



Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor

Sammanfattning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionen. Vid sammanträdet den 7 juni 2017 överlämnade utredningen sitt delbetänkande, 2016/17:URF1 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor, till riksdagsstyrelsen. Utredningen remitterades därefter.

I denna framställning lämnas förslag som grundar sig på utredningens förslag och remissvar.

I framställningen föreslås 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 genom att uttryckligen ange i regeringsformen att domstolar och förvaltningsmyndigheter inte har någon konstitutionellt grundad upplysningsplikt gentemot JO när JO genomför en sådan utredning åt konstitutionsutskottet. Det föreslås slutligen att bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas från vanlig lag till regeringsformen och förtydligas så att det uttryckligen framgår att Riksrevisionen har rätt till den information som myndigheten begär.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	7
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Bakgrund – liknande funktioner för Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (JO)	10
4.1	Nuvarande reglering av Riksrevisionen	10
4.2	Nuvarande reglering av JO	11
4.3	Internationellt samarbete.....	12
4.4	Regleringen av revisionsorgan i några andra länder	12
4.5	Att regleringarna av JO och Riksrevisionen är olika är till viss del motiverat	13
5	Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag	16
5.1	Bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas	16
5.2	Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor	18
5.3	Riksrevisorerna ska fortsatt vara självständiga	21
5.4	Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget ändras inte	24
5.5	Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget skärps	29
5.6	Bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas	36
5.7	Ikraftträdande.....	39
6	Författningskommentar	40
6.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	40
6.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	41
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	42
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.	43
	Bilaga 1 Utredningens lagförslag.....	44
	Bilaga 2 Sammanfattning av utredningens förslag	48
	Bilaga 3 Remissinstanser	55

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän,
4. lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Stockholm den 16 oktober 2017

Urban Ahlin

Kathrin Flossing

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin, ordförande, Anders Ygeman (S), Berit Högman (S), Hans Wallmark (M), Håkan Bergman (S), Per Ramhorn (SD), Anti Avsan (M), Eva Sonidsson (S), Anders W Jonsson (C) och Maria Ferm (MP).

2 Lagtext

2.1 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.

2.2 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 riksrevisorns 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.

2.3 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.

2.4 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.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt utredning i uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionen. Enligt direktiven ska uppdraget delredovisas senast i juni 2017 och slutredovisas senast den 31 december 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018.

Utredningen ska bl.a. klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, fungerat. Fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen ska övervägas.

Utredningen ska överväga uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna. Om det också i fortsättningen bör finnas en administrativt ansvarig riksrevisor ska utredningen överväga om, och i så fall på vilket sätt, den rollen bör förstärkas i förhållande till de andra riksrevisorerna. Utredningen ska överväga om en ordning liknande den för JO, med en chefsJO, bör införas för Riksrevisionen.

Utredningen ska även överväga om en ordning med ställföreträdare, så som gäller för JO, bör införas för riksrevisorerna. Utredningen ska pröva frågan om mandatperiodens längd och utformning, och även möjligheten till omval. Det kan övervägas om det, när det finns särskilda skäl, ska finnas en möjlighet att välja en riksrevisor för en kortare eller längre period än den huvudsakligen föreskrivna.

Utredningen ska också se över kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorer samt kriterierna för entledigande av en riksrevisor. Även processen när frågor om entledigande aktualiseras kan behandlas i det sammanhanget. Utredningen ska pröva om det bör finnas en karenstid efter att ha varit riksrevisor.

En särskild fråga för översynen rör Riksrevisionens självständighet. Det synes ha funnits olika uppfattningar om vad självständigheten innebär. Utredningen ska analysera vad Riksrevisionens självständighet består i och om det finns skäl att tydliggöra begränsningarna för självständigheten. Även frågor om ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd har uppmärksammats. Utredningen ska behandla frågan om hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas.

Utredningen antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning. Den 7 juni 2017 presenterade utredningen sina förslag i delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1). Utredningens lagförslag finns i *bilaga 1*. En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats, och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns i Riksdagsförvaltningens akt (dnr 673-2016/17).

4 Bakgrund – liknande funktioner för Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (JO)

I samband med att riksdagen beslutade att en ny revisionsmyndighet, Riksrevisionen, skulle inrättas övervägdes om verksamheten skulle regleras i regeringsformen eller i riksdagsordningen. I propositionen föreslogs reglering i regeringsformen, vilket också beslutades. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2003.³

4.1 Nuvarande reglering av Riksrevisionen

Riksrevisionens verksamhet regleras huvudsakligen i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen med instruktion för Riksrevisionen samt lagen om statlig revision. Ett internt styrdokument av stor betydelse är beslutet om revisionens inriktning.

I regeringsformen regleras

- att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare
- att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen
- grunderna för Riksrevisionens uppdrag
- att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer
- att riksrevisorerna väljs av riksdagen
- att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om han eller hon inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse
- att riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas
- att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I riksdagsordningen regleras, när det gäller de frågor som utredningsuppdraget omfattar,

- att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning
- att riksdagen bestämmer vem som ska ha den uppgiften
- vissa formella behörighetskrav för riksrevisorerna
- hur val av riksrevisorer ska gå till
- att konstitutionsutskottet ska bereda valet av riksrevisorer
- att det är konstitutionsutskottet som begär att en riksrevisor ska entledigas.

³ Prop. 2001/02:73, bet. 2001/02:KU25, bet. 2002/03:KU9.

Under lagstiftningsarbetet i samband med Riksrevisionens tillkomst lyfte vissa remissinstanser fram att det borde ställas krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Några sådana krav ansågs dock inte nödvändiga i och med att riksdagen i samband med valet avgör om en tilltänt riksrevisor uppfyller de krav som bör ställas.

När det gällde entledigande av riksrevisorerna diskuterades införande av ett uppenbarhetskrav och ett krav på kvalificerad majoritet i kammaren. Några sådana krav kom dock inte att föreskrivas. Vad avser Riksrevisionens självständighet diskuterades hur denna skulle uttryckas i regeringsformen. Resultatet blev den nuvarande formuleringen i 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen.

I fråga om riksrevisorernas ställning framhölls vikten av att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras, samtidigt som det ansågs viktigt att Riksrevisionen skulle vara en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar. Riksrevisorerna ska samråda med varandra om den huvudsakliga inriktningen av granskningen och redovisa sitt beslut i en granskningsplan. Inom sina respektive granskningsområden beslutar riksrevisorerna själva vilken inriktning granskningen ska ha.

När det gällde bisysslor och jäv diskuterades ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Förvaltningslagens jävsregler ansågs dock tillfredsställande.

4.2 Nuvarande reglering av JO

JO:s verksamhet regleras i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och i en lag med instruktion. I regeringsformen regleras

- att JO ska vara svensk medborgare
- att riksdagen väljer ombudsmän
- grunderna för JO:s uppdrag
- myndigheters skyldighet att bistå JO.

I riksdagsordningen regleras

- att ombudsmännen ska vara fyra
- att en JO ska vara chefsJO och bestämma inriktningen av verksamheten
- att riksdagen får välja ställföreträdande JO
- hur JO och ställföreträdande JO ska väljas
- att riksdagen får entlediga en JO som inte har riksdagens förtroende.

Det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet. JO:s självständighet kan dock anses komma till uttryck genom att uppdraget av tradition är ”personligt”.

4.3 Internationellt samarbete

Det mest framträdande internationella samarbetsorganet på området statlig revision är Internationella organisationen för högre revisionsorgan, Intosai. Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”, dvs. vägledande normer på olika nivåer. De primära reglerna föreskrivs i Limadeklarationen.⁴ Ytterligare regler på olika detaljnivå finns i det ramverk av regler som kallas International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai) och som är avsett att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av sin verksamhet, i enlighet med nationella lagar, bestämmelser och mandat. Intosais arbete har erkänts och uppmuntrats av internationella organisationer som FN och OECD samt av Europeiska revisionsrätten.

Inom ramen för EU finns en kontaktkommitté, Contact Committee, som utgör ett forum för samarbete mellan de europeiska nationella revisionsorganen (Supreme Audit Institution, SAI) och Europeiska revisionsrätten. Europeiska revisionsrätten samarbetar också med SAI i EU:s medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer.

Det finns EU-lagstiftning på revisionsområdet som i Sverige har genomförts genom ändringar i bl.a. revisionslagen och revisorslagen. EU-lagstiftningen har påverkats av internationella revisionsstandarder och rekommendationer som utfärdats av olika normgivningsorgan. Det har i vissa fall lett till en dubbelreglering på så sätt att samma bestämmelse finns såväl i lag eller annan författning som i den revisionsstandard som direktivbestämmelsen är hämtad från.

4.4 Regleringen av revisionsorgan i några andra länder

I Danmark, Norge och Finland sker regleringen av Riksrevisionens motsvarigheter i huvudsak på en nivå som motsvarar svensk lag. I Danmark reglerar grundlagen att riksrevisorerna väljs av folketinget och vilket deras grundläggande uppdrag är. Även i Norge består grundlagsregleringen av att stortinget väljer riksrevisorerna, och det preciseras också att riksrevisorerna ska vara fem.

Storbritannien har ingen kodifierad grundlag motsvarande regeringsformen, vilket gör jämförelsen svårare. Verksamheterna vid brittiska Comptroller and Auditor General och National Audit Office regleras på en nivå motsva-

⁴ Vid Intosais kongress i Peru 1977 antogs Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (Limadeklarationen).
<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

rande svensk lag. Nederländerna har ett system med revisionsrätt. Även i Nederländerna regleras revisionsrättens verksamhet i huvudsak på en nivå motsvarande svensk lag.

4.5 Att regleringarna av JO och Riksrevisionen är olika är till viss del motiverat

JO

JO inrättades i samband med 1809 års regeringsform och har alltså funnits i över 200 år. I takt med att förutsättningarna för JO:s arbete har förändrats, t.ex. genom den stora ökningen av antalet ärenden, har riksdagen beslutat om förändringar av verksamheten.

Under ombudsmännens tillsyn står både statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. Tillsynen omfattar inte riksdagens ledamöter, riksbanksfullmäktige, riksbankschefen, regeringen och statsråd, justitiekanslern samt ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saktighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte "träds för när". Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

JO:s tillsyn bedrivs främst genom prövning av klagomål från allmänheten men också genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner nödvändiga. Om det i den verksamheten uppkommer anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, här förkortad JO-instruktionen, göra en framställning om det till riksdagen. JO ska enligt 11 § JO-instruktionen årligen lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen. Den ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits och viktigare beslut som ombudsmännen meddelat. Ämbetsberättelsen granskas av konstitutionsutskottet, som redovisar resultatet av granskningen i ett särskilt betänkande.

JO-ämbetet har, även om det finns flera ombudsmän, en personlig prägel. Uppdraget anses vara personligt, och ombudsmännen fattar sina beslut helt självständigt. I enlighet med detta har t.ex. den 2011 införda möjligheten för JO att delegera rätten att fatta beslut i vissa ärenden utformats för att säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas.

Riksrevisionen

Riksrevisionen, som är nära 200 år yngre än konstitutionsutskottet och JO, kan huvudsakligen sägas vara en del av den ekonomiska kontrollmakten. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns

i lag, vad som ska granskas. De beslutar också själva hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som kan dras.

Kopplingen till riksdagen har hunnit förändras under den relativt korta tid som Riksrevisionen har funnits. Styrelsen har omvandlats till ett parlamentariskt råd, och effektivitetsrevisionens rapporter behandlas nu av både riksdagen och regeringen. Alla granskningsrapporter går numera till riksdagen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen meddela vilka åtgärder som regeringen vidtagit eller planerar att vidta med anledning av granskningsrapporten. Skrivelsen leder till motionsrätt och behandling i utskott och kammare. Granskningsrapporterna uppmärksammas på detta sätt alltid i det dagliga riksdagsarbetet.

Riksrevisionen lämnar ett trettiotal rapporter från effektivitetsrevisionen per år, vilka således blir föremål för en skrivelse från regeringen med motionsrätt. Det förekommer tillkännagivanden från riksdagen till regeringen med anledning av följdmotioner. Anmärkningar i den årliga revisionen redovisas i budgetpropositionen under respektive myndighet. Det parlamentariska rådet följer enligt 11 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen granskningsverksamheten och ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

Regleringen av JO och Riksrevisionen kan göras mer enhetlig

Riksrevisionen och JO har båda centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Ett grundläggande kännetecken för de båda institutionerna är självständigheten i förhållande till dem som ska granskas.

Det framstår därför som naturligt att jämföra institutionernas reglering och att undersöka om de regler som styr Riksrevisionens verksamhet kan utformas så att regleringen blir mer enhetlig. En fråga är då enligt utredningen om det finns olikheter i institutionernas ställning och uppdrag som kan motivera skillnader i regleringen.

JO har, vid sidan av konstitutionsutskottet, en särskild historisk ställning som en del av kontrollmakten. Riksrevisionen är en förhållandevis ung myndighet, även om den bildats ur institutioner med längre historia. En följd av detta är att Riksrevisionen inte hunnit få någon sådan hävdvunnen legitimitet som kan sägas känneteckna JO, utan i högre utsträckning är beroende av att självständighet och befogenheter säkerställs i grundlagen.

JO-ämbetet bär fortfarande en personlig prägel. En JO:s auktoritet vilar i stor utsträckning på att den person som innehar ämbetet har valts av riksdagen och därmed har riksdagens förtroende. Även riksrevisorerna väljs av riksdagen, och också det valet är givetvis ett uttryck för riksdagens förtroende. Det är likväl så att Riksrevisionen är, och mer än JO uppfattas vara, en myndighet. Riksrevisionen rapporterar också om sina granskningar i myndighetens namn. Denna skillnad bör tillmätas betydelse för möjligheterna att åstadkomma en enhetlig reglering.

Inom ramen för effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Granskningen får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Det rör sig alltså om en granskning som avser genomförandet och effekterna av politiska beslut och som syftar till att ge underlag för framtida politiska ställningstaganden. JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JO närmar sig alltså inte politiken i den utsträckning som Riksrevisionen gör. Ett tydligt uttryck för detta är att regeringen och statsråden uttryckligen är undantagna från JO:s tillsyn medan Riksrevisionen granskar även regeringens arbete. Detta innebär enligt utredningen att ett i grundlag säkerställt skydd är av större betydelse för Riksrevisionen än för JO.

Mot bakgrund av de skillnader som nu har belysts framstår det som lämpligt att i vissa avseenden göra regleringen mer enhetlig, medan det i andra finns skäl för att i det väsentliga behålla den nuvarande konstitutionella regleringen av Riksrevisionen.

5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

5.1 Bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas

Riksdagsstyrelsens förslag: Bestämmelsen om riksrevisorernas antal ska flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Det ska anges i regeringsformen att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Det ska anges i riksdagsordningen att riksrevisorerna ska vara tre till antalet.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen framhåller inledningsvis att det som en del i uppdraget ingår att klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer fungerar och att överväga fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen, vilket utredningen avser att återkomma till i sitt slutbetänkande.

Att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer regleras för närvarande i 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen. 2008 års riksrevisionsutredning ansåg att systemet med den tredelade ledningen, trots olika initiativ från riksrevisorernas sida, inte i alla delar fungerat enligt intentionerna bakom reformen, men föreslog trots det i 2008/09:URF1 s. 87 f. inte några förändringar då det bedömdes vara för tidigt.

Utredningen har också i uppdrag att göra en jämförelse med regleringen av JO och, när det bedöms lämpligt, lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå.

När det gäller JO regleras det i regeringsformen att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän och i riksdagsordningen att riksdagens ombudsmän ska vara fyra till antalet: en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. De argument som tidigare lagts fram för att inte slå fast antalet ombudsmän respektive riksrevisorer i grundlag har enligt utredningen haft sin grund i en önskan om att lämna större handlingsutrymme för riksdagen att välja antal, beroende på vad som i en framtid skulle anses lämpligt. Utredningen anser att starka skäl talar för det argumentet, och det bör enligt utredningen nu få genomslag vad gäller regleringen av riksrevisorer. Utredningen framhåller att den i sitt slutbetänkande kommer att analysera för- och nackdelar med den nuvarande ordningen. Därför kan det inte uteslutas att riksdagen med den analysen som grund, eller av andra skäl, i en framtid kan anse sig ha anledning att ändra antalet riksrevisorer. Regleringen av antalet riksrevisorer som ska väljas bör därför flyttas från regeringsformen till en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. På det sättet blir det enklare för riksdagen att i framtiden ändra antalet riksrevisorer, om det skulle anses lämpligt. Förslaget innebär också att antalet ombudsmän och antalet riksrevisorer regleras på en mer enhetlig nivå.

Utredningen betonar att den föreslagna regleringen bevarar kärnan i den konstitutionella regleringen, nämligen att riksrevisor ska utses genom val av riksdagen. Vidare framhåller utredningen att dess förslag innebär att det för att ändra antalet revisorer krävs att riksdagen tillämpar det särskilda lagstiftningsförfarandet enligt 8 kap. 17 § regeringsformen. Därmed kommer antalet riksrevisorer inte att kunna ändras av en knapp majoritet i riksdagen.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Riksrevisionen*, *Statskontoret* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. *Stockholms universitet* tillstyrker förslaget att antalet revisorer regleras i riksdagsordningen i stället för regeringsformen, men framhåller att det i praktiken sannolikt inte blir lättare för riksdagen att ändra antalet riksrevisorer eftersom riksdagsordningen endast kan ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Ett alternativ hade enligt universitetet varit att reglera antalet riksrevisorer i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Branschorganisationen *FAR* välkomnar att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas till riksdagsordningen men anser att ordningen med tre riksrevisorer bör omprövas, då huvudalternativet borde vara att riksdagen utser en riksrevisor för att på så sätt undvika otydlig ledningsstruktur. Ett alternativt förslag är enligt *FAR* att riksrevisorn biträds av en eller flera ställföreträdande riksrevisorer.

Även *Södertörns högskola* tillstyrker förslaget men finner det angeläget att frågan om antalet riksrevisorer prövas och förespråkar att Riksrevisionen ska ledas av en riksrevisor.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Riksrevisionen leds enligt 13 kap. 8 § regeringsformen av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.

Dagens ordning innebär således att det krävs beslut av riksdagen om grundlagsändring för att ändra antalet riksrevisorer. I likhet med utredningen anser riksdagsstyrelsen att formerna för beslut om antalet riksrevisorer bör ändras med hänsyn till intresset av att underlätta eventuella framtida reformer på området. Om antalet riksrevisorer skulle regleras i allmän lag, som *Stockholms universitet* föreslår, skulle en ändring emellertid kunna beslutas av riksdagen med enkel majoritet. En knapp majoritet i riksdagen skulle då kunna framtvinga en riksrevisors avgång, trots att grund för entledigande inte föreligger enligt regeringsformen, genom att ändra lagen så att riksrevisorerna ska vara färre till antalet. Riksdagsstyrelsen instämmer med utredningens bedömning att antalet riksrevisorer inte bör kunna ändras genom beslut av en knapp majoritet i riksdagen. Därför framstår det som väl motiverat att uppställa krav på kvalificerad majoritet för att ändra antalet riksrevisorer.

Mot den angivna bakgrunden anser riksdagsstyrelsen att utredningens förslag att reglera antalet revisorer i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen är väl avvägt och bör genomföras. Det ska alltså i regeringsformen anges att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer.

Både *FAR* och *Södertörns högskola* anser att ordningen med tre riksrevisorer bör omprövas. Utredningen har aviserat att den återkommer till den frågan i sitt slutbetänkande. Enligt riksdagsstyrelsen finns det inte anledning att nu föregripa utredningens slutbetänkande.

5.2 Behörighets- och kvalifikationskraven för en riksrevisor

Riksdagsstyrelsens bedömning: Behörighets- och kvalifikationskraven för riksrevisorer som uppställs i regeringsformen och riksdagsordningen bör inte ändras. Ytterligare behörighets- och kvalifikationskrav bör inte uppställas i grundlag.

Utredningens överväganden och bedömning

De formella krav som uppställs på en riksrevisor är svenskt medborgarskap (12 kap. 6 § regeringsformen) och att en riksrevisor inte får vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken samt inte heller får inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorernas självständiga ställning (13 kap. 5 § riksdagsordningen).

Utredningen finner ingen anledning att förslå någon ändring när det gäller kravet på medborgarskap.

När det gäller de i riksdagsordningen uppställda kraven på en riksrevisor noterar utredningen 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 enligt utredningen inte upptagna i grundlagen i något av de länder som utredningen undersökt.

De riktlinjer som för närvarande finns i fråga om riksrevisorernas kompetens får enligt utredningen anses vara desamma som Riksdagskommittén uttalade i samband med reformen. Den person som innehar ämbetet som riksrevisor måste enligt detta uttalande ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och hos politiska företrädare samt ha goda såväl professionella som personliga egenskaper som sannolikt förvärvats under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.⁵

⁵ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42. Jfr bet. 2000/01:KU8 s. 7.

Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet, som för ändamålet har en beredningsdelegation med en företrädare för varje parti i utskottet. Dessa bereder frågor om val av riksrevisor och föreslår vilka personer konstitutionsutskottet bör föreslå att kammaren ska välja. Under hösten 2016 och början av 2017 bedrev beredningsdelegationen ett rekryteringsarbete som ledde fram till att tre nya riksrevisorers valdes av kammaren den 15 februari 2017. Beredningsdelegationens arbete gick till så att den inhämtade förslag på möjliga kandidater på flera olika sätt. Utöver annonsering i dagspress, intresseanmälningar och nomineringar av bl.a. ledamöter tog beredningsdelegationen fram förteckningar över ledande auktoriserade revisorer, seniora statstjänstemän och akademiker med revisionskunskap. Totalt gick delegationen igenom över 90 namn. De tre riksrevisorerna som sedan valdes var tre generaldirektörer, vilket enligt utredningen får anses stå i överensstämmelse med Riksdagskommitténs uttalanden.

Mot den bakgrunden kan utredningen konstatera att kompetens som förvärvats under lång tjänstgöringstid i statsförvaltningen bedömts vara av stor betydelse, men att även kompetens som inte bygger på sådan erfarenhet har bedömts relevant. Utredningen konstaterar vidare att riksrevisorernas kvalifikationer utan tvekan är av stor vikt för Riksrevisionens möjligheter att fullgöra sina uppgifter effektivt och med hög kvalitet. Utredningen anser emellertid att den typen av krav, i den mån de alls låter sig regleras, inte bör anges i grundlag.

Utredningen anger vidare att den har för avsikt att i sitt slutbetänkande återkomma till frågan om behovet av eventuella ytterligare lagändringar när det gäller behörighets- eller kvalifikationskrav.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den, däribland *Riksrevisionen*.

Statskontoret delar utredningens bedömning att eventuella kvalifikationskrav inte bör anges i grundlag, men saknar en motivering till varför de behörighetskrav som i dag anges i riksdagsordningen inte ska vara placerade i regeringsformen.

Branschorganisationen *FAR* framför att så länge ordningen med tre riksrevisorerna består borde minst en av riksrevisorerna ha dokumenterad erfarenhet av revisionsarbete. En stor del av den problematik med riksrevisorerna som *Dagens Nyheter* uppmärksammade under sommaren 2016 bottnade enligt *FAR* i bristande revisionskompetens och revisorsetik hos riksrevisorerna. Enligt *FAR* är det därför djupt beklagligt att utredningen inte föreslår ändrade behörighets- och kvalifikationskrav innefattande gedigen erfarenhet av revision.

Södertörns högskola finner det överraskande att utredningen kommer fram till att kvalifikations- och behörighetskraven för riksrevisorerna inte behöver förändras då det har varit en del av utredningens uppdrag att överväga den frågan

och då mängden förtida avhopp från befattningen tyder på att nuvarande kompetensbestämmelser inte varit tillräckligt adekvata.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) noterar att riksdagsordningens behörighets- och kvalifikationskrav bara nämner konkurs. Insolvensförfarandena i Sverige innefattar emellertid också företagsrekonstruktion, skuldsanering och F-skuldsanering. CSN efterfrågar en belysning av frågan.

Skälen för riksdagsstyrelsens bedömning

Statskontoret saknar en motivering till varför de behörighetskrav som i dag anges i riksdagsordningen inte ska vara placerade i regeringsformen. I utredningens uppdrag ingår att jämföra regleringen av Riksrevisionen med den reglering som gäller för JO och, när det bedöms lämpligt, lämna förslag som leder till att Riksrevisionen och JO i större utsträckning regleras på ett enhetligt sätt. Utöver kravet på svenskt medborgarskap i 12 kap. 6 § regeringsformen, som uppställs även på en riksrevisor, saknas för JO bestämmelser om behörighetskrav i regeringsformen. Som ett led i att åstadkomma större enhetlighet föreslår utredningen som ovan framgått att bestämmelserna om antalet riksrevisorer flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen.

Utredningen har också kommit fram till att kvalifikationskrav för en riksrevisor inte bör uppställas i grundlag. Detta är en bedömning som riksdagsstyrelsen delar. Enligt riksdagsstyrelsen är en sådan reform som Statskontoret verkar önska inte heller nödvändig av någon annan anledning. Riksdagsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att behörighets- och kvalifikationskraven för riksrevisorerna som uppställs i riksdagsordningen bör finnas kvar där och att ytterligare grundlagsreglering inte är nödvändig.

FAR beklagar att utredningen inte föreslår gedigen erfarenhet av revision som behörighets- och kvalifikationskrav för i vart fall en riksrevisor. *Södertörns högskola* finner utredningens bedömning att någon förändring av behörighets- och kvalifikationskraven inte behöver göras överraskande. Utredningen har aviserat att den har för avsikt att återkomma till frågan om behovet av eventuella ytterligare lagändringar när det gäller behörighets- och kvalifikationskrav i sitt slutbetänkande. Riksdagsstyrelsen anser inte att det finns anledning att föregripa utredningen och nu ändra behörighets- och kvalifikationskraven för riksrevisorer.

CSN har påpekat att insolvensförfarandena i Sverige innefattar konkurs, företagsrekonstruktion, skuldsanering och F-skuldsanering. Riksdagsstyrelsen vill framhålla att regeringen vid inrättandet av Riksrevisionen i propositionen Riksrevisionen (prop. 2001/02:190 s. 111) underströk att en riksrevisor inte får sakna rättshandlingsförmåga. En riksrevisor får följaktligen enligt 13 kap. 5 § riksdagsordningen inte vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Rättshandlingsförmågan inskränks dock inte vid beslut om företagsrekonstruktion, skuldsanering eller

F-skuldsanering. Bestämmelsen i 13 kap. 5 § riksdagsordningen är således utformad på ett sätt som stämmer väl överens med målsättningarna med bestämmelsen.

5.3 Riksrevisorerna ska fortsatt vara självständiga

Riksdagsstyrelsens förslag: Bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet ska ändras på så sätt att det anges att *en riksrevisor*, i stället för riksrevisorerna, 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.

Utredningens överväganden och förslag

Riksrevisorerna är lika självständiga som andra myndigheter

Av 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen framgår att 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.

I lagstiftningsarbetet vid Riksrevisionens tillkomst framhöll regeringen myndighetens självständiga ställning i den granskande verksamheten. 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.

Utredningen konstaterar att det med den nuvarande formuleringen av 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen inte framstår som helt klart om någon åtskillnad i fråga om riksrevisorernas inbördes självständighet varit avsedd. Enligt utredningen får bestämmelsen emellertid förstås så att riksrevisorerna i sin granskning är självständiga i förhållande till utomstående och i förhållande till varandra i fråga om såväl vad som ska granskas som hur granskningen ska ske och vilka slutsatser som ska dras. En annan sak är att riksrevisorerna årligen ska besluta om granskningens huvudsakliga inriktning och redovisa den i en granskningsplan samt att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport som riksrevisorerna beslutar gemensamt.

Riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten är av avgörande betydelse för att revisionen ska fungera väl och för tilltron till dess slutsatser. Denna riksrevisorernas självständiga ställning innebär emellertid givetvis inte att myndigheten Riksrevisionen är undantagen från de regelverk som gäller för myndigheter i allmänhet och för riksdagens myndigheter i synnerhet.

Utredningen anför sammanfattningsvis 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 bedrivas och självklart också vilka slutsatser som ska dras av granskningen. I dessa delar är riksrevisorerna också självständiga i förhållande till varandra. Myndigheten Riksrevisionen och dess ledning kan emellertid inte anses vara mer självständig än andra myndigheter, eftersom myndigheten i ekonomiska och administrativa avseenden ska följa samma regelverk som andra myndigheter under riksdagen.

Bestämmelsen om riksrevisorernas självständighet ändras endast redaktionellt

Utredningen anser att riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten alltså bör komma till uttryck i grundlagen och att den nuvarande regleringen i regeringsformen väl beskriver vad denna självständighet består i. Den nuvarande regleringen får enligt utredningen också anses stå väl i överensstämmelse med 5 § Limadeklarationen när det sägs att en SAI (Supreme Audit Institution) inte kan vara absolut oberoende eftersom den är en del av staten, att den likväl kan vara oberoende till sin funktion och organisation samt att dess existens och det oberoende som krävs ska regleras i grundlagen.

Utredningen föreslår följaktligen bara att 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen omformuleras eftersom bestämmelsen om antalet riksrevisorer föreslås flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Att regeringsformen inte längre reglerar antalet riksrevisorer innebär att det i bestämmelsen inte längre kan talas om riksrevisorer i plural. Den får i stället formuleras så att den avser "en riksrevisor". Omformuleringen innebär ingen ändring i sak.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Statskontoret* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. *Statskontoret* anser vidare att riksrevisorernas självständighet gör det än mer nödvändigt att se över den nuvarande organisationen, eftersom självständigheten kombinerat med ett tredelat ledarskap bidrar till de problem som har uppmärksammats tidigare och som utredningen ska analysera närmare i sitt slutbetänkande.

Riksrevisionen instämmer i utredningens beskrivning och slutsatser vad gäller tillämpningen av internationella standarder (International Standards of Supreme Audit Institutions, Issai) och tillägger att Riksrevisionen i allt väsentligt följer de krav på oberoende som fastställs i Limadeklarationen.

Stockholms universitet ifrågasätter varför skyddet för de enskilda revisorerna föreslås stärkas medan organisationens autonomi föreslås försvagas och att utredningen inte diskuterar hur förslagen är avsedda att fungera som en helhet. Universitetet anser att problemen under 2016, och även det stora antalet

i förtid avgångna riksrevisorer, snarare beror på bristande styrnings- och ledningskapacitet inom riksdagen, och då inte minst när det gäller avseende chefsutnämningar, än på brister i gällande lagstiftning. Med en bättre och starkare organisering av styrnings- och ledningsfunktionen minskar enligt universitetet risken för den typ av händelser som uppdagades under sommaren 2016, vilket i sin tur torde minska behovet av att i förtid skilja en riksrevisor från sitt uppdrag. Denna typ av frågor bör enligt universitetet diskuteras innan man ger sig i kast med att ändra grundlagen.

Svea hovrätt framhåller att nuvarande hänvisning till lag i den nya lydelsen av 13 kap. 8 § regeringsformen har placerats på ett sätt som träffar hela självständighetsfrågan och att utredningen inte uttryckligen berör om det är tänkt att medföra en förändring i sak eller inte.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Till följd av förslaget att det i regeringsformen ska anges att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer i stället för av tre revisorer föreslås en ändring i 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen som anger att en riksrevisor beslutar självständigt. Den av utredningen föreslagna ändringen är inte avsedd att innebära någon förändring i sak av självständigheten i fråga om vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och vilka slutsatser en revisor kan dra av granskningen.

Med anledning av *Svea hovrätts* remissynpunkt får riksdagsstyrelsen anföra följande. Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att riksrevisorernas självständighet beskrivs väl i regeringsformen. Den föreslagna ändringen i 13 kap. 8 § regeringsformen innebär inte någon förändring i sak av en riksrevisors självständighet i fråga om vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och vilka slutsatser en revisor kan dra av granskningen. Riksdagsstyrelsen konstaterar 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 förtydligas på så sätt att andra stycket delas upp i två meningar.

När det gäller *Stockholms universitets* remissvar vill riksdagsstyrelsen framhålla att Riksrevisionen är en självständig myndighet vars styrning regleras i grundlag och lag. Händelserna som uppdagades under sommaren 2016, som Stockholms universitet hänvisar till, resulterade i den utredning vars delbetänkande ligger till grund för denna framställning. Riksdagsstyrelsen vill särskilt framhålla att utredningen poängterar att förändringar av grundlagarna bör göras med försiktighet och efter noggranna överväganden, vilket enligt riksdagsstyrelsen också kännetecknar de föreslagna ändringarna. Utredningen har uppgett att uppdraget med att klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat och överväga fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen kommer att redovisas i slutbetänkandet. Det saknas enligt riksdagsstyrelsen skäl att föregripa utredningens överväganden i dessa delar.

5.4 Grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget ändras inte

Riksdagsstyrelsens bedömning: De nuvarande grunderna för skiljande av en riksrevisor från uppdraget ska inte ändras.

Utredningens överväganden och förslag

Riksdagen får, enligt 13 kap. 8 § första stycket andra meningen regeringsformen, 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. I 13 kap. 7 § riksdagsordningen anges att entledigande sker på begäran av konstitutionsutskottet.

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

En grund för entledigande som enligt utredningen 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. Detta bör enligt utredningens mening inte ifrågasättas. En fortsatt grund för entledigande bör därför även fortsättningsvis vara att riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget. 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.

Den nuvarande grunden ”allvarlig försummelse” i 13 kap. 8 § regeringsformen är en objektiv grund som innebär att de kriterier som anges i bestämmelsen måste vara uppfyllda för att en riksrevisor ska kunna skiljas från sitt uppdrag.

Begreppet allvarlig försummelse har enligt utredningen beskrivits som ett svårtolkat begrepp i det att en försummelse definitionsmässigt inte är något allvarligt, varför orden inte fungerar väl ihop.

Det är givet att det finns flera i hög grad klandervärda handlanden som vid en prövning kan anses innebära att en befattningshavare grovt har åsidosatt sina uppgifter, utan att dessa handlanden uttömmande låter sig anges i lag eller förarbeten. En mycket viktig uppgift för riksrevisorerna är att leda myndigheten Riksrevisionen. Att t.ex. åsidosätta denna uppgift genom allvarlig misskötsel av myndigheten i ekonomiskt eller administrativt hänseende kan enligt utredningens mening utgöra en allvarlig försummelse. Ledningsuppgiften kan 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.

Allvarlig försummelse kan enligt utredningen bestå i ett handlande eller en underlåtenhet att handla av mer allvarligt slag, men också i flera fall av handlande eller underlåtenhet som vart 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 framför allt vara brottslighet som skett inom ramen för uppdraget som bör leda till entledigande. Annan brottslighet bör också kunna utgöra grund för entledigande om den är sådan att den kan medföra bristande förtroende för riksrevisorn eller för Riksrevisionen som myndighet.⁶ Det bör enligt utredningen fordras att riksrevisorn genom ett lagakraftvunnet avgörande förklarats skyldig till brottet. Det ankommer ytterst på riksdagen att när frågan om entledigande prövas avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet kan betraktas som ett grovt åsidosättande av uppgiften och därmed anses utgöra en allvarlig försummelse.

Utredningen har undersökt alternativa grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Den som utnämns till ordinarie domare får enligt 11 kap. 7 § första stycket regeringsformen skiljas från anställningen endast om han eller hon ”genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen”. Skiljande från anställningen kan också ske om domaren har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Enligt utredningen framstår grunderna för att skilja domare från anställningen som mindre väl lämpade att ersätta grunden allvarlig försummelse som gäller för en riksrevisor. 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 väsentligt med ett uppenbarhetskrav och en restriktiv tillämpning. Uppdraget som riksrevisor är trots allt dessutom ett förtroendeuppdrag. Den som grovt åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brott måste enligt utredningen kunna anses ha förverkat detta förtroende.

När det gäller grunderna för uppsägning och avskedande av myndighetschefer konstaterar utredningen att även den myndighetschef som anställts med fullmakt, vilket får betecknas som det starkaste anställningsskyddet för denna grupp, kan avskedas enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS. Det bör i detta sammanhang beaktas att chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen ska leda en verksamhet för vilken regeringen är ansvarig inför riksdagen. En sådan ställning skiljer sig på ett grund-

⁶ Jfr vad som uttalats i författningskommentaren till bestämmelsen om Riksbanken, prop. 1997/98:40 s. 87.

läggande sätt från en riksrevisors. Det bör därför enligt utredningens bedömning inte bli aktuellt att använda bestämmelserna för myndighetschefer vid utformningen av grunderna för entledigande av riksrevisorerna.

För JO gäller att riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Riksrevisorerna väljs av riksdagen på samma sätt som JO, och både riksrevisorer och ombudsmän förutsätts vara oberoende i utövandet av sin verksamhet. Riksrevisionens granskning avser genomförandet och effekterna av politiska beslut och syftar till att ge underlag för framtida politiska ställningstaganden, medan JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO närmar sig alltså inte politiken i den utsträckning som riksrevisorerna gör. Utredningen menar att ett i grundlag säkerställt skydd därför är av större betydelse för Riksrevisionen än för JO.

Det är vidare så att riksrevisorernas verksamhet behöver ha medborgarnas förtroende på ett mer direkt sätt än att de har valts av folkets företrädare. Att så är fallet ligger givetvis även i riksdagens intresse. Medborgarna bör kunna känna tilltro till att granskningen sker utifrån rent sakliga revisionella utgångspunkter utan politiska hänsyn eller sidoblickar. Från den utgångspunkten kan det vara problematiskt att en riksrevisor kan skiljas från sitt uppdrag enbart för att en politisk majoritet anser sig ha förlorat förtroendet för honom eller henne.

Det bör enligt utredningen också framhållas att principer om legalitet, objektivitet och likabehandling är vägledande för lagstiftaren. Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen utövas under lagarna. I legalitetskravet ligger också ett krav på förutsebarhet. Objektivitetsprincipen finns inskriven i 1 kap. 9 § regeringsformen, som bl.a. anger att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet och opartiskhet. Att kravet på objektivitet har fått en framträdande plats i grundlag visar på objektivitetens stora betydelse för samhället. Ett demokratiskt samhälle förväntas vara rättssäkert, och i rättssäkerheten ligger att beslut av det offentliga ska fattas på saklig grund och att de i hög grad ska kunna förutses. Mot bakgrund av principerna om legalitet och objektivitet kan det enligt utredningen argumenteras för att en riksrevisor endast ska kunna skiljas från uppdraget efter en saklig bedömning med ledning av objektiva kriterier som är klart fastlagda i lag.

Enligt utredningen har den utgångspunkt som gällde när Riksrevisionen inrättades fortsatt bärkraft, dvs. att det inte är förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara ensamt avgörande för om han eller hon ska skiljas från sitt uppdrag och att kraven för skiljande av en riksrevisor från uppdraget ska ställas högre än vad som gäller för en ombudsman.⁷

⁷ Prop. 2001/02:73 s. 15.

Att ändra grunden för skiljande från uppdraget från en objektiv grund till en subjektiv innebär vidare enligt utredningen otvivelaktigt en viss försvagning av riksrevisorernas konstitutionella ställning, även om ett införande av en kvalificerad beslutsordning till viss del kan väga upp en sådan försvagning.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det i regeringsformen alltjämt 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 gått till ända. Sådana kriterier ger ledning för riksdagens beslutsfattande och utgör en garanti för att inga ovidkommande hänsyn tas när frågan om entledigande prövas.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet instämmer i utredningens motiv för att rekvisitet allvarlig försummelse ska behållas som rekvisit för en riksrevisors skiljande från uppdraget, men anger att även bristande förtroende borde läggas till som en avskiljandegrund eftersom den befintliga grunden allvarlig försummelse inte träffar alla situationer som kan vara skäl för skiljande från ett uppdrag som riksrevisor.

Svea hovrätt poängterar att behörighetskraven för en riksrevisor uteslutande återfinns på lagnivå (13 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen) och framhåller att det medför att lagstiftaren kan ändra kraven utan en grundlagsändring, vilket skulle kunna leda till att nya behörighetskrav drivs igenom i syfte att få bort en viss riksrevisor.

Stockholms universitet anmärker att det är oklart om det ska eller bör krävas en lagakraftvunnen dom för att skilja en riksrevisor från uppdraget när grunden är brottslighet. Det är enligt universitetet olämpligt att en riksrevisor som uppenbart gjort sig skyldig till brott ska kunna fortsätta sitt uppdrag under lång tid efter att detta uppdragats. Bestämmelserna om kriterier för skiljande från uppdraget som riksrevisor bör dessutom omfatta vad som gäller för domare, som enligt 11 kap. 7 § regeringsformen kan skiljas från anställningen om de varaktigt förlorat arbetsförmågan.

Södertörns högskola finner det med tanke på händelserna under sommaren 2016 märkligt att utredningen avfärdar olika möjligheter till förtydliganden eller skärpningar av möjligheterna att skilja en riksrevisor från uppdraget. Genomgången av begreppet allvarlig försummelse är inte en tillräcklig grund för utredningens ställningstagande. Även jämförelsen med statliga generaldirektörer haltar eftersom regeringen kan omplacera en generaldirektör till en annan befattning, t.ex. tjänstgöring i Regeringskansliet, när förtroendet för en generaldirektör sviktar. Det är rimligt att en riksrevisor har ett starkt anställningskydd i riksdagen, men en riksrevisor bör inte nödvändigtvis vara i det närmaste oavsättlig. Högskolan framhåller även vikten av att tydliga förslag läggs fram om vad som ska gälla för de riksrevisorer som lämnar sin tjänst och för

riksrevisorer som fullgjort sin maximala tjänstgöringstid innan pensionsåldern uppnåtts. En möjlig väg är enligt högskolan att tillämpa samma regelverk som för generaldirektörer eller andra chefer för statliga myndigheter med tidsbegränsade förordnanden.

Skälen för riksdagsstyrelsens bedömning

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför att även bristande förtroende borde anges som en grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget, eftersom grunden allvarlig försummelse inte träffar alla situationer som borde vara skäl för skiljande från ett uppdrag som riksrevisor. *Södertörns högskola* ansluter sig till ett liknande synsätt. Riksdagsstyrelsen anser dock 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 innan hans eller hennes mandatperiod gått till ända. Sådana kriterier ger tydlig ledning för riksdagens beslutsfattande och utgör en garanti för att inga ovidkommande hänsyn tas när frågan om entledigande prövas. Riksdagsstyrelsen instämmer därför i utredningens bedömning att de nuvarande grunderna för skiljande av en riksrevisor från uppdraget inte bör ändras.

Svea hovrätt har anfört att lagstiftaren kan ändra behörighetskraven för riksrevisorer utan grundlagsändring och att detta skulle kunna leda till att nya behörighetskrav drivs igenom i syfte att få bort en viss riksrevisor. Behörighetskraven för en riksrevisor – vid sidan av kravet på svenskt medborgarskap i 12 kap. 6 § regeringsformen – regleras i en huvudbestämmelse i 13 kap. 5 § riksdagsordningen. För att ändra en huvudbestämmelse i riksdagsordningen krävs det att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för en ändring.

Riksdagsstyrelsen ställer sig i denna framställning (se avsnitt 5.5) bakom utredningens förslag att samma majoritetskrav ska ställas upp för beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Detta innebär ett skärpt majoritetskrav i förhållande till dagens ordning. I dag kan riksdagen skilja en riksrevisor från uppdraget genom beslut som mer än hälften av de röstande riksdagsledamöterna enas om. Majoritetskravet som uppställs för riksdagens beslut om ändring i en huvudbestämmelse till riksdagsordningen fyller i detta sammanhang samma funktion som det föreslagna majoritetskravet för riksdagens beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget: det kommer att krävas betydligt mer än en knapp riksdagsmajoritet för att tvinga bort en riksrevisor från uppdraget. Riksdagsstyrelsen anser därför att majoritetskravet för beslut om ändringar i riksdagsordningen – liksom det föreslagna nya majoritetskravet för beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget – utgör en tillräcklig garanti för en rättssäker ordning.

Stockholm universitet anser att kriterierna för skiljande bör motsvara vad som gäller för domare med motiveringen att om arbetsförmågan varaktigt förloras bör riksrevisorn kunna tvingas att avgå från tjänsten. Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att en sådan grund för entledigande redan följer

av de formella behörighetskraven för en riksrevisor. Med anledning av universitetets synpunkter på när en riksrevisor ska kunna skiljas från uppdraget på grund av brottslighet vill riksdagsstyrelsen framhålla att det är först när det finns en lagakraftvunnen dom som en brottslig handling kan anses begången. Någon annan ordning är otänkbar.

Södertörns högskola tar upp frågan om ekonomisk ersättning till riksrevisorer som fullgjort sin tjänstgöring eller som lämnar sin tjänst i förtid. Dessa frågor regleras i Riksdagsstyrelsens föreskrift om tillämpningen av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer, RFS 2016:8. Det ingår i utredningens uppdrag att pröva behovet av karenstid och överväga om det finns skäl att utveckla de villkor som gäller för en riksrevisor som lämnar sitt uppdrag. Utredningen kommer att återkomma till frågorna i sitt slutbetänkande. Riksdagsstyrelsen vill inte nu föregripa resultatet av utredningens arbete.

5.5 Proceduren för att skilja en riksrevisor från uppdraget skärps

Riksdagsstyrelsens förslag: För att skilja en riksrevisor från uppdraget ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagsledamöterna röstar för beslutet.

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

JO ska vara skyldig att biträda utskottet med en sådan utredning. JO ska inte få överlämna en sådan utredning till en annan myndighet för handläggning. Det förtydligas att regeringsformens bestämmelser om skyldigheter för domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra att informera och biträda JO inte ska tillämpas då JO får i uppdrag att genomföra en sådan utredning.

Utredningens överväganden och förslag

Det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för entledigande av en riksrevisor

Huvudregeln för avgörande av ett ärende i kammaren är enligt 4 kap. 7 § regeringsformen 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 förekommer det några undantag från huvudregeln. I 4 kap. 12 § regeringsformen föreskrivs krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enats om beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Enligt utredningen härrör kravet från 1809 års regeringsform och har

inte kommenterats närmare av vare sig Författningsutredningen eller Grundlagberedningen.⁸ Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § regeringsformen gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Bakgrunden till detta krav är att det av praktiska skäl borde bestämmas till enbart en viss andel av de röstande och inte en viss andel av riksdagens alla ledamöter.⁹ Slutligen gäller enligt 8 kap. 14 § regeringsformen att konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från den kvalificerade ordningen för stiftande av grundlag om fem sjättedelar av ledamöterna i utskottet röstar för beslutet.

Det förekommer också bestämmelser som innebär att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet. Då måste tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om beslutet. Det gäller t.ex. möjligheten att enligt 8 kap. 17 § första stycket regeringsformen ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut utan att iaktta det särskilda lagstiftningsförfarande som gäller för grundlag.

Redan vid Riksrevisionens tillkomst diskuterades det enligt utredningen att införa ett krav på kvalificerad majoritet för beslut om entledigande av en riksrevisor. Riksdagskommittén menade att det borde finnas bestämmelser i grundlagen om förfaranden och beslutsregler som ska gälla när en riksrevisor ska skiljas från ämbetet, även innefattande speciella beslutsregler i riksdagen.¹⁰

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 kan 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. Det bör således krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Konstitutionsutskottet tar initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget

Konstitutionsutskottet bereder val av riksrevisor och är det utskott som enligt nuvarande reglering i riksdagsordningen kan begära att riksdagen ska skilja en riksrevisor från uppdraget (13 kap. 7 §). Konstitutionsutskottet bereder också ärenden om Riksrevisionen när det gäller att skilja en riksrevisor från uppdraget och åtal mot en riksrevisor (tilläggsbestämmelse 7.5.1). Konstitutionsutskottet har en central funktion i utövandet av riksdagens kontrollmakt. Det lig-

⁸ Jfr SOU 1963:17 del 2 s. 315 f. och SOU 1972:15 s. 135 f.

⁹ Rättighetsutredningens betänkande, SOU 1978:34 s. 81.

¹⁰ Framst. 1999/2000:RS1 s. 42.

ger 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.

Konstitutionsutskottet ska få besluta om en särskild utredning

Att skilja en riksrevisor från uppdraget är ett mycket ingripande beslut. De handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för beslutet bör givetvis vara klart belagda. När det gäller brott ska ett lagakraftvunnet avgörande krävas. I andra fall kan det, beroende på omständigheternas karaktär, krävas en mer eller mindre omfattande utredning. I vissa fall, t.ex. om anledningen till att frågan om entledigande väckts är någon brist i fråga om ett behörighetskrav eller långvarig sjukdom, kan det kanske räcka med att konstatera en viss omständighet. I andra fall kan det krävas en omfattande utredning av ett längre och mer komplicerat skeende. För att få ett fullständigt underlag och en rättssäker beslutsprocess torde det enligt utredningen i de allra flesta fall vara lämpligt att en utredning utförs.

Utredningen föreslår att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis är det utskott som kan ta initiativ till att skilja en riksrevisor från hans eller hennes uppdrag i förtid. Konstitutionsutskottet bereder också, enligt tillägsbestämelse 7.5.1 till riksdagsordningen, ärenden om Riksrevisionen när det gäller val av riksrevisor, skiljande av en riksrevisor från uppdraget och åtal mot en riksrevisor. När det gäller åtal för brott som en riksrevisor begått i utövandet av uppdraget eller anställningen gäller också enligt 13 kap. 24 § första stycket 2 riksdagsordningen att åtal får beslutas endast av konstitutionsutskottet. 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 skiljande av en riksrevisor från uppdraget.

JO ska biträda konstitutionsutskottet med utredningen

JO får som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått någon annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott (6 § andra stycket lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Enligt 10 § JO-instruktionen är JO skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt 13 kap. 24 § riksdagsordningen 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. Det åligger dock inte JO att avge något yttrande i åtalsfrågan.¹¹

¹¹ SOU 1972:15 s. 207.

JO har alltså i dag till uppgift att på konstitutionsutskottets uppdrag utföra undersökningar av omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare. Enligt utredningens bedömning 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.

Det är naturligtvis tänkbart att konstitutionsutskottet i mer klara fall genomför en sådan utredning med egna kansliresurser. Att en oberoende myndighet tar fram ett underlag till ett sådant för den enskilda riksrevisorn mycket ingripande beslut innebär dock enligt utredningen sannolikt att processen upplevs som mer transparent.

Utredningen framhåller särskilt att den särskilda utredning som konstitutionsutskottet har möjlighet att begära att JO genomför endast är fråga om en utredning för att klargöra vad som faktiskt har inträffat, och inte är 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. En sådan särskild utredning är än mindre 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 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Under tiden en utredning pågår kan det möjligen i vissa situationer framstå som olämpligt att riksrevisorn fortsätter sitt uppdrag. Ett sätt att komma till rätta med en sådan situation kunde enligt utredningen vara att införa en möjlighet att stänga av en riksrevisor tillfälligt i avvaktan på slutsatserna av utredningen. Utredningen noterar att det i lagen om fullmaktsanställning finns en bestämmelse om avstängning, som bl.a. medger att en arbetstagare får stängas av från arbetet om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas, men anser inte att det finns skäl för att införa en sådan ordning när det gäller riksrevisorerna. Det bör enligt utredningen i stället vara tillräckligt att riksrevisorn under utredningstiden får fortsätta sin anställning, men att han eller hon under den tiden begränsar sitt deltagande i verksamheten.

Om de omständigheter som gett anledning till utredningen ligger inom ramen för ett visst revisionsärende eller om utredningen avser relationen till ett visst revisionsobjekt framhåller utredningen att de ordinarie jävsreglerna i förvaltningslagen torde hindra att riksrevisorn fortsätter att agera i den saken.

Utredningen poängterar också att om riksdagen i framtiden skulle besluta att ändra antalet riksrevisorer till en skulle en regel om att en riksrevisor tillfälligt kan stängas av behöva kompletteras med bestämmelser om tillfällig ersättare.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Riksrevisionen*.

JO tillstyrker förslaget 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. *JO* anför dock i sammanhanget följande. Utredningen har uttryckligen uttalat att en särskild utredning på uppdrag av konstitutionsutskottet inte är att anse som en sådan *JO*-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt. Enligt utredningen är det heller inte fråga om en förundersökning enligt rättegångsbalkens regler. Det framgår dock inte av utredningens förslag på vilket sätt en särskild utredning rent praktiskt ska genomföras eller vilka skyldigheter Riksrevisionen och dess anställda bör ha i kontakten med *JO*. Utredningen anger inte heller skälen för att bestämmelserna i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen inte ska tillämpas vid en sådan utredning. Som lagtexten i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är utformad kan det dessutom uppfattas så att tillämpningsområdet omfattar även en sådan utredning som utförs på uppdrag av konstitutionsutskottet. Det bör inte råda någon oklarhet om vad som gäller när en riksrevisor och andra befattningshavare som medverkar i utredningen lämnar uppgifter till *JO*. *JO* bör ha rätt att få tillgång till handlingar vid Riksrevisionen och andra myndigheter som kan ha betydelse för utredningen. Det bör därför framgå av riksdagsordningens bestämmelser vad som gäller för en särskild utredning, och det bör övervägas om även 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen behöver ändras.

Svea hovrätt ifrågasätter varför majoritetsregeln att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas för att en riksrevisor ska kunna skiljas från sitt uppdrag väljs, och att kravet att minst fem sjättedelar av de röstande måste ställa sig bakom ett sådant beslut inte väljs i stället. Vidare anser *Svea hovrätt* att övervägande skäl talar för att tillfällig avstängning ska kunna beslutas i extraordinära situationer. En regel av det slaget behöver uttryckligt stöd i regeringsformen.

Södertörns högskola tillstyrker förslaget om kvalificerad majoritet för att skilja en riksrevisor från uppdraget, men anser att utredningen föregriper en eventuell diskussion i slutbetänkandet om hur riksdagen ska styra Riksrevisionen framöver. I dag är ansvaret för ledningen av Riksrevisionen delat mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd. Om riksdagen före valet 2018 fattar beslut enligt utredningens förslag om ändringar i grundlagen kommer det att vara svårt att ändra på den

införda ordningen under den närmaste tiden. Högskolan avstyrker förslaget att en utredning om skiljande från uppdraget ska kunna utföras av JO, eftersom det förändrar JO:s roll till att bli en utredande instans åt konstitutionsutskottet och riksdagen. Förslaget bör åtminstone ändras så att JO blir en av flera möjliga instanser som konstitutionsutskottet kan vända sig till.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Vad först gäller frågan om *vilken majoritet som ska krävas för att entlediga en riksrevisor* vill riksdagsstyrelsen anföra följande. Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att det för att stärka riksrevisorernas ställning bör uppställas krav på kvalificerad majoritet för ett beslut om entledigande av en riksrevisor. Utredningens förslag i denna del innebär att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. Riksdagsstyrelsen anser inte, i motsats till *Svea hovrätt*, att det finns skäl att överväga något annat majoritetskrav. Förslaget innebär ett majoritetskrav motsvarande det som ställs upp för beslut om att ändra antalet riksrevisorer (se avsnitt 5.1). Det föreslagna kravet på kvalificerad majoritet leder därmed till en enhetlig skyddsnivå. Riksdagsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag.

Vad sedan 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* anför riksdagsstyrelsen följande. Det är ett mycket ingripande beslut att skilja en revisor från uppdraget i förtid och riksdagsstyrelsen anser därför att det är viktigt att omständigheterna blir noga utredda. Riksdagsstyrelsen delar utredningens bedömning att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis ska vara det utskott som tar initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget i förtid och bereder ärendet.

I dag regleras det i riksdagsordningen att riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet får skilja en riksrevisor från uppdraget. Utredningen föreslår 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. *Södertörns högskola* anser att utredningen genom förslaget föregriper eventuella förslag i slutbetänkandet om hur riksdagen ska styra Riksrevisionen framöver. Riksdagsstyrelsen delar inte högskolans uppfattning. Utredningens förslag i denna del innebär endast ett förtydligande av de uppgifter som konstitutionsutskottet redan har. Ett sådant förtydligande påverkar heller inte funktionsfördelningen mellan olika aktörer när det gäller styrningen av Riksrevisionen.

Eftersom en utredning av detta slag kan vara omfattande instämmer riksdagsstyrelsen i utredningens bedömning att det är naturligt att JO ska kunna få i uppdrag av konstitutionsutskottet att genomföra en särskild utredning av omständigheterna. JO har redan i dag till uppgift att på uppdrag av riksdagsutskott utföra undersökningar av omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare hos riksdagen eller dess organ. Till skillnad från *Södertörns*

högskola anser inte riksdagsstyrelsen att det finns några andra instanser som det är naturligt att anförtro uppdrag av detta slag till. JO ska därför inte heller ha rätt att delegera eller överlämna en utredning till en annan myndighet med stöd av 18 § JO-instruktionen, vilket ska framgå av instruktionen.

I fråga om *rätten för JO att ta del av handlingar* när han eller hon biträder konstitutionsutskottet anför styrelsen följande. När konstitutionsutskottet utreder om det finns grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget har utskottet inte någon författningsstadgad rätt att ta del av handlingar m.m. hos Riksrevisionen. Det kan emellertid på goda grunder förutsättas att Riksrevisionen medverkar fullt ut vid sådana utredningar. Så var också fallet när konstitutionsutskottet genomförde en utredning av detta slag under sommaren 2016. Utredningens förslag innebär att JO ska vara skyldig att biträda konstitutionsutskottet med att utreda om det finns grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Som utredningen framhåller är det således inte fråga om en sådan ordinär tillsynsutredning vid vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt. Det är inte heller fråga om en förundersökning enligt främst reglerna i 23 kap. rättegångsbalken. Vid ett sådant utredningsuppdrag som det nu är fråga om kommer JO därmed inte att ha några andra befogenheter än de som konstitutionsutskottet har då utskottet på egen hand utreder motsvarande frågor. Utredningen som JO utför på uppdrag av konstitutionsutskottet syftar till att bistå utskottet så att utskottet inte behöver genomföra hela utredningen själv. Det hindrar inte att konstitutionsutskottet genomför en eventuellt kompletterande utredning som utskottet bedömer behövs. Riksdagsstyrelsen anser emellertid, i likhet med *JO*, att 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen i sin nuvarande lydelse kan ge intrycket att bestämmelsen ska tillämpas även vid en sådan särskild utredning som konstitutionsutskottet nu föreslås kunna uppdra åt JO att utföra. Det bör därför förtydligas i paragrafens andra stycke att skyldigheten för domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra att lämna upplysningar och yttranden m.m. till JO bara gäller i samband med att JO utövar sin tillsyn. På så sätt blir det tydligt att JO saknar sådana befogenheter enligt grundlagsbestämmelsen då JO på uppdrag av konstitutionsutskottet genomför en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Vad slutligen gäller frågan om *möjligheten att tillfälligt skilja en riksrevisor från uppdraget* anför riksdagsstyrelsen följande. Som utredningen konstaterat kan det under tiden en utredning om att skilja en riksrevisor från uppdraget pågår möjligen i vissa situationer framstå som olämpligt att riksrevisorn fortsätter sitt uppdrag. Ett sätt att komma till rätta med en sådan situation skulle kunna vara att införa en möjlighet att stänga av en riksrevisor tillfälligt i avvaktn på slutsatserna av utredningen. *Svea hovrätt* anser att övervägande skäl talar för att tillfällig avstängning ska kunna beslutas i extraordinära situationer. Som hovrätten konstaterat behöver en regel av det slaget uttryckligt stöd i regeringsformen.

Riksdagsstyrelsen anser att det är en mycket ingripande åtgärd att tillfälligt stänga av en riksrevisor från uppdraget. Någon motsvarande möjlighet att tillfälligt stänga av en ombudsman finns inte. Det har hittills inte förekommit någon situation där det skulle ha varit nödvändigt att tillfälligt stänga av en riksrevisor från uppdraget. I samband med händelserna 2016 beviljades tvärtom de berörda riksrevisorerna entledigande av riksdagen på egen begäran.

En möjlighet för riksdagen att tillfälligt stänga av en riksrevisor från uppdraget behöver vara kringgärdad av starka garantier så att en sådan avstängning inte kan grundas på några ovidkommande hänsyn. Rimligtvis borde det därför uppställas samma krav på kvalificerad majoritet för riksdagens beslut om tillfällig avstängning som för beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Vidare skulle även beslut om att tillfälligt stänga av en riksrevisor behöva föregås av viss utredning. Det är inte säkert att en sådan utredning skulle medföra ett snabbare förfarande än det som föregår ett beslut om att slutligt skilja en riksrevisor från uppdraget. Vidare måste det också beaktas att en möjlighet att tillfälligt stänga av en riksrevisor får anses påverka riksrevisorns självständighet. Vid en samlad bedömning av dessa omständigheter anser riksdagsstyrelsen, i likhet med utredningen, att en möjlighet till tillfällig avstängning av en riksrevisor inte bör införas.

5.6 Bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas

Riksdagsstyrelsens förslag: Bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet när det gäller Riksrevisionen flyttas från lagen om revision av statlig verksamhet m.m. till regeringsformen. Det ska förtydligas i regeringsformen att statliga myndigheter ska lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen samt att andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

Utredningens överväganden och förslag

Bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas av Riksrevisionen finns för närvarande i 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Enligt denna paragraf 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. Utredningen framhåller vikten av att Riksrevisionen som en del av riksdagens kontrollmakt ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sin granskning. 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.¹²

För JO regleras i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen 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.

I Limadeklarationen 10 § anges att en SAI ska ha tillgång till alla handlingar om myndigheternas finanser samt befogenhet att begära in den information som bedöms nödvändig.

Möjligheten för Riksrevisionen att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision. Regler om detta rör alltså Riksrevisionens grundläggande möjlighet att verka. Att möjligheten för JO att få del av uppgifter är föreskriven i regeringsformen talar enligt utredningen för att grundlagsreglering bör införas även för Riksrevisionen. Därför föreslår utredningen att bestämmelsen i oförändrad lydelse i 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. flyttas till regeringsformen.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Riksrevisionen* tillstyrker förslaget om att säkerställa bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet konstitutionellt och därför flytta den till regeringsformen. Det finns dock enligt Riksrevisionen anledning att överväga ett förtydligande så att det framgår att Riksrevisionen ensam avgör vilken information som behövs för granskningen. Riksrevisionen framhåller också vikten av analys av inhämtade personuppgifter inom granskningsverksamheten och efterlyser ett resonemang om Riksrevisionens möjligheter att ta del av uppgifter och behandla personuppgifter för sina granskningar, inklusive tillgången till elektroniskt material. Förtydligande bestämmelser skulle enligt Riksrevisionen kunna föras in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisionen hänvisar även till sitt remissvar på Dataskyddsutredningens betänkande med förslag till ny dataskyddslag. Det finns vidare enligt Riksrevisionen ett behov av att förtydliga att ett utlämnande till följd av upplysningsskyldigheten ska ske utan krav på ekonomisk ersättning.

Svea hovrätt framhåller att de formuleringar som används i motsvarande bestämmelse när det gäller JO bör användas i stället för den som föreslås av utredningen. *CSN* anger bl.a. att eftersom ett uttalat mål med utredningens förslag är att skapa en mer enhetlig reglering av JO och Riksrevisionen borde det inte stå ”behöver” utan ”begär” i 13 kap. 7 § regeringsformen. ”Begär” är det uttryck som gäller för JO enligt 13 kap. 6 § regeringsformen.

¹² Bet. 2004/05:KU20 s. 247 f.

Även *Södertörns högskola* anser att den föreslagna skrivningen kan misstolkas och att det bör förtydligas att uppgifterna ska lämnas till Riksrevisionen på Riksrevisionens begäran. Högskolan anför också att en grundlagsfäst skyldighet för myndigheter att lämna behövliga uppgifter till Riksrevisionen ska tolkas som en skärpning av kravet på myndigheterna. Vidare efterlyser högskolan en djupare analys av vad detta innebär för de uppgifter och arbetsmaterial som universitet och högskolor samlar in, bearbetar och använder för forskning.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Skyldigheten för domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär regleras i regeringsformen. Motsvarande skyldighet i förhållande till Riksrevisionen bör också vara placerad i regeringsformen. Med hänsyn till framför allt *Riksrevisionens* synpunkter på bestämmelsens utformning bör det anges i 13 kap. 7 § regeringsformen att statliga myndigheter ska lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Det framgår därmed uttryckligen av bestämmelsen att Riksrevisionen har rätt till den information myndigheten begär. På så sätt kommer formuleringen att överensstämma med den som gäller för JO, vilket *Svea hovrätt* och *CSN* poängterat vikten av. Dessutom undviks tolkningsproblem som annars enligt *Riksrevisionen* och *Södertörns högskola* skulle kunna uppstå. Som utredningen har föreslagit bör också andra som får granskas ha en motsvarande skyldighet när det gäller den del av den egna verksamheten som granskas.

Södertörns högskola efterlyser en djupare analys av vad förslaget innebär för de uppgifter och det arbetsmaterial som universitet och högskolor samlar in, bearbetar och använder för sin forskning. Riksdagsstyrelsens förslag innebär dock endast att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas till regeringsformen och förtydligas. Förslaget till ny bestämmelse i regeringsformen innebär därmed inte någon förändring i sak. Det saknas mot den bakgrunden i detta sammanhang anledning till en sådan analys som högskolan efterfrågar.

Riksdagsstyrelsen tar i övrigt inte ställning till vad *Riksrevisionen* anför om belysning av myndighetens möjligheter att ta del av uppgifter och behandla personuppgifter för sina granskningar samt om förtydligande av förutsättningarna för att kräva ekonomisk ersättning vid utlämnande till följd av upplysningsskyldigheten. Riksdagsstyrelsen förutsätter att utredningen, för det fall utredningen anser det nödvändigt inom ramen för uppdraget, återkommer till dessa frågor i sitt slutbetänkande.

5.7 Ikraftträdande

Riksdagsstyrelsens förslag: Ikraftträdandedatum för de föreslagna grundlags- och lagändringarna föreslås bli den 1 januari 2019.

Utredningens förslag

I utredningsdirektiven uppges det att uppdraget ska delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. Ett lämpligt datum för ikraftträdande blir därför den 1 januari 2019.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans framför synpunkter på ikraftträdandet.

Skälen för riksdagens förslag

Riksdagsstyrelsen delar utredningens förslag och anser att datumet för ikraftträdande ska vara den 1 januari 2019 om förutsättningarna för det är uppfyllda.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

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 *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.

Andra stycket i 13 kap. 6 § regeringsformen förtydligas på så sätt att det tydligt anges att rätten till information m.m. gäller i samband med att JO utövar tillsyn. JO har således inte tillgång till sina vanliga rättsmedel när det gäller en sådan särskild utredning om att skilja en riksrevisor från uppdraget som utförs på konstitutionsutskottets begäran.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

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.

Ett nytt stycke förs in i 13 kap. 7 § regeringsformen som innehåller den bestämmelse som nu finns i 6 § lagen om statlig revision m.m., men med förtydligandet att Riksrevisionen har rätt till de uppgifter som Riksrevisionen begär för granskningen. Förslaget innebär att Riksrevisionens möjlighet att begära uppgifter och upplysningar säkerställs konstitutionellt. Någon annan ändring i sak är inte avsedd.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

8 § 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.

Ändringen i första stycket innebär att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Enligt förslaget föreskrivs således att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. I riksdagsordningen föreskrivs att riksrevisorerna ska vara tre. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1. Det föreslås också i första stycket ett tillägg med innebörden att beslut om att skilja en riksrevisor från uppdraget kräver kvalificerad majoritet. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Att regeringsformen inte längre reglerar antalet riksrevisorer innebär att det i bestämmelsen i andra stycket inte längre kan talas om riksrevisorer i plural. Bestämmelsen ändras därför på så sätt att det talas om "en riksrevisor". Förslaget behandlas i avsnitten 5.1 och 5.3. Någon ändring i sak när det gäller riksrevisorernas självständighet är inte avsedd, vilket förtydligas genom att sista stycket delas upp i två meningar. Således gäller fortfarande att en riksrevisor beslutar självständigt vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning, självklart med beaktande av de bestämmelser som finns i lag.

6.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

13 kap.

5 § 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 riksrevisorns självständiga ställning.

Ändringarna följer av de föreslagna ändringarna i 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen. I den första meningen hänvisas, liksom enligt nuvarande lydelse, till 13 kap. 8 § regeringsformen. Till följd av den ändring som föreslås i den bestämmelsen föreslås motsvarande ändring i 13 kap. 5 § första stycket. Riksdagen ska således välja en eller flera riksrevisorer.

I andra stycket fastställs antalet riksrevisorer till tre.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

7 § 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.

I första stycket förs en hänvisning in till 13 kap. 8 § regeringsformen, där grunderna för att skilja en riksrevisor från uppdraget finns angivna.

I ett nytt andra stycke föreslås en bestämmelse om att konstitutionsutskottet får inleda en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. Detta förslag behandlas i avsnitt 5.5.

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

10 § 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 *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.*

I 10 § andra stycket regleras för närvarande JO:s skyldighet att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket. Enligt förslaget kompletteras detta stycke 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 riksdagsordningen. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

18 § 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.

I ett nytt tredje stycke föreslås en bestämmelse som innebär 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. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

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

Den bestämmelse som för närvarande finns i 6 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska flyttas till ett nytt stycke i 13 kap. 7 § regeringsformen, men med förtydligandet att Riksrevisionen har rätt till den information m.m. som Riksrevisionen begär. Det innebär att 6 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska upphöra att gälla. Som en följd av det upphör även rubriken närmast före 6 § att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

BILAGA 1

Utredningens 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 på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

13 kap. 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, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häriigenom 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.

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 riksrevisorns självständiga ställning.

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.

13 kap. 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.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

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 §

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.

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. att 6 § och rubriken närmast före 6 § ska upphöra att gälla den 1 januari 2019.

BILAGA 2

Sammanfattning av utredningens förslag

Uppdraget

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att en parlamentariskt sammansatt utredning ska göra en översyn av vissa frågor om Riksrevisionen. Enligt direktiven, som återfinns i bilaga 1 till detta delbetänkande, ska uppdraget delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

Regleringen av Riksrevisionen

Riksrevisionens verksamhet regleras huvudsakligen i regeringsformen (RF), riksdagsordningen (RO), lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (instruktionen) och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (lagen om statlig revision). I regeringsformen regleras

- att riksrevisorerna ska vara svenska medborgare
- att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen
- grunderna för Riksrevisionens uppdrag
- att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer
- att riksrevisorerna väljs av riksdagen
- att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om han eller hon inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse
- att riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas
- att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I riksdagsordningen regleras, när det gäller de frågor som utredningen ska behandla

- att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning
- att riksdagen bestämmer vem som ska ha den uppgiften
- vissa formella behörighetskrav för riksrevisorerna
- hur val av riksrevisorer ska gå till
- att konstitutionsutskottet ska bereda valet
- att det är konstitutionsutskottet som begär att en riksrevisor ska entledigas.

Under lagstiftningsarbetet i samband med Riksrevisionens tillkomst framförde vissa remissinstanser att det borde ställas upp krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Några sådana krav ansågs dock inte behövas i och med att riksdagen i samband med valet avgör om en tilltänkt riksrevisor uppfyller de krav som bör ställas.

När det gällde entledigande av en riksrevisor på grund av olämplighet diskuterades införande av ett krav på att grunden för en sådan åtgärd skulle framstå som uppenbar och ett krav på kvalificerad majoritet i kammaren. Några sådana krav kom dock inte att föreskrivas. När det gällde Riksrevisionens självständighet diskuterades hur denna skulle uttryckas i regeringsformen. Resultatet blev den nuvarande formuleringen i 13 kap. 8 § andra stycket RF.

I fråga om riksrevisorernas ställning framhölls vikten av att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras, samtidigt som det ansågs viktigt att Riksrevisionen skulle vara en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.

När det gällde bisysslor och jäv diskuterades ett absolut förbud för riksrevisorerna att vid sidan av uppdraget ha en annan anställning eller ett annat uppdrag. Förvaltningslagens jävsregler ansågs dock tillräckliga.

Riksdagens ombudsmän

Utredningen har i uppdrag att jämföra regleringen av Riksrevisionen med regleringen av Riksdagens ombudsmän (JO) och när det bedöms lämpligt lägga fram förslag som innebär att de båda kontrollorganen regleras på en mer enhetlig nivå. JO:s verksamhet regleras i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och i en lag med instruktion för riksdagens ombudsmän. I regeringsformen regleras

- att JO ska vara svensk medborgare
- att Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän
- grunderna för JO:s uppdrag
- myndigheters skyldighet att bistå JO.

I riksdagsordningen regleras

- att ombudsmännen ska vara fyra
- att en JO ska vara chefsJO och bestämma inriktningen av verksamheten i stort
- att riksdagen får välja ställföreträdande JO
- hur JO och ställföreträdande JO ska väljas
- att riksdagen får entlediga en JO som inte har riksdagens förtroende.

Det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet. JO:s självständighet kan dock anses komma till uttryck genom att uppdraget av tradition är ”personligt”. Riksdagen håller fast vid detta, och när vissa ändringar i instruktionen beslutades 2011 utformades t.ex. dessa för att ”säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagas”.¹³

¹³ Bet. 2010/11:KU7 s. 10.

Internationellt samarbete

Det mest framträdande internationella samarbetsorganet på området statlig revision är International Organisation of Supreme Audit Institutions (Intosai). Inom ramen för det internationella samarbetet under ledning av Intosai utvecklas kontinuerligt standarder, ”guidelines” och ”best practices”, dvs. vägledande normer på olika nivåer. De primära reglerna föreskrivs i LimadeklARATIONEN. Ytterligare regler på olika detaljnivå finns i det ramverk av regler som kallas International Standards of Supreme Audit Institutions (Issai) och som är avsett att främja oberoende och effektiv revision och ge stöd åt Intosais medlemmar i utvecklingen av sin verksamhet, i enlighet med nationella lagar, bestämmelser och mandat.

Intosais arbete har erkänts och uppmuntrats av internationella organisationer som FN och OECD samt av Europeiska revisionsrätten. I tidigare svenskt lagstiftningsarbete har LimadeklARATIONEN ansetts utgöra normerande rekommendationer och allmänna riktlinjer för hur den statliga revisionen bör organiseras, dock utan att kunna vara formellt bindande. Riksrevisionen anser att myndigheten uppfyller de grundläggande principerna för en oberoende revisionsmyndighet enligt LimadeklARATIONEN och att man antagit och följer Issai.

Issai kan anses ge uttryck för god revisionssed på området statlig revision. Standarderna utgör en kodifiering av internationell branschpraxis. Det bör därför krävas goda skäl för att i nationella regelverk eller nationell praktik avvika från de normer som kommer till uttryck i Issai. Klart är dock att standarderna inte har någon formell rättslig status och att svenska författningar alltid har företräde vid en eventuell konflikt med Issai.

Regleringen av revisionsorgan i några andra länder

I de nordiska länder som redogörs för regleras Riksrevisionens motsvarigheter i huvudsak på en nivå som motsvarar svensk lag. I Danmark regleras grundlagen att riksrevisorerna väljs av folketinget och vilket deras grundläggande uppdrag är. Även i Norge består grundlagsregleringen av att stortinget väljer riksrevisorerna och en översiktlig beskrivning av uppdraget för dem. Här preciseras dock att riksrevisorerna ska vara fem. Storbritannien har ingen kodifierad grundlag motsvarande regeringsformen, vilket gör jämförelsen svårare. Verksamheten hos brittiska Comptroller and Auditor General (C&AG) och National Audit Office (NAO) regleras på en nivå motsvarande svensk lag. Nederländerna har ett system med revisionsrätt. Även här regleras revisionsrättens verksamhet i huvudsak på en nivå motsvarande svensk lag.

Behovet av ändringar i regeringsformen

Regleringen av antalet riksrevisorer

Enligt den nuvarande regleringen i 13 kap. 8 § första stycket RF leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer. När det gäller JO regleras antalet ombudsmän i riksdagsordningen. Under tidigare arbete med lagstiftningen om såväl JO som Riksrevisionen har det argumenterats för att lämna ett större handlingsutrymme för riksdagen genom att inte bestämma antalet ombudsmän eller riksrevisorer i grundlag. Utredningen anser att det finns starka skäl för det argumentet och att det nu bör få genomslag i fråga om val av riksrevisorer. Regleringen av antalet riksrevisorer bör därför flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Även med en sådan ordning bevaras kärnan i den konstitutionella regleringen, dvs. att riksdagen ska välja riksrevisor. Regleringen föreslås ske i en av riksdagsordningens huvudbestämmelser.

Förslaget innebär också att regleringen i detta avseende blir mer enhetlig för JO och för Riksrevisionen.

Behörighets- och kvalifikationskrav

När det gäller kravet på medborgarskap som nu föreskrivs i 12 kap. 6 § RF finns det enligt utredningens bedömning inte anledning till några ändringar.

De riktlinjer som för närvarande finns angående riksrevisorernas kompetens är det uttalande som gjordes av Riksdagskommittén i samband med reformen. Enligt uttalandet ska en riksrevisor ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och hos politiska företrädare. Riksrevisorn måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen.

Konstitutionsutskottet har en beredningsdelegation med en företrädare för varje parti i utskottet som bereder frågor om val och som föreslår för konstitutionsutskottet vilka personer utskottet bör föreslå att kammaren ska välja. Under hösten 2016 och början av 2017 bedrev beredningsdelegationen ett rekryteringsarbete som ledde fram till att tre nya riksrevisorer valdes av kammaren den 15 februari 2017. Delegationens arbete redovisas i bilaga 2 till detta betänkande. Av beskrivningen av beredningsdelegationens arbete framgår att den, i den senaste rekryteringen av riksrevisorer, valde att bredda eftersöket i förhållande till tidigare rekryteringar. Delegationen sökte denna gång lämpliga personer bl.a. bland ledande auktoriserade revisorer. Valet av riksrevisorer, tre generaldirektörer, får emellertid anses stå i överensstämmelse med Riksdagskommitténs uttalanden. Mot den bakgrunden kan utredningen konstatera att kompetens som förvärvats under lång tjänstgöringstid i statsförvaltningen även fortsättningsvis bedöms vara av stor betydelse, men att även kompetens som inte bygger på sådan erfarenhet har ansetts vara relevant.

Riksrevisorernas kvalifikationer är 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 sitt slutbetänkande kommer utredningen att återkomma till frågan om kvalifikationskrav.

Självständighet

Av 13 kap. 8 § andra stycket RF framgår att 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.

Bestämmelsen får enligt utredningen 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 ske och vilka slutsatser som ska dras. En annan sak är att riksrevisorerna årligen ska besluta om granskningens huvudsakliga inriktning och redovisa den i en granskningsplan samt att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport som riksrevisorerna beslutar gemensamt.

Riksrevisorernas självständighet i den granskande verksamheten är av avgörande betydelse för att revisionen ska fungera väl och för tilltron till dess slutsatser. Myndigheten Riksrevisionen är emellertid inte mer självständig än andra myndigheter, eftersom den i ekonomiska och administrativa avseenden ska följa samma regelverk som andra myndigheter under riksdagen.

Utredningen anser att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 8 § andra stycket RF väl ger uttryck för riksrevisorernas självständighet i det granskande arbetet och bör behållas. Utredningen föreslår emellertid att bestämmelsen omformuleras med anledning av att bestämmelsen om antalet riksrevisorer flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen. Omformuleringen innebär ingen ändring i sak.

Grunder för att skilja en riksrevisor från uppdraget

Riksdagen får, enligt 13 kap. 8 § första stycket andra meningen RF, skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 13 kap. 7 § RO anges att entledigande sker på begäran av konstitutionsutskottet.

Riksrevisorernas självständiga ställning innebär enligt utredningens mening att det endast under särskilda förhållanden ska kunna komma i fråga att i förtid skilja dem från uppdraget. På vilka grunder det ska kunna ske bör, liksom i dag, regleras i regeringsformen.

Den första av de nuvarande grunderna avser den situationen att riksrevisorn inte längre uppfyller de formella behörighetskraven. Någon ändring av dessa krav bör inte komma i fråga, och brister i dessa avseenden bör leda till ett skiljande från uppdraget.

Vad gäller den andra grunden för entledigande anser utredningen att det inte vore förenligt med Riksrevisionens självständiga ställning om riksdagens förtroende för en riksrevisor skulle vara ensamt avgörande för om han eller hon ska skiljas från sitt uppdrag. I regeringsformen bör därför fortfarande 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 gått till ända.

Grunderna för entledigande bör ansluta till redan väl etablerade kriterier för att ge vissa befattningshavare konstitutionellt skydd. Förutom kriteriet ”allvarlig försummelse” som gäller för riksrevisorer och medlemmar av Riksbankens direktion, bland dem riksbankschefen, ges i regeringsformen ett sådant 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 domare från anställningen framstår enligt utredningen som mindre väl lämpade att tillämpa på riksrevisorerna.

Det nuvarande begreppet ”allvarlig försummelse” har ibland hävdats vara svårtolkat. Utredningen kan dock konstatera att det är ett vedertaget EU-rättsligt begrepp som bl.a. framgår av EU:s grundläggande fördrag. Begreppet används också i ECBS-stadgan, avseende de nationella centralbankerna. Det innebär att motsvarande begrepp ska användas i medlemsländernas bestämmelser om respektive centralbank.

Utredningen ifrågasätter om den svenska översättningen ”allvarlig försummelse” 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 det enligt utredningens mening på ett bättre sätt gett uttryck för den typ av handlande eller underlåtenhet som begreppet avser att träffa.

Genom den en gång valda översättningen har ”allvarlig försummelse” likväl kommit att bli ett etablerat begrepp i grundlagen genom att det är den grund som gäller för att skilja en ledamot av Riksbankens direktion från uppdraget. Det finns också ett värde i att behålla den gemensamma regleringen i detta avseende för två av de uppdrag som emanerar från val i riksdagen. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att, när det gäller regleringen rörande riksrevisorerna, behålla kriteriet allvarlig försummelse.

Begreppet allvarlig försummelse har, när det infördes för ledamöterna av Riksbankens direktion, preciserats till att avse fall då en ledamot grovt åsidosatt sina uppgifter eller gjort sig skyldig till brottslighet av visst slag. Det samma måste anses gälla för riksrevisorerna.

Flera mycket klandervärda handlanden kan anses innebära att en befattningshavare grovt har åsidosatt sina uppgifter. Alla sådana handlanden kan inte anges i lag eller förarbeten. Det ankommer ytterst på riksdagen att pröva om en viss handling eller underlåtenhet kan anses utgöra ett grovt åsidosättande av uppgiften som riksrevisor.

Procedur för att skilja en riksrevisor från uppdraget

För att stärka riksrevisorernas ställning bör det enligt utredningens mening införas ett krav på kvalificerad majoritet för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget. Det bör krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett sådant beslut.

Det ligger enligt utredningens mening närmast till hands att konstitutionsutskottet fortsatt ska vara det utskott som kan ta initiativ till att skilja en riksrevisor från uppdraget.

De handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget bör givetvis vara klart belagda. Såvitt gäller brott ska ett lagakraftvunnet avgörande krävas. I andra fall kan det krävas en särskild utredning. Konstitutionsutskottet bör enligt utredningens mening besluta huruvida en sådan särskild utredning ska utföras.

JO har i dag till uppgift att på konstitutionsutskottets uppdrag utföra undersökningar i fråga om omständigheter som kan leda till ansvar för vissa befattningshavare. Det faller sig därför naturligt att JO även får ansvara för att utföra en sådan särskild utredning som nu avses. Det bör betonas att det här är fråga om en särskild utredning för att klarlägga vad som har inträffat. Det är alltså inte fråga om en ordinär JO-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt, än mindre en förundersökning. JO ska inte uttala sig i frågan om huruvida riksrevisorn bör skiljas från uppdraget eller inte. En sådan särskild utredning som det nu är fråga om bör hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till någon annan myndighet.

Det bör enligt utredningen inte införas någon ordning med tillfällig avstängning av en riksrevisor, när frågan om skiljande från uppdraget väcks.

Samverkans- och uppgiftsskyldighet

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. En sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn.

I LimadeklARATIONEN anges att en Supreme Audit Institution (SAI) ska ha tillgång till alla handlingar om myndigheternas finanser och befogenhet att begära in den information som bedöms nödvändig.

Regeln om att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra revision och rör alltså Riksrevisionens grundläggande möjlighet att verka. Uppgiftsskyldigheten bör därför regleras i grundlagen liksom redan är fallet för JO:s del.

Utredningen föreslår således att bestämmelsen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas flyttas från lagen om statlig revision till regeringsformen.

BILAGA 3**Remissinstanser**

Riksbanken
Riksdagens ombudsmän, JO
Riksrevisionen
Justitiekanslern
Svea hovrätt
Hovrätten för Övre Norrland
Kammarrätten i Stockholm
Polismyndigheten
Revisorsinspektionen
Datainspektionen
Försvarmakten
Försäkringskassan
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Ekonomistyrningsverket
Skatteverket
Konjunkturinstitutet
Statistiska centralbyrån, SCB
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Statskontoret
Statens fastighetsverk
Stockholms universitet
- juridiska institutionen
- nationalekonomiska institutionen
- företagsekonomiska institutionen
- statsvetenskapliga institutionen
- SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Södertörns högskola, institutionen för samhällsvetenskaper
Uppsala universitet
- juridiska institutionen
- statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet

Göteborgs universitet

- förvaltningshögskolan
- statsvetenskapliga institutionen

Universitetskanslersämbetet

Centrala studiestödsnämnden, CSN

Affärsverket svenska kraftnät

Sveriges kommuner och landsting, SKL

Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)

Svenska utvärderingsföreningen

Överklagandenämnden för högskolan