



Hanteringsordning av Riksrevisionens rapporter m.m.

Sammanfattning

I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen att det införs en särskild hanteringsordning för Riksrevisionens granskningsrapporter som avser Riksdagsförvaltningen och riksdagens övriga myndigheter. Syftet med förslaget är att göra hanteringen av sådana granskningsrapporter tydligare och mer ändamålsenlig. Enligt förslaget ska granskningsrapporter lämnas i form av redogörelser till riksdagen. Det innebär att dessa blir formella riksdagsärenden med sedvanlig motionsrätt redan när de kommer in till riksdagen. Berört utskott bereder Riksrevisionens redogörelse och de eventuella motioner som väckts med anledning av ärendet och redovisar sina ställningstaganden i ett betänkande. För att genomföra den särskilda hanteringsordningen krävs en ändring i riksdagsordningen.

Effektivitetsgranskningar som berör både regeringens och riksdagens kompetensområde bör hanteras enligt huvudmodellen. Det betyder att den aktuella granskningsrapporten överlämnas från riksdagen till regeringen som sedan har att återkomma med en skrivelse i ärendet till riksdagen.

Vidare föreslår riksdagsstyrelsen att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ändras så att uppgifter som är sekretessbelagda hos Riksrevisionen omfattas av sekretess även efter att de begärts in av riksdagen – detta oavsett om det är fråga om en primär eller sekundär sekretess. Förslaget motiveras bl.a. av att ett heltäckande sekretesskydd för känsliga uppgifter kan förväntas bidra till att främja ett effektivt och fördjupat revisionsarbete inte bara hos Riksrevisionen utan också i utskotten.

De föreslagna ändringarna bedöms inte ge några ekonomiska effekter.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2012.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1 Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut.....	3
2 Lagförslag.....	4
2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	4
2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3 Redogörelse för ärendet.....	6
3.1 Ärendet och dess beredning.....	6
3.2 Revisionsgruppens förslag.....	7
3.3 Remissinstanserna	8
4 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag.....	9
4.1 Hanteringsordning	9
4.2 Sekretess.....	10
5 Ekonomiska konsekvenser	12

1 Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i riksdagsordningen,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Stockholm den 9 maj 2012

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Kathrin Flossing

I beslutet har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Berit Högman (S), Anna Kinberg Batra (M), Gunvor G Ericson (MP), Johan Pehrson (FP), Carina Moberg (S), Margareta Pålsson (M), Leif Jakobsson (S), Tomas Tobé (M), Karin Åström (S) och Magdalena Andersson (M).

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelsen 3.8a.2 riksdagsordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3.8a.2²

Den årliga rapporten lämnas som en redogörelse.

Den årliga rapporten *och granskningsrapporter som rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen* lämnas som en redogörelse.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2012.

¹ Omtryck 2007:726.

² Senaste lydelse 2010:1417.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i lagen ska införas en ny paragraf, 41 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap. 3 a §

Får riksdagen från Riksrevisionen en sekretessreglerad uppgift eller en uppgift som där omfattas av överförd sekretess enligt 11 kap. 1 §, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2012.

3 Redogörelse för ärendet

3.1 Ärendet och dess beredning

Från och med den 1 januari 2011 gäller en ny besluts- och hanteringsordning för Riksrevisionens granskningsrapporter. Den innebär bl.a. att riksrevisorerna lämnar sina granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen direkt till riksdagen. Regeringen ska sedan, inom fyra månader, i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningsrapporterna.

En särskild arbetsgrupp (revisionsgruppen) tillsattes för att genomföra den nya ordningen. Gruppen redovisade i december 2010 i en promemoria vilka handlingsrutiner som behövs för hanteringen av Riksrevisionens rapporter. Dessutom tog gruppen fram en kortfattad handledning för de nya arbetsrutinerna.

Mot bakgrund av riksdagens tidigare tillkännagivande till riksdagsstyrelsen i samband med vilandeförklaringen av den nya hanteringsordningen (bet. 2009/10:KU17 s. 18) fick gruppen i januari 2011 ett tilläggsuppdrag. Gruppen skulle även utreda dels hanteringen av granskningsrapporter som avser Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter, dels hanteringen i riksdagen av handlingar och uppgifter som är sekretessbelagda hos Riksrevisionen.

Revisionsgruppen redovisade sina slutsatser i två promemorior.³

Revisionsgruppens förslag har remissbehandlats.

³ Hanteringsordning för granskningar av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter m.m./PM 2011-05-05.

Sekretess i riksdagen för underlagsmaterial till Riksrevisionens granskningsrapporter/PM 2011-11-29.

3.2 Revisionsgruppens förslag

En särskild hanteringsordning bör införas för granskningsrapporter som avser Riksdagsförvaltningen och riksdagens övriga myndigheter. Det är inte rimligt att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska anmodas redovisa vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport som inte ligger inom dess ansvarsområde. Den föreslagna särskilda hanteringsordningen bör utformas så att den i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med hanteringen av Riksrevisionens övriga granskningsrapporter. Då skapas förutsättningar för att beredningsarbetet i riksdagen sker på ett omsorgsfullt sätt och att det vilar på ett allsidigt beslutsunderlag. I likhet med vad som gäller för övriga granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen bör hanteringsordningen möjliggöra insyn. Mot denna bakgrund har revisionsgruppen övervägt två alternativa hanteringsordningar.

I det första alternativet lämnar den ansvarige riksrevisorn sin effektivitetsgranskning till kammarkansliet. Granskningsrapporten anmäls av talmannen vid ett sammanträde med kammaren och överlämnas till berört riksdagsorgan. Därefter är det berört riksdagsorgans uppgift att lämna en redogörelse till riksdagen över granskningsrapporten och till denna bifoga granskningsrapporten. I redogörelsen ska riksdagsorganet redovisa för riksdagen vilka åtgärder som har vidtagits eller avses bli vidtagna på grund av iakttagelserna. Redogörelsen ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att riksdagsorganet har mottagit rapporten. Infaller juli och augusti under tidsfristen utsträcks perioden till sex månader. I likhet med vad som gäller för övriga granskningsrapporter informeras berört utskott om Riksrevisionens effektivitetsgranskning för att möjliggöra en inledande utskottsberedning. Efter det att berört riksdagsorgan lämnat sin redogörelse över granskningsrapporten blir ärendet ett formellt riksdagsärende. Berört utskott har därefter att behandla ärendet och eventuella motioner i ett betänkande för vidare befordran till kammaren.

I det andra alternativet lämnar den ansvarige riksrevisorn, i likhet med andra effektivitetsgranskningar, sin rapport till riksdagen. I riksdagen anmäls effektivitetsgranskningen av talmannen vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna i tryckt form. Efter bordläggning i kammaren hänvisas ärendet jämte eventuella motioner till berört utskott. Beredningen i utskotten sker sedan i enlighet med normal ordning i riksdagen. Till skillnad från utskottsberedningen av andra granskningsrapporter från Riksrevisionen föreligger i detta fall ingen skrivelse med redovisning av det ansvariga organets bedömning. För att på motsvarande sätt säkerställa att riksdagen får ett allsidigt beslutsunderlag kan det finnas skäl för utskottet att begära in yttrande från i första hand det riksdagsorgan som berörs av ärendet. Även andra berörda myndigheter och organ kan höras. I sammanhanget kan även övervägas att den ansvarige riksrevisorn ges tillfälle att redogöra för sin granskning för utskottet. Det kan även bli aktuellt att begära in yttranden från andra fackutskott. Efter utskottsbehandlingen lämnas

ärendet till kammaren för debatt och beslut samt eventuellt utfärdande av riksdagsskrivelse till det organ som har att verkställa beslutet.

Granskningsrapporter som avser riksdagens myndigheter bör enligt det andra alternativet lämnas i form av redogörelser till riksdagen. Det innebär att dessa, till skillnad från övriga granskningsrapporter, blir formella riksdagsärenden med sedvanlig motionsrätt redan när de kommer in till riksdagen. Berört utskott bereder riksrevisorns redogörelse och de eventuella motioner som väckts med anledning av ärendet och redovisar sina ställningstaganden i ett betänkande.

Effektivitetsgranskningar som berör både regeringens och riksdagens kompetensområde hanteras enligt huvudmodellen. Det innebär att sådana granskningsrapporter lämnas vidare till regeringen för yttrande. Den särskilda hanteringsordningen bör bestämmas till att avse granskningsrapporter som avser verksamheten vid Riksdagsförvaltningen och riksdagsmyndigheterna Riksdagens ombudsmän (JO), Riksbanken samt riksdagens nämndmyndigheter.

En ny paragraf bör införas i OSL för att säkerställa att uppgifter som omfattas av sekretess hos Riksrevisionen inte blir offentliga bara av den anledningen att det material vari uppgiften finns fordrats in av ett utskott.

3.3 Remissinstanserna

Revisionsgruppens förslag i de båda promemoriorna har remissbehandlats. Regeringskansliet välkomnar att det klargörs vad som ska gälla för dels rapporter som berör såväl regeringens som riksdagens kompetensområde, dels rapporter som endast avser Riksdagsförvaltningen och riksdagens övriga myndigheter. Regeringskansliet har inga synpunkter på förslaget till ny sekretessbestämmelse. Riksrevisionen anser att förslagen är väl avvägda och bör genomföras. Statskontoret har ingen invändning mot förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har inga synpunkter på förslaget. Advokatsamfundet har inget att invända mot förslaget.

4 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

4.1 Hanteringsordning

Gällande bestämmelser

Riksrevisionen har ett omfattande granskningsmandat som innefattar hela den statliga sektorn. Genom effektivitetsrevisionen granskar därmed Riksrevisionen en rad förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultat av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Hanteringsordningen för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar sker sedan den 1 januari 2011 i följande steg:

- Riksrevisionen lämnar sina effektivitetsgranskningar till riksdagen.
- Riksdagen svarar för att granskningarna lämnas vidare till regeringen för yttrande.
- Regeringen redogör i en särskild skrivelse till riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport.
- Berört utskott bereder regeringens skrivelse och de eventuella motioner som väckts med anledning av ärendet i ett betänkande.
- Betänkandet behandlas av riksdagen.

Den nya hanteringsordningen är anpassad till den helt övervägande delen av Riksrevisionens granskningsverksamhet.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen anser att den särskilda hanteringsordningen så nära som möjligt bör överensstämma med vad som gäller för Riksrevisionens övriga granskningsrapporter. På så sätt skapas förutsättningar för att beredningsarbetet i riksdagen sker med omsorg och vilar på ett allsidigt beslutsunderlag. I likhet med vad som gäller för övriga granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen bör vidare hanteringen ske på ett transparent sätt som möjliggör insyn. Mot denna bakgrund har riksdagsstyrelsen övervägt de två alternativa hanteringsordningar som revisionsgruppen redovisar i sin promemoria.

Riksdagsstyrelsen konstaterar att det finns administrativa fördelar med att en och samma hanteringsordning tillämpas för samtliga granskningsrapporter från Riksrevisionen. Ett mer likformigt hanteringssystem ger också förutsättningar för att utskottens ärendebehandling vilar på underlag från berört riksdagsorgan. Det ger också ett underlag som kan tillföras ytterligare synpunkter genom att skrivelsen från det berörda riksdagsorganet ger motionsrätt. Samtidigt kan det förefalla omständligt och mindre lämpligt med en likformig hanteringsordning med hänsyn till tänkbara granskningar. Ingen gransknings-

rapport har hittills lämnats i Riksrevisionens snart tioåriga historia som avser Riksdagsförvaltningens verksamhet eller riksdagens myndigheter.

Riksdagsstyrelsen föreslår därför att granskningsrapporten blir ett riksdagsärende direkt när den kommer in till riksdagen i enlighet med förslaget i det andra alternativet som revisionsgruppen redovisar i sin promemoria. Riksdagsstyrelsen anser följaktligen att tilläggsbestämmelsen 3.8a.2 riksdagsordningen bör ändras så att det framgår att granskningar som avser Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter ska lämnas i form av redogörelser.

4.2 Sekretess

Gällande bestämmelser

Att uppgifter som kan vara aktuella för riksdagen att begära in från Riksrevisionen omfattas av sekretess kan grunda sig på antingen en *primär sekretessbestämmelse* eller en *sekundär sekretessbestämmelse*. En primär sekretessbestämmelse föreskriver att sekretess ska gälla för en uppgift i en viss verksamhet eller myndighet (eller inom hela det allmännas verksamhet, dvs. oavsett hos vilken myndighet den förekommer). En sekundär sekretessbestämmelse innebär att sekretess som gäller en uppgift i en myndighet i vissa särskilt angivna fall ska överföras till en annan myndighet när uppgiften överlämnas. Huvudregeln är enligt 7 kap. 2 § OSL att sekretess inte följer med en uppgift när uppgiften överlämnas till en annan myndighet. Undantag från denna huvudregel kan göras i uttryckliga bestämmelser om överföring av sekretess. Sekretess gäller däremot hos den mottagande myndigheten endast om en primär sekretessbestämmelse är tillämplig där eller om en bestämmelse om överföring av sekretess är tillämplig.

Vissa primära sekretessbestämmelser avser just den verksamhet som Riksrevisionen bedriver. Andra primära sekretessbestämmelser gäller i all offentlig verksamhet, dvs. oavsett hos vilken myndighet uppgiften förekommer. Härutöver medför bestämmelsen i 11 kap. 1 § OSL att om Riksrevisionen i sin tillsyns- och revisionsverksamhet från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Riksrevisionen (sekundär sekretess).

Primär sekretess kan i vissa fall gälla hos riksdagen för hemliga uppgifter som kan komma att lämnas från Riksrevisionen till riksdagen enligt sekretessbestämmelser som är generellt tillämpliga inom hela det allmännas verksamhet. Vidare finns vissa uttryckliga bestämmelser i OSL med koppling till revision, vilket medför att sekretessbestämmelsen blir tillämplig även i riksdagen. Som exempel kan nämnas sekretess för uppgifter om en myndighets affärs- och driftsförhållanden i 19 kap. 1 § OSL och för enskildas affärs- och driftsförhållanden i 31 kap. 4 § OSL. I dessa bestämmelser om överföring av sekretess görs emellertid undantag för de fall uppgiften ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

När det gäller frågan om sekretess för handlingar och uppgifter som inkommit från Riksrevisionen och som är sekretessbelagda hos Riksrevisionen och granskningsobjekten anser riksdagsstyrelsen i likhet med revisionsgruppen att det behövs ett förtydligande.

Enligt riksdagsstyrelsen måste behovet av sekretess i riksdagen för uppgifter som hämtats in från Riksrevisionen bedömas utifrån de motiv som föranlett sekretess hos Riksrevisionen och granskningsobjekten. Skälen för sekretess torde vara desamma oavsett om uppgifterna finns hos ett granskningsobjekt, hos Riksrevisionen eller i ett utskott. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att det införs en ny paragraf i OSL för att säkerställa att uppgifter som omfattas av sekretess hos Riksrevisionen inte blir offentliga bara av den anledningen att det material vari uppgiften finns fordrats in av ett utskott. Vetskapen om ett heltäckande sekretesskydd kan också bidra till att främja ett effektivt och fördjupat revisionsarbete inte bara hos Riksrevisionen utan också i utskotten. Eftersom uppgifter i ett underlagsmaterial som kan begäras in av riksdagen i Riksrevisionen kan omfattas av både primär och sekundär sekretess, måste en sekretessbestämmelse för riksdagen formuleras så att den anpassas efter detta. Med den föreslagna lydelsen överförs både den sekretess som kan gälla i Riksrevisionen på grund av en primär sekretessbestämmelse och sekretess som enligt 11 kap. 1 § OSL har överförts till Riksrevisionen från andra myndigheter, i praktiken oftast de granskade myndigheterna.

5 Ekonomiska konsekvenser

Riksdagsstyrelsen förutser inga ekonomiska effekter av sina förslag.