

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG 2/2000 rd

Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Grundlagen (731/1999) trädde i kraft den 1 mars 2000. Dess 90 § delar upp den externa granskningen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten dels i en parlamentarisk övervakning som åligger statsrevisorerna, dels en revision som utförs av statens revisionsverk som finns i anknytning till riksdagen. Statens revisionsverks ställning regleras genom en särskild lag om verket.

Översynen av reglementena och instruktionerna för riksdagens organ hänger samman med grundlagsreformen. Den gör det möjligt att också revidera statsrevisorernas verksamhet och lägga om funktionerna vid statsrevisorernas kansli. Den nya instruktionen avser understryka att statsrevisorernas arbete har karaktären av övervakning. Samtidigt föreslås att statsrevisorernas

mandatperiod blir lika lång som riksdagsledamöternas. Arbetet, som tidigare rytmiserats efter räkenskaps- eller finansåret, blir nu i princip en mer fortlöpande övervakning. När statens revisionsverk från ingången av 2001 knyts till riksdagen kommer verket att årligen yttra sig om bland annat statens bokslut och iakttagandet av budgeten.

Reformen innebär också att reglerna för statsrevisorernas arvoden tas in i instruktionen. I dagsläget är det riksdagen som på förslag av finansutskottet beslutar om arvodet. Den föreslagna arvodesbestämmelsen har samma struktur som arvodesbestämmelsen i instruktionen för riksdagens bankfullmäktigeledamöter och innehåller ett förslag om justering av statsrevisorernas arvode.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Utgångspunkter

Statsrevisorerna inledde i oktober 1998 en översyn av sin instruktion och utgick då från att revisionssystemet skulle läggas om utifrån principerna i betänkandet från kommittén Grundlag 2000 (KB 1997:13). Kommittén framhöll i sitt betänkande att statens budgetmakt hade krympt avsevärt under de senaste åren och att riksdagen därmed hade ett ökat behov av aktuell information om statsfinansernas tillstånd. Riksdagen kan en-

ligt betänkandet inte utnyttja sin budgetmakt till fullo om den inte har betryggande möjligheter att effektivt övervaka budgetutfallet.

Kommittén jämförde statsrevisorernas och statens revisionsverks arbete och kom till det resultatet att även om revisionsbefogenheterna och granskningsobjekten är desamma gör resurskvoterna och granskningsaspekterna det att likhets-tecken inte kan sättas mellan verksamheterna. Kommittén stannade för att bägge skall fortsätta

som självständiga övervaknings- och revisionsenheter men att statens revisionsverk flyttas över i anslutning till riksdagen.

Kommittén framhöll i sitt betänkande att ett revisionsorgan är självständigt bara om det självt får besluta om granskning och revision, vem eller vad som är objekt och vad som skall rapporteras samt om införskaffande av handlingar och uppgifter som behövs för granskningen. Konceptet gäller såväl statsrevisorerna som statens revisionsverk.

Förarbetena till förslaget till instruktion har även tagit fasta på principerna i promemorian från en arbetsgrupp för organisering av revisionen och övervakningen av statshushållningen (finansministeriets promemoria 2.12.97 29/97), statsutskottets utlåtande till grundlagsutskottet (StUU 29/1998 rd), statsrevisorernas utlåtande 10.11.1998 till grundlagsutskottet (protokoll 27/1997, 259 § och bilaga A) samt i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 10/1998 rd) om propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd).

Statsutskottet behandlade ingående i sitt utlåtande vilka konsekvenser propositionen om regeringsformen får för omorganiseringen av den externa revisionen av statsfinanserna. Enligt utskottet skulle den föreslagna grundlagen inte leda till några ändringar i statsrevisorernas nuvarande ställning och uppgifter. Deras arbete skulle fortsätta enligt den parlamentariska traditionen, något som enligt utskottet förutsätter att de har tillräckliga och trovärdiga egna resurser för sitt uppdrag. Utskottet underströk vikten av att statsrevisorerna är självständiga och har egen beslutanderätt också under den nya grundlagen. Detta bör också avspeglas i beredningen av en ny instruktion för statsrevisorerna.

Den övervakning som utförs av statsrevisorerna är allmänna och mera omfattande än revisionsverkets revisionsverksamhet, menade utskottet. Statsrevisorernas verksamhet kan sålunda inte ersätta statens revisionsverk eller tvärtom. Den parlamentariska kontrollen gäller huvudsakligen ändamålsenligheten i statens verksamhet, men eftersom granskningsverksamheten

inte är uppdelad finns även laglighetsaspekten alltid med i bilden.

2 Målsättning och innehållet i huvuddrag

Den nya grundlagen rubbar inte statsrevisorernas nuvarande ställning eller uppgifter. Statsrevisorerna väljs fortfarande inom riksdagen. Riksdagen har med anledning av grundlagsreformen inlett en bred översyn av reglementena och instruktionerna, och detta i kombination med överflyttningen av Statens revisionsverk i anknytning till riksdagen ger möjligheter att tillföra statsrevisorernas verksamhet nytt innehåll och förnya rapporteringen.

Enligt nuvarande praxis tillsätter riksdagen inom sig statsrevisorer för vissa finansår. Statsrevisorerna kommer med en berättelse för varje finansår. Den lämnas till riksdagen före utgången av året efter finansåret. De nuvarande fem statsrevisorerna, vilkas uppdrag som riksdagsledamöter började i mars 1995 och fortgick till mars 1999, valdes våren 1995 till statsrevisorer för finansåren 1996—1999. Riksdagen valde i enlighet med nuvarande praxis redan i april 1999 nya statsrevisorer för åren 2000—2003.

Ett av de stora problemen med den nuvarande instruktionen är att statsrevisorernas arbete inte sammanfaller med mandattiden för en riksdagsledamot. Detta tar sig uttryck i att statsrevisorerna efter att ha blivit valda av riksdagen får vänta rätt länge på att ta itu med sitt arbete och att det samtidigt finns två uppsättningar statsrevisorer i riksdagen.

De för 1996—1999 valda statsrevisorerna överlämnade sin första berättelse, för 1996, till riksdagen i december 1997, det vill säga mer än två och ett halvt år efter att de blivit valda. Sin sista berättelse, för 1999, överlämnar de till riksdagen i november 2000, alltså mer än ett och ett halvt år efter att mandattiden som riksdagsledamot utlöp för de fyra statsrevisorerna. Först där efter kan de för 2000—2003 valda statsrevisorerna inleda sitt egentliga arbete.

När det gäller missförhållandet rörande mandatperioden föreslås det bli undanröjt genom att arbetet som statsrevisor tydligare kopplas till uppdraget som riksdagsledamot. Enligt den före-

slagna instruktionen upphör uppdraget som statsrevisor när ledamotskapet upphör.

Förfarandet med berättelser ändras så till vida att granskningen inte längre skall vara bunden till ett visst finansår. Riksdagen skall i regel fortfarande få en egentlig berättelse från statsrevisorerna. Årsöversiktsinslaget (främst bestående av den allmänna delen och avsnittet om statsbolagen) faller bort. De saker som behandlas i dessa avsnitt hör redan nu i allt väsentligt till revisionsverkets åtaganden, och revisionsverket kommer årligen att rapportera om sina iakttagelser på denna punkt direkt till riksdagen. I regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd ingår också en del årsöversiktsuppgifter.

Statens revisionsverks ställning och uppgifter kommer att regleras i en särskild lag och i den lagen anges vilken substansen i uttrycket "i anslutning till riksdagen" är. Detta påverkar inte direkt beredningen av instruktionen för statsrevisorerna, eftersom samarbetet mellan dessa två självständiga revisionsorganisationer också i framtiden kommer att vara beroende av vad som överenskomms. Genom att revisionsverket knyts till riksdagen och rapporteringen därmed sker direkt till riksdagen får statsrevisorerna en möjlighet att se över strukturen i sin berättelse. Härigenom kunde en överlappande rapportering till riksdagen undvikas. Revisionsverket kommer med sin första rapport, som gäller finansåret 2001, till riksdagen 2002.

Det viktiga är att inriktningen av den externa revisionen av statsfinanserna och den anknyttande arbetsfördelningen utgår från att statsrevisorerna övervakar och Statens revisionsverk reviderar. Statsrevisorerna och Statens revisionsverk är helt överens om hur den externa revisionen bör utvecklas. Samsynen har gjort det möjligt för revisionsorganen att samverka på det konkreta planet. I praktiken har detta tagit sig uttryck i att organen tillsammans planerat hur övervakningen och revisionen skall läggas upp, haft en del gemensamma övervakningsprojekt samt beslutat att angivelser och klagomål behandlas av revisionsverket allena. Tjänstemännen har också exempelvis deltagit i gemensamma kurser.

Enligt 11 § i den nuvarande instruktionen har riksdagen på förslag av statsutskottet bestämt om statsrevisorernas arvode. Arvodet har allt sedan 1980 utgjort en viss procent av riksdagsmannaarvodet inklusive tidsbestämda höjningar. Beräkningsgrunden har senast justerats 1984.

Orsaken till att statsrevisorerna får ett särskilt arvode är att arbetsbördan är så stor. År 1999 sammanträdde statsrevisorerna 27 gånger (28 sammanträden 1998). De besökte 52 ställen i Finland (64 ställen 1998) och därtill ett antal under utrikesförvaltningen lydande ställen i sex länder (7 länder 1998).

Arvodesbestämmelserna lyfts genom förslaget till instruktion upp på instruktionsnivå samtidigt som strukturen harmoniseras för att motsvara arvodesbestämmelserna för andra likartade riksdagsorgan. Förslaget innebär också att det nuvarande arvodet höjs. Arvodet till statsrevisorernas ordförande stiger från 3 305 till 5 509 mark, till vice ordföranden från 3 085 till 4 896,90 mark och till ledamöter från 2 864 till 3 672,70 mark.

I princip har endast de bestämmelser som gäller statsrevisorerna skrivits in i den nya instruktionen. Statsrevisorernas kansli kommer att få en egen arbetsordning. Detta är en av orsakerna till att instruktionen skrivits om helt. Samtidigt har skrivningen gjorts tydligare och moderniserats och därtill har riksdagens nya arbetsordning beaktats i förarbetena.

3 Beredning

Förmannen för statsrevisorernas kansli tillsatte den 20 oktober 1998 en tjänstemannaarbetsgrupp för att ta fram ett motiverat förslag till revidering av instruktionen för statsrevisorerna. Under arbetets lopp hörde arbetsgruppen riksdagssekreterare Ritva Bäckström och kanslichef Ilkka Rautio från riksdagens justitieombudsmans kansli samt begärde yttrande av byråchef Martti K. Korhonen vid riksdagens förvaltningsbyrå. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till statsrevisorerna den 16 februari 1999. Förslaget till instruktion behandlades av statsrevisorernas kansli vid ett samarbetsmöte den 18 februari 1999 och statsrevisorerna godkände den 9

mars 1999 att det skulle få föredras för talmanskonferensen.

Förslaget till instruktion har därefter bearbetats av tjänstemän vid riksdagens centralkansli

och statsrevisorernas kansli vid gemensamma överläggningar. Statsrevisorerna lämnade den 9 maj 2000 ett utlåtande till talmanskonferensen om det ändrade instruktionsförslaget.

DETALJMOTIVERING

1 §. Mandatperiod. Enligt förslaget börjar statsrevisorernas mandat när riksdagen har valt dem till uppdraget och slutar när valperioden som riksdagsledamot löper ut i slutet av valperioden eller eventuellt mitt under valperioden. Om statsrevisor befrias från sitt uppdrag eller om hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot upphör, väljs en ny statsrevisor för återstoden av mandatperioden.

Eftersom ingen annan än en riksdagsman kan vara statsrevisor innebär det att uppdraget som statsrevisor klart och tydligt ingår i uppdraget som riksdagsledamot. En begränsning av statsrevisorernas mandatperiod till en valperiod och bestämmelser om att uppdraget som statsrevisor automatiskt upphör om uppdraget som ledamot upphör borgar för att bara en sittande riksdagsledamot kan vara statsrevisor.

2 §. Uppgifter. I 90 § 1 mom. grundlagen sägs att riksdagen inom sig väljer statsrevisorer för att övervaka statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. I 2 § 1 mom. i instruktionen preciseras detta för statsfinansernas vidkommande så att övervakningen gäller såväl laglighet som ändamålsenlighet. Övervakningen av statsfinanserna och av att statsbudgeten iakttas avser statsfinanserna både inom och utom budgeten.

Statsrevisorernas övervakningsåliggande konkretiseras i 2 mom. Där föreskrivs att statsrevisorerna främst skall koncentreras sig på statsfinansernas allmänna tillstånd och skötsel samt på saker som det är motiverat att informera riksdagen om. Enligt förslaget har statsrevisorerna absolut kompetens när det gäller att välja övervakningsobjekt och saker som skall tas upp. Statsrevisorerna gör följaktligen alltid en bedömning från fall till fall vilka frågor som det ur ett riksdagsperspektiv är motiverade att reda ut.

De två första momenten motsvarar till innehållet 4 § 1 och 2 mom. i den gällande instruktionen. Bestämmelserna speglar de nuvarande prioriteringarna i statsrevisorernas arbete.

I och med den nya instruktionen frångås det nuvarande, på redovisningsår baserade granskningssystemet och ersätts av fortlöpande övervakning. Hittills har statsrevisorerna kommit med en berättelse för ett visst redovisningsår (exempelvis Statsrevisorernas berättelse för 1997) men skall hädanefter lämna en berättelse om sin verksamhet och sina iakttagelser under ett visst år (till exempel Statsrevisorernas berättelse om sin verksamhet 2000). Det är motiverat att inte strikt binda statsrevisorerna till redovisningsår bland annat av den anledningen att Statens revisionsverk knyts till riksdagen och när en av dess stora, uttryckliga uppgifter består i fortlöpande årlig revision av statsförvaltningens samtliga räkenskapsverk.

I 3 mom. åläggs statsrevisorerna att besöka och inspektera olika övervakningsobjekt i syfte att fullfölja övervakningen. Denna bestämmelse motsvarar 4 § 1 mom. i den nuvarande instruktionen.

En ansenlig bit av statsrevisorernas arbete går ut på att göra besök. Som exempel kan nämnas att statsrevisorerna 1999 gjorde sammanlagt 26 besök på ministerier och andra ställen inom centralförvaltningen (31 besök 1998). Uppdelade på två delegationer gjorde statsrevisorerna sammantaget 26 besök på regional- och lokalplanet och sammanträffade med representanter för landskapet Åland (33 besök 1998). Därtill besökte statsrevisorerna olika ställen inom utrikesförvaltningen i sex länder (sju länder 1998).

I 4 mom. ingår hänvisningar till speciallagstiftning om statsrevisorernas övervakningsrätt. Dessa lagar är lagen om rätt för statsrevisorerna

att granska vissa statliga stödåtgärder (630/1988), lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet, i vilka staten innehar aktiemajoriteten (968/1947), lagen om de allmänna grunderna för skötseln och tillgodogörandet av statens industriella inrättningar (168/1931), lagen om statens affärsverk (627/1987), lagen om statens säkerhetsfond (379/1992) och lagen om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995).

3 §. Begränsning av uppgifterna. Paragrafen preciserar statsrevisorernas uppgiftsområde genom att räkna upp de instanser som inte omfattas av övervakningsrätten. Riksdagens egen ekonomiska förvaltning och de fonder riksdagen svarar för hör inte heller nu till statsrevisorernas kompetensområde. När statens revisionsverk knyts till riksdagen överförs övervaknings- och revisionsrätten för dess vidkommande från statsrevisorerna till riksdagens revisorer.

Riksdagens räkenskaper granskas av revisorer som riksdagen valt, och de skall också granska den ekonomiska förvaltningen vid statsrevisorernas kansli. När det gäller Finlands Bank väljer riksdagen under valperiodens första riksmöte nio bankfullmäktige för att övervaka bankens verksamhet. Riksdagen godkänner en instruktion för bankfullmäktigeledamöterna. För revision av Finlands Bank väljer riksdagen årligen fem revisorer. Riksdagen väljer också fullmäktige att övervaka Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet. Dessa i sin tur väljer ett behövligt antal revisorer för granskning av Folkpensionsanstaltens räkenskaper.

4 §. Avgiftsfri information. I 90 § 3 mom. grundlagen ingår grundläggande bestämmelser om statsrevisorernas rätt att få uppgifter. Där föreskrivs nämligen att statsrevisorerna och Statens revisionsverk har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag. I grundlagen bör denna bestämmelse anses avse en allmän rätt att få information, en rätt som exempelvis inte är be-

roende av om uppgifterna eller dokumenten är hemliga eller inte utan vad som behövs för övervakningsuppdraget. Momentet kompletteras av de speciallagar gällande granskningsrätten som nämns i motiveringen till den föreslagna 2 §.

Den föreslagna 4 § utvidgar inte den grundlagsfästa rätten att få upplysningar. Paragrafen ger statsrevisorerna rätt att av övervakningsobjektet få all den information som de finner nödvändig. Bestämmelsen innebär att de övervakade avgiftsfritt måste överläta alla existerande dokument och också komma med särskilda utredningar i frågor som statsrevisorerna bestämt.

5 §. Konstituering. Paragrafen svarar i sak mot 17 § 1—3 mom. i riksdagens arbetsordning om konstituering av riksdagens utskott. Vid konstitueringen och valet av ordföranden tillämpas bestämmelserna om val av talman, om inte statsrevisorerna enhälligt beslutar något annat. Statsrevisorernas första sammanträde sammankallas av den till åren äldsta statsrevisorn.

6 §. Delegationer. Paragrafen motsvarar till innehållet 3 § i den nuvarande instruktionen. Statsrevisorerna är uppdelade i två delegationer med tanke på det praktiska arbetet. Enligt 2 mom. kan övervakningen i särskilda fall uppdras åt en enda statsrevisor.

7 §. Beslutsfattande. Statsrevisorerna är beslutföra när fyra statsrevisorer är närvarande vid sammanträdet. Denna huvudregel är densamma som i 7 § 2 mom. i den nuvarande instruktionen. För att ett sammanträde följaktligen skall vara beslutfört krävs det proportionellt sätt fler närvarande än exempelvis i riksdagens utskott, som är beslutföra med två tredjedelar av medlemmarna. För att statsrevisorerna skall kunna arbeta effektivt föreslås därtill att statsrevisorerna också skall kunna vara beslutföra med tre medlemmar, men då måste de vara eniga om besluten. Ordföranden eller vice ordföranden måste dock alltid vara närvarande. På den sistnämnda punkten motsvarar stadgandet kanslikommissionens bestämmelser om beslutförhet.

Statsrevisorerna bestämmer omröstningsförfarandet från fall till fall. Val förrättas med slutna sedlar, om något annat inte besluts enhälligt.

Enligt 3 mom. avgör lotten och inte ordförandens åsikt vid lika röstetal. Detta innebär en ändring med nuläget, eftersom ordförandens röst hittills avgjort när rösterna fallit lika. Omröstningsförfarandet blir detsamma som i utskotten och avser betona att statsrevisorerna är jämbördiga sinsemellan.

8. Frågor som skall avgöras vid sammanträde. I paragrafen uppräknas alla de till statsrevisorernas kompetens hörande frågor som skall behandlas vid deras sammanträden. Hit hör bland annat de allmänna principerna för statsrevisorernas verksamhet och berättelsen till riksdagen samt frågor som har med kansliets personal att göra. Frågorna i 1—7 punkten är sådana som inte slutligt kan avgöras i en delegation enligt 5 § eller delegeras till kanslichefen enligt 11 §. Kanslichefens uppgift är givetvis att leda och övervaka beredningen av ärenden som skall behandlas vid statsrevisorernas sammanträden.

I 47 § 1 mom. grundlagen föreskrivs att riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den minister som saken gäller skall se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Statsrevisorerna hör till de organ som avses i momentet och följaktligen har en bestämmelse om förfarandet tagits in i 8 § 5 punkten i den föreslagna instruktionen. Statsrevisorerna skall alltså sammanträda för att besluta om behövliga åtgärder som garanterar tillgången till begärda upplysningar.

Enligt 2 § 3 mom. i den gällande instruktionen kan statsrevisorerna med en tjänsteman ingå ett skriftligt avtal om tjänstemännens anställningsvillkor.

I den tidigare instruktionen för riksdagens justitieombudsman hade justitieombudsmannen en likadan rätt i fråga om tjänstemännen vid justitieombudsmannens kansli. I den nya instruktionen för justitieombudsmannen, som riksdagen godkände den 2 februari 2000, preciserades bestämmelsen

och nu skall det finnas särskilda skäl för att ingå separata avtal och därtill får avtalet bara gälla villkoren i anställningsförhållande för viss tid.

Statsrevisorernas kansli är i detta hänseende helt jämförbart med justitieombudsmannens kansli, och därför föreslår talmanskonferensen att grunderna för när särskilda avtal får ingås ändras i överensstämmelse med grunderna i instruktionen för justitieombudsmannen. Behov att ingå ett särskilt avtal kan uppstå till exempel när det behövs någon för att bereda ett bestämt ärende men denna person inte kan rekryteras på normala villkor.

9 §. Protokoll. De föreslagna 1 och 2 mom. har bestämmelser om protokoll och justering av protokoll. Bestämmelserna motsvarar 8 § i den nuvarande instruktionen men så till vida kompletterade att också avvikande meningar skall antecknas till protokollet.

10 §. Berättelser. Statsrevisorerna skall årligen lämna en berättelse till riksdagen om sina iakttagelser och ställningstaganden i samband med övervakningen av att statsfinanserna sköts och statsbudgeten iakttas. Vid behov kan statsrevisorerna också lämna särskilda berättelser. Någon exakt tidsangivelse för när berättelserna skall lämnas ingår inte i paragrafen, bland annat av den anledningen att det i mångt och mycket också är de praktiska omständigheterna som dikterar när berättelsen blir färdig. Förvaltningarnas verksamhetsresultat för ett visst år finns att tillgå i mars—april följande år. Behandlingen av de olika avsnitten i statsrevisorernas berättelse har därför inletts i månadsskiftet april—maj och de sista avsnitten godkänns i oktober. Det innebär att uppgifterna till riksdagen är så färskas som möjligt.

Riksdagen skall fortfarande som regel få en egentlig berättelse av statsrevisorerna, dvs. en berättelse avskalad på årsöversikt (främst bestående av den allmänna delen och avsnittet om statsbolag i den nuvarande berättelsen). Den innehållsliga omstruktureringen av berättelsen är tänkt att ske 2002, då Statens revisionsverk läm-

nar sin första egna berättelse om verksamheten till riksdagen.

I 2 mom. föreskrivs om rätten att foga en avvikande mening till berättelsen. Momentet motsvarar vad innehållet beträffar 6 § 3 mom. i den nuvarande instruktionen. En avvikande mening har senast ingått i statsrevisorernas berättelse för 1966. Genom denna principiellt viktiga möjlighet understryks de enskilda statsrevisorernas självständiga prövningsrätt.

11 §. Samarbete med statens revisionsverk. I paragrafen, som motsvarar 5 § i den nuvarande instruktionen, sägs att statsrevisorerna kan samarbeta med Statens revisionsverk. Det betyder att det nuvarande samarbetet kan fortsätta och utvecklas. Att det avtalsbaserade samarbetet vidareutvecklas understöds också av grundlagsutskottet, som i sitt betänkande (GrUB 10/1998 rd) ansåg att samarbetet mellan statsrevisorerna och revisionsverket inte strider mot kravet på oavhängighet.

Statsrevisorerna har redan tidigare begagnat sig av denna möjlighet till samverkan. Genom att i samråd lägga upp planer för övervakningen och revisionen har man försökt undvika överlappningar i behandlingen av samma teman. Den gemensamma sakkunskapen har nyttiggjorts i en del samverkansprojekt och denna sakkunskap har också byggts på under gemensamma kurser.

Statsrevisorerna beslutade 1994 att alla angivelser och klagomål utan en vidare och allmänna betydelse flyttas över på Statens revisionsverk eller, beroende på sakens natur, till den behöriga myndigheten, exempelvis riksdagens justitieombudsman. Detta för att undvika att samma angivelse behandlas samtidigt på flera olika håll. Revisionsverket har en särskild enhet för behandling av angivelser och klagomål.

12 §. Statsrevisorernas kansli. Enligt 1 mom. består statsrevisorerna av ett kansli, vars verksamhet övervakas av statsrevisorernas ordförande. Därtill har statsrevisorerna rätt att anlita experthjälp.

Organisatoriskt sett är kansliet en så kallad fristående förvaltningsenhet vid riksdagen. Kans-

liet har för närvarande 15 ordinarie tjänstemän och en projektanställd.

Behovet av ett eget kansli har bland annat diskuterats i ett utlåtande från statsutskottet (StauU 29/1998 rd). Statsutskottet ansåg att den parlamentariska kontrollen förutsätter att statsrevisorerna har tillräckliga och trovärdiga egna resurser för sitt uppdrag och att den operativa och administrativa ledningen av den parlamentariska kontrollen skall stå under statsrevisorernas egen övervakning och lyda under deras beslutanderätt.

Enligt 1 mom. fastställer statsrevisorerna en arbetsordning för kansliet. Den nya instruktionen kommer i huvudsak att innehålla bestämmelserna om statsrevisorerna. Den nuvarande instruktionens bestämmelser om kansliet och dess tjänstemän flyttas över till arbetsordningen för statsrevisorernas kansli, som upprättas efter att instruktionen blivit antagen. Indelningen i en instruktion och en arbetsordning ger statsrevisorerna större möjligheter att smidigt reglera verksamheten vid det assisterande kansliet när nya behov så kräver.

I 2 mom. sägs att vid kansliet finns de tjänster som inrättats där med stöd av bestämmelserna om riksdagens tjänstemän. Därutöver har statsrevisorerna rätt att inom ramen för budgeten utnämna andra tjänstemän vid kansliet i tjänsteförhållanden för viss tid. Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. i den nuvarande instruktionen.

Enligt 3 mom. leds kansliet av det inspektionsråd som tjänstgör som kanslichef. Bestämmelsen understryker att det är en tjänsteman som står i spetsen för kansliet. Kanslichefen kan ges självständig beslutanderätt antingen i arbetsordningen eller vid behov genom särskilt beslut av statsrevisorerna. Statsrevisorerna skall dock alltid kunna förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som annars skall avgöras av kanslichefen.

13 §. Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande. Det föreslagna stadgandet utsträcker tillämpningen av lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) till statsrevisorernas övervakningsarbete och behandlingen av kansliets förvaltningsärenden. I lagen om förvaltningsförfarande ingår de elementära behandlingsprinciper som infriar

den goda förvaltning som 21 § 2 mom. grundlagen garanterar. Statsrevisorernas övervakningsarbete inbegriper inte beslut om någons fördel, rättighet eller skyldighet. Lagen är sålunda tillämplig främst på bestämmelserna i början av lagen, alltså 1—13 §. I synnerhet jävsbestämmelserna väger tungt.

14 §. Tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I motiveringen till 50 § i regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) konstateras att de sekretessbestämmelser som föreskrivs i respektive lag eller instruktion skall iakttas av organ utsedda av riksdagen, såsom statsrevisorerna. Det finns ingen särskild lag om statsrevisorerna och därför måste bestämmelser om deras sekretessplikt ingå i instruktionen. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) gäller enligt dess 4 § 1 mom. 6 punkt riksdagens ämbetsverk och inrättningar, till vilka bland annat statsrevisorernas kansli hänförs. Riksdagen däremot är inte en myndighet lika litet som riksdagsledamöterna är tjänstemän. En riksdagsledamot som fungerar som statsrevisor är inte heller i denna egenskap en tjänsteman enligt 2 kap. 12 § strafflagen. I den juridiska litteraturen har det ansetts att en riksdagsledamot handhar sitt riksdagsuppdrag när han eller hon deltar i riksdagens arbete eller i ett sådant organs arbete som riksdagen utser eller tillsätter och till vilket bara en riksdagsledamot är valbar.

Av denna anledning vore det på sin plats att i instruktionen för statsrevisorerna föreskriva att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall tillämpas på statsrevisorernas arbete. Därmed kommer den lagfästa sekretessplikten och straffbestämmelserna också att gälla statsrevisorerna. Utan denna hänvisning till offentlighetslagen kunde det förbli oklart eller inte finnas några regler alls för i vilken utsträckning dessa skyldigheter och sanktioner gäller statsrevisorerna. Däremot behövs det ingen särskild hänvisning till statsrevisorernas kansli, eftersom kansliet faller under 4 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen.

Statsrevisorerna kan enligt 2 mom. ta in konfidentiella uppgifter i sin berättelse, om de anser att det finns grundad anledning till det. Bestämmelsen anses inte strida mot 10 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, där det föreskrivs att uppgifter om en sekretessbelagd handling får lämnas ut endast om så särskilt bestäms i lagen i fråga. Motsättningen undviks genom bestämmelsen i instruktionen om att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på statsrevisorerna. Därmed kan det i instruktionen också stadgas om rätt att bryta tystnadsplikten.

Med beaktande av statsrevisorernas grundlagsfästa uppgift att övervaka att statsfinanserna sköts och statsbudgeten iakttas, kan det i praktiken visa sig nödvändigt att i statsrevisorernas berättelse yppa konfidentiella saker för riksdagen. Om statsrevisorerna exempelvis tar upp ett stort motköpsavtal i sin berättelse, kan denna fråga vara förknippad med frågor och information som det vore motiverat att behandla och offentliggöra i statsrevisorernas berättelse. Möjligheten att offentliggöra konfidentiella uppgifter bör dock utnyttjas i ytterst sällsynta fall.

Enligt 5 § lagen om förvaltningsförfarande handläggs ett ärende offentligt, om så är stadgat eller med stöd av särskilt stadgande beslutat. För statsrevisorernas vidkommande föreslås att deras sammanträden inte skall vara offentliga. Statsrevisorernas övervakningsbesök på olika ämbetsverk kan inte heller de vara offentliga till följd av sakens natur. Detta skrivs för tydlighetens skull ut i instruktionen. För att syftet med övervakningen skall uppnås måste inspektörerna och de inspekterade kunna tala konfidentiellt med varandra. Granskningsresultaten publiceras dock i statsrevisorernas berättelse i den utsträckning revisorerna beslutar.

I statsrevisorernas berättelse för 1989 (s. 41—46) ingick en ingående redogörelse för situationer där riksdagsordningen och lagen om allmänna handlingars offentlighet står i strid med varandra. När lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet bereddes gavs statsrevisorerna möjlighet att yttra sig om propositionen. Statsrevisorerna kom under förarbetenas lopp i flera repri-

ser med ståndpunkter där de i stor utsträckning hänvisade till berättelsen från 1989. Så skedde också exempelvis i statsrevisorernas digra utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om offentlighet för myndigheternas handlingar och lagar med anknytning till den (utlåtande 13.9.1994, dnr 322/94).

15 §. Arvode. Orsaken till att statsrevisorerna fått ett särskilt arvode är att det ansetts att det inte går att välja en person till statsrevisor utan hans eller hennes samtycke. Detta har varit läget också efter lagändringen 1995, som tillåter att endast riksdagsledamöter väljs till statsrevisorer. Uppdraget har alltså en helt annan karaktär än till exempel uppdraget som utskottsmedlem, som en ledamot är tvungen att ta emot och handha utan särskilt arvode. Den som valts till statsrevisor skall med andra ord sköta sitt arbetskrävande uppdrag vid sidan om sina normala ledamotsuppgifter. Statsrevisorerna har av tradition trots detta deltagit fullt ut bland annat i utskottsarbetet. År 1999 sammanträdde statsrevisorerna 27 gånger (28 sammanträden 1998). Här hemma besökte de 52 olika ställen (64 ställen 1998) och därtill under utrikesförvaltningen sorterande instanser i sex länder (sju länder 1998).

I förslaget ingår höjningar enligt följande:

	Ordförande	Vice ordförande	Medlem
Nuvarande arvode, mk/mån.	3 305,40	3 085,04	2 864,68
Förslag, mk/mån.	5 509,00	4 896,90	3 672,70
Förslag, mk/år	66 108,00	58 762,80	44 072,40

Något särskilt sammanträdesarvode föreslås inte för statsrevisorerna.

16 §. Ikraftträdande. I samband med beredningen av instruktionen har det ansetts lämpligt att instruktionen träder i kraft den 1 juli 2000.

Genom den nya instruktionen upphävs instruktionen för statsrevisorerna (391/1951) godkänd den 8 juni 1951 jämte ändringar.

Fram till nu har riksdagen enligt 11 § i instruktionen bestämt om statsrevisorernas arvode utgående från ett förslag av statsutskottet (nuvarande finansutskottet). Arvodet har allt sedan 1980 utgjort en viss procentuell andel av riksdagsmannarvudet med samtliga tidsbestämda höjningar. Arvodesgrunderna har setts över senast 1984.

Grunden för statsrevisorernas arvode föreslås i detta sammanhang bli inskriven i instruktionen. Samtidigt omstruktureras arvodesbestämmelsen enligt modell från riksdagens andra organ, till exempel den nyss ändrade arvodesbestämmelsen för riksdagens bankfullmäktige. Enligt förslaget får statsrevisorerna ett årsarvode, som uppgår till en femtedel av det arvode med samtliga tidsbestämda höjningar som betalas till riksdagsledamöterna enligt lagen om riksdagsmannaarvode.

Ordförande och vice ordförande får därtill ett årsarvode som för ordföranden är hälften och för vice ordföranden en tredjedel av statsrevisorernas årsarvode.

Varje månad utbetalas en tolfedel av årsarvodet. Om en statsrevisor under en månad då statsrevisorerna sammanträtt inte deltagit i ett enda sammanträde eller övervakningsbesök, får han eller hon inget arvode för den månaden.

17 §. Övergångsbestämmelse. När statsrevisorernas mandatperiod ändras och i praktiken sammanfaller med valperioden måste mandattiden för de för åren 1996—1999 och 2000—2003 valda statsrevisorerna preciseras i en övergångsbestämmelse. Enligt 1 mom. löper mandatperioden för de för åren 1996—1999 valda statsrevisorerna ut den 31 december 2000.

I och med att arvodesbestämmelsen ändras måste det också i 2 mom. anges att riksdagens tidigare beslut om ersättning för resekostnader och

dagtraktamenten tillämpas i fråga om de för åren 1996—1999 fram till mandatperiodens utgång. Detta gäller de statsrevisorerna som inte längre är riksdagsledamöter.

I 3 mom. föreskrivs om utbetalningen av arvode till de för åren 2000—2003 valda statsrevisorerna. Premissen bakom den föreslagna 15 § är att uppdraget som statsrevisor börjar när valet sker och att arvodet följaktligen börjar löpa från början av den månad då valet har skett. De för åren 2000—2003 valda statsrevisorerna inleder sitt arbete när mandatperioden för de föregående statsrevisorerna löpt ut, vilket innebär att arvode börjar betalas ut den 1 januari 2001. I praktiken leder detta till samma resultat som om riksdagens tidigare beslut om statsrevisorernas arvode hade tillämpats.

I 4 mom. konstateras att mandatperioden för de för åren 2000—2003 valda statsrevisorerna upphör med valperioden i enlighet med 1 § i den nya instruktionen. Enligt den nuvarande instruktionen hade mandatperioden löpt ut i slutet av 2004. Genom att kapa av mandatperioden på detta sätt kommer man efter nästa riksdagsval i mars 2003 in i ett system, där statsrevisorerna kan ta itu med sitt uppdrag omedelbart och inte behöver vänta på det i ett och ett halvt år såsom nu.

På grund av det ovan anförda föreslår talmanskonferensen med stöd av 52 § grundlagen och 6 § riksdagens arbetsordning vördsamt

att riksdagen skall godkänna följande instruktion för statsrevisorerna:

Instruktion för statsrevisorerna

Riksdagen har med stöd av 52 § grundlagen godkänt följande instruktion för statsrevisorerna:

1 §

Mandatperiod

Statsrevisorernas mandatperiod börjar när riksdagen har valt dem till uppdraget och slutar när valperioden löper ut. Om en statsrevisor befrias från sitt uppdrag eller om hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot upphör, väljs i stället en ny statsrevisor för återstoden av mandatperioden.

2 §

Uppgifter

Statsrevisorerna skall övervaka att statsfinanserna sköts lagligt och ändamålsenligt och att statsbudgeten iakttas.

Statsrevisorerna skall i sin övervakning främst koncentrera sig på statsfinansernas allmänna tillstånd och skötsel samt på saker som det är motiverat att informera riksdagen om.

För övervakningen besöker och inspekterar statsrevisorerna olika övervakningsobjekt.

Om statsrevisorernas rätt att övervaka verksamheten vid aktiebolag med statlig majoritet och statliga affärsverk och affärsverkskoncerner, Statens säkerhetsfond, vissa stöd och bidrag från staten samt överföringen av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna föreskrivs särskilt.

3 §

Begränsning av uppgifterna

Statsrevisorernas uppgifter ingår inte att övervaka riksdagens egen ekonomiska förvaltning eller fonder som riksdagen svarar för och inte heller Statens revisionsverk, Folkpensionsanstalten och Finlands Bank.

4 §

Rätt till upplysningar avgiftsfritt

Statsrevisorerna har rätt att av de övervakade avgiftsfritt få alla de upplysningar och på begä-

ran uppgjorda utredningar som de finner nödvändiga.

5 §

Konstituering

Statsrevisorerna skall konstituera sig så snart de blivit valda.

Statsrevisorerna väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande för sin mandatperiod. Vid valet tillämpas bestämmelserna om val av talman, om inte statsrevisorerna enhälligt beslutar något annat. Riksdagen skall underrättas om valresultatet.

Statsrevisorernas första sammanträde sammankallas av den till åren äldsta medlemmen. Han eller hon för ordet tills ordförande har valts.

6 §

Delegationer

Statsrevisorerna kan med tanke på övervakningsuppgifterna inom sig tillsätta delegationer.

Statsrevisorerna kan i särskilda fall ge övervakningen i uppdrag åt en enda statsrevisor.

7 §

Beslutsfattande

Statsrevisorernas sammanträde är beslutfört med fyra medlemmar. Ett sammanträde kan också vara beslutfört med tre medlemmar, om förutom ordföranden eller vice ordföranden två andra medlemmar är närvarande och statsrevisorerna är eniga om beslutet.

Statsrevisorerna beslutar om omröstningsförfarandet från fall till fall. Val förrättas med slutna sedlar, om något annat inte besluts enhälligt.

Vid lika röstetal avgör lotten.

8 §

Frågor som skall avgöras vid sammanträde

Statsrevisorerna fattar beslut vid sammanträde om

1) de allmänna principerna för övervakningen av statsfinanserna,

2) uppläggningsen av statsrevisorernas egen verksamhet, initiativ och utlåtanden i anknytning därtill samt inkallande av sakkunniga till statsrevisorernas sammanträden,

3) förslag till budget för statsrevisorerna,

4) statsrevisorernas berättelser,

5) en begäran att en minister vidtar åtgärder enligt 47 § 1 mom. grundlagen (731/1999), om statsrevisorerna begärt att få upplysningar och inte fått dem,

6) framställningar till kanslikommissionen om inrättande, tillsättande för viss tid, indragning eller ombildande av tjänster vid statsrevisorernas kansli samt utnämning, uppsägning eller förflyttning av tjänstemän, beviljande av tjänstledighet eller avsked, disciplinärt förfarande, avstängning från tjänsteutövning och förordnande om hälsoundersökning,

7) skriftliga avtal med tjänstemän om villkoren i anställningsförhållanden för viss tid, när det finns särskilda skäl till det, samt

8) andra frågor som statsrevisorerna finner viktiga.

9 §

Protokoll

Över statsrevisorernas sammanträden upprättas protokoll, där det antecknas vilka statsrevisorer som varit närvarande och vilka sakkunniga som hörts, frågorna som behandlats, förslagen och besluten inklusive omröstningar samt avvikande meningar.

Statsrevisorernas ordförande och en statsrevisor skall justera protokollen.

10 §

Berättelser

Statsrevisorerna skall årligen lämna en berättelse och vid behov särskilda berättelser till riksdagen om sina iakttagelser och ställningstaganden vid övervakningen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten.

En statsrevisor kan foga en avvikande mening till berättelsen.

11 §

Samarbete med Statens revisionsverk

Statsrevisorerna kan samarbeta med Statens revisionsverk.

12 §

Statsrevisorernas kansli

Statsrevisorerna har ett kansli, vars verksamhet övervakas av statsrevisorernas ordförande. Statsrevisorerna har därtill rätt att anlita experthjälp. Statsrevisorerna fastställer en arbetsordning för kansliet.

Vid kansliet finns de tjänster som inrättats där med stöd av bestämmelserna om riksdagens tjänstemän. Statsrevisorerna har rätt att inom ramen för budgeten utnämna andra tjänstemän vid kansliet i tjänsteförhållanden för viss tid.

Kansliet leds av det inspektionsråd som tjänstgör som kanslichef. Närmare bestämmelser om kanslichefens uppgifter och befogenheter ingår i arbetsordningen för statsrevisorernas kansli eller utfärdas genom beslut av statsrevisorerna. Statsrevisorerna kan förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som annars skall avgöras av kanslichefen.

13 §

Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande

Vid övervakningen av statsfinanserna och i statsrevisorernas kanslis förvaltningsärenden tillämpas lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

14 §

Tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I statsrevisorernas verksamhet tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

I statsrevisorernas berättelse kan tas in konfidentiella uppgifter, om det finns grundad anledning till det.

Statsrevisorernas sammanträden och övervakningsbesök är inte offentliga.

15 §

Arvode

Statsrevisorerna får ett årsarvode, som uppgår till en sjättedel av det arvode med samtliga tidsbestämda höjningar som betalas till riksdagsledamöterna enligt lagen om riksdagsmannaarvode (328/1947). Statsrevisorernas ordförande och vice ordförande får därtill ett årsarvode, som för ordföranden är hälften och för vice ordföranden en tredjedel av statsrevisorernas årsarvode.

Varje månad utbetalas en tolfedel av årsarvodet. Om en statsrevisor under en månad då statsrevisorerna sammanträtt inte deltagit i ett enda sammanträde eller övervakningsbesök, får han eller hon inget arvode för den månaden.

Statsrevisorsarvode betalas från början av den månad då statsrevisorn valts till sitt uppdrag till utgången av den månad då mandatperioden upphör.

16 §

Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 2000.

Genom denna instruktion upphävs instruktionen för statsrevisorerna (391/1951) godkänd den 8 juni 1951 jämte ändringar.

17 §

Övergångsbestämmelse

De för åren 1996—1999 valda statsrevisorerna mandatperiod löper ut den 31 december 2000.

I fråga om de för åren 1996—1999 valda statsrevisorernas tillämpas riksdagens tidigare beslut om ersättning för resekostnader och dagtrakamenten fram till mandatperiodens utgång.

Till de statsrevisorer som valts för åren 2000—2003 betalas arvode från och med den 1 januari 2001.

Mandatperioden för de för åren 2000—2003
valda statsrevisorerna upphör i enlighet med 1 § i
denna instruktion.

Helsingfors den 17 maj 2000

Riitta Uosukainen
Riksdagens talman

Seppo Tiitinen
Riksdagens generalsekreterare

