

■ Regeringsformen och den samtidiga reformen av Riksrevisionen

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG¹

Constitutional Reform and the Reorganization of the National Audit Office

The Committee on Constitutional Reform was appointed by the government to conduct a review of the Swedish Constitution. This article focuses on the Constitution's chapter on Parliamentary Control, i.e. instruments for monitoring government activities. The Committee's discussion of this topic was limited and produced no real suggestions for reform. However, the parliament initiated a parallel reform aimed at the reorganization of the Swedish National Audit Office. The issue was investigated and decided upon, and the consequences of the reform were subsequently evaluated. The article points out that this way of organizing constitutional change is atypical of Swedish constitutional policy. Moreover, the changes have had greater constitutional implications for Parliamentary Control than has the work of the Committee on Constitutional Reform.

Inledning

Samma dag som riksdagen 2010 debatterade och fattade beslut om att genomföra de vilande grundlagsförändringarna om att modernisera regeringsformen, så avgjordes även ett annat ärende som innebar justeringar i RF nämligen förändringar av Riksrevisionen (prot. 2010/11:20, 10 § respektive 11 §). Det rörde sig alltså om två parallella – och inbördes fristående – processer som landade i riksdagens kammare på samma dag. Det vilande förslaget innebar ändringar i RF angående Riksrevisionen, men utredningsarbetet hade inte utförts inom ramen för Grundlagsutredningen. Det kan tyckas märkligt att frågan om Riksrevisionens utformning och arbete inte hanterades inom ramen för det breda författningsarbete som en grundlagsutredning var tänkt att

1 Shirin Ahlbäck Öberg är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Jag vill tacka mina två granskare och mina kolleger i detta temanummer för bra synpunkter på tidigare utkast av detta bidrag. De ändringar i RF som diskuteras som en del av de ändringar som genomfördes återfinns i betänkande 2009/10: KU19 En reformerad grundlag och berör nuvarande 13 kap. 7-9 §. Ett anslag från Riksbankens jubileumsfond till projektet Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning.
E-post: shirin.ahlbäck@statsvet.uu.se

bedriva. Men observationen är betecknande för hur frågan om kontrollen av rikets styrelse och förvaltning hanterats i svensk politik.

Omstöpningsen av den statliga revisionsordningen under början av 2000-talet utgör en milstolpe i svensk författningspolitisk historia, utan att frågan för den skull har hanterats på det sätt som vi författningspolitiskt är vana vid. Det är nämligen unikt att en grundlagsreform initieras, utreds och avgörs i riksdagen (Ahlbäck 2001; Isberg 2003: 295). Sammantaget visar riksdagen musklerna i denna konstitutionella sidoprocess, och reformeringen av den statliga revisionen innebar kort sagt att den vid tiden sittande regeringen fick se sig besegrad. Den tidigare myndigheten Riksrevisionsverket (RRV) hade regeringen ju kunnat styra, man talade om verket som ett av regeringens stabsorgan. Genom att inrätta en ny revisionsmyndighet och placera den under riksdagen eliminerades i princip all möjlighet till politisk styrning från regeringen (Bull & Sterzel 2010: 314).

Tillkomsten och reformeringen av den statliga revisionen i Sverige är alltså en fråga som ledde till märkbara ändringar i regeringsformen, men som hanterades utanför den normala författningspolitiska arenan. Vad är det då som avgör om författningsfrågor behandlas inom ramen för traditionellt grundlagsarbete, och vilka som inte blir det? Frågan är väl värd att ställas för givet den normhierarki som finns inom de flesta demokratiska rättssystem så kräver ändringar av författningspolitisk karaktär mer diskussion och bredare arenor än andra typer av politiska frågor.

Vi vet från den förra författningsrevisionen som resulterade i en ny regeringsform 1974 att de frågor som Författningsutredningen och Grundlagberedningen framförallt uppehöll sig vid var frågor om politikens inflöde, dvs. hur det politiska beslutsfattandet skulle organiseras (Tarschys 2002: 31, 42). Diskussionerna rörde således valsystemets utformning, kammersystemet, folkomröstningsinstitutet och dylikt (se SOU 1963:16–17; SOU 1967:26; SOU 1972:15). Vad gällde förutsättningarna för genomförandet av politik var det däremot inte mycket som sades, och det är i efterhand slående hur lite man berörde förvaltningens roll och ställning (se Statsvetenskaplig tidskrift, 1976:1–69). Samma sak gäller den nyss avslutade Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 del 1 och 2). I det omfattande betänkandet är det återigen frågor som handlar om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdag och regering och så vidare som är uppe till diskussion. Frågor som har omedelbar bäring på partiernas möjligheter att erövra den politiska makten. Däremot saknas det ordentliga diskussioner som rör styrningen och kontrollen av den offentliga förvaltningen, dvs. den del som rör förvaltandet av denna makt trots att politikerna i den moderna välfärdsstaten av flera praktiska skäl tvingas till omfattande delegering av makt till såväl statliga som kommunala myndigheter och organ (Rothstein 2010: 11).

Ytterligare en förklaring till att den senaste Grundlagsutredningen (GLU) inte uppehöll sig vid frågor som rörde styrningen av myndigheter har att göra med flera utredningar redan presenterat betänkanden i frågan: Ansvarskommittén (SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*), Styretredningen (SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*) och Förvaltningskommittén (SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*). Grundlagsutredningen hänvisar också till pågående utredningar och konstaterar kort: ”Det pågående utredningsarbetet på detta område bör dock enligt vår mening inte nu föregripas genom

reglering i grundlag. Vi lämnar därför inte några förslag i denna del.” (SOU 2008:125:355). Det är i sammanhanget symptomatiskt att kapitel 11 om rättskipning efter revideringen av RF nu är mer omfattande än 12 kap. om förvaltningen. Men som Bull och Sterzel mycket riktigt konstaterar i sin författningskommentar så döljer sig viktiga konstitutionella frågor bakom de allmänt formulerade stadgandena i tolfte kapitlet om den statliga förvaltningen. Exempelvis innehåller stadgandet att statliga förvaltningsmyndigheter *lyder* under regeringen mer politik än vad som kanske kan utläsas av denna stillsamma formulering (Bull & Sterzel 2010: 31).

Nyss nämndes att Grundlagsutredningen hänförde frågorna om den statliga förvaltningen till pågående utredningar, och i mars 2010 la regeringen fram en separat förvaltningspolitisk proposition (prop. 2009/10:175). I denna proposition läggs emellertid inga förslag fram som rör någon grundlag, snarare skulle man kunna tolka det som att regeringens hållning är att ju mindre grundlagsstadganden på detta område desto bättre. De lagrum som propositionens förslag trots allt berör ligger långt ifrån våra grundlagar: lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara, lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Slutsatsen så här långt är att om man är intresserad av de författningspolitiska idéerna kring makt och ansvar i det politiska styrelseskicketets *utflödessida* får man alltså även denna gång rikta uppmärksamheten, inte till den vedertagna författningspolitiska arena som en grundlagsutredning utgör, utan till arenor där sådana diskussioner (lite mer inkognito) förs. Nu visade sig inte den förvaltningspolitiska propositionen ge någon vidare utdelning i så måtto, men som inledningsvis har klargjorts finns andra frågor som oavvisligen är av grundlagskaraktär. Granskningen och kontrollen av den offentliga verksamheten är en företeelse som rör det politiska systemets utflödessida. Hur man ska säkerställa att det verkställande ledet på ett rimligt vis genomför de politiska intentionerna är allt annat än på förhand givet, och hänger ihop med frågan om hur verksamheten ska styras. Möjligheterna att hålla ett vakande öga över den offentliga verksamheten måste också ses som en central del av styrelseskicket, eftersom det är i det verkställande ledet som maktutövandet gentemot enskilda faktiskt operationaliseras. Jag kommer därför i detta kapitel uppehålla mig vid regeringsformens trettonde (tidigare tolfte) kapitel som bär rubriken Kontrollmakten. Tyngdpunkten kommer att läggas på tillblivelsen och översynen av Riksrevisionen, eftersom det i reformeringen av denna del utspelade sig inget mindre än en regelrätt konstitutionell maktkamp mellan regering och riksdag. Avslutningsvis kommer jag emellertid också att kommentera de övriga kontrollinstitut som återfinns i RFs trettonde kapitel.

Granskningens organisation och innehåll

I en av de inledande paragraferna i RF slås fast att en av riksdagens tre huvuduppgifter är att granska rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4). Vilka möjligheter har då riksdagen att utöva denna granskning? Sedan reformen på 1970-talet innehåller vår regering

ingsform ett helt kapitel med rubriken *Kontrollmakten*. Detta i kombination med att det av samma regeringsform framgår att det är en huvuduppgift för riksdagen att granska den verkställande makten skulle kunna vittna om att kontroll och granskning av den offentliga förvaltningen ses som en central uppgift i vårt styrelseskick. Mycket riktigt finns det formellt sett flera möjligheter för enskilda medborgare, riksdag såväl som regering att kontrollera den verksamhet som förvaltningen bedriver. Den svenska författningen ger oss inte bara förutsättningar att utöva kontroll genom till exempel offentlighetsprincipen, utan grundlagen föreskriver i just det trettonde kapitlet om vissa speciella institutioner med uppgift att granska förvaltningens arbete.² Detta innebär, enkelt uttryckt, att förutom de möjligheter att kontrollera regering och statsförvaltning som är inbyggda i parlamentarismen, kan riksdagen således utöva kontroll över både regering och statsförvaltning genom de sex (tidigare sju) kontrollinstitut som finns föreskrivna i regeringsformen (RF 13 kap.): konstitutionsutskottet (KU), statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaring, interpellations- och frågeinstitutet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.³ Vid en noggrannare genomgång av dessa institut är det svårt att urskilja någon medveten tanke vad gäller institutens målgrupp och granskningsmandat.⁴ Skarp kritik har mycket riktigt riktats mot den osammanhängande utformningen av kontrollmakten. Kritiken går i korthet ut på att det kapitel i vår regeringsform som reglerar kontrollmakten inte grundar sig på någon helhetssyn på de funktioner som det är fråga om, och att de ansvariga politikerna inför författningsreformen på 1970-talet alltså inte lade ned vare sig tankemöda eller intresse i denna del.

Vid ett närmare studium av 12 kap. finner man en kontinuitet med den äldre författningen sådan den kom att tillämpas i praxis, som är kanske mer påtaglig än inom något annat kapitel i författningen. [...] Viljan till nyskapande var ringa, intresset för enskildheterna ännu mindre. Någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet förekommer inte i förarbetena. (Sterzel 1988: 677)

Med andra ord var det så att flera av kontrollinstrumenten – KU:s granskning, interpellationer och frågor, riksdagens ombudsmän och dåvarande riksdagens revisorer – ärvdes rakt av från den gamla regeringsformen som ju byggde på principen om makt-delning. Kodifieringen av parlamentarism föranledde alltså inte författningsfäderna att tänka nytt vad gäller kontrollmaktens utformning. Sammanfattningsvis konstaterar Sterzel att intrycket närmast är att man samlat upp och fört samman en del institut som ”blivit över” och som i någon ibland minimal mening har koppling till ”kontroll” (Sterzel 2008: 253; Bremdal 2011). Sterzel går till och med så långt att han i annat sammanhang anför att alla de institut som finns samlade i kontrollmaktskapitlet utan problem skulle kunna föras över till andra kapitel i RF (2009: 353).

2 Offentlighetsprincipens rättsregler återfinns främst i RF 2 kap. 1 § samt TF 2 kap.

3 Tidigare föreskrevs även åtal mot justitieråd och regeringsråd i detta kapitel, men denna del har nu flyttats till RF:s 11 kap. Sedan 1 januari 2011 benämns de högsta domarna i både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen justitieråd.

4 För en kritisk granskning av varje institut se Ahlbäck Öberg 2010; jfr Bremdal 2011.

Även Grundlagsutredningen beskriver kapitlet om kontrollmakten som ganska spretigt (SOU 2008:125: 279): ”Kontrollmakten är ingen sammanhängande helhet utan består av ett antal regler med vissa beröringspunkter.” Efter att ha gått igenom de olika instrumenten för kontroll avslutar emellertid utredningen med att konstatera (ibid.: 286):

Enligt vår mening finns det i övrigt inte anledning att föreslå några förändringar av den grundläggande strukturen när det gäller de olika kontrollmedlen i 12 kap. regeringsformen. *Systemet med parlamentariska kontrollmedel och politiskt oberoende kontrollmedel har enligt vår mening i allt väsentligt fungerat väl.* (min kursiv)

Vare sig den ganska oöverbäddade tillkomsten av ett kontrollmaktskapitel eller kritiken av detta kapitel hade alltså gjort något intryck (bortsett från marginella justeringar som rörde KUs möjligheter att få ut andra handlingar än protokoll från regeringskansliet samt flyttandet av paragrafen om åtal mot justitieråd till annat kapitel (se not 3)). I sitt slutbetänkande anför utredningen helt enkelt att ”[d]et finns inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten” (SOU 2008:125: 286). Detta blir också den syn som präglar den efterföljande propositionen: ”Regeringsformens system med de olika kontrollmedlen har i allt väsentligt fungerat väl. Det saknas därför anledning att göra några mer genomgripande förändringar av den grundläggande strukturen i bestämmelserna om kontrollmakten.” (prop. 2009/10:80: 112).

För fullständighetens skull ska dock här påpekas att på en punkt – utanför själva kontrollmaktskapitlet i RF – bidrar Grundlagsutredningen till en förändring av riksdagens kontroll av rikets styrelse och förvaltning, och det rör utskottens roll vad gäller uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut, som 2010 får en egen ny paragraf i regeringsformen. Skyldigheten för utskotten att granska implementeringen av fattade beslut skrevs in i Riksdagsordningen under 1990-talet, men lyftes nu alltså upp av Grundlagsutredningen i regeringsformen. Man kan i utredningens hantering av frågan skönja en viss ambivalens vad gäller frågans etikettering och paragrafens tillhörighet. Det blev en kompromiss mellan två tänkbara varianter: Själva lagtexten infogades i RFs kapitel om riksdagens arbete (4 kap. ”8 § Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde”), men i Grundlagsutredningens betänkande behandlas frågan i kapitlet om kontrollmakten (SOU 2008:125, kapitel 19 *Riksdagens kontrollmakt*) (se Tarschys 2002 angående frågans tidigare utveckling). Denna hantering är i sig ett kvitto på det egentliga behovet av att i sin helhet reda ut innebörden och innehållet av kontrollmaktskapitlet i RF. Den styvmoderliga behandlingen av kontrollmaktskapitlet, både då det infördes i RF 1974 och sedermera i samband med revisionen av RF år 2010, utgör dock en viktig bakgrund och kontrast till den författningspolitiska maktkamp som illustreras av reformeringen och översynen av den statliga revisionen. Det är denna politiska strid med konstitutionella förtecken som jag nu kommer att redogöra för.

En ny statlig revision

Av kontrollmaktsskapitlets bestämmelser var det alltså endast 7 § om den statliga revisionen som ändrats sedan 1975. Sett i ett längre historiskt perspektiv var reformeringen av den statliga revisionen en förändring av en märkvärdigt långlivad kontrollapparat som upprättades genom 1809 års regeringsform (Isberg 2003: 247). Denna förändring var dock inte lättvunnen. Alltsedan 1990-talet har frågan om den statliga revisionens organisation stötts och blötts utan att det fanns några tecken på verklig förändringsvilja i något politiskt läger (se t.ex. 1993/94:TK1 och Riksdagens revisionsutredning 1997-10-10). Revisionsfrågan behandlades i tre olika riksdagsinterna utredningar (Riksdagsutredningen, Riksdagens revisionsutredning och Riksdagskommittén), men först i den tredje – år 2000 – kom man fram till ett avslut. Riksdagskommittén presenterade då sitt betänkande *Riksdagen och den statliga revisionen* till Riksdagsstyrelsen, och det var radikala förändringar av revisionsordningen i Sverige som föreslogs (Riksdagen och den statliga revisionen 2000-06-13).⁵ Det i sammanhanget intressanta är att denna författningsförändring uteslutande var initierad av riksdagen, inte av regeringen som är det brukliga i författningsfrågor. Det var alltså inte på den då socialdemokratiska regeringens initiativ som en utredning tillsattes, för att sedan efter en sedvanlig remissrunda och breda partipolitiska överenskommelser resultera i en proposition. Tvärtom var det så att regeringspartiet var *emot* en förändring av den dåvarande revisionsordningen (se nedan) men genom Riksdagskommittén formulerades alltså ett reformförslag som samtliga övriga partier ställde sig bakom (inklusive regeringens stödpartier (v) och (mp)). Detta innebar att det radikala förslaget hade majoritet i riksdagen även utan regeringspartiets stöd (s-företrädarna reserverade sig mot kommitténs förslag), vilket i dessa sammanhang är unikt.

Kraftmätningen mellan regering och riksdag framträder här således klart. Ett framträdande drag vad gäller författningspolitiken är att partierna ofta bedriver intressepolitik. Som Isberg mycket riktigt påpekar tenderar de politiska partierna att inta ståndpunkter som kortsiktigt gynnar deras parlamentariska ställning och/eller missgynnar motståndarens, vilket särskilt tydligt manifesteras i fråga om valsystemets utformning (Isberg 2003: 297; jfr von Sydow 1989: 315). Här skulle det kunna förstås som att oppositionen vill försvaga regeringspartiets ställning genom att beröva regeringen dess revisionsorgan, vilket skulle kunna förklara varför så olika partier som Vänsterpartiet och Moderaterna kunde enas om beslutet. Socialdemokraterna som satt i regeringsställning – och som historiskt sett innehaft regeringsmakten under lång tid – ville inte förlora den utredningsresurs som man de facto betraktade RRV som. Det tillhör nämligen också saken att regeringen förhöll sig till sitt revisionsorgan som om det var ett utredningsorgan, dvs. många regeringsuppdrag lades ut på RRV – en verksamhet som förstas konkurrerade med den egeninitierade revisionella verksamheten (Ahlbäck 1999: 264). I debatten förde (s) fram att man var motståndare till en oberoende revision, eftersom man därigenom avhände sig makt från politikerna till

5 Riksdagskommittén (bestående av 10 riksdagsledamöter) var uppdelad i fyra referensgrupper bemannade av riksdagsledamöter som hanterade var sin delfråga. Kopplad till varje referensgrupp fanns även en expertgrupp, och jag satt som expert i den del av Riksdagskommittén (III) som behandlade Uppföljning, utvärdering och revision.

experterna (maktindelning) – att den oberoende revisionen var uttryck för ett ämbetsmannaprojekt. I realiteten var det aldrig tal om att lägga någon beslutandemakt hos revisionsorganet, utan oberoendet handlade istället om att granskningar skulle kunna genomföras utan politiska hänsyn.

Sverige hade alltså länge levt med en revisionsordning som snarare bygger på oreflekterade enskilda beslut än på ett principiellt ställningstagande. Den statliga revisionen utgjordes fram till 2003 av en resursmässigt svag men grundlagsreglerad riksdagsrevision bestående av valda politiker (Riksdagens revisorer), och en resursstarkare men konstitutionellt svagt förankrad revision under regeringen (Riksrevisionsverket [RRV]). Vad är det då som är så brännande med den statliga revisionen att verksamheten förtjänar konstitutionell uppmärksamhet? Revisionen ska på eget initiativ ägna sig åt återkommande och närgående granskning av *hela* statsförvaltningen. De flesta associerar till årlig revision (siffergranskning) då man diskuterar revisionens ställning, men den statliga revisionen innefattar även effektivitetsrevision (även kallad förvaltningsrevision). Det senare accentuerar att revisionen även har ett kunskapsförmedlande uppdrag, där revisionsorganen saknar egna möjligheter att utfärda sanktioner mot myndigheter som inte sköter sina åligganden. Att producera och förmedla kunskap om hur förvaltningen sköter sina uppgifter är dock inget politiskt neutralt företag, eftersom det får stora konsekvenser för de styrandes politiska trovärdighet om den förda politiken framställs som en framgång eller ett misslyckande. I sitt arbete balanserar således även opolitiska granskare på en knivsegg: deras rapporter kommer antingen att bekräfta det politiska ledarskapets duglighet eller blottlägga dess politiska misslyckanden. Sanningssägar i det politiska systemet kräver därmed oberoende i det granskande arbetet, vilket säkerställs genom konstitutionellt skydd, tillräckliga resurser och anställningstrygghet för ledningen. Så var inte fallet i den tidigare svenska modellen. RRVs verksamhet var exempelvis inte reglerad i grundlag, ett förhållande som inte enbart skilde RRV från riksdagsrevisorerna utan även utgjorde ett undantag bland medlemsländerna i Europeiska unionen. Denna institutionella otrygghet kunde medföra att RRV årligen var tvunget att underordna sig en budgetprövning hos Finansdepartementet, och regeringen kunde med ett pennstreck förändra förutsättningarna för RRV. Ett sådant inbyggt beroendeförhållande och osäkerhetsmoment kan verka förödande för en granskare. Verket kunde under ekonomiskt svåra tider mycket väl få se sin verksamhet kraftigt nedskuren eller ändrad. Ytterligare ett problem med den gamla konstruktionen var att det förelåg en risk för att RRV underordnade sig även outtalade resultatkrav från regeringskansliet (Ahlbäck 1999: 267ff). Vad gäller ledningens anställningstrygghet talade turena kring den dåvarande generaldirektören Inga-Britt Ahlenius förordnande under sommaren och hösten 1999 sitt tydliga språk. När det hettade till som värst mellan finansministern och RRVs generaldirektör framkom det att förespeglingen om RRV som det oberoende revisionsorganet i vårt styrelseskick var en produkt av regeringskansliets retorik (se den dåvarande myndighetsinstruktionen, SFS 1998:418, 2 §) och RRVs önsketänkande (Riksrevisionsverket 1998).

Riksdagens revisorer var visserligen grundlagsskyddade, men de parlamentariska revisorernas oberoende kunde ifrågasättas av att de var partipolitiker och att revisionsrapporterna i värsta fall framarbetats utifrån sedvanliga partipolitiska hänsyn.

Riksdagsrevisorerna eftersträvade visserligen ofta enighet kring sina rapporter, men i de fall rapporterna översändes till berört utskott för riksdagsbehandling har den parlamentariska logiken mellan majoritet och opposition ändå slagit igenom. Ett huvudproblem var också att riksdagen uppvisade ett förbluffande ointresse för det egna revisionsorganets arbete (Ahlbäck 1999: 273ff).

Mot denna bakgrund förslog Riksdagskommittén år 2000 att den statliga revisionsverksamheten skulle underställas riksdagen i en ny myndighet med namnet Riksrevisionen. Verksamheten skulle grundlagsskyddas och Riksrevisionen skulle i internationella sammanhang representera Sverige som *Supreme Audit Institution*. Vidare föreslog man att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av en riksrevisor som förordnades för sex–sju år, utan möjlighet till förlängning, och riksrevisorn skulle utses av Konstitutionsutskottet. Kommittén talade också om att tillgodose ”riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten” genom att den även skulle ha ett parlamentariskt sammansatt organ. Detta organ, som sedermera kom att kallas styrelse, skulle ha rätt att lägga förslag till riksdagen med anledning av revisionsrapporterna. Däremot skulle parlamentarikerna inte ha något inflytande i själva granskningsarbetet. Denna modell är att betrakta som en politisk kompromiss, där riksdagsledamöterna i kommittén haft svårt att släppa taget från revisionen. En i internationell jämförelse vanligare ordning är att det inom parlamentet internt inrättas ett särskilt revisionsutskott för att ta emot revisionsorganets rapporter. I dessa utskott har sedan de folkvalda full frihet att besluta om granskningens iakttagelser ska leda till någon åtgärd. Men man kan ändå sammanfattningsvis säga att riksdagskommitténs förslag vad gäller den nya revisionsordningen för svenska förhållanden var ovanligt principiellt hållen, och man mejslade ut den nya institutionen med en för svenska parlamentariker ovanligt hög precision (Ahlbäck 2001).

Vägen från Riksdagskommitténs förslag till riksdagens beslut var emellertid inte problemfri. Tre av kommitténs ledamöter (alla s) reserverade sig och ville behålla den dåvarande ordningen med Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksdagsstyrelsen beslutade i juli 2000 i enlighet med Riksdagskommitténs förslag, och även i riksdagsstyrelsen fanns en reservation (s). Ärendet överlämnades sedermera till riksdagen för beredning i Konstitutionsutskottet. KU skickade förslaget på remiss till ett trettiotal myndigheter och organisationer, och när ärendet skulle beredas fanns förutom remissvaren, ett yttrande från Finansutskottet samt tre kommittémotioner som väckts med anledning av förslaget. I den socialdemokratiska motionen yrkades på avslag på förslaget och man vidhöll den ståndpunkt som partiets representanter intagit i kommittén (mot. 2000/01:K324). Bl.a. efterlyste man en ny översyn av den statliga revisionen där några viktiga utgångspunkter borde vara att revisionen ska bedrivas professionellt och oberoende av *en myndighet underställd regeringen*. Det är ingen tvekan om att (s) ville bevara RRV som en resurs för regeringen. Vänsterpartiet yrkade på att ytterligare en utredning skulle tillsättas (sic!) för att med nya utgångspunkter analysera den statliga revisionen (mot. 2000/01:K2). Miljöpartiet ville att samtliga riksdagspartier skulle garanteras representation i Riksrevisionens styrelse (mot. 2000/01:K1). Här kan tilläggas att Finansutskottet i sitt yttrande ställde sig med vissa förtydliganden bakom Riksdagskommitténs förslag. Finansutskottet ansåg att det principiellt var rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet och framhöll vär-

det av en stark och oberoende revision. Även till detta yttrande fanns en avvikande mening (s) och ett särskilt yttrande (v) tillfogat (2000/01:FiU2y, daterat 26 oktober 2000).

Eftersom socialdemokraterna in i det sista motsatte sig kommitténs och därmed Riksdagsstyrelsens förslag var det många som inte förväntade sig att en förändring faktiskt skulle komma till stånd. Det visar sig emellertid att (s) på upploppet var villigt att kompromissa. Efter remissbehandling och beredning kunde Konstitutionsutskottet i december 2000 fatta ett enigt beslut om inrättandet av en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga årliga revisionen och effektivitetsrevisionen (2000/01:KU8, daterat 5 december 2000).⁶ Riksdagen följde sedermera KUs förslag, och i riksdagsdebatten anfördes bl.a. det önskvärda i bred uppslutning i frågor av författningspolitisk karaktär (prot. 2000/01:47, 18 §, 15 december 2000). I egentlig mening hade socialdemokraterna emellertid inget val. Det intressanta med denna reform är ju just att den var riksdagsinitierad, och Riksdagsstyrelsens förslag om en ny revisionsordning hade majoritet oavsett om regeringspartiet ställde sig bakom det eller ej.

Riksdagens beslut om en ny statlig revision innebar att Sverige sommaren 2003 fick en ny sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. I beslutet låg även att verksamheten skulle vara reglerad i regeringsformen, varför revisionen genom RF 12:7 fick det konstitutionella skydd verksamheten kräver. Eftersom riksdagsbeslutet i slutändan blev en kompromiss föreslog Konstitutionsutskottet i några avseenden andra lösningar än de Riksdagskommittén föreslagit. Bl.a. förordas att styrelsen för den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skulle ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier representerades med ordinarie ledamöter. Vidare föreslog utskottet att den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skulle ledas av *tre* personer i stället för av en enda riksrevisor. Dessa riksrevisorer väljs av riksdagen efter förslag av Konstitutionsutskottet, och mandatperioden är sex eller sju år utan möjlighet till omval. Riksdagen uttryckte särskilt att den nya revisionsmyndigheten skulle uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, dvs. revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser (2000/01:KU8; jfr Ahlbäck 1999: 94).

Det ska här tilläggas att regeringen i december 2001 – ett år efter riksdagsbeslutet – överlämnade sin proposition *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen* till riksdagen. Propositionen baserades på en departementspromemoria med samma titel (Ds 2001:11). I propositionen behandlades de ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras.

En annan intressant sak i sammanhanget – bortsett från den ovanliga processen – är att beslutet representerade något nytt för svensk del vad gäller beredskapen och därmed förmågan att resonera principiellt kring frågor om utformningen av institutioner som rör styrelseskickets utflödessida. En radikal förändring innebär emellertid

6 Så sent som i slutet av oktober 2000 så anmälde (s) avvikande mening i Finansutskottets yttrande till KU angående en reformering av den statliga revisionen. Av antalet gånger (6) som frågan sedan är uppe till beredning i KU förstår man att pressen ökade mot regeringspartiet att acceptera något slags kompromiss (beredningsdatum; 10 oktober, 7, 9, 16, 21 och 23 november; betänkandet justerades den 5 december).

inte med nödvändighet att alla tidigare problem är lösta, eller att nya problem inte uppstår. Riksdagen utfärdade efter fyra år direktiv för uppföljning av riksrevisionsreformen (dnr 019-2470-06/07, 20070418), och den parlamentariska utredningens uppgift var att gå igenom hur reformen rent praktiskt fallit ut och att ta ställning till om det krävdes ytterligare åtgärder för att utveckla och stärka reformen. Det är till denna uppföljning vi nu ska rikta vår uppmärksamhet.

Uppföljningen av riksrevisionsreformen

Fyra år efter att den nya revisionsmyndigheten hade inrättats tillsatte riksdagen alltså återigen en egen parlamentarisk utredning, denna gång för att följa upp riksrevisionsreformen (Riksrevisionsutredningen). Utredningen bestod av ordföranden Elisabeth Svantesson (m) och åtta andra riksdagsledamöter. Utredningen pågick under två år (våren 2007 – våren 2009). Denna uppföljning löpte således i stora delar parallellt med Grundlagsutredningens avslutande arbete. Uppdraget var visserligen brett, men de frågor som preciseras i direktivet rörde utvärdering av om det fungerade att utöva ett samlat ledarskap med tre riksrevisorer, utredningen skulle också pröva styrelsens roll och analysera riksdagens mottagande av Riksrevisionens rapporter.

Utredningens arbete delades upp i två delar. I det första delbetänkandet la man fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande hanteringen av effektivitetsrevisionens granskningar, arbetet i Riksrevisionens styrelse och i riksdagen med revisionsfrågorna samt regeringens rapportering till riksdagen. Från början hade Riksrevisionen skickat rapporterna från effektivitetsrevisionen både till regeringen och riksdagen, vilket utredningen menade skapade onödigt merarbete. Av betänkandet framgår att Riksrevisionens styrelse har skickat fler rapporter till riksdag och regering än vad reformmakarna hade räknat med (2008/09:URF1: 49), och man föreslår därför att riksdagen och utskotten – inte någon styrelse – bör ges huvudansvaret för att ta ställning till Riksrevisionens effektivitetsgranskningar, och att Riksrevisionen bör överlämna dessa granskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande. Förslaget innebär alltså att riksrevisorerna fortsättningsvis inte skulle lämna några granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen direkt till regeringen.

Ett förslag som väckte mer uppmärksamhet innebar i egentlig mening ett upphävande av en av de politiska kompromisser som möjliggjorde för (s) att ställa sig bakom revisionsreformen till att börja med, nämligen inrättandet och utformningen av styrelsen. Riksrevisionsutredningen föreslår nämligen nu att styrelsen vid Riksrevisionen i sin nuvarande form ska avskaffas och ersättas med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Formellt sett motiveras detta med att överlåta ledningen till riksrevisorerna bättre överensstämmer med den ledningsform som gäller för enrådhetsverk som lyder under regeringen (2009/10:RS4, 36ff). Motivet till denna förändring bottnade nog även i att man upplevde att tidiga farhågor hade besannats om att styrelsen skulle bli ett filter som hindrade Riksrevisionens rapporter från att nå utskotten (prot. 2009/10:20, 4 §). Det föreslagna rådets uppgift skulle bli att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet skulle däremot inte få några beslutande upp-

gifter. Det ska väljas av riksdagen och bestå av (endast) en representant för varje partigrupp i riksdagen.

Det har under utredningsarbetet även funnits tydliga belägg på att det tredelade ledarskapet inte fungerat (2008/09:URF1: 73ff; Bringselius 2008). Utredningen skriver exempelvis:

De första externa tecknen på att det skulle finnas problem i Riksrevisionens ledningsorganisation framkom i en attitydundersökning som genomfördes bland personalen under våren 2004. Undersökningen, som genomfördes av Sifo, behandlade bl.a. ledningsfrågor. Den sammanfattande analysen visade att framförallt lednings- och styrningsfrågor fick otillfredsställande värden. Av undersökningen framgår att ”förtroendet för ledningen är mycket lågt och att de anställda i låg utsträckning känner förståelse för de beslut som fattas av 3R” (riksrevisorerna). [...] Attitydmätningen följdes upp i en ny mätning år 2005 som gav ett likartat resultat i fråga om lednings- och styrfrågorna – skillnaderna mellan undersökningsresultaten är marginella. (2008/09:URF1: 75f)

Att förtroendet för de tre riksrevisorerna var lågt bland medarbetarna framgick av de återopade medarbetarenkäter som Riksrevisionen beställt av Sifo och ZonderaCom, med otillfredsställande värden avser utredningen riktigt låga värden vad gäller förtroendet för riksrevisorerna (tabell 1).

I utredningens direktiv ingick att utredningen skulle utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller, och att utredningen också skulle analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen. Dessutom skulle man belysa vilka för- och nackdelar som konstruktionen med tredelat ledarskap ger samt bedöma förutsättningarna för att planera och genomföra verksamheten i ett långsiktigt perspektiv när täta byten sker i myndighetens ledning. Trots dessa explicita direktiv vad gäller myndighetens ledning, och trots att det tydligt under utredningsarbetet framkom att det fanns stora problem internt med det tredelade ledarskapet så lägger utredningen inte några riktiga förslag i denna del. Utredningen konstaterar exempelvis: ”Den nuvarande tredelningen har skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida har systemet med den tredelade ledningen inte i alla delar fungerat enligt intentionerna

Tabell 1. Andel respondenter som instämmer helt eller delvis i följande påstående (värdena 4–5, på en skala 1–5 där 5 är det mest positiva värdet) (procent).

	År		
	2004	2005	2008
Förtroende för riksrevisorerna	22 %	24 %	22 %

Källa: Bringselius 2008 som refererar medarbetarundersökningar vid Riksrevisionen genomförda av Sifo Research & Consulting (2004; 2005) och ZonderaCom (2008). Svarsfrekvens 2004: 93 %, 2005 och 2008: 89 %.

bakom reformen.” (2009/10:RS4, 114). Motivet till att man väljer att inte föreslå några genomgripande förändringar anges vara att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor vid den tiden suttit en hel sjuårig mandatperiod, vilket gjorde att utredningen upplevde att det var för tidigt att föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen (ibid.).

Utöver det som skrivs kan man också rent politiskt förstå varför utredningen ligger lågt. På denna punkt var framförallt (s) inte berett att ändra sig, för även det tredelade ledarskapet var ju en kompromissprodukt för att få med (s) på revisionsreformen år 2000 och nu hade man i denna uppföljning redan offrat en annan kompromiss, nämligen den om styrelsens roll och sammansättning. Från (s)-håll var man alltså inte beredd att även lämna idén med de tre riksrevisorerna (telefonintervju med utredningens biträdande sekreterare Strand 20110512).

Det enda förslag som kommer ut i denna del från Riksrevisionsutredningen är att den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Men sammantaget är det slående att utredningen väljer att väja på den punkt – myndighetens ledning – som de fackliga organisationerna och medarbetarna i övrigt menar utgör ett huvudproblem för Riksrevisionens funktionssätt. Enligt utredningens ordförande Elisabeth Svantesson (m) stod det emellertid tidigt klart att det inte fanns någon samsyn mellan partierna angående frågan att gå från tre riksrevisor till en. Där emot blev man överens om att en av de tre riksrevisorerna skulle få ett utökat administrativt ansvar (telefonintervjuer Svantesson 20110510 och Strand 20110512). Ovanstående var alltså de saker som utredningen tog upp till diskussion i sitt första betänkande. Tilläggas kan att Riksrevisionen i sitt remissyttrande över Riksrevisionsutredningens första betänkande anför att man från deras håll menar att en lösning med en riksrevisor är att föredra framför den föreslagna ordningen med en ”chefsriksrevisor” (Riksrevisionen 2009a). Sammantaget kan vi redan här konstatera att förslagen om Riksrevisionens styrelse skulle komma att innebära ändringar i regeringsformen, men innan vi ger oss i kast med riksdagsbehandlingen ska också slutbetänkandets förslag redovisas.

I slutbetänkandet (2008/09:URF3) lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Dessutom behandlas Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport och hanteringen av Årsredovisning för staten. Jag kommer inte att redogöra för alla delar här, utan fokusera på det som kom att bli politiskt brännbart. Det slående i slutbetänkandet är nämligen hur de tre riksrevisorernas omtolkning av vad som utgör effektivitetsrevision av utredningen uppfattas som en av reformmakarna icke-önskad insnävning av uppdraget. Utredningen konstaterar, utifrån de kartläggningar och analyser som genomförts, att Riksrevisionens effektivitetsrevision under perioden 2003–2007 huvudsakligen varit inriktad på granskning av regelefterlevnad. Samtidigt har den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen – som manifesteras i granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse – varit relativt liten (ibid.: 10; jfr Akadimirapport 2008:1; Pollitt & Summa 1999: 2ff). Utredningen slår fast att denna nya och snävare inriktning av effektivitetsrevisionen inte efterfrågades i reformeringen av den statliga revisionen:

Varken i riksdagens riktlinjer eller beslut om Riksrevisionsreformen (1999/2000:RS1, 2000/01:KU8) eller i andra förarbeten finns något som indikerar att riksdagen förväntade sig en annan inriktning av effektivitetsrevisionen än den som gällde före reformen. Detta får tolkas som att det var så självklart att verksamheten skulle fortsätta med samma inriktning som tidigare och i enlighet med den professionella tradition som utvecklats under flera årtionden att det inte ens behövde uttalas. (2008/09:URF3: 23)

Så tydliga tillrättavisningar vad gäller det professionella innehållet i en myndighets verksamhet är högst ovanligt. Vi ska här hålla i minnet att beslutet bakom riksrevisionsreformen handlade om de yttre betingelserna för den statliga revisionen. Genom reformen underställdes revisionen riksdagen istället för regeringen, dvs. granskarna var nu inte längre försatta i en situation där de skulle granska den verksamhet vars huvudman – regeringen – även var granskarnas egen huvudman. Reformen innebar också att verksamheten grundlagsfästes, och därmed på ett annat sätt än tidigare tillförsäkrades tillräckligt med resurser, och i reformen ingick också att ledningen garanterades anställningstrygghet. Däremot förutsatte man i reformen att den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen även fortsättningsvis skulle bedrivas i enlighet med de professionella normer som över tid utvecklats i dialog med forskning på området samt i samarbete med systerorganisationer i andra länder (se exempelvis INTO-SAI 2004).

Riksrevisionsutredningen föreslår som en följd av ovanstående kritik att det i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. skrivs in i 4 § vad som exakt avses med effektivitetsrevision: ”Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.” Detta förslag antogs av KU och denna ovanliga precisering i lag av en professionell domän har nu vunnit laga kraft. Riksrevisionen invände mycket kraftfullt mot denna precisering i sitt remissyttrande över utredningens slutbetänkande (Riksrevisionen 2009b), och enligt utredningens sekretariat gick riksrevisorerna även långt för att stoppa ändringen i revisionslagen (telefonintervju Strand 20110512). Av riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen framgår exempelvis att riksrevisorerna Eva Lindström och Claes Norgren framförde sina synpunkter på de båda utredningsbetänkandena vid styrelsens sammanträde den 23 september 2009 (2009/10:RS4). Till detta kommer att ledamöterna i Riksrevisionens styrelse Flyborg (fp) och Pålsson (m) reserverade sig mot utredningens förslag i denna del (vilket redovisas nedan). Det ska här tilläggas att den mistroendeklyfta mellan ledning och medarbetare på Riksrevisionen som de tidigare redovisade medarbetarundersökningarna vittnar om, till mycket stor del tycks hänga ihop med att ledningen, med mycket liten egen erfarenhet av revision, utan förankring hos personalen har velat diktera det professionella innehållet (metoden) i framförallt effektivitetsrevisionens granskningar (Bringselius 2008; Ahlbäck Öberg & Bringselius 2010).

Riksdagspartiernas enighet bakom Riksrevisionsutredningens slutsatser var betydligt större än vad som var fallet inför reformen av den statliga revisionen år 2000. Av utredningstexterna och kammardebatten kan man utläsa att samsynen mellan de bor-

gerliga allianspartierna och oppositionen var stor vad gäller omvandlingen av styrelsen till parlamentariskt råd, vidgandet av effektivitetsrevisionens angreppssätt, avrapporteringen till riksdagen, införandet av det administrativa ansvaret för en av de tre riksrevisorerna m.m. (prot. 2009/10:127, 4 §). Den enda krusning som kan avläsas är två särskilda yttranden som tillfogats Riksrevisionsutredningens första betänkande (2008/09:URF1). Det ena som oppositionspartierna ((s), (v) och (mp)) står bakom förordar en mer proportionell representation i det parlamentariska rådet. Det andra yttrandet är författat av (kd)-ledamoten Ingvar Svensson som förespråkar en särskild revisionsnämnd i riksdagen dit rapporterna borde ställas (snarare än till fackutskottet), samt ett annat tillsättningsförfarande för den riksrevisor som ska ha administrativt ansvar. I telefonintervju med utredningens ordförande Elisabeth Svantesson (m) framkommer att man i utredningen tidigt var överens om att styrelsen skulle ersättas av ett parlamentariskt råd, och att det inte var någon omfattande diskussion om detta. Däremot fördes det inom utredningen en stor debatt om huruvida Riksrevisionens rapporter skulle tillställas en särskild revisionsnämnd eller till de reguljära fackutskottet (telefonintervju Svantesson 20110510). I korthet kan sägas att de nyss nämnda yttrandena inte fick någon betydelse i den fortsatta behandlingen av frågan i riksdagen. I kammardebatten anför (kd)-ledamoten Ingvar Svensson att "... jag ville inte skapa en ny konfliktyta som ledde fram till konstiga kompromisser" (prot. 2009/10:127, 4 §).

Att enigheten om utredningens samlade slutsatser var stor mellan de borgerliga allianspartierna och oppositionen uttalas explicit i kammardebatten av en av (s)-ledamöterna i utredningen: "Innan jag går in på några sakfrågor vill jag säga att jag tycker att det är positivt att kunna konstatera att det både i utredningen och i utskottets behandling av riksdagsstyrelsens framställan finns en stor samsyn mellan alla partier" (prot. 2010/11:20, anf. 63 Billy Gustafsson (s)). Denna bild bekräftas, som tidigare antytts, i intervjuer med utredningens ordförande och biträdande sekreterare (telefonintervjuer Svantesson 20110510 och Strand 20110512), vilket alltså betyder att den tydliga polariseringen som föregick Riksrevisionsreformen år 2000 mellan det dåvarande regeringspartiet (s) och oppositions- och stödpartierna helt uteblev vid denna uppföljning. Med andra ord kan vi konstatera att den sittande borgerliga regeringen bejakade de förändringar som Riksrevisionsutredningen lade fram år 2009.

Riksdagsstyrelsen ställde sig alltså helt bakom förslagen i Riksrevisionsutredningens båda betänkanden (2009/10:RS4), och KU biföll dessa förslag vad gäller ändringarna i regeringsformen (2009/10:KU19 och 2010/11:KU2), och i riksdagsordningen (2009/10:KU17 och 2010/11:KU2) och i övrigt (2009/10:KU17). I den ganska korta riksdagsdebatt som föregick det första beslutet är det två saker som sticker ut (prot. 2009/10:127, 4 §). Det första är att den socialdemokratiska debattören så tydligt understryker sitt stöd för ett tredelat ledarskap (anf. 1 Billy Gustafsson), medan kd:s ledamot (anf. 2 Ingvar Svensson) klart uttrycker sitt missnöje med denna lösning. Man är emellertid överens om att fortsätta kompromissa på denna punkt. De enda som i debatten vill yrka avslag på KUs betänkande framför allt vad gäller avskaffandet av Riksrevisionens styrelse samt preciseringen av effektivitetsrevisionens inriktning är den dåvarande ordföranden samt en av ledamöterna i Riksrevisionens styrelse, dvs. Eva Flyborg (fp) och Anne-Marie Pålsson (m). De menar att dessa förändringar inne-

bär klara försvagningar av denna del av kontrollmakten. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att riksdagen återigen initierat en utredning vars förslag har lett till ändringar i regeringsformen.

Fanns det reformutrymme?

I det föregående har jag redogjort för hur en stor reform med påtagliga konsekvenser i regeringsformen har bedrivits och genomdrivits helt vid sidan om den traditionella författningspolitiska arenan. Vare sig i det arbete som föregick RF 1974 eller i förarbetena till revisionen av RF år 2010 ägnas någon tid eller kraft åt att resonera om kontrollmaktens olika delar, men likväl genomförs utredningar och reformer inom detta område parallellt med grundlagsarbetet.

Man skulle till och med kunna hävda att de förändringar i kontrollmakten som följde av Grundlagsutredningen rent substantiellt var av mindre omfattning än vad som följde av riksdagens egeninitierade utredningar om den statliga revisionen. Och riksdagen inte bara initierar, utan utreder och beslutar frågan *utan* att det dåvarande regeringspartiet är med på noterna. Även i den efterföljande översynen sköter riksdagen denna fråga på en riksdagsintern arena. Detta konstaterande reser förstas frågan om den författningspolitiska arenans egentliga konstruktion. Kan vi verkligen göra gällande att en grundlagsutredning är den arena där de verkligt betydelsefulla konstitutionella frågorna dryftas? Eller illustrerar just frågan om den statliga revisionen att det snarare rör sig om motsatsen? En invändning skull kunna vara att innehållet i kontrollmaktskapitlet var i gott skick och faktiskt inte behövde några djupare diskussioner utöver dem som riksdagen redan på eget bevåg hade dragit igång vad gäller den statliga revisionen. Låt oss därför avslutningsvis kort granska några av de övriga delarna av kontrollmaktskapitlet.

I de inledande paragraferna föreskrivs om Konstitutionsutskottets granskning (13 kap. § 1–2). KU:s uppgift är att kontrollera om ministrarna följt reglerna för regeringens arbete och på andra sätt handlat lämpligt. Denna del bygger på riksdagsledamöternas KU-anmälningar. Den andra delen av KU:s granskning är den allmänna granskningen. KU går då igenom olika handlingar från Regeringskansliet för att se om regeringen följt lagar och praxis vid handläggningen av regeringsärendena. Eftersom mandatfördelningen i KU – liksom i alla riksdagens utskott – avspeglar det parlamentariska läget, innebär det i realiteten att den politiska majoriteten i utskottet sällan ställer sig bakom någon ordentlig kritik riktad mot regeringen. Det fanns emellertid en tydlig ambition hos såväl riksdagen som grundlagsfäderna att KU:s granskning inte skulle vara politisk (Wockelberg & Ahlbäck Öberg 2007). Men alla tecken tyder på att KU:s granskning just blivit mycket politisk; de ledamöter som KU-anmäler statsråd är exempelvis i stor utsträckning företrädare för oppositionen. Sterzel konstaterar i sin artikel från 1988 att utvecklingen för KU fått en helt annan utveckling än grundlagsstiftarna tänkt sig: ”Den saknar inte bara stöd i förarbetena, den har gått i rak motsats till dessa” (Sterzel 1988: 686). Förhållandet att det granskande utskottets sammansättning avspeglar det parlamentariska läget och därmed i praktiken omöjliggör någon tyngre kritik av ett granskat statsråd hänger naturligtvis samman med att KU utformades i en tid då vår författning byggde på principen om maktindelning.

Övergången till – och sedermera kodifieringen av – parlamentarismens mer makt-koncentrerande princip fick aldrig några konsekvenser för KUs utformning, och där befinner vi oss idag. Med detta inte sagt att KU därmed inte spelar någon roll; syftet här är endast att peka ut att det nog fanns grundläggande konstitutionella frågor att diskutera i denna del om det hade funnits intresse. Vad gäller denna del la GLU visserligen ett förslag som rörde KUs möjligheter att få ut andra handlingar än protokoll från regeringskansliet, men i sammantaget får det ses som en smärre – om än välmotiverad – justering.

Ett annat exempel utgörs av interpellations- och frågeinstitutet, det vill säga ledamöternas möjligheter att ställa interpellationer och skriftliga frågor till statsråden. En inflatorisk utveckling vad gäller volymen har sedan länge noterats för detta institut. Från att ha rört sig om cirka 150 interpellationer per år vid början av 1990-talet låg volymen som mest på ca 850 (2007/08) för att nu ha minskat till ca 500 (2009/10). När det gäller frågorna så rör sig ökningen om från knappt 600 till drygt som mest ca 2200 (2004/05) till idag drygt 1000 (2009/10).⁷ Sterzel menar i sin analys att mängden för länge sedan har förtagit kraften, och det är tveksamt om man alls bör tala om dem som kontrollmedel (2008: 259). Man kan i alla fall konstatera att effektiviteten i denna kontroll kraftigt kan ifrågasättas, eftersom institutet tack vare sin oöverskådliga volym lever en relativt anonym tillvaro. Att det rent politiskt finns ett utrymme för diskussion i denna del kan utan överdrift konstateras.

Trots att Riksdagens ombudsmän (JO) betraktas som ett av riksdagens kontrollinstrument är deras uppgift inte primärt att granska regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift har i stället utvecklats till att tillvarata den enskildes intresse av en lag- enlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida genom att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter. Huvuduppgiften är kort och gott att vaka över förvaltningen och att vara allmänhetens klagomur. Icke desto mindre finns det granskande inslag i JO:s arbete som riksdagen mycket väl skulle kunna använda som underlag för en diskussion om förvaltningen utövar sin verksamhet på ett tillräckligt ansvarsfullt sätt. Det rör sig om de inspektioner som JO gör bland myndigheterna på eget initiativ, och som redovisas i den årliga ämbetsberättelsen. Dessvärre tycks de redan i utgångsläget få egeninitierade inspektionerna ytterligare trängas undan av en allt mer stigande ärendemängd, ett förhållande som chefs-JO Mats Melin tagit upp till diskussion i JOs ämbetsberättelser (2008/09:JO1, s. 18; jfr 2009/10:JO1). Utöver det problematiska med resursbristen för denna inspekterande verksamhet tillkommer också det faktum att riksdagen hittills inte tycks göra så mycket av den ämbetsberättelse som man årligen tar emot från JO (som är på flera hundra sidor och bland annat redogör för dessa inspektioner). Vid behandling i konstitutionsutskottet läggs ämbetsberättelsen i princip enbart till handlingarna (se t.ex. 2007/08:KU7 och 2008/09:KU12). Det vill säga, trots möjligheterna för riksdagen att dra slutsatser på grundval av JO:s granskande arbete (inspektionerna) förefaller det alltså som om intresset från riksdagens sida att faktiskt göra något av denna del av kontrollmakten minst sagt är svalt.

7 Siffrorna hämtade ur Riksdagens årsbok 2009/10. Volymerna beror ju till stor del på hur många partier som sitter i regeringsställning, och därmed hur många partier som finns i opposition.

I 13 kapitlets tredje paragraf föreskrivs om åtal mot statsråd. Det vill säga att om ett statsråd grovt åsidosatt sin tjänsteplikt vid skötseln av statsrådstjänsten så kan KU besluta om åtal som utförs av JO och prövas av Högsta domstolen. Som andra bedömare redan konstaterat är denna åtalsmöjlighet i praktiken ett dött institut (Nygren 2009: 244). I detta sammanhang kan dock konstateras att en sak som faktiskt följde av GLU var att den tidigare paragrafen om åtal mot justitieråd (och regeringsråd) nu har flyttats till det nya fristående kapitlet om rättskipningen.

Vad gäller misstroendeförklaring så är detta instrument den enda nyheten som infördes i kapitlet om kontrollmakten i den nya regeringsformen på 1970-talet (SOU 1963:16). Misstroendeförklaring är en regelrätt mekanism för faktiskt ansvarsutkrävande, och sedan denna möjlighet infördes i regeringsformen har den använts fem gånger utan att något statsråd eller regering blivit fällda. Däremot anger riksdagen att regeringen avgick 1981 och justitieministern 1988, eftersom man kunde förutse att riksdagen skulle rösta för att de skulle avgå (www.riksdagen.se, åtkomst 2011-02-18).⁸ I denna del kanske det räcker med att ställa frågan om detta rör sig om ett sätt att kontrollera regeringen som går utöver den makt som parlamentarismen ändå erbjuder?

Sammanfattningsvis menar jag att denna genomgång visar att det helt klart fanns utrymme för fler överväganden av kontrollmaktens innehåll och utformning än vad Grundlagsutredningens och sedermera propositionens korta avfärdande avspeglar. Flera av dessa kontrollinstrument är i det närmaste nedärvda från 1809 års författning (KU:s granskning, interpellationer och frågor, samt riksdagens ombudsmän) som ju byggde på principen om maktindelning. Till detta kommer att kontrollinstrumenten till stor del också är utformade och dimensionerade i en tid då helt andra förutsättningar rådde för verkställandet av politik. Det fanns helt enkelt en del frågor att diskutera vad gäller granskningen av rikets styrelse och förvaltning, men det politiska intresset saknades. I denna mening råder det en uppenbar kontinuitet i förarbetena från RF 1974 till revideringen 2010.

Den förstärkning av kontrollmakten som faktiskt ägt rum i modern tid är således inte kopplad till arbetet med att modernisera regeringsformen, utan föregicks av riksdagens strategiska manöver att flytta fram sina positioner i förhållande till regeringsmakten. Riksdagen avgick här med segern. Den ovilja som vi kan uttyda vad gäller utformandet och innehållet i övriga delar av kontrollmaktskapitlet kan mycket väl ses som ett uttryck för att frågan rent politiskt är svår. Vem som ska granska vem, och metoderna för detta handlar ju ytterst om hårdkokt maktpolitik. Men låt oss här konstatera att jobbet inte var färdigt i och med reformeringen av den statliga revisionen, det finns tydligt utrymme för överväganden av den resterande utformningen av kontrollmakten.

⁸ Bremdal lägger även till fallet med utrikesminister Laila Freivalds avgång i denna uppräknning. Han håller det för troligt att misstroendeförklaring var det som till sist fällde avgörandet även om det inte är lika tydligt som i de två förstnämnda fallen (2011:202).

Referenser

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlament-ariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 131.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. ”En konstitutionell revolution”, *Politologen*, våren 2001.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av gransknings-samhället”, i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Bringselius, Louise, 2010. ”The New NAO in Sweden – the Deprofessionalization of the Performance Auditor”. Paper presented at SWEPSA’s annual conference in Göteborg, September 30 – October 2, 2010.
- Akademirapport 2008:1. *Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratis väktare: En studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007*, Akademin för ekonomistyrning i staten (AES). Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Juridiska institutionen, Uppsala universitet (diss.).
- Bringselius, Louise, 2008. *Personnel Resistance in Public Professional Service Mergers: the Merging of Two National Audit Organizations*, Lund studies in Economics and Management [diss.]. Lund: Lund Business Press.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ds 2001:11. *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*.
- Framställning till riksdagen, 2009/2010:RS4. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen*.
- Förslag från Talmanskonferensen 1993/94:TK1. Reformera riksdagsarbetet 1, Riksdagsutredningens delbetänkande.
- INTOSAI, 2004. *Implementation Guidelines for Performance Auditing – Standards and Guidelines for Performance Auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and Practical Experience*, presented by INTOSAI Auditing Standards Committee.
- Isberg, Magnus, 2003. ”Hur Riksrevisionen kom till – en konstitutionell reformprocess med unika drag” i *Riksdagens revisorer. Riksdagens revisorer under två seklar*. Stockholm.
- Nygren, Rolf, 2009. ”KU före KU: Om ansvarsprövning för konungens rådgivare fram till 1809 års regeringsform” i Brundin, Margareta & Isberg, Magnus, *Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993, *Förvaltningspolitik*, andra upplagan, Stockholm: Publica.
- Pollitt, Christopher & Summa, Hilka, 1999. *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 2001/02:73. *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*.
- Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Rapport från riksdagsförvaltningen 2008/09:URF1. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar*.
- Rapport från riksdagsförvaltningen 2008/09:URF3. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen II: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten*.
- Rapport från Riksdagsstyrelsen 1999/2000:RS1. *Riksdagen och den statliga revisionen*.
- Riksdagens revisionsutredning 1997-10-10. *Riksdagen och den statliga revisionen*.

- Riksdagskommitténs rapport, *Riksdagen och den statliga revisionen 2000-06-13* (återfinns i 1999/2000:RS1).
- Riksrevisionen, 2009a. ”Yttrande över delbetänkandet Uppföljning av delbetänkandet Uppföljning av Riksrevisionsreformen 2008/09:URF1”, dnr 15-2008-1386, 2009-02-25.
- Riksrevisionen, 2009b. ”Yttrande över Riksrevisionsutredningens betänkande Uppföljning av Riksrevisionsreformen II (2008/09:URF3)”, dnr 15-2009-0861, 2009-07-10.
- Riksrevisionsverket, 1998a. *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv*, RRV 1998:63. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Rothstein, Bo (red.), 2010. *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 1963:16, Författningsutredningen VI, *Sveriges statskick. Del 1, lagförslag*. Stockholm: Författningsutredningen.
- SOU 1963:17, Författningsutredningen VI, *Sveriges statskick. Del 2, Motiv – förslag till regeringsform*. Stockholm: Författningsutredningen.
- SOU 1967:26, *Partiell författningsreform*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Frizes.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrtredningen, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, slutbetänkande av 2006 års Förvaltningskommitté, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Statsvetenskaplig tidskrift*, 1976. Temanummer om ”Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst”, årg. 79.
- Sterzel, Fredrik, 1988. ”Kontrollmakten i 1974 års svenska författning”, *Svensk Juristtidning*, 83, s. 676–704.
- Sterzel, Fredrik, 2008. ”Granskningsmakten”, s. 252–273, i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red), *Svensk författningspolitik*, andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Sveriges riksdag, *Riksdagens årsbok 2009/10*.
- von Sydow, Björn, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.
- Tarschys, Daniel, 2002. ”Huru skall statsverket granskas?” – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*. Rapport till ESO Ds 2002:58.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen – Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 155.
- Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin, 2008. ”Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU”, i Gustavsson, Sverker, Hermansson, Jörgen & Holmström, Barry (red.), *Statsvetare ifrågasätter – Uppsalamiljön vid tiden för professorskiftet den 31 mars 2008*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Intervjuer

Strand, Peter, Riksdagens kammarkansli, biträdande sekreterare i Riksrevisionsutredningen, telefonintervju 20110512.

Svantesson, Elisabeth, (m), riksdagsledamot tillika ordförande i Riksrevisionsutredningen, telefonintervju 20110510.