



Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor

Sammanfattning

I riksdagsstyrelsens framställning föreslås ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. I framställningen föreslås även ändringar i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Det införs också krav på kvalificerad majoritet för ett beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Lagförslagen innebär vidare att konstitutionsutskottet får besluta om en särskild utredning som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget och ge JO i uppdrag att biträda utskottet med en sådan särskild utredning. Därutöver föreslås att en bestämmelse om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas från vanlig lag till regeringsformen och förtydligas på så sätt att Riksrevisionen har rätt till den information som myndigheten begär.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

En följdmotion har väckts med anledning av framställningen.

Konstitutionsutskottet ställer sig i huvudsak bakom riksdagsstyrelsens överväganden och förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet lämnar dock förslag till en viss ändring i riksdagsstyrelsens lagförslag. På grund därav lämnar utskottet ett eget förslag till lag om ändring i regeringsformen.

Konstitutionsutskottet föreslår att riksdagen antar utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen och riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen som vilande.

Utskottet föreslår vidare att behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lag om ändring i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. skjuts upp till riksmötet 2018/19.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns fyra reservationer (SD, -).

Behandlade förslag

Framställning 2017/18:RS4 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor.

Fem yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Framställningens huvudsakliga innehåll.....	7
Betänkandets disposition.....	8
Utskottets överväganden.....	9
Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor.....	10
Val av riksrevisorer och deras självständighet.....	14
Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget.....	16
Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget.....	20
Grundlagsförslaget m.m.	22
Lagförslagen i övrigt.....	29
Reservationer.....	31
1. Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor, punkt 1 (SD, -).....	31
2. Val av riksrevisorer och deras självständighet, punkt 2 (SD, -).....	31
3. Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget, punkt 3 (SD, -).....	32
4. Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget, punkt 4 (SD, -).....	33
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	34
Framställningen.....	34
Följdmotionen.....	34
<i>Bilaga 2</i>	
Riksdagsstyrelsens lagförslag.....	35
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag.....	40

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor

Riksdagen avslår motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 1.

Reservation 1 (SD, -)

2. Val av riksrevisorer och deras självständighet

Riksdagen avslår motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 2 och 3.

Reservation 2 (SD, -)

3. Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Riksdagen avslår motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 4.

Reservation 3 (SD, -)

4. Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Riksdagen avslår motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 5.

Reservation 4 (SD, -)

5. Grundlagsförslaget m.m.

Riksdagen antar som vilande

- a) utskottets förslag i bilaga 3 till lag om ändring i regeringsformen,
- b) riksdagsstyrelsens förslag i bilaga 2 till lag om ändring i riksdagsordningen.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2017/18:RS4 punkt 2 och bifaller delvis framställning 2017/18:RS4 punkt 1.

6. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen beslutar att till 2018/19 års riksmöte skjuta upp behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag i bilaga 2 till

- a) lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän,
- b) lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Stockholm den 28 mars 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenberglund (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Patrick Reslow (-) och Ida Karkiainen (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att genomföra en översyn av Riksrevisionen.

Av direktiven framgår att kommittén skulle analysera på vilka nivåer – grundlag, riksdagsordningens huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser, vanlig lag eller interna föreskrifter – som verksamheten vid Riksrevisionen regleras. En jämförelse med regleringen av Riksdagens ombudsmän (JO) skulle göras, och i de fall det bedömdes lämpligt skulle kommittén lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå.

Enligt direktiven skulle kommittén utreda en rad olika frågor. Bland dessa kan nämnas att kommittén skulle klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, har fungerat och överväga fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen. I uppdraget ingick inte att lägga fram lagförslag om ett förändrat antal riksrevisorer.

Kommittén skulle vidare överväga uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna. Om kommittén skulle anse att det alljämt bör finnas en administrativt ansvarig riksrevisor skulle den överväga om, och i så fall på vilket sätt, den rollen bör förstärkas i förhållande till de andra riksrevisorerna. Därutöver skulle kommittén överväga om en ordning liknande den för JO, med en chefsjustitieombudsman, bör införas för Riksrevisionen. Kommittén skulle även överväga om en ordning med ställföreträdare, så som gäller för JO, bör införas för riksrevisorerna. Dessutom skulle kommittén pröva frågor om mandatperiodens längd och utformning och om möjligheten till omval.

Därutöver skulle kommittén se över kvalifikations- och behörighetskraven för en riksrevisor och kriterierna för att entlediga en riksrevisor. Av direktiven följer att även proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget kunde behandlas i det sammanhanget. Kommittén skulle även utreda om det bör införas en karenstid för en riksrevisor efter avslutat uppdrag.

En annan fråga som ingick i kommitténs översyn rör Riksrevisionens självständighet. I denna del skulle kommittén analysera vad denna självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten.

Även frågor om effektivitetsrevisionen och ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd tas upp i kommitténs direktiv. Kommittén skulle bl.a. behandla frågan om hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas.

Enligt direktiven skulle uppdraget delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar skulle kunna träda i kraft efter riksdagsvalet

2018 och slutredovisas senast den 31 december 2017. Riksdagsstyrelsen beslutade i november 2017 att uppdraget skulle slutredovisas senast den 14 februari 2018.

Kommittén, som har antagit namnet 2017 års riksrevisionsutredning, överlämnade den 31 maj 2017 delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1) till riksdagsstyrelsen. Förslagen i delbetänkandet har remissbehandlats.

Den 16 oktober 2017 överlämnade riksdagsstyrelsen framställningen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (framst. 2017/18:RS4) till riksdagen. I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen vissa ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Återstående delar av 2017 års riksrevisionsutrednings uppdrag behandlas i kommitténs slutbetänkande (2017/18:URF2) som överlämnades till riksdagsstyrelsen i februari 2018. Förslagen i denna del bereds för närvarande.

En motion har väckts med anledning av riksdagsstyrelsens framställning.

Konstitutionsutskottet har inte inhämtat något yttrande från Lagrådet över riksdagsstyrelsens lagförslag. Föreslagna ändringar i regeringsformen faller inte inom Lagrådets granskningsområde, och övriga lagförslag avser enligt utskottet inte sådana situationer när yttrande enligt 8 kap. 21 § andra stycket regeringsformen ska inhämtas.

Framställningens huvudsakliga innehåll

I framställningen föreslås ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) och lagen om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen).

Riksdagsstyrelsen föreslår bl.a. att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Det föreslås också att krav införs på kvalificerad majoritet för ett beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Konstitutionsutskottet föreslås få besluta om en särskild utredning som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Vidare föreslås att konstitutionsutskottet får ge JO i uppdrag att biträda utskottet med en sådan särskild utredning. Det förtydligas på så sätt att det i regeringsformen uttryckligen anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter inte har någon konstitutionellt grundad upplysningsplikt gentemot JO när JO genomför en sådan utredning åt konstitutionsutskottet. Det föreslås slutligen att en bestämmelse om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas från vanlig lag till regeringsformen och förtydligas på så sätt att Riksrevisionen har rätt till den information som myndigheten begär.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Betänkandets disposition

Betänkandet har disponerats så att det inleds med en översiktlig beskrivning av regleringen av Riksrevisionen. I efterföljande avsnitt behandlas yrkandena i följd motionen. Därefter behandlas föreslagna ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Slutligen behandlas övriga lagförslag.

Framställningens och motionens förslag till riksdagsbeslut finns i *bilaga 1*. Riksdagsstyrelsens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Utskottets överväganden

Regleringen av Riksrevisionen

Riksrevisionens verksamhet regleras huvudsakligen i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Av 13 kap. 7 § regeringsformen (RF) följer att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan statlig verksamhet meddelas i lag.

Riksrevisionen är alltså en del av riksdagens kontrollmakt. Myndigheten granskar hur regeringen använder skattepengarna i den statliga verksamheten, och dess mål är att bidra till att statens resurser används på ett bra sätt och att den statliga förvaltningen sköts effektivt.

Riksrevisionen genomför både årliga revisioner samt effektivitetsrevisioner. Den obligatoriska årliga revisionen omfattar drygt 250 myndigheter och stiftelser, och då granskas och bedöms om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande samt om ledningen följer regler och särskilda beslut som påverkar årsredovisningen. Genom en effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen (13 kap. 8 § första stycket RF). Av 12 kap. 6 § RF följer att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Enligt 13 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen (RO) får en riksrevisor inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

En av de tre riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning (13 kap. 5 § RO). Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

Enligt 13 kap. 6 § första stycket RO väljs riksrevisorerna var för sig, och en riksrevisors mandatperiod är sju år utan möjlighet till omval. Konstitutionsutskottet ska bereda val av riksrevisor (tilläggsbestämmelse 13.6.1 till RO).

Enligt 13 kap. 8 § andra stycket RF beslutar riksrevisorerna självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. Det framgår vidare av bestämmelsen att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De

ska dessförinnan samråda med varandra. En riksrevisor får ge en tjänsteman vid Riksrevisionen i uppdrag att avgöra granskningsärenden i riksrevisorns ställe. Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan.

Enligt 12 kap. 4 § RO får den som har valts till ett uppdrag (bl.a. riksrevisor) inte lämna uppdraget utan att riksdagen medger det. Om en riksrevisor självmant vill avgå måste avsägelsen alltså godkännas av riksdagen.

Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (13 kap. 8 § första stycket RF).

Riksdagen får på begäran av konstitutionsutskottet skilja en riksrevisor från uppdraget (13 kap. 7 § första stycket RO). Av 13 kap. 7 § andra stycket RO följer att om en riksrevisor avgår i förtid ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Av 13 kap. 8 § första stycket RO följer att riksdagen väljer Riksrevisionens parlamentariska råd för valperioden och att rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp i riksdagen. Det parlamentariska rådet ska verka för samsyn och insyn i Riksrevisionens verksamhet. Rådet ska följa granskningsverksamheten, och riksrevisorerna ska redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs.

Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor.

Jämför reservation 1 (SD, -).

Gällande ordning m.m.

Som har redovisats tidigare följer av 12 kap. 6 § RF att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare.

Ett krav på svenskt medborgarskap gällde även för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets generaldirektör. Före 2010 års grundlagsreform innehöll regeringsformen en bestämmelse som bl.a. innebar att endast den som var svensk medborgare fick inneha en tjänst som chef för en myndighet som lydde omedelbart under riksdagen eller regeringen. Även i annat fall fick endast den som var svensk medborgare inneha en tjänst eller ett uppdrag som tillsattes genom val av riksdagen.

Kommittén om medborgarskapskrav föreslog att det i grundlag föreskrivna kravet på svenskt medborgarskap skulle begränsas till att avse ordinarie

domare och den som utses genom val av riksdagen (SOU 2000:106). Förslaget möttes av viss kritik och ledde inte till någon ändrad lagstiftning.

Grundlagsutredningen föreslog, efter att ha diskuterat förslagen från Kommittén om medborgarskapskrav och remissutfallet, att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, justitieombudsmännen och riksrevisorerna (SOU 2008:125 s. 585). Den närmare gränsdragningen mellan vilka anställningar eller andra uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare och vilka som inte behöver det borde enligt Grundlagsutredningen inte göras i regeringsformen. Där borde enligt utredningen endast sådana krav finnas som av särskilda skäl har sin plats där, närmare bestämt för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen.

Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen borde enligt Grundlagsutredningen lämpligen framgå av riksdagsordningen. För två uppdrag, justitieombudsmännen och riksrevisorerna, borde dock medborgarskapskravet framgå av regeringsformen eftersom de enligt regeringsformen har centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen (s. 591 f.).

Regeringen ställde sig bakom förslagen som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Som har redovisats tidigare framgår vidare av 13 kap. 5 § andra stycket RO att en riksrevisor inte får vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

I författningskommentaren till förslaget om bestämmelse med behörighetskrav i riksdagsordningen angav Regelutredningen att det utöver denna bestämmelse finns bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223)¹ och hänvisade till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen där förvaltningslagens jävsbestämmelser har ansetts tillämpliga för Valprövningsnämnden (SOU 2001:97 s. 209).

I remissvaren över Regelutredningens förslag ansåg vissa instanser att det borde ställas upp krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Regeringen konstaterade dock att det, med den ordning riksdagen har beslutat och i likhet med vad som gäller vid val av riksdagens ombudsmän, blir riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne. Mot denna bakgrund föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget (prop. 2001/02:190 s. 109).

Med tanke på riksrevisorernas ställning framhöll regeringen att en riksrevisor givetvis inte kan vara riksdagsledamot eller statsråd (prop.

¹ Ersätts den 1 juli 2018 av en ny förvaltningslag.

2001/02:190 s. 110). Det finns enligt regeringen även andra befattningar eller uppdrag som det inte är lämpligt att riksrevisorn innehar om det skadar förtroendet för Riksrevisionen. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor skulle kunna ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i myndigheter eller statliga aktieföretag och stiftelser som Riksrevisionen ska eller får granska. Det är enligt regeringen inte möjligt att uttömmande reglera vilka uppdrag en riksrevisor inte får ha. Uppdragets karaktär och kravet på riksrevisorernas självständighet borde enligt regeringen i sig kräva en viss återhållsamhet när det gäller bisysslor.

Bestämmelsens slutliga utformning, med tillägget att en riksrevisor inte heller får utöva verksamhet som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning, tillkom vid konstitutionsutskottets behandling. Eftersom bestämmelsen för riksrevisorernas del ersatte bestämmelsen om bisyssla i lagen (1994:260) om offentlig anställning, som bl.a. förbjuder utövandet av någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende, menade utskottet att den aktuella regeln i riksdagsordningen också borde omfatta begreppet verksamhet (bet. 2002/03:KU12 s. 16).

2017 års riksrevisionsutredning

Enligt 2017 års riksrevisionsutredning finns det inte anledning till några ändringar när det gäller kravet på medborgarskap som föreskrivs i 12 kap. 6 § RF (2016/17:URF1 s. 94).

När det gäller övriga formella behörighetskrav som regleras i riksdagsordningen konstaterar utredningen att dessa i och för sig inte är ifrågasatta, utan att uppgiften snarare är att analysera om det bör ställas krav på en riksrevisors kvalifikationer och i så fall vilka. I denna del framhålls att en närmare analys av detta kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande. Frågan är nu enligt utredningen om de nuvarande formella behörighetskraven ska flyttas från riksdagsordningen till regeringsformen och om det i regeringsformen bör ställas upp några ytterligare behörighets- eller kvalifikationskrav.

Utredningen noterar att det för JO, utöver kravet på svenskt medborgarskap, saknas bestämmelser om behörighetskrav, men enligt utredningen har det ansetts självskrivet att den som väljs ska vara jurist. Detaljerade kompetens- och kravprofiler för högre tjänstemän förekommer enligt utredningen i andra länders lagstiftning. Kvalifikationskrav för riksrevisorer finns dock inte upptagna i grundlagen i något av de länder som utredningen har undersökt.

Utredningen framhåller bl.a. att de riktlinjer som för närvarande finns om riksrevisorernas kompetens får anses vara de uttalanden som gjordes av Riksdagskommittén i samband med reformen. Den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste enligt dessa uttalanden ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och bland politiska företrädare.

Riksrevisorn måste även enligt Riksdagskommittén ha goda såväl professionella som personliga egenskaper som sannolikt är förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen (framst. 1999/2000:RS1 s. 42, jfr bet. 2000/01:KU8 s. 7).

Enligt utredningen är riksrevisorernas kvalifikationer utan tvekan av stor vikt för Riksrevisionens möjligheter att fullgöra sina uppgifter effektivt och med hög kvalitet. Utredningen anser emellertid inte att krav av det slaget, i den mån de alls låter sig regleras, bör anges i grundlag. I denna del framhålls att utredningen i sitt slutbetänkande kommer att återkomma till frågan om behovet av eventuella lagändringar när det gäller behörighets- eller kvalifikationskrav.

Riksdagsstyrelsens framställning

I likhet med 2017 års riksrevisionsutredning anser riksdagsstyrelsen att de behörighets- och kvalifikationskrav för riksrevisorerna som har uppställts i regeringsformen och riksdagsordningen inte bör ändras och att ytterligare krav inte bör ställas upp i grundlag (framst. 2017/18:RS4 s. 20).

Motionen

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) begär i motion 2017/18:3918 yrkande 1 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarskap och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen. Att det finns krav på vem som kan komma i fråga för att bli riksrevisor är enligt motionärerna av stor betydelse för att minimera risken för att dennes trovärdighet och lojalitet ska ifrågasättas. Det är därför olämpligt att en person med ytterligare medborgarskap förutom det svenska besitter ett ämbete som utgör en så central funktion för den konstitutionella kontrollen. Ett krav på enbart svenskt medborgarskap borde enligt motionärerna komma till uttryck i regeringsformen och förslagsvis i anslutning till 12 kap. 6 § RF.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som görs av 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen. Motionsyrkandet avstyrks därför.

Val av riksrevisorer och deras självständighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om val av riksrevisorer och deras självständighet.

Jämför reservation 2 (SD, -).

Gällande ordning m.m.

Som har redovisats tidigare följer det av 13 kap. 8 § första stycket RF att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. Enligt 13 kap. 8 § andra stycket RF beslutar riksrevisorerna självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I förarbetena till bestämmelsen framhöll regeringen myndighetens självständiga ställning i den granskande verksamheten (prop. 2001/02:73 s. 12 f.). Myndigheten, genom var och en av de tre riksrevisorerna, måste i sin granskning agera helt självständigt i förhållande till riksdagen, granskningsobjekten, regeringen och andra myndigheter. Den stora vikt som måste läggas vid myndighetens självständighet i den granskande verksamheten borde enligt regeringen anges särskilt, och detta ansågs särskilt viktigt med hänsyn till myndighetens speciella konstruktion, förhållandet mellan revisorerna och myndighetens styrelse.

Den nuvarande lydelsen tillkom på förslag av konstitutionsutskottet, som anförde följande (bet. 2001/02:KU25 s. 7 f.):

Paragrafens andra stycke innehåller enligt förslaget bestämmelser om riksrevisorerna och deras självständighet. Genom bestämmelsen i andra meningen understryks riksrevisorernas självständighet i fråga om vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. I styckets sista mening föreskrivs att de självständigt bedömer resultatet av sin granskning. I konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8 formulerades detta så att de tre ledande ämbetsmännen var för sig skall besluta om slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevision. Det är enligt utskottets mening angeläget att riksrevisorernas självständighet gentemot utomstående och styrelsen understryks. Utskottet anser att detta tydligare bör komma till uttryck i lagtexten.

2017 års riksrevisionsutredning

I 2017 års riksrevisionsutrednings uppdrag har bl.a. ingått att analysera vad Riksrevisionens självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten.

Utredningen konstaterar att det med den nuvarande formuleringen av 13 kap. 8 § andra stycket RF inte framstår som helt klart om någon åtskillnad i fråga om riksrevisorernas inbördes självständighet har varit avsedd

(2016/17:URF1 s. 98). Enligt utredningen får dock bestämmelsen förstås så att riksrevisorerna i sin granskning är självständiga i förhållande till utomstående och i förhållande till varandra såväl i fråga om vad som ska granskas som när det gäller hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras. I denna del framhåller utredningen att riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten är av avgörande betydelse för att revisionen ska fungera väl och för tilltron till dess slutsatser. Samtidigt framhåller utredningen att riksrevisorernas självständiga ställning inte innebär att myndigheten Riksrevisionen är undantagen från de regelverk som gäller för myndigheter i allmänhet och för riksdagens myndigheter i synnerhet.

Utredningen anser att den självständighet som kommer till uttryck i regeringsformens bestämmelse innebär att riksrevisorerna är självständiga i den granskande verksamhetens alla delar, inbegripet valet av vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av granskningen. Enligt utredningen bör riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten alltså komma till uttryck i grundlagen, och den nuvarande regleringen i regeringsformen beskriver väl vad denna självständighet består i. Utredningen föreslår således ingen ändring i sak av 13 kap. 8 § andra stycket RF.

Riksdagsstyrelsens framställning

Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att riksrevisorernas självständighet beskrivs väl i regeringsformen och föreslår inga ändringar i sak i denna del (framst. 2017/18:RS4 s. 23). Med anledning av andra lagförslag och remissynpunkter föreslår riksdagsstyrelsen vissa redaktionella ändringar i 13. kap. 8 § andra stycket RF. Dessa ändringar beskrivs närmare i avsnittet Grundlagsförslaget m.m.

Motionen

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkar i motion 2017/18:3918 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om dels formuleringen av hur riksrevisorerna väljs (yrkande 2), dels självständigheten för riksrevisorerna (yrkande 3) och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen. Motionärerna anser att det tydligt bör framgå i vilka avseenden riksrevisorernas självständighet och oberoende gäller, på vilket sätt och mot vem eller vilka. En ordning där flera riksrevisorer oberoende av varandra kan komma att granska i princip samma sak men likväl komma till olika slutsatser torde enligt motionärerna inte enbart försvåra tillvaron för berörda tjänstemän vid myndigheten utan även orsaka allmän förvirring för omvärlden. Det är inte heller effektivt att använda samhällets resurser på det viset, och den nuvarande ordningen riskerar att leda till att varken riksdag eller regering kan vidta adekvata åtgärder för att adressera i värsta fall motstridiga konklusioner i granskningarna. Motionärerna framhåller att de inte har någon avvikande

uppfattning när det gäller i vilka tre avseenden det är väsentligt att riksrevisorernas självständighet grundlagsfästs, dvs. vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och om slutsatserna av respektive granskning. På strategisk nivå bör dock enligt motionärerna inriktning av och övergripande planer för granskningen beslutas av myndigheten som sådan snarare än av varje enskild riksrevisor. Motionärerna anser därför att 13 kap. 8 § andra stycket RF bör ha följande formulering: ”Riksrevisionen beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. En riksrevisor beslutar självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.” Av detta följer att motionärerna även anser att det av 13 kap. 8 § första stycket RF bör framgå att riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer i stället för att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer som väljs av riksdagen. En sådan formulering överensstämmer med motsvarande reglering för JO och därutöver kan, som för JO, det exakta antalet riksrevisorer och närmare föreskrifter regleras på lägre nivå.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som görs av 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen. Motionsyrkandena avstyrks därför.

Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Jämför reservation 3 (SD, -).

Gällande ordning

Som har redovisats tidigare följer det av 13 kap. 8 § första stycket RF att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse. Enligt 13 kap. 7 § RO sker ett entledigande på begäran av konstitutionsutskottet.

När det gäller JO får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RO).

2017 års riksrevisionsutredning

2017 års riksrevisionsutredning framhåller att med hänsyn till riksrevisorernas självständiga ställning bör grunderna för att skilja en riksrevisor från

uppdraget framgå av regeringsformen och anges i form av objektiva kriterier (jfr Ds 2001:11 s. 40 och prop. 2001/02:73 s. 15). Enligt utredningen saknas det alltså skäl att frånga den bedömning som tidigare har gjorts, dvs. att det för att entlediga en riksrevisor inte är tillräckligt att han eller hon inte längre åtnjuter riksdagens förtroende.

När det gäller grunden att en riksrevisor inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget konstaterar utredningen att med det avses att riksrevisorn inte längre uppfyller de formella behörighetskraven (valbarhetskriterierna); dvs. att riksrevisorn har försatts i konkurs, underkastats näringsförbud eller fått en förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (2016/17:URF1 s. 100). Det bör också enligt utredningen finnas skäl för ett entledigande om en riksrevisor har tagit anställning eller uppdrag, alternativt på annat sätt börjat utöva verksamhet, som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning. Utredningen anser att någon ändring av de formella behörighetskraven inte bör komma i fråga och att brister i dessa avseenden bör leda till att en riksrevisor skiljs från uppdraget. Därutöver konstaterar utredningen att ett annat skäl för entledigande som har ansetts följa av de formella behörighetskraven är att en riksrevisor på grund av sjukdom som beräknas pågå under längre tid inte längre kan utföra sina uppgifter. Inte heller detta bör enligt utredningen ifrågasättas.

Utredningen har när det gäller kriteriet allvarlig försummelse i 13 kap. 8 § RF övervägt om det finns anledning att ange grunden för entledigande med andra kriterier. Enligt utredningen är det en fördel om grunderna för entledigande kan ansluta till etablerade kriterier för att därigenom ge vissa befattningshavare ett konstitutionellt skydd.

I denna del konstaterar utredningen att förutom kriteriet allvarlig försummelse – som alltså gäller för riksrevisorer och medlemmar av Riksbankens direktion, bland dem riksbankschefen – ges i regeringsformen ett konstitutionellt skydd endast för den som utnämnts till ordinarie domare. Kriterierna för att skilja en domare från anställningen är att han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Grunderna för att skilja en domare från anställningen framstår enligt utredningen som mindre väl lämpade att ersätta kriteriet allvarlig försummelse. De grunderna är avsedda att utgöra en garanti för den dömande maktens självständighet. Den dömande makten har ett befogat anspråk på oberoende i förhållande till såväl den lagstiftande som den verkställande makten och har ytterst till uppgift att se till att de övriga statsmakterna utövar sin verksamhet inom ramen för grundlag, konventionsåtaganden och unionsrättsliga förpliktelser. Det är därför enligt utredningen väsentligt med ett uppenbarhetskrav och en restriktiv tillämpning. Utredningen understryker i denna del att uppdraget som riksrevisor är ett förtroendeuppdrag och att den som grovt har åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brott måste kunna anses ha förverkat detta förtroende.

När det gäller grunderna för uppsägning och avskedande av myndighetschefer konstaterar utredningen att även den myndighetschef som har anställts med fullmakt, vilket får betecknas som det starkaste anställningsskyddet för denna grupp, kan avskedas enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det bör enligt utredningen i detta sammanhang beaktas att chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen ska leda en verksamhet som regeringen är ansvarig för inför riksdagen. En sådan ställning skiljer sig enligt utredningen på ett grundläggande sätt från en riksrevisors, och det bör därför inte bli aktuellt att använda bestämmelserna för myndighetschefer vid utformningen av grunderna för entledigande av riksrevisorerna.

Utredningen konstaterar vidare att begreppet allvarlig försummelse är svårtolkat eftersom en försummelse definitionsmässigt inte är något allvarligt, varför orden inte fungerar väl ihop. Därutöver ifrågasätter utredningen om den svenska översättningen av begreppet, som nu används i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, tillräckligt väl fångar de slag av felaktiga eller annars klandervärda ageranden som bestämmelsen rimligen avser. Om uttrycket i stället översatts med t.ex. allvarlig misskötsel eller allvarligt fel hade detta enligt utredningen på ett bättre sätt gett uttryck för den typ av handlande eller underlåtenhet som begreppet avser att träffa. Samtidigt konstaterar utredningen att genom den en gång valda översättningen allvarlig försummelse har begreppet likväl kommit att bli etablerat i grundlagen. Det finns också ett värde i att behålla den gemensamma regleringen i detta avseende för två av de uppdrag som härrör från val i riksdagen. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att inte frångå det etablerade kriteriet allvarlig försummelse. Med hänsyn till vad som sagts om hur begreppet får förstås bör även enligt utredningen med en sådan lösning en fråga om entledigande kunna initieras i fall av allvarlig misskötsel av uppdraget som riksrevisor.

Därutöver har utredningen ett resonemang kring vad som kan tänkas innefattas i begreppet allvarlig försummelse. I denna del framhåller utredningen att det finns en rad klandervärda handlanden som vid en prövning skulle anses innebära att en befattningshavare grovt har åsidosatt sina uppgifter, utan att dessa handlanden uttömmande låter sig anges i lag eller förarbeten. En viktig uppgift för riksrevisorerna är att leda myndigheten Riksrevisionen och ett åsidosättande av denna uppgift genom allvarlig misskötsel av myndigheten i ekonomiskt eller administrativt hänseende kan enligt utredningen utgöra en allvarlig försummelse. Ledningsuppgiften kan enligt utredningen givetvis åsidosättas även på andra sätt, t.ex. genom att en riksrevisor utan att göra sig skyldig till brott handlar eller uppträder på ett sådant sätt att det allvarligt skadar den tillit hos de anställda som fordras för att uppgiften ska kunna fullgöras. Utredningen framhåller att allvarlig försummelse kan bestå i ett handlande eller en underlåtenhet att handla av mer allvarligt slag. Det kan emellertid också röra sig om flera fall av handlande eller underlåtenhet som var för sig inte når upp till den nivån men som sammantaget får anses innebära ett grovt åsidosättande av uppgifterna.

När det gäller brottslighet som grund för entledigande ska det enligt utredningen framför allt vara fråga om handlande eller underlåtenhet inom ramen för uppdraget. Annan brottslighet bör kunna utgöra grund för entledigande om den medföra bristande förtroende för riksrevisorn eller för Riksrevisionen som myndighet (jfr prop. 1997/98:40 s. 87). Det bör enligt utredningen fordras att riksrevisorn genom ett lagakraftvunnet avgörande förklarats skyldig till brottet. Utredningen framhåller att det ytterst är riksdagen som när frågan om entledigande prövas ska avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet kan betraktas som ett grovt åsidosättande av uppgiften och därmed anses utgöra en allvarlig försummelse.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det i regeringsformen allttjämt bör anges objektiva kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska kunna komma i fråga att skilja en riksrevisor från uppdraget innan hans eller hennes mandatperiod har gått till ända. Sådana kriterier ger enligt utredningen ledning för riksdagens beslutsfattande och utgör en garanti för att inga ovidkommande hänsyn tas när frågan om entledigande prövas. Utredningen anser att de nuvarande grunderna i regeringsformen för entledigande bör behållas.

Riksdagsstyrelsens framställning

Riksdagsstyrelsen framhåller att det i regeringsformen endast bör anges objektiva kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska kunna komma i fråga att skilja en riksrevisor från uppdraget, att sådana kriterier ger tydlig ledning för riksdagens beslutsfattande och utgör en garanti för att inga ovidkommande hänsyn tas när frågan om entledigande prövas (framst. 2017/18:RS4 s. 28 f.). Riksdagsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att de nuvarande grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget inte bör ändras.

Motionen

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) begär i motion 2017/18:3918 yrkande 4 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om objektiva grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen. Motionärerna anser att grunden i regeringsformen för när en riksrevisor kan skiljas från uppdraget bör ändras. De förespråkar ett system som närmast motsvarar vad som gäller för att skilja svenska domare från sin anställning, med modifiering för att det här rör sig om ett uppdrag snarare än en anställning samt att något uppenbarhetsrekvisit inte nödvändigtvis behöver finnas. I denna del anför motionärerna bl.a. att det är rimligt att envar redan i lagtexten kan utläsa åtminstone några objektiva grunder att förhålla sig till inför en så ingripande åtgärd som att skilja en riksrevisor från uppdraget i förtid. Kombinerat med möjligheten att låta konstitutionsutskottet kunna ge JO i uppdrag att göra en utredning och fastställa de faktiska omständigheterna får man flera fördelar. Bland annat torde man få två så objektiva instrument som möjligt, vilka kan jämföras och

läggas till grund för konstitutionsutskottets fortsatta beredning. Dessutom får konstitutionsutskottet verkningfulla medel att tillgripa redan i ett tidigt skede, vilket begränsar risken för att ett ifrågasatt förtroende för myndigheten spiller över på huvudmannen. Samtidigt torde en omsorgsfull utredning av relevanta sakuppgifter ta en viss tid i anspråk, vilket säkerställer att inga överilade beslut fattas. Därutöver skulle beslutsordningen kunna kompletteras med krav på kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet för att ett ärende om entledigande av en riksrevisor ska kunna överlämnas till kammaren för avgörande utifrån samma förutsättningar eller åtminstone så snarlika förutsättningar som möjligt som vid tillsättandet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som görs av 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen. Motionsyrkandet avstyrks därför.

Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Jämför reservation 4 (SD, -).

Gällande ordning

Huvudregeln för att avgöra ett ärende i kammaren är enligt 4 kap. 7 § RF att den mening som mer än hälften av de röstande enas om gäller som riksdagens beslut. Undantag får göras i regeringsformen eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

I regeringsformen finns det några undantag från huvudregeln. I 4 kap. 12 § RF föreskrivs krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enas om beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § RF gäller som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Enligt 8 kap. 14 § RF kan konstitutionsutskottet besluta om undantag från den kvalificerade ordningen för stiftande av grundlag om fem sjättedelar av ledamöterna i utskottet röstar för beslutet.

Det finns också bestämmelser som föreskriver att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna. Det gäller t.ex. möjligheten att enligt 8 kap. 17 § första stycket RF ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut, utan att följa det särskilda lagstiftningsförfarandet som gäller för grundlag.

2017 års riksrevisionsutredning

Enligt 2017 års riksrevisionsutredning diskuterades det redan vid Riksrevisionens tillkomst att införa ett krav på kvalificerad majoritet för beslut om entledigande av en riksrevisor (2016/17:URF1 s. 110). Riksdagskommittén menade att det borde finnas bestämmelser i grundlagen om förfaranden och beslutsregler som ska gälla när en riksrevisor ska skiljas från ämbetet och som även borde innefatta speciella beslutsregler i riksdagen (framst. 1999/2000:RS1 s. 42). Skäl mot att införa en ordning med kvalificerad majoritet var enligt Regelutredningen att huvudregeln är att riksdagen fattar beslut med enkel majoritet och att majoritetsprincipen anses grundläggande för den demokratiska beslutsordningen (SOU 2001:97 s. 123 f.). Regelutredningen påpekade att denna princip också gäller vid beslut att skilja en JO från sitt uppdrag.

Det som enligt utredningen nu motiverar ett krav på kvalificerad majoritet är att kritik från en riksrevisor riktad mot en regering som har tillräckligt parlamentariskt stöd skulle kunna leda till att de partier som stöder regeringen ensamma skulle kunna besluta att skilja riksrevisorn från uppdraget. För att stärka riksrevisorernas ställning fordras att det, utöver kravet på allvarlig försummelse för entledigande, även gäller ett krav på kvalificerad majoritet för beslutet.

Utredningen föreslår att det i regeringsformen införs en bestämmelse om att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna måste enas om ett beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Förslaget motiveras enligt utredningen med att riksrevisorerna bör beredas ett konstitutionellt skydd mot t.ex. kraftfulla men tillfälliga opinionsyttringar som kan påverka riksdagens ställningstagande.

Riksdagsstyrelsens framställning

Även riksdagsstyrelsen anser att det för att stärka riksrevisorernas ställning bör ställas upp krav på kvalificerad majoritet för ett beslut om entledigande av en riksrevisor (framst. 2017/18:RS4 s. 34 f.). Riksdagsstyrelsen delar inte Svea hovrätts remissynpunkt om att det finns skäl att överväga någon annan form av majoritetskrav än den som föreslås av utredningen. I denna del framhåller riksdagsstyrelsen att förslaget innebär ett majoritetskrav motsvarande det som ställs upp för beslut om att ändra antalet riksrevisorer. Det föreslagna kravet på kvalificerad majoritet leder därmed enligt riksdagsstyrelsen till en enhetlig skyddsnivå. Riksdagsstyrelsen ställer sig alltså bakom utredningens förslag.

Motionen

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkar i motion 2017/18:3918 yrkande 5 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om parlamentariska majoritetsförhållanden som grund för avsättning och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen. Att utöver lagfästa objektiva grunder,

konstitutionsutskottets beredningsansvar, JO:s utredning och eventuellt kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet även ställa upp långtgående krav på kvalificerad majoritet vid omröstningen i kammaren vore enligt motionärerna att gå för långt. Enligt motionärerna är Riksrevisionen att betrakta som en sammanhållen myndighet under riksdagen, och det är inte önskvärt med en ordning som i det närmaste gör riksrevisorerna oavsättliga och tillåter dem att agera så gott som helt oberoende av och mot såväl varandra som huvudmannen.

Utskottets ställningstagande

I likhet med 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen anser utskottet att det bör krävas kvalificerad majoritet för entledigande av en riksrevisor. Utskottet, som delar utredningens och riksdagsstyrelsens överväganden och förslag i denna del, avstyrker motionsyrkandet.

Grundlagsförslaget m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen och riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Bestämmelsen om riksrevisorernas antal

2017 års riksrevisionsutredning

2017 års riksrevisionsutredning noterar att enligt den nuvarande regleringen i 13 kap. 8 § första stycket RF leds Riksrevisionen av tre riksrevisorerna medan när det gäller JO regleras antalet ombudsmän i riksdagsordningen (2016/17:URF1 s. 93). Under tidigare arbete med lagstiftningen om såväl JO som Riksrevisionen har det enligt utredningen argumenterats för att lämna ett större handlingsutrymme för riksdagen genom att inte bestämma antalet ombudsmän eller riksrevisorerna i grundlag. Utredningen anser att det finns starka skäl för det argumentet och att det bör få genomslag i fråga om val av riksrevisorerna. Regleringen av antalet riksrevisorerna bör därför enligt utredningen flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Med en sådan ordning bevaras också enligt utredningen kärnan i den konstitutionella regleringen, dvs. att riksdagen ska välja riksrevisor. Dessutom blir regleringen i detta avseende mer enhetlig för JO och Riksrevisionen. Regleringen föreslås ske i en av riksdagsordningens huvudbestämmelser.

Utredningen framhåller att den i sitt slutbetänkande kommer att analysera för- och nackdelar med den nuvarande ordningen och att det inte kan uteslutas

att riksdagen med den analysen som grund, eller av andra skäl, i en framtid kan anse sig ha anledning att ändra antalet riksrevisorer.

Riksdagsstyrelsens framställning

Riksdagsstyrelsen konstaterar att den nuvarande regleringen i regeringsformen om att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen innebär att det krävs beslut av riksdagen om grundlagsändring för att ändra antalet riksrevisorer (framst. 2017/18:RS4 s. 17). I likhet med utredningen anser riksdagsstyrelsen att formerna för beslut om antalet riksrevisorer bör ändras på så sätt att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Därmed underlättas enligt riksdagsstyrelsen eventuella framtida reformer på området.

När det gäller normhierarkin för antalet riksrevisorer noterar riksdagsstyrelsen att en remissinstans har föreslagit att antalet riksrevisorer bör regleras i vanlig lag. En sådan ändring innebär enligt riksdagsstyrelsen att antalet riksrevisorer skulle kunna ändras genom beslut av en knapp majoritet i riksdagen. I denna del delar riksdagsstyrelsen utredningens bedömning att det framstår som väl motiverat att uppställa krav på kvalificerad majoritet för att ändra antalet riksrevisorer. Enligt riksdagsstyrelsen är utredningens förslag att reglera antalet revisorer i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen väl avvägt, och bör genomföras.

Förslaget innebär att 13 kap. 8 § första stycket RF ändras på så sätt att det av bestämmelsen endast framgår att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen och att 13 kap. 5 § andra stycket RO ändras på så sätt att det framgår att riksrevisorerna ska vara tre (s. 41). Med anledning av förslaget föreslås följändringar i 13 kap. 8 § andra stycket RF och 13 kap. 5 § första stycket RO.

Slutligen konstaterar riksdagsstyrelsen – med anledning av att ett par remissinstanser har framhållit att en ordning med tre riksrevisorer bör omprövas – att utredningen har aviserat att den ska återkomma till frågan i sitt slutbetänkande och att det inte finns anledning att föregripa utredningens slutbetänkande.

Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget

2017 års riksrevisionsutredning

Som har redovisats tidigare föreslår 2017 års riksrevisionsutredning att det bör krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. Kravet motiveras enligt utredningen med att riksrevisorerna bör beredas ett konstitutionellt skydd mot t.ex. kraftfulla men tillfälliga opinionsyttringar som kan påverka riksdagens ställningstagande.

Därutöver framhåller utredningen att det ligger närmast till hands att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis är det utskott som kan ta initiativ

till att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag i förtid (2016/17:URF1 s. 112). Det är därför enligt utredningen naturligt att konstitutionsutskottet är det utskott som får besluta huruvida det ska göras en sådan utredning som kan behövas i fråga om att skilja en riksrevisor från uppdraget. När det gäller frågan om någon bör bistå konstitutionsutskottet i denna del konstaterar utredningen att JO redan har till uppgift att på konstitutionsutskottets uppdrag utföra undersökningar av omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare. Enligt utredningen faller det sig därför naturligt att JO även får ansvara för att utföra en sådan utredning som avser att klarlägga de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Utredningen understryker – när det gäller den särskilda utredning som konstitutionsutskottet har möjlighet att begära att JO genomför – att det endast är fråga om en utredning för att klargöra vad som faktiskt har inträffat (s. 113). Det är alltså inte fråga om en sådan ordinär JO-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt. Därför bör enligt utredningen JO:s utredning inte heller avslutas med ett uttalande från JO:s sida i fråga om huruvida riksrevisorn bör skiljas från uppdraget. Än mindre är en sådan särskild utredning fråga om en förundersökning enligt regleringen i främst 23 kap. rättegångsbalken. Om det i samband med en särskild utredning skulle uppstå omständigheter som talar för att riksrevisorn gjort sig skyldig till en brottslig gärning får konstitutionsutskottet i stället begära att JO biträder utskottet med en förundersökning.

En sådan särskild utredning som det nu är fråga om bör vidare enligt utredningen hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till en annan myndighet med stöd av 18 § JO-instruktionen.

Riksdagsstyrelsens framställning

Som har redovisats ovan anser även riksdagsstyrelsen att det för att stärka riksrevisorernas ställning bör ställas upp krav på kvalificerad majoritet för ett beslut om entledigande av en riksrevisor.

I denna del föreslås i 13 kap. 8 § första stycket RF ett tillägg med innebörden att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna måste enas om ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget (framst. 2017/18:RS4 s. 41).

När det gäller frågorna om vilket organ som ska ta initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget och vem som ska kunna bistå med utredning i ett sådant ärende konstaterar riksdagsstyrelsen att det är ett ingripande beslut att skilja en revisor från uppdraget i förtid och att det därför är viktigt att omständigheterna blir noga utredda (s. 34). I likhet med utredningen anser riksdagsstyrelsen att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis ska vara det utskott som tar initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget i förtid och som bereder ärendet.

Riksdagsstyrelsen delar även utredningens förslag att riksdagsordningen kompletteras med en bestämmelse om att konstitutionsutskottet även ska få besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget och att JO ska vara skyldig att biträda utskottet med en sådan utredning.

Bestämmelser om detta föreslås i 13 kap. 7 § RO. Därutöver föreslås att det i 13 kap. 7 § första stycket RO införs en hänvisning till 13 kap. 8 § RF, där grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget finns angivna.

I likhet med utredningen anser riksdagsstyrelsen att JO inte ska få överlämna den nu aktuella utredningen till en annan myndighet för handläggning.

Samverkans- och uppgiftsskyldighet

Gällande ordning

Bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas av Riksrevisionen finns för närvarande i 6 § revisionslagen. Enligt bestämmelsen ska statliga myndigheter på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt lagen har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

2017 års riksrevisionsutredning

2017 års riksrevisionsutredning konstaterar att innehållet i 6 § revisionslagen i huvudsak motsvarar vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (2016/17:URF1 s. 115). Bestämmelsen har enligt utredningen motiverats med att det är grundläggande för en effektiv granskning att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt att genomföra sin granskning (SOU 2001:97 s. 220 f.). Konstitutionsutskottet har också understrukit vikten av att Riksrevisionen som en del av riksdagens kontrollmakt ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning (bet. 2004/05:KU20 s. 248). Bestämmelsen har 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 (bet. 2004/05:KU20 s. 247 f.).

Utredningen konstaterar att för JO regleras i 13 kap. 6 § andra stycket RF att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

Enligt utredningen är möjligheten för Riksrevisionen att få del av uppgifter som behövs för granskningen av avgörande betydelse för möjligheten att

utföra revision, och regler om detta rör Riksrevisionens grundläggande möjlighet att verka. Att möjligheten för JO att få del av uppgifter är föreskriven i regeringsformen talar enligt utredningen för att en grundlagsreglering även bör införas för Riksrevisionen. Utredningen anser att även Riksrevisionens möjlighet att begära handlingar bör säkerställas konstitutionellt genom en reglering i regeringsformen. Därför föreslår utredningen att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet vid Riksrevisionens granskning flyttas från revisionslagen till regeringsformen.

Riksdagsstyrelsens framställning

Även riksdagsstyrelsen anser att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet i revisionslagen ska flyttas till regeringsformen (framst. 2017/18:RS4 s. 38). I denna del föreslås att 13 kap. 7 § RF tillförs ett nytt andra stycke.

Med hänsyn till remissynpunkter från bl.a. Riksrevisionen och Svea hovrätt föreslår riksdagsstyrelsen vissa ändringar i bestämmelsen. Det föreslås att ordet behöver ska ersättas av ordet begär. Vidare föreslås ändringar av redaktionellt slag för att bestämmelsen bättre ska överensstämma med motsvarande bestämmelse om JO. Med de föreslagna ändringarna undviks enligt riksdagsstyrelsen även tolkningsproblem som annars skulle kunna uppstå.

Övriga ändringar

JO:s tillsyn

Efter remissynpunkter från JO föreslår riksdagsstyrelsen att 13 kap. 6 § andra stycket RF förtydligas på så sätt att det av bestämmelsen framgår att rätten till information m.m. gäller i samband med att JO utövar tillsyn (framst. 2017/18:RS4 s. 40). I denna del framhåller riksdagsstyrelsen att JO inte har tillgång till sina vanliga rättsmedel när det gäller en sådan särskild utredning om att skilja en riksrevisor från uppdraget som utförs på konstitutionsutskottets begäran. Utredningen föreslog inte någon ändring i regeringsformen i denna del.

Riksrevisorernas självständighet

Som har redovisats ovan föreslår riksdagsstyrelsen med anledning av att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen en följdändring i 13 kap. 8 § andra stycket RF. Med anledning av remissynpunkter från Svea hovrätt framhåller riksdagsstyrelsen att den delar utredningens bedömning att riksrevisorernas självständighet beskrivs väl i regeringsformen och att den föreslagna följdändringen i 13 kap. 8 § andra stycket RF inte innebär någon ändring i sak av en riksrevisors självständighet i fråga om vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och vilka slutsatser en riksrevisor kan dra av granskningen (framst.

2017/18:RS4 s. 23 och 41). I denna del konstaterar riksdagsstyrelsen att det redan i dag är möjligt att i lag föreskriva vad en riksrevisor ska granska, men det är inte möjligt att genom lag inskränka vad en riksrevisor får granska. Detta bör dock enligt riksdagsstyrelsen förtydligas på så sätt att 13 kap. 8 § andra stycket RF delas upp i två meningar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i de bedömningar som görs i framställningen när det gäller att flytta bestämmelsen om riksrevisorernas antal och att skärpa proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

När det gäller förslaget att JO ska vara skyldig att biträda konstitutionsutskottet med en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget och riksdagsstyrelsens förslag till förtydliganden i 13 kap. 6 § andra stycket RF vill utskottet anföra följande.

I likhet med 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen anser utskottet att JO ska biträda konstitutionsutskottet med en sådan utredning och att det i uppdraget inte bör ingå att uttala sig i frågan om huruvida riksrevisorn bör skiljas från uppdraget. Utskottet delar också bedömningen att JO inte bör ha några andra befogenheter än de som konstitutionsutskottet har då utskottet på egen hand utreder motsvarande frågor. Som framhålls av 2017 års riksrevisionsutredning och riksdagsstyrelsen är det alltså inte fråga om en ordinär JO-utredning under vilka domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt. Än mindre är det fråga om en förundersökning enligt regleringen i främst 23 kap. rättegångsbalken. Den särskilda utredning som JO föreslås biträda konstitutionsutskottet med omfattas enligt utskottet inte av 13 kap. 6 § andra stycket RF. Därmed behövs inte de förtydliganden av bestämmelsen som riksdagsstyrelsen föreslår.

När det gäller utredningens och riksdagsstyrelsens förslag att flytta bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet vid Riksrevisionens granskning från vanlig lag till regeringsformen delar utskottet bedömningen att frågan bör regleras i grundlag. Enligt den formulering av 13 kap. 7 § andra stycket RF som riksdagsstyrelsen föreslår ska statliga myndigheter lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas. I likhet med riksdagsstyrelsen anser utskottet att bestämmelsen bör ändras jämfört med gällande lydelse i revisionslagen på så sätt att ordet ”behöver” ersätts av ordet ”begär”. Därmed tydliggörs att det ankommer på Riksrevisionen ensam att avgöra vilken hjälp och information som myndigheten behöver för granskningen. Förslaget i denna del innebär enligt utskottet inte någon ändring i sak när det gäller den hjälp och information som Riksrevisionen har rätt till. Därutöver föreslår riksdagsstyrelsen endast vissa redaktionella ändringar.

Enligt riksdagsstyrelsen innebär dess förslag att formuleringen av bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet vid Riksrevisionens granskning överensstämmer med vad som gäller för JO. Med anledning av detta vill utskottet göra några förtydliganden.

Ordalydelsen av bestämmelserna om upplysningsskyldigheten till Riksrevisionen respektive JO skiljer sig delvis åt och innebörden av dem belyses närmare i förarbetena till respektive bestämmelse.

När det gäller samverkansskyldigheten finns begreppet hjälp inte i motsvarande reglering för JO. Begreppet förekommer inte heller i regeringsformen i dag. I förarbetena till revisionslagen framhålls att jämte upplysningsskyldigheten är det för en effektiv granskning grundläggande att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sin granskning (SOU 2001:97 s. 220 f.). Innebörden av begreppet hjälp förklaras inte närmare i förarbetena.

Som utskottet tidigare har framhållit är det viktigt att Riksrevisionen som en del av riksdagens kontrollmakt ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning. I detta får anses innefatta att Riksrevisionen måste ges så goda praktiska förutsättningar för granskningen som myndigheten bedömer sig behöva. Som exempel i denna del kan nämnas att en granskad myndighet bistår med eftersökning och sammanställning av uppgifter. Det kan även handla om att bistå med uppgifter om kontaktpersoner vid myndigheten eller att företrädare för Riksrevisionen ges praktiska förutsättningar att ta del av handlingar på plats.

Det är alltså Riksrevisionen och inte den granskade myndigheten som bestämmer på vilket sätt Riksrevisionen ges tillgång till den hjälp och information som Riksrevisionen anser sig behöva för granskningen. Enligt utskottet är det givetvis angeläget att förhållandet mellan Riksrevisionen och de myndigheter som granskas präglas av ömsesidigt förtroende och att Riksrevisionens insyns rätt används med omdöme.

Förutom den föreslagna ändringen i 13 kap. 6 § andra stycket RF ställer sig utskottet bakom riksdagsstyrelsens överväganden och förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen.

Med anledning av att utskottet till skillnad från riksdagsstyrelsen inte föreslår någon ändring av 13 kap. 6 § andra stycket RF lägger utskottet fram ett eget lagförslag när det gäller regeringsformen (*bilaga 3*).

Beslut att ändra grundlag fattas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen.

Beslut att ändra en huvudbestämmelse i riksdagsordningen fattas antingen genom två likalydande beslut eller genom endast ett beslut. För att riksdagen ska kunna anta bestämmelser i riksdagsordningen genom endast ett beslut krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens

ledamöter röstar för beslutet. Utskottet bedömer att de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen har ett sådant samband med de föreslagna ändringarna i regeringsformen att även ändringarna i riksdagsordningen bör fattas genom två likalydande beslut. Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Lagförslagen i övrigt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att till 2018/19 års riksmöte skjuta upp behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lag om ändring i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksdagsstyrelsens framställning

Som har redovisats tidigare föreslår riksdagsstyrelsen att JO ska utföra en sådan utredning som avser att klarlägga de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget. Med anledning därav föreslår riksdagsstyrelsen att 10 § andra stycket JO-instruktionen kompletteras med en bestämmelse om att JO även ska vara skyldig att biträda ett utskott (i praktiken konstitutionsutskottet) med en sådan utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket RO (framst. 2017/18:RS4 s. 42). Dessutom föreslås att 18 § JO-instruktionen ändras på så sätt att ett nytt tredje stycke tillförs med innebörden att JO inte har möjlighet att till en annan myndighet överlämna en sådan särskild utredning som JO är skyldig att biträda ett utskott med och som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Slutligen föreslås att 6 § revisionslagen ska upphöra att gälla eftersom innehållet i bestämmelsen flyttas till regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

Vid genomgång av riksdagsstyrelsens lagförslag har utskottet uppmärksammat att när det gäller 18 § första och andra styckena JO-instruktionen redovisas inte gällande lydelse i framställningen. Av svensk författningssamling (SFS) framgår att bestämmelsens gällande lydelse utfärdades den 9 november 2017 (SFS 2017:1025) och att denna lydelse alltså har ersatt den lydelse som redovisas i framställningen (SFS 1997:561). Därutöver torde förslaget att flytta bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet vid Riksrevisionens granskning från vanlig lag till regeringsformen medföra följdändringar i revisionslagen och

studiestödsdatalagen (2009:287). I nämnda lagar finns hänvisningar till 6 § revisionslagen.

Utskottet bedömer att riksdagsstyrelsens förslag till lagändringar i JO-instruktionen och revisionslagen har ett sådant samband med de föreslagna ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen att de, av lämplighetsskäl och efter vad som får anses vara huvudregeln i rådande praxis, bör behandlas av riksdagen först i samband med att riksdagen slutligt behandlar förslagen till lag om ändring i regeringsformen och lag om ändring i riksdagsordningen. Därför bör behandlingen av förslagen till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lag om ändring i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. skjutas upp till riksmötet 2018/19.

Reservationer

1. Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor, punkt 1 (SD, -)

av Fredrik Eriksson (SD) och Patrick Reslow (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Att det finns krav på vem som kan komma i fråga för att bli riksrevisor är av stor betydelse för att minimera risken för att dennes trovärdighet och lojalitet ska ifrågasättas. Det är därför olämpligt att en person med ytterligare medborgarskap förutom det svenska besitter ett ämbete som utgör en så central funktion för den konstitutionella kontrollen. Ett krav på enbart svenskt medborgarskap borde komma till uttryck i regeringsformen och förslagsvis i anslutning till 12 kap. 6 § RF.

2. Val av riksrevisorerna och deras självständighet, punkt 2 (SD, -)

av Fredrik Eriksson (SD) och Patrick Reslow (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Det bör tydligt framgå i vilka avseenden riksrevisorernas självständighet och oberoende gäller, på vilket sätt och mot vem eller vilka. En ordning där flera riksrevisorerna oberoende av varandra kan komma att granska i princip samma

sak men likväl komma till olika slutsatser torde inte enbart försvåra tillvaron för berörda tjänstemän vid myndigheten utan även orsaka allmän förvirring för omvärlden. Det är inte heller effektivt att använda samhällets resurser på det viset, och den nuvarande ordningen riskerar att leda till att varken riksdag eller regering kan vidta adekvata åtgärder för att adressera i värsta fall motstridiga konklusioner i granskningarna. Vi har inte någon avvikande uppfattning när det gäller i vilka tre avseenden det är väsentligt att riksrevisorernas självständighet grundlagsfästs, dvs. vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och om slutsatserna av respektive granskning. På strategisk nivå bör dock inriktning av och övergripande planer för granskningen beslutas av myndigheten som sådan snarare än av varje enskild riksrevisor. Därför bör 13 kap. 8 § andra stycket RF ha följande formulering: ”Riksrevisionen beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. En riksrevisor beslutar självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.” Av detta följer att det även av 13 kap. 8 § första stycket RF bör framgå att riksdagen väljer en eller flera riksrevisorer i stället för att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. En sådan formulering överensstämmer med motsvarande regleringen för JO och därutöver kan, som för JO, det exakta antalet riksrevisorer och närmare föreskrifter regleras på lägre nivå.

3. Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget, punkt 3 (SD, -)

av Fredrik Eriksson (SD) och Patrick Reslow (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Grunden i regeringsformen för när en riksrevisor kan skiljas från uppdraget bör ändras. Vi förespråkar ett system som närmast motsvarar vad som gäller för att skilja svenska domare från sin anställning, med modifiering för att det här rör sig om ett uppdrag snarare än en anställning samt att något uppenbarhetsrekvisit inte nödvändigtvis behöver finnas. Det är rimligt att envar redan i lagtexten kan utläsa åtminstone några objektiva grunder att förhålla sig till inför en så ingripande åtgärd som att skilja en riksrevisor från uppdraget i förtid. Kombinerat med möjligheten att låta konstitutionsutskottet kunna ge JO i uppdrag att göra en utredning och fastställa de faktiska

omständigheterna får man flera fördelar. Bland annat torde man få två så objektiva instrument som möjligt, vilka kan jämföras och läggas till grund för konstitutionsutskottets fortsatta beredning. Dessutom får konstitutionsutskottet verkningsfulla medel att tillgripa redan i ett tidigt skede, vilket begränsar risken för att ett ifrågasatt förtroende för myndigheten spiller över på huvudmannen. Samtidigt torde en omsorgsfull utredning av relevanta sakuppgifter ta en viss tid i anspråk, vilket säkerställer att inga överilade beslut fattas. Därutöver skulle beslutsordningen kunna kompletteras med krav på kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet för att ett ärende om entledigande av en riksrevisor ska kunna överlämnas till kammaren för avgörande utifrån samma förutsättningar eller åtminstone så snarliga förutsättningar som möjligt som vid tillsättandet.

4. Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget, punkt 4 (SD, -)

av Fredrik Eriksson (SD) och Patrick Reslow (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 5.

Ställningstagande

Att utöver lagfästa objektiva grunder, konstitutionsutskottets beredningsansvar, JO:s utredning och eventuellt kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet även ställa upp långtgående krav på kvalificerad majoritet vid omröstningen i kammaren vore att gå för långt. Riksrevisionen är att betrakta som en sammanhållen myndighet under riksdagen, och det är inte önskvärt med en ordning som i det närmaste gör riksrevisorerna oavsättliga och tillåter dem att agera så gott som helt oberoende av och mot såväl varandra som huvudmannen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2017/18:RS4 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor:

1. Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i regeringsformen.
2. Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Följdmotionen

2017/18:3918 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarskap och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om formuleringen av hur riksrevisorerna väljs och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om självständigheten för riksrevisorerna och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om objektiva grunder för att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om parlamentariska majoritetsförhållanden som grund för avsättning och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

BILAGA 2

Riksdagsstyrelsens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6–8 §§ regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

6 §

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. *En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.*

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman *vid sin tillsyn* begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. *Vid sin tillsyn har en ombudsman rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.*

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

7 §

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.

Statliga myndigheter ska lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

8 §

Riksrevisionen leds av *tre* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. *De beslutar självständigt och var för sig* hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Riksrevisionen leds av *en eller flera* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. *Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget.*

En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. *Riksrevisorn* beslutar *vidare självständigt* hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 och 7 §§ riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

5 §

Riksdagen ska enligt 13 kap. 8 § regeringsformen välja *tre* riksrevisorer. *En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.*

Riksdagen ska enligt 13 kap. 8 § regeringsformen välja *en eller flera* riksrevisorer.

Riksrevisorerna ska vara tre. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorernas självständiga ställning.

7 §

Riksdagen får *på begäran av konstitutionsutskottet* skilja en riksrevisor från uppdraget.

Riksdagen får *enligt 13 kap. 8 § regeringsformen* skilja en riksrevisor från uppdraget. *Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.*

Konstitutionsutskottet får besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Om en riksrevisor avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 10 och 18 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket *och med en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen.*

18 §²

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

En sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen får inte överlämnas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2010:1428.

² Senaste lydelse 1997:561.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

dels att 6 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 6 § ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

7 §

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.

Statliga myndigheter ska lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

8 §

Riksrevisionen leds av *tre* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisionen leds av *en eller flera* riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. *Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget.*

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. *De* beslutar självständigt *och var för sig* hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. *Riksrevisorn* beslutar *vidare* självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.