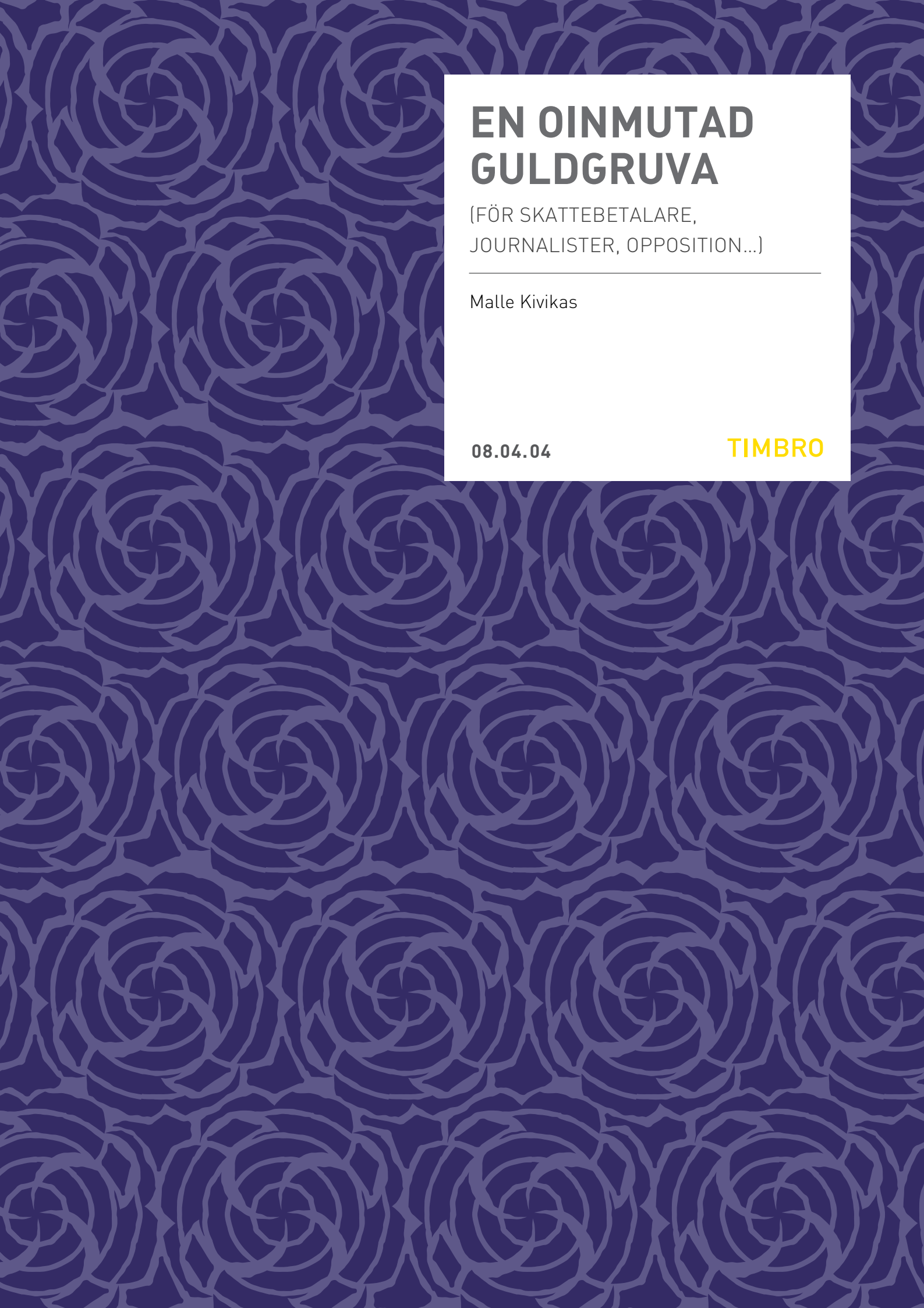




# EN OINMUTAD GULDGRUVA

(FÖR SKATTEBETALARE,  
JOURNALISTER, OPPOSITION...)

---

Malle Kivikas

08.04.04

**TIMBRO**

## INNEHÅLL

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| Inledning                                     | 3  |
| Behöver makten granskas?                      | 5  |
| Så bildades Riksrevisionen                    | 16 |
| Så säger de som var med: Unckel och Magnusson | 21 |
| Slutord – vad händer nu då?                   | 26 |
| Bilagor                                       | 32 |
| Fotnoter                                      | 36 |
| Referenser                                    | 37 |

---

*Malle Kivikas är frilansjournalist. 2006 gav hon ut boken Sibiriens kalla famn på Hjalmarsson och Högberg bokförlag.*

---

ISBN: 978-91-7566-529-0



## INLEDNING

Det talas mycket om att pengar och resurser inte räcker till i samhället och därför måste politikerna göra prioriteringar och val. Valdebatten handlar mycket om detta.

Självfallet är det en relevant fråga. En annan lika relevant fråga i sammanhanget borde också vara om de resurser som i huvudsak skattebetalarna bidrar med används på ett så effektivt sätt som möjligt?

Sedan 2003 är det Riksrevisionen som har hand om såväl finansiell som effektivitetsrevision av statens affärer, granskar räkenskaperna och presenterar resultaten i rapporter. Dessa rapporter innehåller mängder av värdefull information av intresse för många:

- För politikerna – eftersom de på så sätt kan se resultatet av de beslut som riksdagen fattat och möjligheter att identifiera områden där verksamheten skulle kunna effektiviseras. De får ett bättre underlag att fatta framtida beslut utifrån.
- För väljarna, som lättare kan kontrollera hur de folkvalda har förvaltat resurserna. Därmed får medborgaren/väljaren ett bättre underlag inför kommande val. Det blir lättare för den enskilde att avgöra om man är nöjd med det som pengarna har använts till.

Visst är det en vacker bild som här målas upp? Tyvärr tycks det vara en utopisk bild. För genom att på ett mycket enkelt och lekmanamässigt sätt sätta sig in i frågan, blir det tydligt att detta är en fantasibild. Innehållet i rapporterna tas inte till vara, i alla fall inte på det sätt som de borde med tanke på att det handlar om stora belopp och beslut fattade av förtroendevalda politiker.

Med hänsyn taget till rapporternas innehåll och de ringa handlingsplanerna inom det politiska etablissemangen de leder till, kan tyckas att fler inom medierna borde bli nyfikna på vad som försiggår. Rapporterna tillhandahåller enkla och användbara medel att granska makten – vilket är en av mediernas huvuduppgifter. Det är ju medierna som förväntas tillvarata allmänhetens intressen. Men med undantag för de sista månaderna 2007 är rapporternas genomslag i medierna miserabelt. Orsakerna till detta är flera:

Det sägs bland journalister att rapporteringen faller eftersom det exempelvis inte handlar om tillräckligt intressant skrivna pressmeddelanden, att det handlar om saker som har skett och att man hellre vill tala om det som ska ske, eller att det inte är någon idé att ta upp ämnet eftersom det ändå inte leder till någonting.

Hur skulle det då fungera i Den Bästa av Världar? Då handlar det om att utveckla frågeställningen så att den inte bara handlar om vad vi ska göra med befintliga resurser utan också om hur vi ska få varje krona att bli så effektiv som möjligt.

Det är förmodligen lätt att en lekman närmar sig frågan med ett större mått av naivitet än den som varit med längre och hunnit inrätta sig efter det ramverk som omger den offentliga verksamheten i landet. Det kanske till och med är så att frågan inte har tagits upp för att den inte har någon plats i det befintliga ramverket, som till stor del har satts av socialdemokratin under 1900-talet. Enligt socialdemokratisk filosofi omfattas nämligen de beslut som riksdagen fattar inte av den finansiella revisionen, sett i detta bredare perspektiv.

Det handlar om att den avgörande makten ligger hos riksdagen, som valts av folket – och dess beslut ska inte kunna ifrågasättas.

Visst finns det en poäng i att riksdagen kan fatta beslut utifrån helt politiska ståndpunkter utan hänseende till kostnaderna för att genomföra dem. Men, pengarnas ägare har väl ändå rätt att kräva att de förvaltas så väl som möjligt?

Då kanske det blir möjligt att kombinera sex timmars arbetsdag med fria läkarbesök och ett ökat anslag till bistånd till tredje världen. Och att få hjälp med hushållsnära tjänster.

## BEHÖVER MAKTEN GRANSKAS?

Allt maktutövande behöver granskas och därför har samhället inrättat olika kontrollinstitutioner. Om de fungerar dåligt finns det risk för maktmissbruk. Så hur väl fungerar då de vi har i Sverige?

Maktmissbruk är en stark anklagelse och i en väl fungerande demokrati ska misstanken inte behöva uppkomma eftersom de ovannämnda kontrollinstitutionerna sköter sitt arbete så att eventuella försök kvävs i sin linda. Men i det nuvarande svenska systemet räcker det med att försiktigt skrapa på ytan för att upptäcka att det finns fog för sådana misstankar. Om ett privat företag uppvisar sådana brister skulle det med all säkerhet få konsekvenser för ledningen.

För en del människor är dessa brister inom den offentliga förvaltningen inget stort problem, eftersom systemet i stort ändå fungerar och vi har det ganska bra i Sverige. De är ganska nöjda med hur de offentliga medlen förvaltas, även om de inte skulle tacka nej till ännu mer service för samma summa pengar som de nu betalar via skattesedeln.

Att klagat på rådande system gör ingen gladare. Men om vi omformulerar frågan och i stället tänker på vilka möjligheter vi skulle ha om varje skattekrona användes mer effektivt? Vilka möjligheter skulle inte det ge för skola, vård och omsorg, och vilka möjligheter skulle vi inte då ha att hjälpa människor i andra länder som inte har det lika lätt?

Den offentliga sektorn i Sverige hanterat över 1 000 miljarder kronor per år – våra skattepengar. Det är en stor summa. Skatteintäkterna utgör över 50 procent av Sveriges BNP.

De kontrollinstitutioner som finns i Sverige i dag är i huvudsak tre: *riksdagen* (som granskar regeringen och som stiftar lagar), *Lagrådet* (som granskar de lagförslag riksdagen lägger fram för att säkerställa att de uppfyller vissa uppsatta grundläggande krav för en lag i en demokrati) och *Riksrevisionen* (som granskar hur de offentliga tillgångarna hanteras). Dessutom finns medierna, som dels gör egna granskningar men som även fungerar som en länk till tredje man – oss medborgare.

\*\*\*

Riksdagens uppgift är att granska regeringen, stifta lagar och bestämma skatten. I detta sammanhang är det intressant att lyfta fram några synpunkter på hur regeringen förhåller sig till de beslut som riksdagen fattar. Riksdagen ska granska regeringen. Men gång på gång har regeringen valt att ignorera kritiken. Ulrik Franke, ordförande i Fria Moderata Studentförbundet, skriver:

*Konstitutionsutskottet har vid återkommande tillfällen uppmärksammat regeringen på att den inte har hört sammat riksdagens beslut. Men det parlamentariska läget gör att regeringen inte behöver ta åt sig kritiken.*

*Det är ytterst anmärkningsvärt att en regering med stöd av knappt fyra av tio röstande svenskar underlåter att genomföra hela 153 uppdrag som en majoritet i den folkvalda församlingen har gett den.*

*Detta vittnar om den grundläggande oförståelse för de spelregler på vilka den svenska parlamentariska demokratin vilar. Som en följd av det långa socialdemokratiska maktinnehavet tar regeringen makten för given. Riksdagen har endast mycket begränsad möjlighet att kontrollera den verkställande makten. Folkviljan åsidosätts.<sup>1</sup>*

Ulrik Franke redovisar också statistiska uppgifter som illustrerar läget:

*2005 redovisade regeringen 155 riksdagsskrivelser som inte var slutbehandlade – en oförändrad siffra jämfört med föregående redovisning. 32 skrivelser var från riksmötet 1999/2000 eller ännu tidigare. Tre av de inte slutbehandlade skrivelserna var till och med mer än tio år gamla, den äldsta från riksmötet 1986/87. Den riksdagsskrivelsen handlar om obligatorisk ansvarsförsäkring för fritidsbåtar.<sup>2</sup>*

Han avslutar sin genomgång med att konstatera att detta vittnar om hur svårt riksdagen (som representerar folkviljan) har "att kontrollera den verkställande makten".<sup>3</sup>

\*\*\*

En annan granskande institution är Lagrådet:

*I vårt politiska system finns en institution som har till uppgift att säkerställa att lagförslag stämmer överens med grundlagen, med övriga lagar och att de inte hotar rätts säkerheten. Lagrådet består av domare från Högsta domstolen (HD) och Regeringsrätten. Regeringen har ignorerat 55 procent av de varningar om bristande rättssäkerhet som Lagrådet utfärdat i sina remissvar.<sup>4</sup>*

Citatet är hämtat från juristen Henrik Borg, som har gjort en analys<sup>5</sup> av vilket genomslag rådet har.

Regeringen har ingen skyldighet att skicka lagförslag på remiss till Lagrådet och Lagrådet kan inte stoppa eller tvinga fram ändringar i ett förslag om inte regeringen frivilligt tar till sig dess synpunkter.<sup>6</sup>

Vidare skriver han:

*Lagrådets ställning och svaga position är en konsekvens av vår historia. Vi har ett politiskt system där grundtröen är att politikerna är goda och alltid fattar kloka beslut. Det är en syn som blir ett slags politisk taylorism, där politikerna förstår folkets behov av och möter dem med reformer och där allt som hindrar politiken blir omodernt och saknar progressivitet. Således saknar Sverige en grundlagsprövande domstol och intar därmed en särställning bland västerländska demokratier.<sup>7</sup>*

*Detta betyder i praktiken att "vi tvingas lita på att politikerna gör de rätta bedömningarna och förmår lägga band på sig, utan att någon på allvar granskar dem".<sup>8</sup>*

När Henrik Borg genomförde sin studie var det socialdemokraterna som satt i regeringsposition. Men att just de hade makten tror han inte har så stor betydelse, vilket i sin tur gör frågan (eller bristen i systemet) än mer angelägen:

*Som visats bär socialdemokraterna ett stort ansvar för bristen på rättslig kontroll, men problemet skulle troligen inte automatiskt förbättras vid ett maktskifte. Det svenska politiska systemet lider nämligen av ett allvarligt fel, som är unikt i jämförelse med andra västliga demokratier. Vi saknar en självständig revision av den politiska makten. I Konstitutionsutskottet faller den politiska majoriteten avgörandet, Högsta domstolen får åsidosätta en lag endast om den uppenbart "strider mot grundlagen".<sup>9</sup>*

\*\*\*

Slutligen lite om Riksrevisionen, som siktet är inriktat på i denna framställning.

Riksrevisionen är en statlig myndighet som bildades 2003, i samband med att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket lades ner. Myndighetens uppgift är att "granska hela den statliga verksamheten och därmed bidra till en god resursanvändning och en effektiv förvaltning".<sup>10</sup> Myndighetens två huvuduppgifter är att årligen granska myndigheternas redovisning och förvaltning – årlig revision, samt att granska hur effektiv den statliga verksamheten är – effektivitetsrevision.

Riksrevisionens granskning är revisionell, till skillnad från exempelvis konstitutionsutskottets (KU), som gör en juridisk granskning.

Bildandet av Riksrevisionen har en speciell plats i den svenska nutidshistorien, ett händelseförlopp som kan liknas vid en modern strid. Striden leddes av Inga-Britt Ahlenius som då var chef för Riksrevisionsverket, som inte hade möjlighet att granska Regeringskansliet. Hon stred för att få till en myndighet som var oberoende av såväl regeringen som andra. Motståndarsidan personifierades i allmänhetens ögon av dåvarande finansministern Bosse Ringholm, som liksom sina partikamrater var motståndare till att den nya myndigheten skulle bildas.

Resultatet blev, enligt Riksrevisionens kommunikationschef Mikael Jonsson, en ”stor kompromiss” med tre riksrevisorer och en politiskt tillsatt styrelse. Även om styrelsen formellt fattar sina beslut oberoende, så finns det kritiker som menar att så inte är fallet på grund av styrelsens sammansättning. Flera av ledamöterna är före detta riksdagsledamöter och de tre riksrevisorerna utses av riksdagen.

Flera gånger per år presenterar myndigheten resultaten av sina granskningar i form av rapporter, som finns tillgängliga för allmänhet och journalister. De innehåller alltid kritik, eftersom granskningen inte utförs om det inte finns något att kritisera. Ofta är det svidande kritik mot den offentliga förvaltningen. Dessa rapporter kan, om Riksrevisionens styrelse beslutar om det, föras vidare till riksdagens utskott för vidare behandling. Annars går de endast till regeringen, som har att svara på kritiken. Martin Engman, pressansvarig på Riksrevisionen, säger att rapporterna då och då tas upp till debatt men att det sker för sällan och tar för lång tid innan man kan se någon konkret förändring baserad på kritiken i rapporterna.

\*\*\*

Sammanfattningsvis kan om dessa tre kontrollorgan sägas, att det finns en hel del både små och stora brister när det gäller granskningen av den statliga förvaltningen – vilket i sig är en fråga som borde lyftas fram i medierna, vars uppgift ju är att granska makten och bevaka individens intressen. Mediernas roll som granskare i vår demokrati är mycket viktig. Det finns flera exempel på avslöjanden om maktmissbruk som bevisar detta, många inom den privata maktsfären.

Men *den offentliga förvaltningen* tycks ändå gång på gång komma undan mediernas granskning, trots att det redan finns granskningar gjorda som det bara är att ta del av och återberätta – granskningar från exempelvis Riksrevisionen.

Är detta ett överdrivet påstående? Svaret är nej, om man ser till den väldiga summa pengar det offentliga förvaltar i förhållande till det resultat man kan visa upp.

Visst har vi via medierna fått se och höra Konstitutionsutskottets (KU) utfrågningar, och flera minnesvärda uttalanden som exempelvis ”veta hut”. Men de utfrågningarna syftar till att belysa hur en politiker har hanterat sitt förtroende som vald politiker. Vi har fått höra om politikernas privata affärer och trovärdighet, inte om hur väl de har lyckats förvalta en given summa pengar för att med hjälp av den uppnå ett på förhand uppsatt mål – det som aktörer inom det privata näringslivet ständigt avkrävs svar på. En utfrågning kan handla om hur kreditkort och tjänsteresor har missbrukats, men sällan om hur konkreta politiska förslag har genomförts eller om arbetet är utfört på ett professionellt och effektivt sätt.

Just det granskar Riksrevisionen. Just därför är det av intresse här att se närmare på hur de rapporter myndigheten presenterar tas upp i medierna.



Riksrevisionens Mikael Jonsson tar som exempel två rapporter som han tycker borde ha fått ett större genomslag i media än de fick, med tanke på de för allmänheten intressanta frågeställningar de behandlar.

I en granskning kom det fram att de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården är så dåliga att det inte går att göra någon nationell uppföljning av hur vården ser ut runt om i landet. Således kan man exempelvis inte avgöra vilka behandlingsmetoder som är mest effektiva, en fråga som kan avgöra liv eller död för en sjuk patient.<sup>11</sup>

En annan undersökning visade att kvalitén på vården kan variera väldigt mycket inom olika delar av landet. Exempelvis bedöms hur gravida vid behov ska få sjukersättning väldigt olika.<sup>12</sup>

Detta borde vara en guldgruva för nyhetsredaktioner, i synnerhet med tanke på intresset för tredje man. Men så är det inte. Vid en enkel genomgång av publicerade rapporter och vilken uppmärksamhet de fått i olika medier blir det tydligt att de får lite utrymme, trots att det ofta handlar om frågor som berör tredje man. Detta trots att bevakningen av tredje mans intressen är en av journalistikens grunduppgifter.

En förklaring skulle kunna vara att materialet som Riksrevisionen presenterar är "tungt", alltför tungt. Men det argumentet håller inte, enligt Mikael Jonsson, kommunikationschef på myndigheten. Han har en annan uppfattning och tycker att materialet faktiskt är lätt att använda för journalister.

"Riksrevisionen levererar färdiga nyheter som det är lätt att göra något av", säger han och menar att "allt" som gör en nyhetsstory finns i rapporterna:

*Det finns en konflikt. Det är tydligt vem som är ansvarig – den som blir kritiserad. Det är tydligt vad som bör åtgärdas – rapporterna innehåller även förslag och rekommendationer. Med hänsyn taget till detta, är det förvånande att journalister inte gör mer med det material Riksrevisionen presenterar, säger han.*

Han spekulerar i om en möjlig orsak kan vara journalisternas relativt låga bakgrundskunskaper, vilket gör att de inte vet vilka följdfrågor de bör ställa eller hur de i största allmänhet kan gå vidare med frågan. Orsaken till det är säkert den eviga tidsbristen på redaktionerna, som gör det svårt för journalisterna att hinna sätta sig in i olika frågor.

\*\*\*

Det vore fel att säga att Riksrevisionen inte får någon uppmärksamhet alls i medierna, för det får den, även om siffrorna för 2006 är lite sämre än för 2005. Under hösten 2007, när detta skrivs, har myndigheten dessutom lyckats väcka medial uppmärksamhet kring några riktigt intressanta frågor; förutom SIDA-granskningen, även det faktum att riksdagen till så stor del negligerar myndighetens arbete.<sup>13</sup>

Jämfört med andra myndigheter får Riksrevisionen stort genomslag i medierna, ett faktum som Ann-Mari Skorpen på kommunikationsavdelningen säger att de är mycket nöjda med. Däremot menar hon att det är ett problem att genomslaget i riksdagen är så litet. Detta gör det än mer intressant att granska hur den kritik som förs fram mot regeringen i Riksrevisionens rapporter behandlas av medierna.

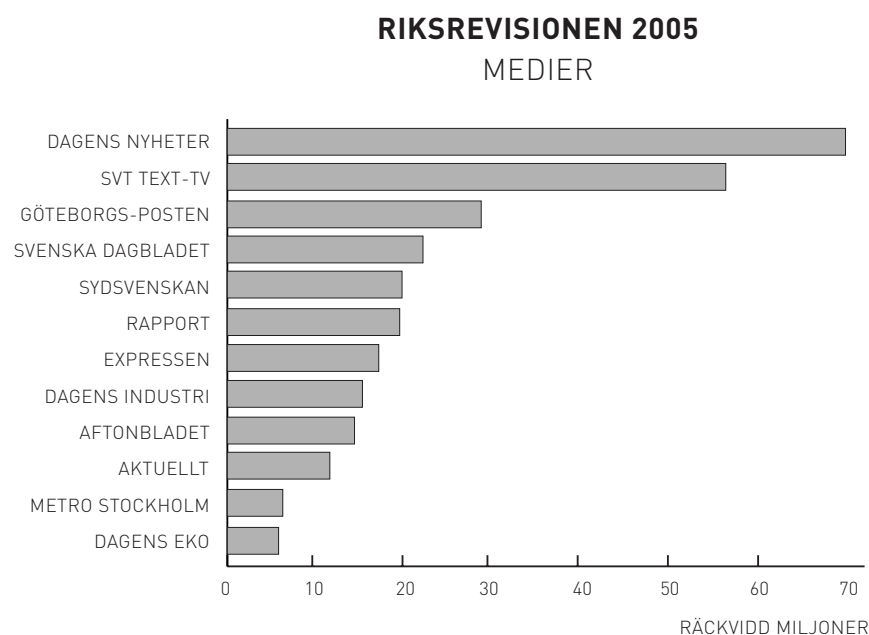
En förenklad bild av den uppmärksamhet Riksrevisionens verksamhet får i medierna i dag kan beskrivas så här:<sup>14</sup>

Generellt sett är genomslaget bättre i dag än för några år sedan. Nio av tio pressmeddelanden publiceras, ofta i form av TT-notiser i landsortspress och rikstäckande tidningar. Detta innebär att statistiska fakta sprids relativt bra; dock saknas längre och mer ingående texter som belyser frågeställningen på ett djupare plan. Den faktiska kunskapen om frågan blir därmed relativt låg, även om den har publicerats.

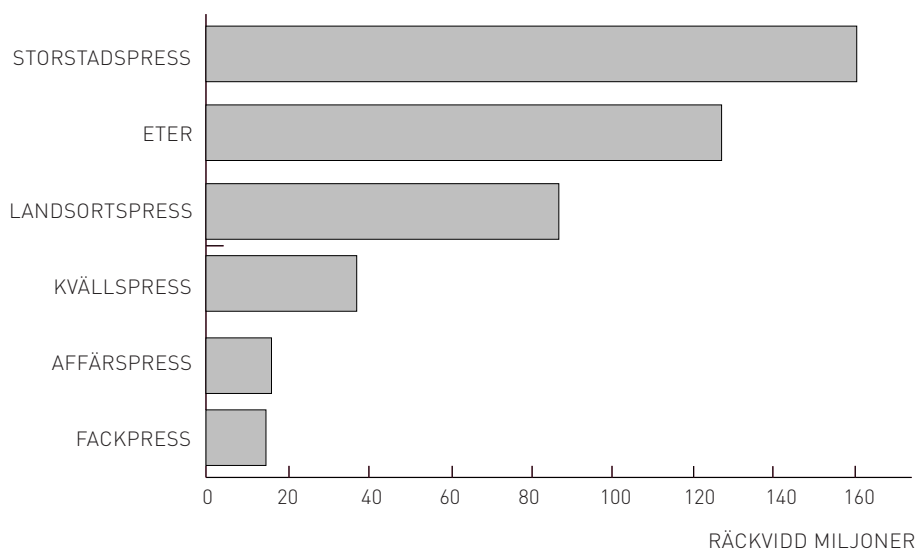
När Riksrevisionen i augusti 2006 exempelvis presenterade en rapport med svidande kritik av hanteringen av AMS – en rapport som fick stort genomslag – skrev Svenska Dagbladet om det i Näringslivsdelen och därefter på ledarsidan. Nyheten togs inte upp i nyhetsdelen, trots att till och med Sveriges Television tog upp det i sina nyhetssändningar (Rapport/Aktuellt). Exemplet visar tydligt det som myndigheten själv kommer fram till i sin årliga medierapport – att ”den främsta arenan för Riksrevisionen fortsätter att vara storstadspressens ekonomide-lar”, förutom på ledarsidor och debattartiklar – där det placeras i gruppen ”åsiktsmaterial”, vilket inte har så mycket med nyhetsjournalistik att göra.

På nyhetssidorna är utrymmet således begränsat och från kvällspressen är intresset nästan obefintligt.

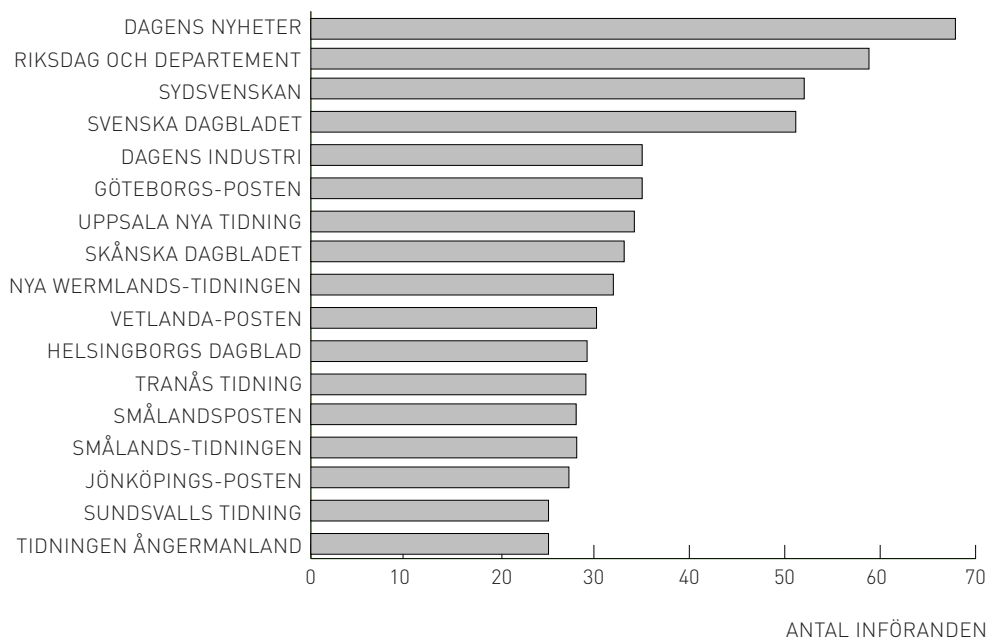
Diagrammen nedan förtydligar bilden (de är hämtade från Riksrevisionens egen sammanställning):



## RIKSREVISIONEN 2005 MEDIETTYPER



## MEDIER



Om denna bild är korrekt, visar det att rapporteringen i svenska medier har uppenbara svagheter.

En rundringning till några av landets ledande nyhetsredaktioner förtydligar bilden.

\*\*\*

PJ Anders Linder, politisk chefredaktör på Svenska Dagbladet, har några intressanta kommentarer om detta.

Om man ser det så att det är inom ramen för Riksrevisionens arbete som den offentliga sektorn granskas, ser PJ Anders Linder det som självklart att myndigheten borde ges utrymme i medierna. Orsaken är att den offentliga sektorn "hanterar oerhörda summor pengar" och att det inte är mer än rätt att allmänheten får veta hur de förvaltas. Det handlar ju till en del om att ge allmänheten/väljarkåren ett lättillgängligt beslutsunderlag för kommande val, genom att redovisa hur valda politiker har hållit vad de lovat och nått uppsatta mål.

Varför rapporteringen brister tror han beror på gammal vana, snarare än ett medvetet val:

*Jag tror snarare att det beror på att det i Sverige finns en tradition eller gammal vana av att vara försiktig med att kritisera och att det hänger ihop med att den som granskar vad som görs med pengarna upplevs som övernitisk emedan den som lovar att göra något med pengarna betraktas med positiva ögon.*

Alltså, den som lägger fram ett förslag ses som en välgörare som man gärna ger utrymme, medan den som i efterhand kritiserar det betraktas som en övernitisk gnällspik och åt sådana är det inte lika roligt att ge utrymme.

Han tar skolan som ett exempel. Om någon exempelvis skulle kritisera något inom skolväsendet, bemöts den personen lätt som en som vill lägga ner skolverksamheten, eller i alla fall försämra den. Att kritiken egentligen kan ligga till grund för hur det kritiserade området skulle kunna skötas mer effektivt och på så sätt ge bättre utdelning, det intresserar inte.

Den svängning som har skett i skoldebatten det senaste halvåret, alltså efter det att PJ Anders Linder tog upp det som ett exempel, kan ses som en bekräftelse på att han har rätt. När ridån väl har fallit är det plötsligt ingen hejd på kritiken, och ledande socialdemokrater har till och med sagt att de har misslyckats med skolpolitiken.

Ett annat exempel PJ Anders Linder nämner är budgetpropositionen. När den läggs fram ges den oerhört mycket utrymme i alla mediekanaler. Men vad händer sedan? "Där borde det nog vara annorlunda", säger han och syftar på rapporteringen om vad som händer under resten av året.

Det journalistiska hantverket kan nog även det spela in i sammanhanget. Det ligger i nyhetsjournalistikens "själ" att man heller rapporterar om sådant som kommer att hända/nyligen

har hänt – nyheter – än om sådant som redan har hänt – just det som tas upp i Riksrevisionens granskningar.

Vad kan då Riksrevisionen göra annorlunda för att nå ut? PJ Anders Linder har några tips. Ett är att tydliggöra konflikten, vilket gör det lättare för medierna att hitta utrymme. Ett annat är att ”spetsa till” frågeställningarna i rapporterna, något i stil med ”om Riksrevisionens råd följs, kan så och så mycket pengar sparas”. Ett annat tips är att ordna seminarier. Ett angeläget ämne skulle kunna vara att presentera hur granskningen av det offentliga ser ut i andra länder och jämföra med det som sker i Sverige.

Det är en mycket intressant fråga, men enligt Riksrevisionens Mikael Jonsson är det svårt att göra jämförelsen, eftersom det finns så stora skillnader i sättet att granska. Det svenska sättet skiljer sig på väsentliga punkter från övriga länders. En sådan punkt är myndighetens oberoende ställning.

\*\*\*

Magnus Persson på TT-redaktionen ser det som självklart att skriva om Riksrevisionens granskningar, eftersom myndigheten är ett av de ”viktigare kontrollorgan” vi har. Spontant tycker han att TT ofta publicerar längre artiklar, där utpekade personer ges utrymme att komma med kommentarer. Däremot blir han inte bli förvånad över påståendet att andra redaktioner inte uppmärksammar rapporterna i samma utsträckning.

*Att andra skriver mindre om det, kan möjligtvis bero på att det Riksrevisionen gör inte tycks ha någon effekt, rapporterna viftas bort utan uppföljning.*

Han bollar tanken att det möjligen beror på att Riksrevisionens granskningar inte verkar få några konsekvenser, och att journalisterna därför har tröttnat på att skriva om det, ämnet har blivit ”småtråkigt”. För att ändra på detta krävs det en systemförändring, tror han. ”De som blir granskade borde kanske tvingas till att vidta åtgärder.”

I en relativt nyligen presenterad Timbrorapport skriver Anders Isaksson:<sup>15</sup>

*Ingen förefaller intresserad av att följa upp deras rapporter. I förordet till den senaste årsredovisningen talar de tre riksrevisorerna – Lennart Grufberg, Eva Lindström och Kjell Larsson – vackert om sitt arbete ”utifrån ett ansvarsperspektiv” och att deras ”oberoende granskning lämnar underlag för ansvarsutkrävande”, men i verkligheten landar rapporterna i ett politiskt vakuum, utan ens ett pip i genljud utöver några kortare artiklar i morgontidningarna och ett inslag i Dagens Eko.*

*I demokratins teori är ansvarsutkrävande visserligen själva kärnan, men i demokratins praktik har det blivit en död bokstav. Oavsett vilka egendomligheter som revisorerna blottlägger löper en regering med stöd av en majoritet i riksdagen noll risk att ställas till svars.*

Han får medhåll i detta av Ann-Mari Skorpen på Riksrevisionens kommunikationsavdelning, som menar att det stora problemet för myndigheten är att få genomslag i riksdagen.

Å andra sidan skulle man kunna förvänta sig att en större medial bevakning borde få konsekvenser i det politiska maskineriet – i synnerhet om vi tror på en demokrati där medborgarna ger de politiker de litar på uppdraget att förvalta de gemensamma tillgångarna.

\*\*\*

På Sveriges Television svarar man att frågan är intressant i journalistiskt perspektiv. Om rapporteringen faktiskt är så bristfällig är det något som är fel. Däremot är man inte beredd att uttala sig mer i detalj utan att ha konkreta exempel att ta ställning till.

Morgan Olofsson på Rapport efterlyser exempel från Riksrevisionen, gärna något som det går att koppla något pressklipp till för att kunna se hur det hade kunnat vara mer omfattande. Men sådana är svåra att hitta, det finns alltför många frågeställningar som helt saknar pressklipp.

I ett mejl kommenterar Morgan Olofsson på följande sätt det faktum att de två ovannämnda rapporterna uppmärksammades så lite:

*Det är ju inte direkt något patientperspektiv på det här, utan snarare någon slags grå och tråkig byråkrati.*

I exemplet om ersättning till gravida är det lättare att hitta patientperspektivet tycker han, och därmed borde frågan kanske ha fått mer uppmärksamhet i medierna.

*Mitt enkla svar är att det självklart är så att viktiga nyheter ska tas upp och att journalister ska gräva vidare. Men jag vill också peka på det ansvar i det här fallet Riksrevisionen har fått att få fram hur viktig nyheten är. I det första fallet känns det ju snarare som att de med byråkratiska [medel] vill dölja det intressanta.*

Morgan Olofsson menar alltså att det självklart är journalisternas jobb att "gräva vidare" i frågor av det här slaget, men samtidigt menar han att det ankommer på myndigheten att tydliggöra på vilket sätt hanteringen drabbar tredje man, eftersom det åligger den att "skapa demokratisk insyn, det vill säga ge medborgarna möjlighet att se hur demokratiska beslut fattas och genomförs, hur skattemedlen används och om den statliga förvaltningen följer direktiv, regler och föreskrifter samt når uppsatta mål". Vilket är just det som Mikael Jonsson på Riksrevisionen anser att de faktiskt gör.

\*\*\*

Vem är det då som har det egentliga ansvaret för att allmänheten i Sverige i dag lever i okunskap om detta?

Att ett relativt stort ansvar återfinns hos flera redaktioner tycks vara uppenbart. Deras bevakning har varit för dålig, trots att rapporterna handlar om frågor som i hög grad berör vanliga medborgare. En patient med en allvarlig sjukdom är självfallet intresserad av att få bästa möjliga behandling oavsett vilket sjukhus han eller hon "hör" till. Så är det inte i Sverige i dag, eftersom Socialstyrelsens dataregister över olika behandlingsformer inte tillåter att jämförelser görs. Det går alltså inte att se vilken behandling som har fungerat bäst och som därför borde tillämpas över hela landet.

Patientperspektivet kunde inte vara tydligare.

Dessutom är det material som Riksrevisionen ger till journalisterna tydligt och lättöverskådligt. Mikael Jonsson från Riksrevisionen beskriver det så här:

*Riksrevisionen levererar färdiga nyheter som det är lätt att göra något av ... det finns en konflikt. Det är tydligt vem som är ansvarig – den som blir kritiserad. Det är tydligt vad som bör åtgärdas.*

Svenska Dagbladets PJ Anders Linder pekar på några förklaringar till de här svagheter i den mediala bevakningen, samtidigt som han understryker att det absolut inte är någon ursäkt. Morgan Olofsson på SvT är inne på samma spår, även om han anser att Riksrevisionen borde använda ett mindre byråkratiskt språk för att väcka journalisternas intresse.

Med tanke på mediernas demokratiska uppdrag kan en sådan ursäkt tyckas märklig – ska en statlig myndighet behöva anlita professionella PR-byråer för att nå ut med sitt budskap till journalistkåren på samma sätt som kommersiella företag gör när de marknadsför sina produkter? Borde det inte räcka med ett korrekt skrivet pressmeddelande?

Utifrån detta resonemang är det intressant att gå tillbaka till TT, som ju publicerar en hel del om Riksrevisionen och till Magnus Persson, som tror att det kanske handlar om ett systemfel i grund och botten. Eftersom de förslag Riksrevisionen presenterar ändå inte uppmärksammas i riksdagen, så är det inte så konstigt att intresset är ljummet. Han tycks ha hittat en öm punkt; att så många av deras förslag bordläggs upplevs även av Riksrevisionen som ett problem.

Ann-Mari Skorpen på Riksrevisionens kommunikationsavdelning konstaterar:

*Vi har för dåligt genomslag i riksdagen, där förslagen ofta bordläggs. Samtidigt pågår ett förändringsarbete i regeringen och myndigheterna och det kan förklara att ärenden bordläggs.*

I det perspektivet blir frågan ett Moment 22. Skulden finns hos båda parter och ingen kan presentera en enkel lösning. Följdfrågan blir då: Om journalister inte finner det mödan värt att engagera sig i de frågor som kritiserar av Riksrevisionen, på grund av att förslagen så gott som aldrig får några konsekvenser, varför finns då Riksrevisionen över huvud taget? Har myndigheten en uppgift eller är det bara ett politiskt illusionsmakeri?

Så här ser det ut i dag. För att få en mer detaljerad bild av hur det har gått till, måste vi granska den process som ledde till att Riksrevisionen bildades.

## SÅ BILDADES RIKSREVISIONEN

För att få en tydligare bild av de problem myndigheten har i dag med att nå ut med sin kritik, är det lämpligt med en enkel genomgång om vad som hände när myndigheten bildades. Två grundläggande dokument har använts i denna studie, dels förslaget att ombilda den dåvarande statliga revisionen, dels Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av förslaget.

En parlamentarisk kommitté tillsattes av talmanskonferensen i december 1998 med uppdraget att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. Utredningen fick namnet Riksdagskommittén och dess ordförande var Birgitta Dahl. Uppdraget hade fyra punkter:

1. riksdagens parlamentariska ledningsorganisation;
2. budgetprocessen m m;
3. riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision;
4. riksdagens hantering av EU-frågor.

Det är den tredje punkten som är aktuell i detta sammanhang, och det är arbetet i den utredningen som ledde fram till det förslag som Riksdagsstyrelsen presenterade för riksdagen. I direktivet till kommittén framgick det att den skulle göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området, eftersom införandet av mål- och resultatstyrning inom staten samt budgetpropositionens ändrade utformning ställde nya krav på aktörerna.<sup>16</sup>

Flera av de ledamöter/politiker som deltog i arbetet valde att reservera sig mot förslaget; de stod helt enkelt inte bakom det. Samtliga var socialdemokrater.

Riksdagsstyrelsens förslag innebar att riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket skulle slås samman till en myndighet, som skulle rapportera både till riksdagen och till regeringen. Det fanns flera anledningar till detta, bland annat en gammalmodig struktur som gjorde det svårt att arbeta i en allt mer internationaliserad värld.

Av förslaget framgår att det som kanske var droppen som fick bägaren att rinna över var att gränsdragningen mellan Riksrevisionsverket, som lydde under regeringen, och Riksdagens revisorer, som fanns under riksdagen, hade blivit otydligt. Det märktes tydligt i diskussioner om ökat anslag; det fanns behov av mer resurser, med tanke på den ökande arbetsbördan, men ingen visste riktigt vilken av revisionsorganen som skulle få pengarna. Riksdagens revisorer hade en markant mindre budget att röra sig med än Riksrevisionsverket.<sup>17</sup> I förslaget, där den-



na bakgrund ges, står det att bilden av revisionsverksamheten helt enkelt var "splittrad". Otydligheterna måste ha varit tydliga, för i förslaget benämns den som en "konfliktyta" (förvisso en av flera), samt att det ibland brukades kallas för en "revirstrid".<sup>18</sup>

I förslaget görs en genomgång av de konstitutionella förutsättningarna med mera, som ger lekmannen en bra bakgrund. En hörnpelare i en demokrati är fördelningen av makten mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ. Det är en viktig poäng, eftersom det i förslaget framgår att det tidigare inte hade förekommit någon närmare diskussion om kontrollmaktens ställning, inte ens när man 1974 arbetade fram en ny regeringsform.

Revisorernas förhållande till riksdagen har på så sätt blivit otydligare och lättare att ifrågasätta till skillnad från exempelvis JO, vars uppdrag är tydligare.

I Sverige är den offentliga förvaltningen större än i de flesta jämförbara länder. Dit räknas även kommuner och landsting, men dessa två sektorer har Riksrevisionen inget mandat att granska.<sup>19</sup> Följden har blivit att granskningen *de facto* blivit mindre omfattande än i många andra jämförbara länder.<sup>20</sup>

Riksdagen granskar regeringen och förvaltningen på flera olika sätt. Det finns en politisk/parlamentarisk väg (frågor, interpellationer, misstroendeförklaring), en konstitutionell (Konstitutionsutskottet), en juridisk (Justitieutskottet) samt till sist en revisionell (vid tidpunkten för förslaget, Riksdagens revisorer).<sup>21</sup> Då den sistnämnda ska kontrollera den statliga budgeten men även fick göra en bedömning av "insatserna i allmänhet" så uppstod lätt konflikter. En tolkning är att det handlade om svårigheten med att dra en gräns mellan misskötsel och riksdagens rätt att fatta politiska beslut.<sup>22</sup>

Även Riksrevisionsverket (RRV) hade fört fram kritik, vilket tas upp i förslaget där man hänvisar till en programskrift från 1998 som verket själv tagit fram. I den sägs det att i författningsmässigt och internationellt perspektiv så "framstår regleringen av RRV:s ställning och uppgifter som knapphändig".<sup>23</sup>

I skriften tas brister i regleringen av Riksrevisionsverkets ställning upp:

Först konstateras att verkets oberoende eller verksamhet inte är reglerad i lag, eller grundlag. Vidare sägs att regeringens detaljstyrning av verksamheten är förhållandevis omfattande. En tredje omständighet som anförs är att RRV inte rapporterar till riksdagen. En fjärde omständighet som anförs är att RRV inte kan granska hela statsbudgeten och användning av EU-medel. Den femte invändningen är att RRV:s chef tillsätts – och kan skiljas från sin tjänst – av regeringen.<sup>24</sup>

Förslaget lyfter alltså fram flera invändningar mot då rådande system. Men en aktuell fråga för Riksrevisionsverket var att man ansåg sig inte hinna med den ökande arbetsbördan.<sup>25</sup> Det

verkar ha varit riktigt illa ställt; man arbetade enligt en gammalmodig och inte helt genomtänkt arbetsprocess, vilket gjorde det svårt att anpassa arbetet till tidens krav. Vid fler än ett tillfälle nämns att i den föränderliga värld vi lever i, så blir det allt svårare för riksdagen att faktiskt granska regeringen och den växande statliga förvaltningen. Indirekt framgår det således, att den aktuella situationen innebar en allt större statlig förvaltning som granskades med samma resurser som tidigare – revisionens del blev alltså proportionellt mindre.<sup>26</sup>

Texten i förslaget konstaterar:

*En del tecken tyder alltså på att den svenska förvaltningsmodellen kan var stadd i förändring. Det finns inslag i den som innebär att oklara gränser ibland uppträder mellan regering och förvaltning. Den informella styrningen från regeringens sida av förvaltningen synes ha ökat. En tendens förefaller också att vara att gränsen mellan vad som från regeringens sida är styrning respektive kontroll av förvaltningen gradvis suddas ut.<sup>27</sup>*

I förslaget sammanfattas läget på följande sätt:

*Den statliga revisionen i Sverige karaktäriseras av en resursmässigt svag, men grundlagsreglerad, riksdagsrevision och en under regeringen resursmässigt stark revision med en lagmässigt svag förankring.<sup>28</sup>*

Fakta i målet talar för att en ny revisionsordning var helt nödvändig. Men varför hade man inte genomfört det tidigare?

Svaret på den frågan får vänta ännu ett tag. Först måste vi reda ut den sista faktorn i målet – hur gjorde man i andra jämförbara länder?

Alla SAI (*Supreme Audit Institutions*) i Europa, det vill säga de statliga revisionella enheterna och således motsvarigheterna utomlands, är organisatoriskt knuta till parlamentet. Med ett undantag – Sverige. Finland höll Sverige i handen ganska länge, men inte efter 2001.<sup>29</sup> När förslaget skrevs var alltså RRV det enda organ av det slaget som enbart rapporterade till regeringen. Alla andra gjorde det även till riksdagen.<sup>30</sup>

Den enda SAI som enbart rapporterar till regeringen är alltså det svenska RRV. Som synes är det vanligt att revisionsorganet rapporterar både till regering och parlament. De flesta SAI har nära kontakter med både parlament och regering och ger såväl expertstöd som råd.

## VAD HÄNDE SEDAN?

Behovet av en ny revisionsordning var uppenbart. Det ansåg också riksdagsstyrelsen som arbetade fram förslaget till hur det borde se ut. Det blev ett tungt förslag – det skulle krävas en grundlagsändring för att genomföra det.

Det man efterlyste var alltså en statlig revision som skulle ligga under riksdagen och som skulle rapportera *både* till riksdag och regering. Det skulle skapa en "god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt."<sup>31</sup> (Se hela texten i bilaga 1.)

Myndigheten skulle ha en riksrevisor (en chef för myndigheten), som skulle rapportera direkt till regeringen.

Myndigheten skulle "uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser."<sup>32</sup>

Dessutom är det viktigt att poängtera att myndigheten endast skulle kunna fatta beslut om innehållet i revisionsrapporterna; eventuella åtgärder skulle regering och riksdag – var för sig – fatta beslut om.

Därför blir det sista kriteriet intressant, som innebär att möda ska läggas på att höja statusen på frågor om uppföljning och utvärdering av revisionsrapporterna. Detta skulle ske genom att rapporterna bereddes av utskott i riksdagen.<sup>33</sup>

Det stycke i förslaget som handlar om hur ledningsmodellen för Riksrevisionen ska utformas, präglas av en positiv anda. Under året ska rapporter publiceras löpande och en gång om året ska en sammanfattande rapport över årets verksamhet lämnas. När rapporterna når riksdagen föreslår man att riksdagsledamöterna ska ha "motionsrätt på skrivelserna och förslagen från styrelsen. *Fackutskotten* bereder ärendena. *Därmed kan revisionsdebatter komma att äga rum med anledning av betänkanden från fackutskotten.*"<sup>34</sup> (Min kursivering.)

Också beskrivningen av den blivande verkschefen – riksrevisorn – präglas av positiv optimism. Det ska vara en person med stor integritet och högt anseende både inom förvaltningen och bland politiska företrädare, ansvarsområdet ska vara tydligt och tjänsten ska tillsättas på liknande sätt som riksbankschefen.<sup>35</sup>

Med facit i hand, vet vi att dessa debatter lyser med sin frånvaro. Martin Engman som är pressansvarig på myndigheten kan i dag konstatera att visst leder rapporterna till inlägg i den offentliga debatten, men att det sker för lite åtgärder inom riksdagen som inte tar ställning till Riksrevisionens granskningsrapporter. Många av framställningarna och redogörelserna från Riksrevisionens styrelse bordläggs av riksdagens utskott – kritiken tycks inte nå fram. Han förklarar vidare:

*Det riksdagen de facto tar ställning till är de framställningar och redogörelser som Riksrevisionens politiskt tillsatta styrelse beslutar om. Styrelsen skulle i princip kunna besluta om framställningar och redogörelser som går stick i stäv mot de slutsatser och rekommendationer som riksrevisorerna beslutat om.*

\*\*\*

Det fanns invändningar mot förslaget till en reformering av den statliga revisionen. De finns återgivna i Konstitutionsutskottets betänkande, som är det andra huvuddokumentet i denna redogörelse.

De som yrkade på att förslaget skulle avslås, eller ställde sig frågande till det menade exempelvis att allmänintresset var tillgodosett i den befintliga organisationen och att eftersom det ändå inte går att skapa en helt oberoende granskning så faller frågan.<sup>36</sup>

En annan kommentar är att den svenska regeringen har ett särskilt, större, behov än andra länders av ett effektivt eget revisionsorgan, eftersom den svenska modellen är så speciell. I samma motion står det även att det befintliga systemet är mycket effektivt, vilket gör att frågan faller.<sup>37</sup>

I ytterligare en motion står det: "Sverige har ofta tjänat som en internationell förebild när det gäller kontrollmakten, och Sverige intar en tätposition i fråga om revisionens djup och effektivitet."<sup>38</sup> Och därmed faller frågan.

I de här motionerna framträder en helt annan bild av det då aktuella läget, i kontrast till texten i det nya förslaget. Det kanske är just som det ska vara i en demokratisk debatt. Däremot är det anmärkningsvärt att de alla uppfattar att förslaget skulle resultera i sämre granskningsmöjligheter. Sanningen är ju att förslagets uttalade syfte är att förstärka och förbättra möjligheterna.

Oklarheten blir ännu tydligare med tanke på att de borgerliga företrädarnas inlägg ofta vill förstärka riksrevisorns roll, samt att revisionens ställning ska vara så oberoende som möjligt – även om det i praktiken är omöjligt med en helt oberoende granskning.

Några remissinstanser påpekar vikten av att de i revisionen rekommenderade åtgärderna följs upp, ja till och med borde ingå i Riksrevisionens totala ansvar. Finansutskottet "vill framhålla vikten av att regeringen även framdeles redovisar vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser (regeringen kan naturligtvis göra bedömningen att någon åtgärd inte är påkallad, och då får detta redovisas)".<sup>39</sup>

Konstitutionsutskottet poängterar vikten av oberoende eftersom det är viktigt för myndighetens trovärdighet. Man rekommenderar att alla partier ska vara representerade i styrelsen och att verksamheten ska ledas av ett kollegium<sup>40</sup> i stället för av en riksrevisor. Utskottet stöder också ett förslag om att ett vetenskapligt råd knyts till myndigheten.<sup>41</sup>

## SÅ SÄGER DE SOM VAR MED: UNCKEL OCH MAGNUSSON

Vi vet nu hur förslaget såg ut och vi vet hur invändningarna mot det såg ut. Hur uppfattades då situationen av de politiker som var engagerade i frågan och som arbetade för att få till stånd en (från regeringen) oberoende granskningsmyndighet? Är de nöjda med resultatet?

Varför var det sådana motsättningar i genomförandet att Per Unckel, som var ordförande i konstitutionsutskottet som beredde frågan eftersom det rörde sig om en grundlagsändring, i dag omnämns som "den som ledde kompromissarbetet"?

Och till sist, den i detta sammanhang grundläggande frågan: Kan en del av dagens problematik med att "nå ut med den kritik Riksrevisionen identifierar" förklaras utifrån påståendet att myndigheten är tandlös och att det i sin tur kanske beror på de stora kompromisser som genomförandet kantades av?

Enligt Per Unckel är svaret på den sista frågan ett tydligt "nej", för han ger en lite annorlunda bild av det hela än den man får vid genomgång av dokumenten.

Visst stämmer det att det handlade om en "kompromiss", som väldigt enkelt uttryckt bestod av två delar:

- Att bestämma på vilket sätt en styrelse skulle kopplas till myndigheten, vilket det inte stod något om i förslaget. Kravet kom från socialdemokraterna.
- Att myndigheten kom att ledas av tre fristående riksrevisorer, i stället för en som det stod i förslaget. Kravet kom från socialdemokraterna.

Om denna konstruktion säger Per Unckel i dag:

*Det blev en styrelse, som dock inte har något inflytande över revisionsverksamheten. Mellan styrelsen och riksrevisorerna är det ett vattentätt skott. Det styrelsen kan göra, förutom att fastställa budget och så, är att besluta sig för att föra vidare specifika iakttagelser som revisorerna har gjort till riksdagen, men den har inte rätt att utöva inflytande över det revisorerna gör.*

Varför man talar om "en kompromiss" är således på grund av önskan att nå konsensus i frågan, inte om att den annars inte skulle ha blivit av.

Per Unckel poängterar att han ville ha en så bred majoritet som möjligt bakom beslutet, och han understryker att det hade varit ett "oacceptabelt tillstånd" att rösta igenom förslaget utan socialdemokraternas stöd – vilket man hade kunnat göra. Per Unckel fortsätter:

*Jag ansåg att priset för att "få lite mer rätt" än socialdemokraterna i opposition i den frågan var för högt och jag ville inte ha en grundläggande författningsändring baserad på smala majoriteter.*

Orsaken till denna önskan om konsensus var då, och är fortfarande, en filosofisk övertygelse, vilket gör att den som ibland funderar på frågan om makt korrumperar spetsar öronen lite extra. Per Unckel:

*Detta handlar i grunden om spelregler för det demokratiska systemet och detta ska man fatta beslut om i så breda majoriteter som möjligt. I dag har vi en författning som är genomförd med bred majoritet; det är klart att ibland kan man hitta frågor som man är beredd att driva igenom med smalare majoriteter, men då återstår att bevisa att det priset är mödan värt. För de smala majoriteterna i grundlagssammanhang har ett högt pris. Det är en gammal tradition.*

Men det är två saker i detta som är intressanta att notera, med tanke på kommande diskussion som kommer att visa problemet inte är att är tandlöst, utan att det snarare ligger hos riksdagen.

För det första: Orsaken till att det blev en kompromiss var inte att det annars inte hade blivit en förnyad och tidsanpassad statlig revision. Förslaget hade kunnat drivas igenom även utan socialdemokraternas stöd, om än med "smal majoritet" som Per Unckel uttrycker det. Visst handlade det om en kompromiss. För honom var det "oerhört viktigt att få konsensus" eftersom priset för att köra över sossarna hade blivit för högt.

För det andra: Trots att det blev en kompromiss fick de borgerliga företrädarna (som hade initierat förslaget) igenom sina önskemål, nämligen att vi fick en oberoende revision. Att det sedan finns en styrelse som avgör vilka rapporter som ska skickas vidare till riksdagen är mindre intressant, även om det är en mindre del av allt material som faktiskt skickas vidare till riksdagen. Enligt Per Unckel har "den delen från den borgerliga sidan aldrig betraktats som viktigt, utan det viktiga har varit själva revisionen".

Han har skäl att känna tillfredsställelse, eftersom allt material i dag är offentligt och finns tillgängligt för vem som helst – inklusive för riksdagsmännen. Då går det att leva med att det också finns en styrelse.

Skulle Riksrevisionen ha blivit mer effektiv om styrelsen inte hade funnits? Nej, säger Per Unckel, han ser styrelsen som en "främmande fågel" och tycker inte att den stör granskningen. Han ser inte heller de tre riksrevisorerna som ett problem eftersom de inte får lägga sig i varandras arbete.

Det var inte för att den då existerande riksrevisionen fungerade dåligt som förslaget väcktes. Enligt Per Unckel var frågan principiell. Han beskriver det dåvarande läget:

*Vi hade Riksrevisionsverket, som svarade för den statliga revisionen och en parlamentarisk revision – Riksdagens revisorer. Få inblandade hade invändningar på hur RRV sköttes, men många hade synpunkter på hur Riksdagens revisorer arbetade, då det var ett politiserat organ. Sett i internationellt perspektiv hade vi ett mycket originellt system, eftersom revisionen var underställd en regering som den var satt att granska. Således fanns det en önskan att anpassa sig till en mer internationell praxis, med en oberoende revision som det kändes naturligt att parkera under riksdagen. Så såg startpunkten ut för reformen.*

\*\*\*

Att det var en principiell fråga håller socialdemokraten Göran Magnusson med om. Det var han som var vice ordförande i Konstitutionsutskottet när frågan behandlades och således den som förde "motståndarsidans" talan. Han säger:

*Vi socialdemokrater ställde upp på den principiella frågan, där rådde det ingen konflikt. Det är bättre med en oberoende revision, som enligt internationell praxis ligger under riksdagen och inte regeringen. Det vi opponerade oss emot var dels att förslaget innebar att Riksdagens revisorer, med valda politiker, skulle försvinna, dels att vi tyckte att Riksrevisionsverket fungerade bra. Vi ville inte heller ha en Riksrevision som överdomare i politiska värderingsskillnader.*

Hur definierar han begreppet "överdomare i politiska värderingsskillnader"? Han exemplifierar med löntagarfondsfrågan. Det är, enligt honom, en politisk fråga om fonderna anses vara bra eller dåliga. Beslutet att inrätta dem var rent politiskt och då spelar det ingen roll om de finansiellt sett sköts dåligt. Det går alltså inte att med hjälp av en finansiell revision bestämma om själva beslutet var bra eller dåligt.

Enligt honom ska alltså inte allt riksdagen gör granskas finansiellt; de beslut som riksdagen fattar står över. Den springande punkten är att riksdagen är vald av folket – dess beslut ska inte kunna ifrågasättas. Det handlar, enligt Göran Magnusson, om folksuveränitet och han är noga med att påpeka det.

Även Göran Magnusson påpekar att förslaget hade kunnat genomföras utan socialdemokraternas medverkan. Och precis som Per Unckel, ansåg och anser han att en så pass viktig fråga som involverar grundlagsändring bör beslutas gemensamt – med hänsyn till långsiktigheten i det demokratiska systemet. Visst hade socialdemokraterna kunnat reservera sig och under nästa mandatperiod, då de räknade med att återkomma till makten, riva upp beslutet. Men det hade inte varit att handla långsiktigt för demokratins trygghet, menar han.

Så han är nöjd med förslagets utformning. Socialdemokraterna fick igenom sina krav på tre revisorer, en styrelse, ett vetenskapligt råd och att alla riksdagspartier skulle vara representerade i styrelsen (även om mandatfördelningen ställde till vissa problem och socialdemokraterna fick färre ledamöter än partiets storlek motiverade).



Vi kan här konstatera att order "kompromiss" är missvisande. Göran Magnusson tror att en orsak till att ordet envist hänger kvar när frågan diskuteras i dag, är hur frågan uppfattades när den behandlades.

*Det uppfattades som att regeringen inte ville ha en granskning, bara för att vi socialdemokrater var emot vissa delar i förslaget. Och det in sin tur uppfattades som att vi hade något att dölja – vilket så klart inte var fallet.*

I dag skickar Riksrevisionens styrelse på tok för många rapporter till riksdagen, säger han. Det var en möjlighet styrelsen fick för att kunna använda "i nödlägen". Hans åsikt är att rapporterna, som lagen säger, ska gå till regeringen som är ansvarig.

*Först ska regeringen få svara på kritiken, det är så systemet är tänkt. Det är helt rätt, eftersom det är regeringen som är ansvarig, så måste ju den även få svara på kritiken och redovisa rapporten och kommentarerna till riksdagen. Nu skyfflas för många rapporter till riksdagen, som får kritik för att den inte gör något med rapporterna – vilket den ju inte ska göra, eftersom det är regeringens uppgift. Rapporterna är ju offentliga så fort en riksrevisor fattat beslutet. Att de används som "material i oppositionspolitiken" är ju naturligt. Mängden rapporter till riksdagen tjänar inget vettigt syfte, riksdagsbeslutet blir oftast att regeringen ska återkomma i saken till riksdagen, vilket den ändå ska göra.*

Göran Magnussons teori om varför medierna uppmärksammar Riksrevisionens rapporter i så liten utsträckning är att det fanns för stora förhoppningar på att myndigheten skulle avslöja stora brister inom den offentliga förvaltningen. Men det kom inga sådana stora avslöjanden, vilket bevisar att det på det hela taget fungerar ganska bra. Det finns inte så mycket att rapportera. Självklart kan det finnas brister i hur en myndighet sköts, men "den kloke myndighetschefen ser ju då till att åtgärda felen redan då de kommer fram under revisionens arbete – inte när väl slutrapporten är offentliggjord" säger han.

\*\*\*

Den hittills gjorda genomgången ger vid handen att dagens problem inte tycks ligga i Riksrevisionens struktur eller befogenheter. Revisionens uppgift är att ställa ett underlag till förfogande – en revision är en del av ett beslutsunderlag. Däremot kan man inte sticka under stol med att det mesta av den kritik som Riksrevisionen för fram går den vanlige medborgaren spårlöst förbi, eftersom det inte uppmärksammas någonstans. Väljarna går miste om ett bra beslutsunderlag.

Ett sätt att råda bot på detta är enligt Per Unckel att använda materialet på ett systematiskt sätt i riksdagens utskott, eftersom det ju ingår i deras arbete. I dag används det enligt honom mest i den offentliga debatten. Ett tydligt exempel är hur socialdemokraterna i opposition använde sig av Riksrevisionens rapport om utförsäljningen av statliga företag där hanteringen av frå-



gan kritiseras skarpt. Om riksdagen ägnade sig mer åt granskningen och tog fram bättre underlag som också visar och diskuterar hur det har gått med olika reformer, då är Riksrevisionens rapporter en mycket god källa till information.

Samtidigt menar han att många inblandade nog känner till problemet. Att det blivit så här tror han hänger ihop med gammal tradition en viss okunskap:

*Jag tror att det handlar om en outvecklad politisk tradition i Sverige, man har kvar föreställningen att riksdagens formella uppgift är att fatta intressanta beslut om reformer och förändringar, utan att ha insett att det parlamentariska systemet i praktiken riskerar att göra riksdagen nästan maktlös som beslutsfattare, och att riksdagen inte har förstått att den makt som står att finna ligger i granskningen. Jag tror att det mer handlar om ovana än missförstånd, jag tror att det är så enkelt.*

Botemedlet, säger han, ligger inom räckhåll – i riksdagens arbetssätt. Eftersom riksdagen kan göra precis som den vill, så är det bara att sätta igång och göra det!

\*\*\*

Man skulle också på andra sätt kunna öka inslaget av kontroll. Per Unckel menar att det finns skäl att bygga in starkare juridiska kontroller av de beslut riksdagen fattar. Det skulle hindra riksdagen från att fatta beslut som egentligen inte är tillåtna i grundlagen. Det skulle bli möjligt om man tillät en domstol att granska sådana frågor.

Genom att på så sätt se över systemet kontinuerligt kan man hela tiden förbättra systemet, tror Per Unckel, som är starkt för fler kontrollinstitutioner. Som exempel nämner han arbetet med att se över regeringsformen från 1974, där utgångspunkten är att det mesta visserligen fungerar – men att det inte innebär samma sak som att det fungerar bra. Därför är det viktigt med återkommande justeringar och att fråga hela tiden hålls öppen.

Han tillägger emellertid att arbetet inte fortskrider helt "utan politiska kontroverser", eftersom den traditionella socialdemokratiska uppfattningen är att det är den förhärskande riksdagsmajoriteten som ska ha avgörandet. Det gör utrymmet för kontroll mindre, medan de borgerliga, enligt Per Unckel alltid har förordat ökad kontroll.

\*\*\*

Är det så här det ser ut? Är vi tillbaks på ruta ett, att det är fel på det politiska systemet? Socialdemokraterna vill ha så lite granskning som möjligt, något som för de flesta svenskar torde vara tämligen okänt. Är vår tilltro till makten och de institutioner som makten förfogar över alltför stor?

## SLUTORD – VAD HÄNDER NU DÅ?

Kan granskningen av makten förbättras och utvecklas i framtiden? Konkreta förslag och åtgärder lyser med sin frånvaro, eftersom det inom etablissemangen tycks råda enighet om att inget egentligen behöver förändras.

Som tidigare nämnts syftar denna framställning inte till att dissekera befintligt system. Poängen är snarare att lyfta frågan och fråga om det finns sätt att effektivisera systemet så att mer blir över till andra angelägna frågor? Kan en effektivare granskning göra detta möjligt? Även om de flesta är ganska nöjda med dagens situation, är det inte uteslutet att det kan bli bättre – det går alltid att göra saker och ting ännu bättre.

Om vi utgår från den inställningen tycks det som att det som krävs i framtiden är ett nytt ”tänk” i synen på hur vi granskar makten och vad vi kräver av våra förtroendevalda politiker. Vi behöver ett uppvaknande på flera plan i samhället, för att inte sjunka ännu längre ner i ovisshet.

Att granska makten är inte detsamma som att ta ifrån riksdagsledamöterna deras mandat. Men de är valda av väljarna, och väljarna har rätt att inför kommande val få veta hur deras pengar har förvaltats och vad som har åstadkommits med dem.

I vissa avsnitt i denna framställning läggs skulden för situationen på det parlamentariska systemet i Sverige. Det ger regeringen mycket stor makt utan att egentligen avkräva den något ansvar. Att det är så beror nog på den politiska traditionen som har förts fram av socialdemokratin under större delen av 1900-talet, utan att någon har opponerat sig emot det. Denna kommentar ska inte uppfattas som en kritik av den socialdemokratiska politiska filosofin – det står socialdemokraterna fritt att tycka som de tycker och att genomföra det de vill när de har politiskt mandat för det.

I stället borde kanske kritiken riktas mot den dåvarande oppositionen – varför har de inte gjort något åt situationen? Varför tog det så lång tid innan frågan om en oberoende granskning togs upp över huvud taget? De etablerade politikerna verkar, för en utomstående, i stort sett hålla ihop när det gäller frågor av det här slaget. De vill ha konsensus med motiveringen att beslutet ska hålla över lång tid. Det är bra för demokratin, säger de.

Så förhoppningen står egentligen till de ”yngre” politikerna, för det är ju i deras händer vår framtid ligger. På frågan om vilka typer av kontrollinstitutioner av den typen som Per Unckel talar om som det finns planer på att införa under denna mandatperiod när borgarna har rege-

ringsmakten, svarar Henrik von Sydow (m) att det i dag inte finns några förslag som syftar till att stärka Riksrevisionen, men att det finns andra förslag som syftar till att stärka både den ekonomiska revisionen och den juridiska kontrollen av den politiska makten. Syftet är att regeringen ska bli bättre på att redovisa vilka insatser man har gjort mot bakgrund av den kritik som Riksrevisionen har gett. Domstolar exempelvis måste få möjlighet att pröva om riksdagen fattar beslut som strider mot grundlagen. Han poängterar att all offentlig makt ska utövas under lagarna, även riksdagsbeslut och regeringsbeslut:

*Det handlar om att stärka förtroendet för riksdagen, som måste rikta ljuset mot Riksrevisionens rapporter – de är ju underlag för interpellationsdebatter, hearingar i utskotten och frågor till regeringen. Alla riksdagens utskott måste lägga större vikt vid att se till att regeringen följer riksdagens beslut.*

Notera att han nämner debatter – just det som nämndes i förslaget från Riksdagsstyrelsen.

Efter ett drygt år i majoritetsställningen i stället för i oppositionsställning har Henrik von Sydow fått en intressant lärdom – av socialdemokraterna. De, menar han, är mycket bättre än det borgerliga blocket på att använda materialet från Riksrevisionen i oppositionspolitik. De är, säger han, ”bättre organiserade i att kritisera regeringen och gör det på ett mycket effektivt sätt”.

Att granska makten är för Henrik von Sydow en självklarhet, för ”makt korrumpierar” och det är lätt att, som han uttrycker det, bli ”vaccinerad” mot systemet om det rullar på tillräckligt länge – vilket är just vad som skett i det svenska systemet. Han säger:

*All makt kräver motvikt, och när det gäller den offentliga makten är det extra viktigt, och i Sverige har vi en stor stat men en förhållandevis liten Riksrevision.*

Att Riksrevisionen är förhållandevis liten är något han ofta faller tillbaka på. Om rapporterna fick mer uppmärksamhet i riksdagen tror han en del skulle vara vunnet, för det är viktigt att ”följa upp den förda politiken och granska effekten av genomförda satsningar”.

Det som krävs i framtiden är en kulturförändring, säger han. Tsunamikatastrofen visade tydligt hur svårt det är för riksdagen, i det fallet Konstitutionsutskottet, att avkräva svar från regeringens tjänstemän om vad som hänt.

*Överordnande tjänstemän – som i sin arbetsvardag bär upp offentlighetsprincipen och bestämmer graden av öppenhet – tenderar att vara försiktiga med information, och för att komma ifrån det krävs en kulturförändring i synen på att granska och bli granskad.*

Men det är inte bara politikerna som måste börja tänka i nya banor, även medierna behöver det. I dag är granskningen av politiskt genomförda satsningar svag, rapporteringen handlar mest om hur mycket pengar politiker gör av med på taxiresor.

\*\*\*

Kanske blir frågan mycket lättare att diskutera om vi bryter ner den till att handla om dess grundfilosofi, för på den nivån råder det en klar oenighet mellan de olika politiska lägren. Om Henrik von Sydow i denna framställning representerar en ung politiker från det borgerliga blocket, så får Morgan Johansson representera det socialdemokratiska.

Hans uppfattning om vad granskningen ska omfatta är klar: den ska granska om de mål som riksdagen har beslutat om har uppnåtts eller inte, med de medel som har avsatts för det. Revisionen ska däremot inte granska om samma mål hade kunnat uppfyllas billigare om tillvägagångssättet varit annorlunda.

Om vi tar ett exempel med tandläkarbesök. Riksdagen bestämmer att en viss summa pengar ska gå till för att ge befolkningen tandläkarbesök i offentlig reg. När det beslutet sedan granskas, ska den inte syfta till att jämföra hur många tandläkarbesök vi kan få för samma summa pengar om de utförts i privat regi i stället för offentlig.

*Då tar revisionen inte hänsyn till andra politiska effekter som kan bli följden och tänker inte på exempelvis fördelningsprincipen som ligger till grund för beslutet.*

Morgan Johansson är mycket tydlig med att det för honom, som representant för socialdemokratin, är viktigt att utgå från riksdagens beslut, som är att ses som medborgarnas yttersta vilja. Han menar att det finns en tydlig spänning mellan de olika blocken i frågan. Samma spänning ser han finns i frågan om vem som ska tolka grundlagen; Riksdagen (som i dag) eller jurister i en författningsdomstol.

Denna skillnad i filosofisk uppfattning mellan blocken är alltså mycket tydlig för dem som är insatta. Visst vore det intressant att lyfta fram den i den allmänna debatten, så att vi som väljare fick höra hur politikerna uppfattar sitt mandat och vilka rättigheter de anser sig ha?

\*\*\*

Medierna har fått viss kritik i denna framställning, inte bara från mig utan även från andra håll. Därför är det glädjande att kunna konstatera att Riksrevisionen fick mer uppmärksamhet hösten 2007 än vanligt. En rapport om SIDA fick stor uppmärksamhet och de flesta i vårt land kände nog till att något inte stod riktigt rätt till med hanteringen av biståndspengarna.

Men det är inte tillräckligt. Det går inte att glädjas över den rapporteringen utan att kommentera att den rapport som fick uppmärksamhet handlade om något som ligger så långt borta från Sveriges gränser som möjligt och där det är enkelt att peka ut syndabockarna. Det har fortfarande inte rapporterats något om missförhållandena på hemmaplan Sverige, som skulle kräva att några svenska politiker tog ansvar för sina handlingar. I det hänseendet är tystnaden kompakt.

Det finns en välkänd anekdot som ger en bra inramning till detta; historien om grodan:

Vad gör en groda som läggs i en kastrull med kokande vatten? Jo, den hoppar med en gång ur kastrullen.

Vad gör samma groda om den läggs i en kastrull med kallt vatten, som sakta kokas upp till ljummet, sedan varmt för att till slut börja koka? Det ljumma vattnet är trivsamt och gör den dåsig. Tillslut är grodan så slapp och trött att den inte märker att vattnet kokar...

## BILAGA 1

---

Från sid 37 i 1999/2000:RS1

Enligt Riksdagskommittén bör en förändrad organisation av den statliga revisionen bygga på följande utgångspunkter:

- En ny revisionsmyndighet bildas under riksdagen med ett samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision i staten.
- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen (RF), riksdagsordningen (RO) samt i en särskild revisionslag. Den interna arbetsordningen bör samlas i en lag med instruktion för myndigheten.
- Riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten tillgodoses genom ett parlamentariskt sammansatt organ som väljs av riksdagen. Ett sådant organ kan komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och utgör ett viktigt komplement till de slutsatser som den tjänstemannalettade granskningen lett fram till. Det parlamentariska inflytandet skall ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas. Organet avgör vilka revisionella iakttagelser som skall underställas riksdagen, avlämnar myndighetens budgetförslag, fastställer myndighetens årsredovisning, yttrar sig över myndighetens granskningsplan och får löpande information om pågående verksamhet.
- Revisionsarbetet i Revisionsmyndigheten leds av en verksamhetsansvarig myndighetsledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och i RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens oberoende i det revisionella arbetet.
- Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- Revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende – det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser. Myndigheten skall styras av ett regelverk som garanterar oberoendet, men också av bestämmelser som reglerar myndighetens uppgifter och mandat i förhållande till riksdag och regering samt förvaltning.
- Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Samtliga revisionsrapporter blir offentliga efter avslutad granskning och överlämnas av myndighetsledningen till regeringen för eventuell åtgärd. Det är det parlamentariskt sammansatta organet i revisionsmyndigheten som har rätt att till riksdagen avge skrivelser med kommentarer eller förslag till åtgärder med anledning av revisionsmyndighetens iakttagelser.
- Revisionsmyndigheten kan endast fatta beslut om innehållet i revisionsrapporterna. Det är riksdagen och regeringen som – var för sig – fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av iakttagelserna från revisionsmyndigheten under riksdagen. Varken riksdagen eller regeringen får lägga uppdrag på revisionsmyndigheten. Det är endast det parlamentariska organet som har möjlighet att yttra sig över granskningsplanen.

- Revisionsmyndigheten under riksdagen skall tillgodose regeringens behov av revisionsrapporter i form av både årlig revision och effektivitetsrevisioner på samma sätt som RRV gör i dag. Detta betyder att revisionsmyndigheten under riksdagen säkerställer att regeringen erhåller sådant underlag att kraven i lagen (1996:1059) om statsbudgeten i fråga om redovisning och revision (44-45 §§) kan tillgodoses.
- Myndigheten förser regeringen med revisionsberättelser från redovisningsrevisionen av de drygt 450 revisionsobjekt som i dag tillhör RRV:s revisionsområde samt med rapporter från effektivitetsrevisionens granskningar. Vidare överlämnar revisionsmyndigheten den Årliga rapporten till regeringen, en sammanställning av väsentliga iakttagelser från revisionsarbetet, både från redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Regeringens behov därutöver av egen revision av statsförvaltningen, och i övrigt av särskild utredningskapacitet för uppföljning och kontroll av förvaltningen, bör utredas i särskild ordning.
- Intresset för och statusen på frågor om uppföljning, utvärdering och revision skall höjas genom att riksdagen institutionellt öppnar upp för en fördjupad debatt om revisions- och uppföljningsfrågor. Detta kan åstadkommas bl.a. genom att revisionsmyndigheten svarar för granskningen av statens årsredovisning och genom att förslag med anledning av revisionsrapporter bereds av utskott i riksdagen. Utskotten förutsätts i övrigt också ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering av verksamheter inom utskottets beredningsområde.

Mot bakgrund av dessa principiella utgångspunkter för den statliga revisionen föreslår Riksdagskommittén att följande riktlinjer skall gälla för den verksamhet som en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall bedriva och de ledningsformer som skall tillämpas samt för relationerna till regering och riksdag.

## BILAGA 2

---

Från sid 4 ff i 2000/01:KU8

### FÖRSLAGET – EN BRA SAMMANFATTNING SOM FINNS I BÖRJAN AV KU:S BETÄNKANDE

Riksdagskommittén framhåller att den statliga revisionen i Sverige karakteriseras av en resursmässigt svag men grundlagsreglerad riksdagsrevision och en under regeringen resursmässigt stark revision med en lagmässigt svag förankring. Någon principiell politisk avvägning har inte gjorts om fördelningen av revisionens resurser. Den offentliga verksamhetens expansion har inte följts av en motsvarande utbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Kontrollmaktens svaga ställning – särskilt på det ekonomiska området – är ett resultat av enskilda beslut och inte grundat på en sammanhållen prövning.

Riksdagskommittén anser det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Riksdagskommittén ser detta som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användning av de skattemedel som står till statsmakternas förfogande. Riksdagskommitténs bedömning är att om huvudmannaskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt.

Riksdagskommitténs förslag innebär att en sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen bildas under riksdagen den 1 januari 2003.

Förslaget innehåller en principmodell för en ny organisation av den statliga revisionen. Enligt denna skall riksrevisionsmyndigheten under riksdagen benämnas Riksrevisionen. Myndigheten skall ha en styrelse som väljs av riksdagen. Riksrevisionsverksamheten skall ledas av Riksrevisorn. Myndigheten skall rapportera både till riksdagen och till regeringen. I riksdagen skall skrivelser och förslag från styrelsen beredas av fackutskotten.

Riksrevisorn skall besluta över och leda verksamheten inom Riksrevisionen. Riksrevisorn skall besluta om granskningsplan för Riksrevisionen. Riksrevisorn skall besluta om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Rapporterna skall offentliggöras. Revisionsberättelserna från redovisningsrevisionen skall fortlöpande överlämnas till regeringen och till styrelsen. Riksrevisorn skall besluta om den årliga revisionen (Årlig rapport) och överlämna denna till regeringen och till styrelsen. Riksrevisorn skall väljas på 7 år av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet och skall inte kunna omväljnas i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som skyddar innehavarens oberoende. Kvalificerade beslutsregler i riksdagen skall tillämpas för de undantagsfall då avsteg behöver göras från bestämmelserna om mandattidens längd för ämbetsinnehavaren. Riksrevisorn skall inte ingå i styrelsen.

Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen för riksdagens valperiod. Valbar skall vara riksdagsledamot och f.d. riksdagsledamot. Styrelsen skall ha 11 ledamöter och lika många suppleanter. Extra suppleanter bör utses om alla partigrupper över fyraprocentsspärren inte blir representerade i styrelsen. Suppleanterna skall ha yttranderätt och rätt att anmäla avvikande mening.



Styrelsen skall äga rätt att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, den årliga revisionen (Årlig rapport) och revisionen av Statens årsredovisning. Styrelsen skall yttra sig över granskningsplanen innan den fastställs av riksrevisorn, besluta om budgetframställan till riksdagen och fastställa myndighetens årsredovisning.

Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet genom att riksrevisorn för styrelsen föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna samt informerar om hur väl myndigheten följer den uppgjorda granskningsplanen. Styrelsen skall dock inte delta i själva revisionsprocessen och skall inte heller påverka inriktningen på granskningsarbetet. Styrelsen skall inte heller delta i utformningen av revisionsrapporterna. Den stora mängd revisionsrapporter som Riksrevisionen kommer att producera under ett verksamhetsår innebär att styrelsen måste koncentrera sig på mer övergripande frågor. Det förutsätts att uppdraget som ledamot i styrelsen skall ha en sådan omfattning att det kan förenas med ordinarie riksdagsarbete.

I riksdagen är det motionsrätt på skrivelserna och förslagen från styrelsen. Fackutskotten bereder ärendena. Därmed kan revisionsdebatter komma att äga rum med anledning av betänkanden från fackutskotten. Fackutskotten yttrar sig till finansutskottet när det gäller Årsredovisning för staten och den årliga rapporten. Fackutskotten förutsätts också i övrigt ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering av verksamheter inom utskottets beredningsområde.

Finansutskottet skall bereda rapporten över den årliga revisionen (Årlig rapport) och årsredovisningen från regeringen i ett sammanhang. Yttranden inhämtas från fackutskotten. Årsredovisningen skall remitteras till Riksrevisionen. I finansutskottets betänkande över årsredovisningen tas ställning till revisionens synpunkter, fackutskottens ställningstaganden och regeringens förklaringar med anledning av iakttagelserna.

Revisionsverksamheten skall vara lagreglerad, dvs. en revisionslag skall införas. I revisionslagen bör samlas övergripande bestämmelser om den statliga revisionen. Av revisionslagen skall framgå att Riksrevisionen ansvarar för den statliga revisionen i riket och att den är en myndighet under riksdagen. I lagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning och att myndigheten skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt. Det skall i lagen sägas att revisionsmyndigheten företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Lagen skall slå fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten, 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. Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skall finnas i lagen. I bestämmelserna skall också stadgas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under riksdagen och regeringen samt riksdagsförvaltningen, reviderar Regeringskansliet som myndighet. På motsvarande sätt som skedde när lagen (1996:1059) om statsbudgeten infördes bör en genomgång göras av de regelverk som reglerar den statliga revisionen i syfte att se vilka bestämmelser som är lämpliga att inordna i den nya lagen.

Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar skall gå direkt till regeringen (med kopia till berört fackutskott i riksdagen). De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten som undertecknas av riksrevisorn. Därefter blir rapporten offentlig. Riksrevisorn skall föredra den årliga rapporten för styrelsen. Styrelsen skall överlämna den årliga rapporten till riksdagen med egna kommentarer och eventuella förslag. Till styrelsens kommentarer och eventuella förslag kan fogas reservationer. Riksrevisorn skall överlämna den årliga rapporten till regeringen.

Rapporterna från effektivitetsrevisionen skall undertecknas av riksrevisorn, eller ansvarig avdelningschef, i enlighet med arbetsordningen i Riksrevisionen. Därefter blir rapporterna offentliga. Samtliga rapporter skall skickas av riksrevisorn till regeringen. Riksrevisorn skall föredra rapporterna i styrelsen, som skall ta ställning till om revisionsrapporterna skall leda till skrivelser med kommentarer eller förslag till riksdagen. Till styrelsens kommentarer och eventuella förslag kan fogas reservationer. Sannolikt kommer enbart de principiellt viktiga av effektivitetsrevisionens rapporter att bli aktuella.

Revisionsberättelsen över Statens årsredovisning undertecknas av riksrevisorn. Därefter blir berättelsen offentlig. Revisionsberättelsen skall skickas av riksrevisorn till regeringen. Riksrevisorn skall föredra revisionsberättelsen för styrelsen. Styrelsen skall överlämna berättelsen med egna kommentarer och eventuella förslag till riksdagen. Till styrelsens kommentarer kan fogas reservationer.

Styrelsen skall inte delta i revisionsprocessen, inte påverka inriktningen på revisionsprojekten och inte delta i utformningen av revisionsrapporterna. De ansvariga revisorerna skall själva utforma och självständigt ta ansvar för både slutsatser och förslag som genomförd revision aktualiserar.

Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet och hålla sig underrättad om verksamheten. Riksrevisorn underställer styrelsen granskningsplanen, och styrelsen yttrar sig över förslaget. Till yttrandet kan fogas avvikande meningar från styrelsens ledamöter. Riksrevisorn beslutar om och fastställer granskningsplanen.

Riksrevisorn föredrar för styrelsen förslag till budgetframställan till riksdagen. Styrelsen beslutar om budgetframställan. Styrelseledamot har rätt att foga reservation till budgetframställan.

Enligt Riksdagskommittén innebär förslaget att ett tydligt ansvarsutkrävande blir möjligt. Den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste således ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen. Emellertid kan det enligt Riksdagskommittén inte ställas garantier för att en person tillträder som inte uppfyller de högt ställda kraven. Detta innebär att möjligheterna att kunna ompröva ett fortsatt innehav av ämbetet bör övervägas. Lika väl som bestämmelser bör finnas i regeringsformen om val av riksrevisor bör det i grundlagen också finnas bestämmelser om förfaranden och beslutsregler som skall gälla när en riksrevisor skall skiljas från ämbetet.

Bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter skall kunna väcka frågan bör införas.

Frågan om krav på kvalificerad majoritet för riksdagsbeslutet bör prövas. Skälen för att en riksrevis-

sor skall skiljas från ämbetet skall vara av sådan natur att det är uppenbart för alla att innehavaren är olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. Här kan t.ex. en jämförelse göras med bestämmelserna om avsättning av riksbankschefen. Att skilja en riksrevisor från uppdraget bör dock vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen.

Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör enligt Riksdagskommittén regleras i regeringsformen, riksdagsordningen, en lag med instruktion för myndigheten samt en särskild revisionslag. Regeringsformen och riksdagsordningen skall innehålla bestämmelser om att revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet.

Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

Regeringen bör enligt förslaget tillsätta 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. I uppdraget bör ingå att utarbeta förslag till lag om den statliga revisionen. Utredningsarbetet bör bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att garantera den parlamentariska insynen i och inflytandet över ärendets fortsatta hantering. När det gäller förslag till grundlagsändringar bör regeringen lägga en proposition till riksdagen senast i december 2001. Vad gäller förslagen till lag om den statliga revisionen och instruktion för myndigheten bör regeringen återkomma till riksdagen i så god tid att den nya myndigheten kan bildas den 1 januari 2003. Regeringen bör också enligt förslaget låta utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten, vilket berör existerande myndigheter under såväl riksdagen som regeringen. Det är därför viktigt att man i utredningsarbetet utnyttjar sig av expertis från såväl Regeringskansliet som riksdagsförvaltningen och de berörda myndigheterna.

## FOTNOTER

---

- 1 Franke (2006), sid 4.
- 2 Ibid, sid 7.
- 3 Ibid, sid 11.
- 4 Borg (2006), sid 5.
- 5 Ibid.
- 6 Ibid, sid 2.
- 7 Ibid, sid 3.
- 8 Ibid, sid 9.
- 9 Ibid, sid 16.
- 10 Citat hämtat från broschyr, Riksrevisionen (2003).
- 11 RiR 2006:16.
- 12 RiR 2006:30.
- 13 Aktuellt (2006) med Mats Knutsson.
- 14 Efter intervju med Mikael Jonsson, Riksrevisionen.
- 15 Citat hämtat från Franke & Isaksson (2006).
- 16 Riksdagskommittén (1999), sid 7.
- 17 Ibid, sid 26.
- 18 Ibid, sid 10.
- 19 Enligt Martin Engman, Riksrevisionen.
- 20 Enligt Anders Isaksson och Henrik von Sydow.
- 21 Riksdagskommittén (1999), sid 10.
- 22 Ibid, sid 16.
- 23 Ibid, sid 17–19. Citatet är hämtat från Riksrevisionsverket (1998), sid 16.
- 24 Riksdagskommittén (1999), sid 18.
- 25 Ibid, sid 25.
- 26 Vilket är vad Isaksson och von Sydow säger.
- 27 Riksdagskommittén (1999), sid 20 .
- 28 Ibid, sid 36.
- 29 Ibid, sid 34.
- 30 Ibid, sid 30.
- 31 Ibid, sid 37; hela texten är intressant, se bilaga 1 i slutet av detta dokument.
- 32 Från sammanfattningen i förslaget (Riksdagskommittén 1999), sid 6.
- 33 Riksdagskommittén (1999), sid 38 (sista punkten).
- 34 Ibid, sid 40.
- 35 Ibid, sid 42.
- 36 Konstitutionsutskottet (2000), sid 9.
- 37 Ibid, sid 9.
- 38 Ibid, sid 10.
- 39 Ibid, sid 14.
- 40 Ibid, sid 17.
- 41 Ibid, sid 20.

## REFERENSER

---

Aktuellt (2006), Inslag om behandlingen av Riksrevisionens rapporter i riksdagen.

Reporter: Mats Knutsson. 29 november.

Borg, Henrik (2006), "Lagrådet : rättssäkerhetsgaranti eller ren formalitet?" Stockholm: Timbro (Uppdrag Sverige 2006:5).

Franke, Ulrik (2006), "Regeringen som inte visste att den var i minoritet : en genomgång av alla riksdagsbeslut som regeringen ignorerar". Stockholm: Timbro/Enpartistaten (Uppdrag Sverige 2006:2), <[www.enpartistaten.se/pdf/9175666146.pdf](http://www.enpartistaten.se/pdf/9175666146.pdf)>.

Franke, Ulrik & Isaksson, Anders (2006), "Kollegiet för sysselsättande av de arbetslösa : Riksrevisionen om arbetsmarknadspolitiken". Stockholm: Timbro (Rapport), se <[www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175666286.pdf](http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175666286.pdf)>.

Konstitutionsutskottet (2000), "Riksdagen och den statliga revisionen". Stockholm: Riksdagen, 26 oktober (Betänkande 2000/01 KU08), se <[www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok\\_id=GO01KU8&rm=2000/01&bet=KU8](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GO01KU8&rm=2000/01&bet=KU8)>.

Riksdagskommittén (1999), "Riksdagen och den statliga revisionen". Stockholm: Riksdagen (Förslag till riksdagen 1999/2000:RS1), se <[www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3451&dok\\_id=GNO4RS1&rm=1999/2000&bet=RS1](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3451&dok_id=GNO4RS1&rm=1999/2000&bet=RS1)>.

Riksrevisionen (2003), "Riksrevisionen : en ny myndighet under riksdagen". Stockholm, se <[www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage\\_\\_\\_717.aspx](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage___717.aspx)>.

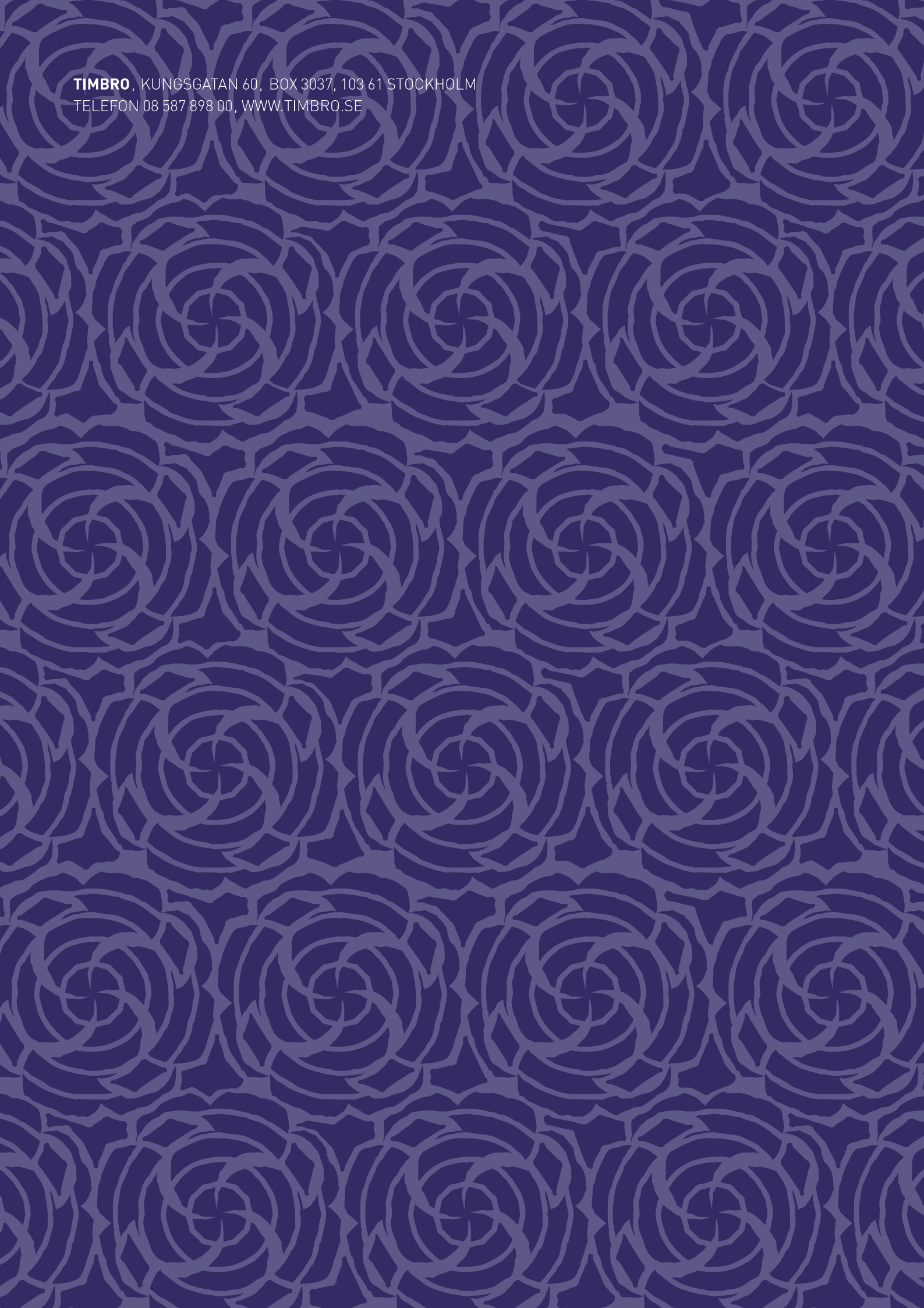
Riksrevisionsverket (1998), "Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv". Stockholm: Riksrevisionen (RRV 1998:63).

RiR 2006:16, "Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården". Stockholm: Riksrevisionen, <[www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage\\_\\_\\_555.aspx?publicationid=2040&order=ZmFsc2U=>](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage___555.aspx?publicationid=2040&order=ZmFsc2U=>)>.

RiR 2006:22, "Den offentliga arbetsförmedlingen". Stockholm: Riksrevisionen, se <[www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage\\_\\_\\_555.aspx?publicationid=2464&order=ZmFsc2U=>](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage___555.aspx?publicationid=2464&order=ZmFsc2U=>)>.

RiR 2006:30, "Socialförsäkringsförmåner till gravida : försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning". Stockholm: Riksrevisionen, se <[www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage\\_\\_\\_555.aspx?publicationid=2196&order=ZmFsc2U=>](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage___555.aspx?publicationid=2196&order=ZmFsc2U=>)>.

RiR 2007:31, "Bistånd genom budgetstöd : regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform". Stockholm: Riksrevisionen, <[www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage\\_\\_\\_555.aspx?publicationid=2511&order=ZmFsc2U=>](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage___555.aspx?publicationid=2511&order=ZmFsc2U=>)>.



**TIMBRO**, KUNGSGATAN 60, BOX 3037, 103 61 STOCKHOLM  
TELEFON 08 587 898 00, [WWW.TIMBRO.SE](http://WWW.TIMBRO.SE)