



Domstolsverket
551 81 Jönköping

Datum 2012-05-22
Dnr 32-2011-0641

Granskning av intern styrning och kontroll samt Sveriges Domstolars årsredovisning 2011

Riksrevisionen har granskat Sveriges Domstolars årsredovisning 2011 samt intern styrning och kontroll avseende informationssäkerhet, bisysslor m.m. inom Sveriges Domstolar och Domstolsverket (DV). Syftet med granskningen har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa DV:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-06-21 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Informationssäkerhet

Mot bakgrund av det ökande elektroniska informationsutbytet i samhället har myndigheter under regeringen numera explicita krav att tillämpa systematiskt arbete med informationssäkerhet utifrån etablerad standard, ett så kallat ledningssystem för informationssäkerhet (LIS).

Riksrevisionen bedömer att vissa åtgärder vidtagits på ledningsnivå för att åstadkomma ett LIS, men att åtgärderna inte är tillräckliga och att de inte kommunicerats och implementerats i verksamheten fullt ut. Granskningen visar att förbättringar behövs inom vissa områden för att ledningssystemet för informationssäkerhet ska motsvara etablerad standard.

Riksrevisionens granskning visar att DV har en informationssäkerhetspolicy samt underliggande rutiner och riktlinjer. Dock saknar DV en fastställd process för informationsklassning samt en myndighetsövergripande rutin för hantering av behörigheter i samtliga informationssystem. Vidare har en åtgärdsplan baserad på den riskanalys som genomförts av informationssäkerheten på DV ännu ej tagits fram.

Bisysslor

Granskningen av hanteringen av bisysslor på Sveriges Domstolar har visat att nuvarande rutiner för att förhindra otillåtna bisysslor inte fungerar tillfredsställande. Riksrevisionen bedömer att dessa rutiner inom Sveriges Domstolar är bristfälliga och det finns en risk för att personalen inte får tillräcklig information för att själva ta initiativ till att anmäla bisyssla. Därmed finns en risk för att Domstolsverket och domstolarna inte fångar upp otillåtna bisysslor.



1. Informationssäkerhet

1.1 Inledning

Intern styrning och kontroll förutsätter en god informationssäkerhet. Utan god informationssäkerhet finns det risker för informationens riktighet, sekretess, tillgänglighet och spårbarhet. Bristande informationssäkerhet har därmed en negativ påverkan på myndigheters interna styrning och kontroll och vice versa. Informationssäkerhet och övrig intern styrning och kontroll står därmed i ett ömsesidigt beroende till varandra. Brister i ledningens upprättande och genomförande av generella kontroller för att uppnå en god informationssäkerhet kan medföra att myndighetens interna styrning och kontroll försvagas. För att påvisa en god intern styrning och kontroll förutsätts också en säker hantering av informationstillgångarna.

1.2 Normgivande regelverk

De normer som Riksrevisionen har använt sig av vid sin bedömning är

- Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Förordning (2003:770) om statliga myndigheters arbete med säkert elektroniskt informationsutbyte,
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2009:10) om statliga myndigheters informationssäkerhet.
- Ramverk från Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

FISK definierar arbetet med intern styrning och kontroll som den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3§ i Myndighetsförordningen.

Av 3§ Myndighetsförordningen framgår det att det är myndighetens ledning som ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt.

För att beskriva intern styrning och kontroll har den så kallade COSO-modellen blivit ett vedertaget begrepp. COSO beskriver intern styrning och kontroll i olika komponenter och deras inbördes samband. Komponenterna i COSO är kontrollmiljö, riskanalys, kontrollåtgärder, information/kommunikation och uppföljning.

Mot bakgrund av det ökade elektroniska informationsutbytet i samhället gav den dåvarande myndigheten VERVA år 2007 ut en föreskrift som innebär att myndigheter under regeringen numera har explicita krav på sig att tillämpa ett systematiskt arbete med informationssäkerhet utifrån etablerad standard. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utgav år 2009 en uppdaterad föreskrift.

Begreppet informationssäkerhet är ett vidare begrepp än IT- säkerhet och fokuserar på informationens säkerhet snarare än enbart IT-systemens säkerhet. Informationen förekommer i många former och oavsett vilken form den har, på vilket sätt den överförs eller lagras, måste den alltid ha ett godtagbart skydd.



1.3 Kontrollmiljö

Kontrollmiljön är grunden för intern styrning och kontroll i en organisation och de andra COSO-komponenternas förutsättning. Den återspeglas bl. a. i ledningens filosofi, attityder/inställning och ledarstil, hur ledningen delar ansvar och befogenheter, organiserar och utvecklar medarbetare samt följer upp fattade beslut. En viktig komponent i kontrollmiljön är organisationskulturen då den påverkar medarbetares engagemang och medvetenhet.

Av MSB:s tillämpningsföreskrift framgår att en myndighet i sitt arbete för ett säkert elektroniskt informationsutbyte ska tillämpa ett LIS. Det innebär att myndigheten ska upprätta en policy för informationssäkerhet. Informationssäkerhet uppnås genom att lämpliga styrmedel införs. Dessa kan vara till exempel policy, riktlinjer, rutiner, organisation och programfunktioner.

Riksrevisionens granskning visar att DV har en informationssäkerhetspolicy samt underliggande rutiner och riktlinjer.

DV saknar en fastställd process eller metod för informationsklassning. Enligt uppgift är denna under uppförande men är ännu inte färdigställd. Informationsklassning bör ske av myndighetens samtliga system enligt en i förväg fastlagd modell.

DV har processer för behörighetshantering i olika informationssystem, dock finns inte en myndighetsövergripande rutin för hur behörigheter hanteras. Av interna föreskrifter framgår att myndighetschefen på Domstolsverket och cheferna på respektive domstol ansvarar för att behörigheterna är aktuella, samt att det är systemägarens skyldighet att fastställa vem som har rätt att besluta om tilldelning av behörigheter i IT-systemen.

Riksrevisionen *rekommenderar* DV att fastställa en metod för informationsklassning. Informationsklassning bör ske av samtliga väsentliga informationssystem inom Sveriges Domstolar.

Rutin för hantering av behörigheters tilldelning, borttagning och uppföljning bör fastställas på myndigheten och omfatta samtliga system på DV.

1.4 Riskanalys och kontrollåtgärder

I riskanalysarbetet är organisationens mål och uppdrag den primära utgångspunkten. I analysen ingår att identifiera, värdera och att aktivt ta ställning till hur riskerna ska hanteras, dvs. om identifierade risker ska elimineras, reduceras eller accepteras. Riskanalysen ligger till grund för utformning av en lämplig handlingsplan och kontrollåtgärder i syfte att minska riskerna till godtagbar nivå. Riskanalys bör genomföras på samtliga organisatoriska nivåer.

Utgångspunkten för informationssäkerhetsarbetet är att riskanalyser genomförs för att kartlägga den säkerhetsnivå som ska gälla för skydd av informationen. Informationsklassning, rapporterade incidenter och uppföljningar är viktiga informationskällor för att upprätta en bra riskanalys. Ett effektivt riskanalysarbete förutsätter kunskaper från både kärnverksamhet och IT-, informationssäkerhetsområdet.



Av MSB:s tillämpningsföreskrift framgår att myndigheten ska, utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och dokumenterade incidenter avgöra vilka risker som ska elimineras, reduceras eller accepteras, samt besluta om åtgärder för myndighetens informationssäkerhet.

Ledningen ska utifrån resultatet av riskanalysen ta ställning till hur riskerna ska hanteras. Kontrollåtgärderna ska motverka identifierade risker. De ska utformas utifrån genomförd riskanalys och vara inbyggda i organisationens processer, rutiner och kan vara både manuella och automatiska. Ytterst ska kontrollåtgärder bidra till att DV når sina mål och att ledningens direktiv för verksamheten genomförs. Kontrollåtgärder kan ske på alla nivåer i organisationen.

Riksrevisionen granskning visar att det på Domstolsverket genomförs riskanalys i enlighet med förordningen om intern styrning och kontroll. Dessutom har det genomförts en riskanalys av informationssäkerheten. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en åtgärdsplan för att hantera de identifierade riskerna.

DV har inte någon formaliserad process för informationsklassning. Klassning av information är nödvändig för att bedöma vilket skyddsvärde som föreligger i samband med riskanalys och utformning av kontrollåtgärder. Utgångspunkt för informationsklassning bör vara informationens skyddsbehov utifrån sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet.

Riksrevisionen *rekommenderar* DV att fortsätta sitt arbete med att skapa och besluta om en åtgärdsplan där det framgår hur identifierade risker ska hanteras. Vid beslut om identifierade risker ska accepteras, reduceras eller elimineras bör den berörda informationens skyddsvärde vara vägledande.

2. Bisysslor

2.1 Regelverk

Enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), får en arbetstagare inte ha en anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbete eller som kan skada myndighetens anseende. Arbetsgivaren ska enligt 7 a § LOA, på ett lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags bisysslor som kan betraktas som otillåtna enligt 7 § LOA.

I de fall en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § LOA ska arbetsgivaren besluta om att anställningen ska upphöra eller att den anställde inte får åta sig bisysslan. Dessutom ska beslutet vara skriftligt och innehålla en motivering.

I enlighet med 7 d § LOA, ska ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder under regeringen, på eget initiativ anmäla sin bisyssla till arbetsgivaren.

Exempel på bisysslor som kan vara otillåtna enligt 7 § LOA är att ha styrelseuppdrag hos vinstdrivande företag, att vara innehavare/bolagsman



eller att ha ledande position i verksamhet inom området juridik samt att ha uppdrag som revisor hos affärsföretag.

Enligt 1 kap. 15-16 §§, ALFA (allmänt löne- och förmånsavtal) får myndigheters anställda inte heller ha bisysslor som hindrar eller konkurrerar med arbetet.¹

Bisyssla gällande anställd vid Domstolsverket ska anmälas till Domstolsverket, medan bisyssla på domstolarna ska anmälas till respektive domstol.²

2.2 Prövning av bisyssla

Granskningen har genomförts genom att en enkät har skickats till 70 domstolar huruvida dessa har personal som har anmält bisyssla. Gotlands och Växjöes tingsrätter har inte inkommit med svar till Riksrevisionen.

Populationen på de 70 domstolarna uppgår till 1 455 personer (lagmän, chefsrådmän, rådmän, hovrättsråden, hovrättsassessorer, kammarrättsråd och kammarrättsassessorer). Enligt Bolagsverkets register har dessa personer tillsammans 251 bisysslor som kan anses vara förtroendskadliga eller arbetshindrande enligt Domstolsverkets dokument "*Information om bisysslor*". Då samtliga domstolar inte har inkommit med svar till Riksrevisionen är en fullständig analys inte möjlig avseende till domstolarna anmälda bisysslor och bisysslor som finns registrerade hos Bolagsverket.

Granskningen har även omfattat Domstolsverkets juridiska avdelning, enheten för lokalförsörjning samt enheten för teknik. Populationen på dessa avdelningar uppgår till 50 personer och av dessa har två personer anmält bisysslor. Dessa bisysslor har prövats och bedömts som inte förtroendskadliga av DV. Vid jämförelse med Bolagsverkets register framkom dock att ytterligare sju personer har bisysslor. Samtliga dessa personer har en eller flera bisysslor som enligt Domstolsverkets utgivna dokument kan anses utgöra en förtroendskadlig eller en arbetshindrande bisyssla.³

Enligt Domstolsverkets dokument "*Information om bisysslor*" framgår att för att en domares bisyssla ska anses förtroendskadlig är det inte nödvändigt att förtroendet för domaren eller domstolen rubbas, utan det är tillräckligt att allmänheten med hänsyn till omständigheterna kan få anledning att ifrågasätta objektiviteten.⁴

¹ Se ALFA (allmänt löne- och förmånsavtal) 1 kap. 15- 16 §§, centrala avtal 2008:1, 2008-05-14. Domstolsverket är ansluten till ALFA.

² Observera att Domarnämnden prövar och handhar vissa frågor om bisysslor. Enligt 1 § st. 1 p. 2 och 3 förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden, ska nämnden pröva frågor om bisysslor som avses i 7a-7d §§ LOA när det gäller lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt. Likaså gäller prövning av bisysslor som avses i 7a-7c §§ LOA när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd

³ Se "*Information om bisysslor*", Domstolsverket, februari 2002, uppdaterad maj 2008.

⁴ Se "*Information om bisysslor*", Domstolsverket, februari 2002, uppdaterad maj 2008, s. 16.



Enligt Domstolsverket ska en anmälan göras på en särskild blankett som finns på Sveriges Domstolars intranät. Granskningen har visat att blanketten inte alltid används och att bisysslan därmed inte rapporteras. Domstolsverket har ingen samlad förteckning över vilka som har anmält respektive fått sina bisysslor prövade. Det finns även en del domstolar som inte har en samlad förteckning över anmälda bisysslor.

Granskningen visar att viss information angående bisysslor ges vid den introduktionsutbildning som tillhandahålls av DV. På Domstolsverket finns det ett informationsdokument och där framgår det bland annat konkret exempel på vad som kan vara otillåten bisyssla. Däremot finns inget sådant dokument på domstolarna.

Riksrevisionen bedömer att rutiner inom Sveriges Domstolar som helhet är bristfälliga och det finns en risk för att personalen inte får tillräcklig information för att själva ta initiativ till anmälan. Därmed finns risk för att Domstolsverket och domstolarna inte fångar upp otillåtna bisysslor.

Det förekommer även att lagmän/chefsrådmän/rådmän m.m. åtar sig uppdrag som skiljeman. Enligt domstolarna har 23 anmälningar om skiljeuppdrag inkommit.

Enligt dokumentet ”Information om bisysslor”⁵ bör en stor försiktighet iakttas när det gäller att motta skiljenämndsuppdrag av enskild part. Ett sådant uppdrag kan vara förtroendeskadligt enligt 1 kap. 9 § Regeringsformen då en domare ska iakttä saklighet och opartiskhet.

Riksrevisionen *rekommenderar* att Domstolsverket och domstolarna vidtar åtgärder för att säkerställa en god intern kontroll av hantering av anställdas bisysslor. Domstolsverket och domstolarna rekommenderas vidare att inrätta rutiner för att kunna säkerställa att prövning av bisysslor sker i enlighet med gällande regelverk.

DV och respektive domstol bör tillse att det finns en förteckning över samtliga anmälda och prövade bisysslor. En sådan förteckning underlättar en eventuell uppföljning av vad som har bedömts och när respektive bedömning har gjorts.

⁵ Se ”Information om bisysslor”, Domstolsverket, februari 2002, uppdaterad maj 2008, s. 22-25.



3. Övriga iakttagelser

3.1 Intern styrning och kontroll på domstolarna

Riksrevisionen har under revisionsåret 2011 besökt tingsrätterna i Göteborg, Jönköping, Skaraborg, och Stockholm. Minnesanteckningar från dessa granskningsbesök har skickats till respektive domstol. Vi vill dock uppmärksamma Domstolsverket på följande iakttagelser från våra revisionsbesök på tingsrätterna:

- Lagmännen på Sveriges olika domstolar skickar årligen in en enkät som används som underlag till Generaldirektörens uttalande om Sveriges Domstolars interna styrning och kontroll. På de domstolar som besökts finns inte underliggande dokumentation som verifierar informationen i enkäterna.
- Domstolarna registrerar information i systemet VERA vilket är det system som ger underlag till den statistik som presenteras i resultatredovisningen. Det sker dock inga systematiska kontroller av informationen som registreras i VERA.
- Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat Domstolsverket på brister i hantering av anläggningstillgångar. Domstolsverkets rutin för inköp och aktivering av tillgångar gör det svårt att genomföra effektiva inventeringar på domstolarna. Vi har dock vid årets besök på domstolarna sett framsteg i rutinen för inventeringar.

Riksrevisionen *rekommenderar* Domstolsverket att fortsatt stödja domstolarna och utveckla rutiner för att säkerställa en god intern styrning och kontroll på domstolarna.

3.2 Resultatredovisningen

Enligt 3 kap 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) ska resultatredovisningen främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. DV har sedan föregående år utvecklat sin redovisning av kostnader för prestationer. Det finns dock vissa brister som vi vill uppmärksamma Domstolsverket på:

- Transfereringar (1 812 mnkr) redovisas i avsnittet ekonomisk översikt, dock redovisas inte prestationer för transfereringarna.
- Uppbörd (114 mnkr) redovisas inte i resultatredovisningen.
- Kostnaden för vissa domstolsärenden, till exempel avseende konkurser och företagsrekonstruktioner redovisas inte i resultatredovisningen. Dessa kostnader uppgår totalt till ca 464 mnkr.
- Enligt 3 kap. 2§ FÅB ska intäkter och kostnader fördelas enligt den indelning som DV väljer. I tabell 50 finns fördelning av kostnader, tabellen är dock ej fullständig då verksamheternas intäkter inte är redovisade.
- Domstolsverket har inte särredovisat den avgiftsbelagda verksamheten i resultatredovisningen. Avgiftsbelagd verksamhet ska



särredovisas enligt den indelning och struktur som framgår av regleringsbrevets budget för avgiftsbelagd verksamhet.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Nenus Jihad har varit föredragande.

Kent Gustafsson

Nenus Jihad

Kopia för kännedom:

Regeringen

Justitiedepartementet

Tingsrätten i Göteborg

Tingsrätten i Jönköping

Tingsrätten i Skaraborg

Tingsrätten i Stockholm