

## INNEHÅLL

	<b>03</b> <i>Politologen Våren 2001</i>
DEBATT	<b>05</b> Daniel Naurin: <i>Otillbörlig styrning</i>
	<b>12</b> Per Molander: <i>Elementärt kvalitetsarbete</i>
	<b>16</b> Daniel Naurin: <i>Inga nyheter</i>
	<b>18</b> Bo Rothstein: <i>Sakkunniginstitutets legitimitet</i>
	<b>22</b> Mats Dahlkvist och Maritta Soininen: <i>Vi värnar om sakkunniginstitutet</i>
ESSÄ	<b>25</b> Shirin Ahlbäck: <i>En konstitutionell revolution</i>
	<b>33</b> Lena Sommestad: <i>Demografi och politik</i>
LITTERATUR	<b>41</b> Lars Ilshammar: <i>Castells och hans värld</i>
	<b>46</b> Jörgen Ödalen: <i>Allt frid och fröjd?</i>
	<b>50</b> Elin Naurin: <i>Misstrons orsaker</i>
	<b>54</b> Patrik Hall: <i>Den goda jorden</i>
	<i>Förbundsinformation</i>
	<b>59</b> Stig Montin: <i>Rapport från förbundets årsmöte</i>
	<b>61</b> Disputationer år 2000
	<b>64</b> <i>Medverkande</i>

*Politologen* ORGAN FÖR STATSSETENSAPLIGA FÖRBUNDET

*Redaktörer:* Carl Dahlström och Johannes Lindvall

*Ansvarig utgivare:* Ulf Bjereld

*Adress:* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, Box 711, 405 30 Göteborg

*E-post:* carl.dahlstrom@pol.gu.se, jl343@cornell.edu

*Manus:* För obeställt material ansvaras ej.

*Endast där så uttryckligen anges är framförda åsikter att betrakta som förbundets.*

*Politologen är en medlemstidning för medlemmar i Statsvetenskapliga förbundet.*

*Årsavgift:* 150 kronor (heltidsanställda), 100 kronor (övriga)

*Postgiro:* 723239-0

*Statsvetenskapliga förbundets styrelse:*

Ulf Bjereld, Göteborg, ordförande

Lennart Bergfeldt, Växjö

Hans Blomkvist, Uppsala

Geoffrey Gooch, Linköping

Cynthia Kite, Umeå

Stig Montin, Örebro

Curt Räftegård, Karlstad

Anders Sannerstedt, Lund

Maritta Soininen, Stockholm

Lena Wängnerud, Göteborg

Ulf Christoffersson, Riksdagen, *allmänrepresentant*

Anders Mellborn, UI, *allmänrepresentant*

Olav Knudsen, Södertörns högskola, *högskolerepresentant*

Stina Hall, Lund, *doktorandrepresentant*

*Förbundets adress:* Statsvetenskapliga förbundet,

c/o Statsvetenskapliga institutionen, Box 711, 405 30 Göteborg

*Hemsida:* www.swepsa.org

*E-post:* info@swepsa.org

*Fax:* 031-773 45 99

*Grafisk form:* Pascal Prošek och Martina Friis

*Tryck:* Grafikerna i Kungälv, Kungälv 2001

ESSÄ Shirin Ahlbäck:

## EN KONSTITUTIONELL REVOLUTION

*Den nya revisionsmyndigheten*

I mitten av december 2000 antog riksdagen Riksdagsstyrelsens förslag om inrättandet av en oberoende statlig revision i Sverige. Dagens två revisionsorgan – Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer – kommer år 2003 att ersättas av en sammanhållen revisionsmyndighet som ska sortera under riksdagen.<sup>1</sup> Beslutet representerar inget mindre än en konstitutionell revolution.

Förutsättningarna för vår svenska demokratimodell har förändrats. Modellen baseras bland annat på förekomsten av starka partier och organisationer, vilka är tänkta att fungera som länkar mellan stat och medborgare. Men partierna och organisationerna har förlorat mark och väljarna har blivit allt mer rörliga, samtidigt som misstron mot politiker och traditionella demokratiska institutioner ökat. Det politiska systemets legitimitet byggde tidigare på idén om att ansvarighet tillförsäkrades genom kontroll *ex ante*, det vill säga att medborgarna kontrollerade politikens agenda och genomförande i förväg genom framförallt de allmänna valen. Denna förutsättning har urholkats i och med att länken mellan väljare och valda blivit svagare (mindre stabil). Därtill kommer – inte minst – att den offentliga verksamhetens volym ökat kraftigt vilket gör den mer svåröverskådlig. Sammantaget har dessa nya villkor förskjutit fokus för behovet av kontroll från förhands- till efterhandsgranskning. De politiska institutionerna för granskning och efterhands-

kontroll har därmed även i parlamentariska stater blivit av mer centralt intresse i demokratidiskussionen, och det är i denna inramning som frågan om den statliga revisionens roll och ställning blir brännande.

Om vi blickar bakåt ser vi dock att den principiella diskussionen om granskarnas roll i vårt styrelseskick har lyst med sin frånvaro. Resultatet är att vi i Sverige i modern tid har levt med en revisionsordning som snarare bygger på oreflekterade enskilda beslut än på ett principiellt ställningstagande av våra folkvalda. Den statliga revisionen har således kommit att utgöras av en resursmässigt svag men grundlagsreglerad riksdagsrevision bestående av valda politiker, och en resursstarkare men konstitutionellt svagt förankrad revision under regeringen. Givet avsaknaden av principiell diskussion och helhetsgrepp kan man hårdraget uttrycka det som att den nuvarande revisionsordningen utgör en blandning av konstitutionellt arvegods (Riksdagens revisorer) och en stabsmyndighets pragmatiska orientering mot att verka som högsta revisionsorgan (RRV). Mot denna bakgrund måste riksdagens beslut om en nyordning för den statliga revisionen ses som ett välbehövligt trendbrott. Man har dels tagit ett ordentligt helhetsgrepp på frågan om hur den statliga revisionen bör utformas för att kunna fullgöra sitt uppdrag i vårt styrelseskick, dels har de folkvalda själva preciserat förutsättningarna – såväl de författnings- som förvaltningsmässiga – för den nya institutionen.

#### REVISIONENS ROLL

Revisionen ska på eget initiativ ägna sig åt återkommande och närgående granskning av hela statsförvaltningen. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket förvaltningsrevisionella granskningar är således de enda exemplen på institutionaliserade och regelbundet återkommande efterkontroller av hur statsförvaltningen sköter sitt verkställande arbete. När vi talar om till exempel förvaltningsrevision (även kallad ef-

fektivitetsrevision) rör det sig alltså om ett kunskapsförmedlande uppdrag, där revisionsorganen saknar egna möjligheter att utfärda sanktioner mot myndigheter som inte sköter sitt uppdrag. Att producera och förmedla kunskap om hur förvaltningen sköter sina uppgifter är emellertid för den sittande politiska majoriteten i slutändan inget politiskt neutralt företag, eftersom det för de styrandes politiska trovärdighet inte är ovidkommande 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. Sanningssägande i det politiska systemet kräver därmed osårbarhet i det granskande arbetet och frågan är då i vilken utsträckning granskarna utan ängsliga sidoblickar på de politiska högkvarteren kan ta fram verklighetsbeskrivningar som innehåller såväl ris som ros. För att revisionsrapporterna av allmänheten ska uppfattas som tillförlitliga – det vill säga inte styrda av politiska hänsyn – krävs helt enkelt institutionella arrangemang som tillförsäkrar revisorerna ett sådant oberoende.

Hittills har det inte stått att finna någon fullödig debatt om oberoendets betydelse i Sverige. Ändå har såväl politikerna som revisionsorganen själva velat framställa revisionen som oproblematiskt oberoende, vilket i och för sig är föga förvånande eftersom alternativet för revisionsorganen hade varit att erkänna att deras verksamhet varit ideologiproducerande. Men som insikten bakom det senaste riksdagsbeslutet vittnar om räcker det inte med att uttala fromma förhoppningar om att revisionsverksamheten bedrivs oberoende – det hela rör sig om något mer än en perifer teknikalitet. Ytterst handlar det om vilka garantier som granskarna av den verkställande makten har att arbeta under. Granskarna måste ges möjlighet att leverera kritik utan att för den skull riskera att bita den hand som föder dem.

## OBEROENDETS BETYDELSE

Oberoendet ska här förstås som att granskarna utan politiska påtryckningar själva ska kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till.<sup>2</sup> Självständighet är helt enkelt avgörande för granskningens trovärdighet. Det väsentliga i detta sammanhang är att revisionen inte ges någon beslutandemakt; det åligger inte revisorerna att utfärda sanktioner i den händelse ineffektivitet eller fel påträffats i granskningen. Denna beslutandemakt åligger idag – och kommer även fortsättningsvis att åligga – de folkvalda. Det är upp till folkets företrädare att bedöma om granskningsresultaten bör föranleda någon åtgärd eller ej, och det ska oavsett vilket motiveras offentligen.

Det är med denna precisering av oberoendet missvisande att jämställa denna typ av verksamhet med maktindelning – någon beslutsmakt eller överprövningsrätt tillkommer ju inte revisorerna. Kravet på oberoende i granskningsarbetet innebär således inte att revisionens ställning skulle vara jämförbar med en författningsdomstol, vilket felaktigt har anförts i debatten. Ett oberoende revisionsverks uppdrag ligger i »informationsgivningen». Revisionsorganet ges inga egna möjligheter att utfärda sanktioner om revisorerna finner brister i myndigheternas hantering av något politiskt program. Uppgiften består i att självständigt granska offentlig verksamhet och tillhandahålla politiker och medborgare underlag. Det ligger sedan på politikernas bord att bedöma om eventuella åtgärder krävs, ett arbetssätt som är väl förenligt med den parlamentariska demokratins idé om folksuveränitet. Revisionen tillåts således inte att utom räckhåll för de folkvalda agera som en stat i staten. Oberoendet i revisions-sammanhang står därmed inte heller för samma sak som en självständig riksbank. Vad gäller Riksbanken har ju riksdag och regering avhänt sig beslutsmakt på ett pre-

ciserat politikområde. Ser man revisionen som en viktig politisk institution för att få fram kunskap om sakernas tillstånd i förvaltningen, är det snarare det oberoende annan kunskapsproducerande verksamhet kräver som avses när revisionsfrågan diskuteras – jämförelsen med forskningens frihet ligger nära till hands.

För att faktiska förutsättningar för en oberoende revision ska råda krävs emellertid institutionella arrangemang som säkerställer konstitutionellt skydd, tillräckliga resurser och anställningstrygghet för ledningen. Så har hittills inte varit fallet i den svenska modellen. RRVs – vårt största revisionsorgan – verksamhet är exempelvis inte reglerad i grundlag, ett förhållande som inte enbart skiljer RRV från riksdagsrevisorerna utan även utgör ett undantag bland medlemsländerna i den Europeiska unionen. Denna institutionella otrygghet har medfört att RRV årligen måste underordna sig en budgetprövning hos Finansdepartementet, och departementet har med ett pennstreck kunnat förändra förutsättningarna för RRV. Detta är ett inbyggt beroendeförhållande och ett osäkerhetsmoment som kan verka förödande för en granskare. Verket kan under ekonomiskt svåra tider mycket väl få se sin verksamhet kraftigt nedsuren eller ändrad. Ytterligare ett problem med en sådan konstruktion är att RRV varit tvunget att underordna sig även outtalade resultatkrav från regeringskansliet.<sup>3</sup> Vad gäller ledningens anställningstrygghet kan turlerna kring generaldirektör Inga-Britt Ahlenius förordnande under sommaren och hösten 1999 inte ha undgått någon. När det hettade till som värst mellan finansministern och RRVs generaldirektör framkom det tydligt att förespeglingen om RRV som det oberoende revisionsorganet i vårt styrelseskick har varit en produkt av regeringskansliets retorik (se myndighetsinstruktionen) och RRVs önsketänkande.

Riksdagens revisorer är visserligen grundlagsskyddade, men revisorerna lider i oberoendesammanhang av att de är partipolitiker och att

revisionsrapporterna i värsta fall framarbetas utifrån sedvanliga partipolitiska hänsyn. Riksdagsrevisorerna har emellertid i stor utsträckning eftersträvat enighet kring sina rapporter, men i de fall rapporterna översänts till berört utskott för riksdagsbehandling har den parlamentariska logiken mellan majoritet och opposition ändå slagit igenom. Ett huvudproblem har också varit att riksdagen uppvisat ett förbluffande ointresse för det egna revisionsorganets arbete.<sup>4</sup>

#### DEN NYA REVISIONEN

Revisionsfrågan har stötts och blötts i mer än ett decennium, men det har aldrig gått att samla en riksdagsmajoritet bakom något enskilt förslag. Utredning har lagts till utredning, och det var väl många som inte hoppades för mycket av den senast tillsatta utredningen, Riksdagskommittén. Vägen fram från Riksdagskommitténs förslag till riksdagens beslut var inte problemfri, eftersom Socialdemokraterna in i det sista motsatte sig kommitténs och därmed Riksdagsstyrelsens förslag.<sup>5</sup> Det visar sig emellertid att man på upploppet från regeringspartiets håll var villiga att kompromissa. I debatten anfördes bland annat det önskvärda i bred uppslutning i frågor av författningspolitisk karaktär.<sup>6</sup> Min iakttagelse är att förslaget – och sedermera riksdagsbeslutet – representerar något nytt vad gäller beredskapen och därmed förmågan att resonera principiellt kring frågor om institutioners utformande. Här har man utifrån en principiell diskussion förändrat en central politisk institution, utan att för den skull ha varit alltför fastlåst i gamla banor. Det påfallande är att detta också är gjort med en i sammanhanget ovanligt hög precisionsgrad – den nya institutionens arbetsbetingelser är i flera avseenden specifikt övervägda av våra folkvalda. Av de politiska partierna har alltså krävts ett nytt sätt att tänka och arbeta som på sina ställen säkerligen inte varit lättrövat.



I korthet kan riksdagens beslut om en ny statlig revision sammanfattas med att vi i Sverige från det första halvåret 2003 kommer att få en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. I beslutet ligger även att verksamheten ska regleras i regeringsformen, varför revisionen kommer att få det konstitutionella skydd verksamheten kräver. Konstitutionsutskottet föreslår i några avseenden andra lösningar än de Riksdagskommittén föreslagit. Bland annat förordas att styrelsen för den nya revisionsmyndigheten under riksdagen ska ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamöter. Vidare föreslår utskottet att den nya revisionsmyndigheten under riksdagen ska ledas av tre personer i stället för av en enda riksrevisor. Dessa riksrevisorer väljs av riksdagen efter förslag av Konstitutionsutskottet, och mandatperioden ska vara sex eller sju år utan möjlighet till omval. Riksdagen uttrycker särskilt att den nya revisionsmyndigheten ska uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, det vill säga revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.<sup>7</sup> Riksdagen uppdrog åt regeringen att tillsätta en så kallad organisationskommitté med uppgift att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att en ny statlig revisionsmyndighet ska kunna bildas under första halvåret 2003.<sup>8</sup>

Är frågan om den statliga revisionens roll och arbete färdigbevakad i och med detta konstitutionellt banbrytande beslut? Ska vi som statsvetare uppfatta revisionsfrågan som en gång för alla besvarad? Knappast. Även fortsättningsvis kommer det finnas frågor som måste bli föremål för vår uppmärksamhet. Det är en öppen fråga hur förhållandet mellan de folkvalda i Riksrevisionens styrelse och de tre riksrevisorerna kommer att avlöpa. Även den interna arbets- och ansvarsfördelningen mellan de tre riksrevisorerna kommer att ha betydelse för hur väl den nya

revisionsmyndigheten kommer att fungera. Hur det hela faller ut får framtiden utvisa. P

#### NOTER

1 1999/2000:RS1, 2000/01:KU8, rskr 2000/01:116–119. Till grund för Riksdagsstyrelsens förslag låg Riksdagskommitténs rapport, 2000-06-13.

2 Se Ahlbäck (1999), s. 94 där jag kallar detta för »det revisionella oberoendets kärna».

3 Ahlbäck (1999), s. 267 ff.

4 Ahlbäck (1999), s. 273 ff.

5 Se reservation i Riksdagskommitténs rapport, 2000-06-13 och i 1999/2000:RS1 samt avvikande mening i 2000/01:FiU2y.

6 Prot. 2000/01:47, 18 §.

7 Se 2000/01:KU8 för en återgivning av hela beslutet i dess detaljer.

8 Kommittédirektiv 2001:3.

#### REFERENSER

AHLBÄCK, SHIRIN (1999), *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Uppsala: University Publications from Uppsala.

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8 *Riksdagen och den statliga revisionen*.

Riksdagskommitténs rapport Riksdagen och den statliga revisionen 2000-06-13.

Riksdagsstyrelsens förslag 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen.

Riksdagsprotokoll 2000/01:47 och 2000/01:48.

Riksdagskrivelse 2000/01:116–119.