



DNR: 5.1.1-2017-0970
DATUM: 2017-09-07
ERT DATUM: 2017-06-08
ER REFERENS: 673-2016/17

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
100 12 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen - grundlagsfrågor (2016/17:URF1)

Sammanfattning

Riksrevisionen vill framhålla att utredningen har gjort en grundlig genomgång av bakgrunden till den reglering av Riksrevisionen som finns idag samt att utredningens överväganden och förslag är väl genomtänkta.

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag om att antalet riksrevisorer ska regleras i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen (RO) istället för i regeringsformen (RF).

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag om att konstitutionsutskottet får möjlighet att begära att Riksdagens ombudsmän (JO) genomför en särskild utredning för att klarlägga de faktiska omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet bör säkerställas konstitutionellt och flyttas från lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (lagen om statlig revision) till RF. Riksrevisionen anser då att det finns skäl att överväga ett förtydligande av innehållet i bestämmelsen så att det framgår att Riksrevisionen ensam avgör vilken information som behövs för granskningen.

Riksrevisionen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns skäl att ställa upp ytterligare behörighets- eller kvalifikationskrav i RF.

Riksrevisionen instämmer i utredningens beskrivning och de slutsatser utredningen gör vad gäller tillämpningen av internationella standarder (Issai). Det är också

Riksrevisionens uppfattning att Issai inte är rättsligt bindande för Sverige, men att de får anses vara starkt normerande.

Riksrevisionen anser att det skulle vara önskvärt att det i det fortsatta arbetet med översynen av Riksrevisionen görs en belysning av Riksrevisionens möjligheter att ta del av uppgifter och behandla personuppgifter för sina granskningar.

Riksrevisionens synpunkter

Allmänt

Riksrevisionen vill framhålla att utredningen har gjort en grundlig genomgång av bakgrunden till den reglering av Riksrevisionen som finns idag samt att utredningens överväganden och förslag är väl genomtänkta.

I yttrandet lämnar Riksrevisionen först synpunkter utifrån lämnade författningsförslag. Därefter lämnar Riksrevisionen vissa påpekanden och kommentarer till några avsnitt i betänkandet.

Regleringen av antalet riksrevisorer

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag om att antalet riksrevisorer ska regleras i en huvudbestämmelse i RO istället för i RF. Detta ändringsförslag medger ett enklare förfarande vid beslut om att ändra antal riksrevisorer under förutsättning att, i vart fall, en kvalificerad majoritet i riksdagen beslutar om detta. En sådan reglering överensstämmer även med utformningen av regleringen för riksdagens ombudsmän.

Grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Riksrevisionen avstår från att lämna synpunkter i frågan om vilken grund som ska gälla för att skilja en riksrevisor från sitt uppdrag samt avseende förslaget om krav på beslut med kvalificerad majoritet.

Procedur för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Utredningens genomförande

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag om att konstitutionsutskottet får möjlighet att begära att JO genomför en särskild utredning för att klarlägga de faktiska omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget. Riksrevisionen instämmer även i utredningens bedömning att en sådan

särskild utredning bör hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till en annan myndighet.

Samverkans- och uppgiftsskyldighet

Riksrevisionen tillstyrker utredningens förslag att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet bör säkerställas konstitutionellt och flyttas från lagen om statlig revision till RF. Som utredningen framhåller är Riksrevisionens möjlighet att få del av uppgifter som behövs för granskningen av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision.

Utredningen framhåller att förslaget inte innebär någon ändring i sak och återger bl.a. att bestämmelsen ansetts innebära att de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, är skyldiga att på begäran överlämna också de icke allmänna handlingar som Riksrevisionen behöver för sin granskning.

Med hänsyn till att utredningen i sitt förslag refererar till ”Bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas” anser Riksrevisionen att det är angeläget att påpeka att denna skyldighet, enligt förarbetena, omfattar statliga myndigheter oavsett om uppgifterna avser granskning av den myndighet som lämnar uppgifterna eller inte (se prop. 2001/02:190, s. 87).

Nuvarande bestämmelse om samverkans- och uppgiftsskyldighet anger att skyldigheten avser den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Enligt Limadeklarationen ska en SAI ha tillgång till alla handlingar om myndigheternas finanser samt *befogenhet att begära in den information som SAI anser nödvändig*.¹ För att det inte ska råda något tvivel om att det är Riksrevisionen som ensam avgör vilken information som behövs för granskningen anser Riksrevisionen att det finns skäl att överväga ett förtydligande av att det är Riksrevisionen som gör behovsprövningen. Bestämmelsen skulle i så fall kunna få följande lydelse: Statliga myndigheter ska på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen **anser sig behöva** för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.²

Riksrevisionen vill även framhålla att om bestämmelsen flyttas till RF krävs en följdändring i 7 § lagen om statlig revision. ”Riksrevisionen får vid vite förelägga den som avses i 2 § 6 att fullgöra sin skyldighet enligt 6 §. Detta gäller dock inte kommuner och landsting.” Bestämmelsen bör istället få följande lydelse: ”Riksrevisionen får vid vite

¹ Limadeklarationen, Section 10. ”...any information deemed necessary by the SAI”.

² Se även konstitutionsutskottets granskningsbetänkande, bet. 2004/05:KU20, del 1 s. 244-248 med hänvisning till bilaga A7.1.3, Utlåtande av f.d. chefs-JO Claes Eklundh, bet. 2004/05:KU20, del 2 s. 375 f.

förelägga den som avses i 2 § 6 att fullgöra sin skyldighet enligt 13 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Detta gäller dock inte kommuner och landsting.”

Behörighets- och kvalifikationskrav

Riksrevisionen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns anledning att ändra kravet på svenskt medborgarskap som framgår av 12 kap. 6 § RF. Riksrevisionen delar även utredningens uppfattning att det inte finns skäl att ställa upp ytterligare behörighets- eller kvalifikationskrav i RF. Det har inte heller framkommit något skäl för att flytta de formella behörighetskrav som är reglerade i RO till RF.

Riksrevisionen instämmer i utredningens bedömning att krav på en riksrevisors kvalifikation inte bör anges i grundlag och ser fram emot utredningens analys om det överhuvudtaget bör ställas krav på en riksrevisors kvalifikationer, och i så fall vilka, vilket utredningen kommer att redovisa i sitt slutbetänkande.

Tillämpningen av Issai

Riksrevisionen instämmer i utredningens beskrivning och de slutsatser utredningen gör vad gäller tillämpningen av internationella standarder (Issai). Det är också Riksrevisionens uppfattning att Issai inte är rättsligt bindande för Sverige, men att de får anses vara starkt normerande.

Det bör påpekas att den bakgrundsbeskrivning som utredningen väljer att lyfta fram i avsnitt 8.4.1 återger de diskussioner som fördes på 1990-talet inom ramen för samarbetet i Kontaktkommittén. Den speglar också det stadium av utvecklingen av gemensamma internationella standarder som fanns då. Intosai och Issai har sedan dess fått en annan och tydligare form och status, vilket också påverkat ECA:s och Kontaktkommitténs roll i standardarbetet. Sedan 2010 finns ett heltäckande ramverk av standarder för revisionsmyndigheter som är internationellt accepterat. Utvecklingen av standarderna inom INTOSAI stöds numera av en etablerad struktur och beslutsordning.

Riksrevisionen instämmer i utredningens bedömning att Issai kan anses ge uttryck för god revisionssed på området statlig revision. I detta sammanhang vill Riksrevisionen poängtera att Issai bygger på ISA och att de skillnader som finns främst motiveras av komplexiteten i den offentliga förvaltningen och därmed tillkommande krav på revisionen.

Utredningen förklarar att Revisorsinspektionen, i egenskap av statens organ på revisorsområdet, genom föreskrifter, uttalanden och beslut i enskilda ärenden får ett tolkningsföreträde vad gäller innehållet i god revisionssed och god revisorssed. Denna skrivning kan ge intrycket av att Revisorsinspektionen har ett generellt

tolkningsföreträdare vad gäller innehållet i god revisionssed och god revisorssed även inom statlig revision. Riksrevisionen vill därför i detta sammanhang betona att en riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Revisorsinspektionen kan därför inte sägas ha ett generellt tolkningsföreträdare i fråga om innebörden av god revisionssed och god revisorssed inom statlig revision utan det är riksrevisorerna som, inom ramen för svensk lagstiftning, självständigt beslutar om den egna revisionens genomförande.

Med hänsyn till att utredningen återger Riksrevisionens beslut om revisionens inriktning, där det anges att Riksrevisionen uppfyller de grundläggande principerna för en oberoende revisionsmyndighet enligt Limadeklarationen, finns det skäl att göra ett förtydligande om att Riksrevisionen i allt väsentligt följer de krav på oberoende som fastställs i Limadeklarationen. Riksrevisionens tillämpning av Issai sker inom ramen för Riksrevisionens uppdrag vilket bland annat innebär att kommunernas kostnader och intäkter inte granskas.

Övrigt

Uppgiftsskyldigheten

Riksrevisionen vill i detta sammanhang framhålla att tillgången till uppgifter, och framförallt elektroniskt material, har stor betydelse för Riksrevisionens möjlighet att genomföra sina granskningar.

Av förarbetena till nuvarande bestämmelse om samverkans- och uppgiftsskyldighet framgår att skyldigheten att tillhandahålla uppgifter omfattar alla uppgifter oavsett medium som bär uppgifterna. Förarbetena uttalar vidare att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling.³ Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att skyldigheten även gäller vid förstudier och andra förberedande undersökningar inför en förestående granskning samt att bestämmelsen är en sådan bestämmelse om utlämnande av uppgifter som innebär att Riksrevisionen inte behöver lämna information till de registrerade om utlämnandet skulle avse personuppgifter.

Därefter har frågan om på vilket sätt, i vilken form och i vilket skede Riksrevisionen har rätt att ta del av uppgifter inte närmare utretts inom ramen för någon författningsreglering.

³ Prop. 2001/02:190, s. 158.

En näraliggande fråga gäller Riksrevisionens behov av att behandla personuppgifter. Riksrevisionens behandling av personuppgifter är en direkt följd av Riksrevisionens uppdrag att genomföra granskningar där uppgiftsinhämtningen är en grundläggande förutsättning. Riksrevisionens behandling av mottagna personuppgifter inom granskningsverksamheten förutsätts alltså, men har inte blivit föremål för en särskild reglering. Någon närmare analys av hanteringen av personuppgifter inom Riksrevisionens granskningsverksamhet, har inte gjorts, vare sig inom ramen för Dataskyddsutredningens arbete, eller i annat författningsarbete.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det skulle vara önskvärt att det i det fortsatta arbetet med översynen av Riksrevisionen görs en belysning av Riksrevisionens möjligheter att ta del av uppgifter och behandla personuppgifter för sina granskningar. Såväl förutsättningar för Riksrevisionens tillgång till elektroniskt material (på vilket sätt och i vilket skede), som förutsättningar för behandling av personuppgifter, skulle då kunna klargöras närmare. Förtydligande bestämmelser skulle kunna införas i lagen om statlig revision. Se vidare Riksrevisionens yttrande över Dataskyddsutredningens betänkande med förslag till ny dataskyddslag (se bilaga).

Enligt Riksrevisionen finns även behov av ett förtydligande av att ett utlämnande till följd av uppgiftsskyldigheten ska ske utan krav på ekonomisk ersättning för Riksrevisionen.⁴

Riksrevisorerna har beslutat gemensamt i detta ärende. Jurist Ulrika Brun har varit föredragande. Ställföreträdande chefsjurist Ulf Hanson, jurist Anna-Karin Waldton och internationell rådgivare Dag Levin-Sparr har deltagit i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Ingvar Mattson

Ulrika Brun

⁴ Utlåtande av f.d. chefs-JO Claes Eklundh, bet. 2004/05:KU20, del 2 s. 375 f.