



DNR: 5.1.1-2021-0084
DATUM: 2021-04-14
ERT DATUM: 2021-01-15
ER REFERENS: FI2020/02978

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: fi.ofa.esa@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En gemensam utbildning inom statsförvaltningen

Riksrevisionen har getts möjlighet att lämna yttrande över betänkandet En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40). Riksrevisionen har valt att begränsa sitt yttrande till de frågor som berör den egna myndigheten.

Inledande kommentarer

Riksrevisionen delar utgångspunkten att den statliga förvaltningen ska präglas av en god förvaltningskultur och det är därför positivt att det har utretts hur en introduktionsutbildning för anställda inom staten skulle kunna införas. För att säkerställa ett högt förtroende för de statliga myndigheterna och domstolarna är det viktigt att de anställda har goda kunskaper om och förståelse för den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Med dessa utgångspunkter framstår innehållet i den grundutbildning som föreslås i och för sig som väl avvägt och genomarbetat.

Riksrevisionen anser dock att det krävs ytterligare överväganden när det gäller hur förslagen om en gemensam och obligatorisk utbildning förhåller sig till den konstitutionella gränsen mellan riksdagen och regeringen samt kontrollmaktens särskilda funktion.

Riksrevisionens oberoende

Riksrevisionen är konstitutionellt oberoende och självständig i förhållande till både riksdagen och regeringen. Riksrevisorn har stor frihet att, inom ramen för gällande regler och tilldelat anslag, avgöra hur myndighetens verksamhet och organisation ska utformas. Genom samråd med konstitutionsutskottet och riksdagens råd för Riksrevisionen

säkerställs riksdagens behov av dialog och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation, t.ex. i fråga om insatser för vidareutbildning och kompetensutveckling (se tilläggsbestämmelse 13.5.1. och 13 kap. 8 § riksdagsordningen samt 11 § andra stycket lagen [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen).

Om förslaget genomförs skulle frågor om deltagande i grundutbildning för Riksrevisionens personal i stället komma att hanteras av regeringen, ett råd som inrättas vid en myndighet under regeringen och ett universitet. Riksrevisorn kommer inte att ha möjlighet att undanta personal från utbildningen när det behövs för att undvika hot mot oberoendet eller för att verksamheten ska kunna bedrivas som planerat. Detta innebär en begränsning av Riksrevisionens självständighet i frågor som rör den inre organisationen och det ger också regeringen ett utökat inflytande över frågor som rör riksdagens myndigheter.

Förslaget beaktar inte heller i tillräcklig utsträckning de krav på oberoende som gäller för Riksrevisionens personal och som kommer till uttryck i normer om god revisionssed och de internationella principer som gäller för nationella revisionsorgans ställning och uppgifter (se s. 199 f i betänkandet). Personalen genomför revisionen utifrån riksrevisorns självständiga beslut om vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas. Vissa anställda får också avgöra granskningsärenden i riksrevisorns ställe (se 4 § tredje stycket lagen om instruktion för Riksrevisionen). Det framstår därför som problematiskt att Riksrevisionens personal, som för riksrevisorns räkning genomför granskningar av regeringen och dess myndigheter, ges en skyldighet att delta i en utbildning som tas fram och tillhandahålls av myndigheter under regeringen.

Förslaget kan medföra en förskjutning när det gäller den konstitutionella gräns som finns mellan riksdagen och regeringen samt kontrollmaktens särskilda funktion.

Riksrevisionen efterfrågar därför en djupare analys av dessa frågor. Mot den bakgrunden avstyrker Riksrevisionen förslaget om att Riksrevisionens personal ska omfattas av den föreslagna obligatoriska utbildningen (avsnitt 7.2.4, 7.5.1 och 7.6.2). För att ändå uppnå syftet att ge alla anställda i statsförvaltningen goda kunskaper om den statliga värdegrunden och grundläggande rättsprinciper och regelverk skulle i stället en gemensam grundutbildning för personal vid riksdagens myndigheter kunna övervägas.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen i betänkandet har Riksrevisionen i övrigt följande synpunkter.

Förslaget till en ny lag och ett råd för utbildning inom statsförvaltningen (avsnitt 7.4)

Riksrevisionen delar inte delegationens bedömning att utbildningen ska utformas som en skyldighet för enskilda. Arbetstagare har redan en långtgående lydnaplikt i förhållande till sin arbetsgivare (avsnitt 7.1.2). Vidare har skyldigheten att genomgå utbildning riktats mot myndigheten i de exempel på författningsreglerade utbildningar som omnämns i betänkandet (avsnitt 7.1.3).

Det främsta skälet till förslaget i denna del tycks i stället vara att skapa en mer flexibel reglering där detaljerade bestämmelser ska kunna meddelas på förordningsnivå även för riksdagens myndigheter så att det över tid ska vara möjligt att anpassa utbildningen. Enligt Riksrevisionen utgör detta behov inte skäl för att frångå den konstitutionella ordningen att bestämmelser som rör riksdagens myndigheter ska meddelas i lag och inte i förordning. En lagreglering är visserligen mindre flexibel men säkerställer att det är riksdagen, och inte regeringen, som fullt ut styr över sina myndigheter.

Riksdagens inflytande över den gemensamma utbildningen föreslås beaktas genom att rådet för utbildning ska bestå av lika många ledamöter som väljs av riksdagen som utses av regeringen. Det är tveksamt om rådet är att betrakta som oberoende eftersom regeringen styr över rådet i administrativt hänseende, t.ex. genom att avgöra antalet ledamöter i rådet och vid vilken myndighet som rådet ska inrättas. Regeringen kan därmed också flytta rådet till en annan myndighet eller ge rådet ytterligare uppgifter utöver de som anges i lagen. Rådet ska också svara för sin verksamhet inför värdmyndighetens ledning, som i sin tur svarar inför regeringen. Rådet svarar däremot inte inför riksdagen. I den fortsatta beredningen bör regeringen överväga hur riksdagens inflytande över en gemensam utbildning bättre kan säkerställas. Regleringen bör ske i lag.

Utbildningen bör bara omfatta nyanställda (avsnitt 7.3.1)

Riksrevisionens uppfattning är att utbildningen bara bör omfatta nyanställda. Riksrevisionen har redan en grundutbildning som är av liknande omfattning och innehåll som den föreslagna grundutbildningen. Det framstår inte som effektivt att myndighetens personal på nytt ska genomföra en grundutbildning. Behovet av repetition i de frågor som grundutbildningen rör bör i stället tillgodoses genom myndighetens egen fortbildning.

Undantag från skyldigheten att delta i utbildningen (avsnitt 7.7.4)

Riksrevisionen avstyrker förslaget att det endast är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska få medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen. Det bör vara arbetsgivaren som har rätten att besluta om vilka anställda som kan och behöver delta i utbildningen. För Riksrevisionen är det som ovan redovisats nödvändigt att riksrevisorn har rätt att besluta om undantag från skyldigheten att delta i utbildningen för att säkerställa Riksrevisionens oberoende ställning.

Utbildningens innehåll (avsnitt 8 och 9)

Riksrevisionen har inga synpunkter på utbildningens innehåll. Det bör dock utredas vidare i vilken utsträckning som utbildningen skulle genomföras helt digitalt för att minska bl.a. olägenheter för verksamheten, kostnaderna för resor och miljöpåverkan.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat detta remissvar. Inför beslutet har samråd skett med riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner. Juristen Sophie Welander har varit föredragande. HR-chefen Elisabeth Larsson och juristen Anna-Karin Waldton har deltagit i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sophie Welander