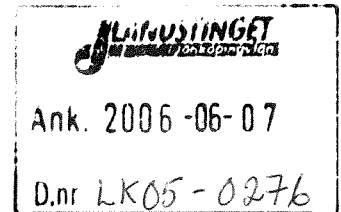




2006-06-02

Avdelningen för juridik
Anna Eklund

Landstingets revisorer
Box 1024
551 11 JÖNKÖPING



Landstingets förtroendevalda revisorer och personuppgiftsansvar

Ni har uttryckt önskemål om en redogörelse över landstingets förtroendevalda revisorer och hur de förhåller sig till övriga organ och särskilt landstingsstyrelsen inom landstinget. Vidare önskas en redogörelse för vilket kommunalrättsligt organ som är att anse som personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204), PuL, när förtroendevalda revisorer utför sina granskningsuppdrag. Som underlag för bedömningen finns en skrivelse från Landstingets personuppgiftsombud samt ett yttrande från Datainspektionen. Mot denna bakgrund får vi anföra följande.

Förtroendevalda revisorer enligt kommunallagen (1991:900), KL

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen, skall det för granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning finnas revisorer. Närmare bestämmelser om revisorer finns i 9 kap. KL.

I 9 kap. 1 § KL sägs att nyvalda fullmäktige skall välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. I prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting föreslås bl.a. att kravet på revisorsersättare slopas och antalet revisorer utökas till minst fem. Riksdagen har i beslut den 3 maj 2006 antagit propositionen.

Systemet med förtroendevalda revisorer har gamla anor. Att systemet har behållits får ses mot bakgrunden av att dessa är fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamheten och att ett demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen är att de förtroendevalda kan granskas av sina egna. För att systemet ska fungera krävs att revisorerna är formellt och faktiskt oberoende och att de kan arbeta objektivt och förutsättningslöst. Vidare bör de ha tillräckliga ekonomiska resurser för att fullgöra sitt uppdrag (Kommunallagen. Kommentarer och praxis. Hilborn m.fl., Svenska Kommunförbundet och Kommentus förlag 2001, s. 368).

Enligt 9 kap. 7 § KL fullgör varje revisor sitt uppdrag självständigt. Revisorsuppdraget är en särskild form av kommunalt förtroendeuppdrag. Liksom i de kommunala företagen är det viktigt att slå fast revisorernas oberoende i förhållande till dem som de ska granska. I kommunala sammanhang återspeglas detta i att revisorerna samfällt kan sköta sin egen förvaltning, att beredningen av

revisorernas anslag kan ske genom särskild budgetberedning och att revisorerna själva kan lämna en redogörelse för förbrukningen av revisionsanslaget till fullmäktige. Även bestämmelser om initiativrätt i fullmäktige, nämnd och fullmäktigeberedning – samt att revisionsberättelsen enligt 5 kap. 31 § får behandlas av fullmäktige utan föregående beredning – ger uttryck för revisorernas självständiga ställning (Hilborn m.fl. s. 374). Vidare gäller revisorernas självständighet i första hand i förhållande till den verksamhet som ska granskas. Ett uttryck för självständigheten också i förhållande till uppdragsgivaren – fullmäktige – är att revisorerna själva anlitar de sakkunniga revisorerna (a.a. s. 374-375).

Enligt 9 kap. 9 § KL granskar revisorerna all den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Landstingsstyrelsen utgör kommunalrättsligt en nämnd, även om styrelsen har ett särskilt uppdrag som framgår av 6 kap. 1 och 2 §§ KL. Revisorernas granskning omfattar således även landstingsstyrelsens verksamhet. Vidare skall revisorerna, enligt 9 kap. 8 § KL, i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. I prop. 05/06:55 föreslås en ändring beträffande sista meningen i bestämmelsen till följande "...som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionsd". Det är revisorerna själva och ingen annan – inte ens fullmäktige – som ska välja de sakkunniga. Syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena att stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning (Hilborn m.fl. s. 375).

Enligt 9 kap. 12 § KL är nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa samt de anställda skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Enligt 9 kap. 14 § KL svarar revisorerna själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat. Vidare skall, enligt 15 § samma kapitel KL, de beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning och om jäv tas upp i protokoll.

Lagen skiljer mellan det egentliga revisionsarbetet (granskningsärenden) och den förvaltning som har samband med revisorsuppdraget, t.ex. anställning av personal eller upphandling av sakkunnigt biträde. I granskningsärenden är varje revisor självständig, vilket betyder att en revisor inte kan överröstas av de andra revisorerna. I administrativa ärenden och i frågor om jäv beslutar däremot revisorerna samfällt (Hilborn m.fl. s. 388).

Revisorerna är en myndighet i förvaltningslagens (1986:223), FL, mening och de allmänna bestämmelserna om serviceskyldighet i FL blir tillämpliga på revisorerna. Vidare har revisorerna i lag getts en sådan självständig ställning att de bör anses som en myndighet i sekretesslagens mening (Hilborn m.fl. s. 377 och 386).

Sammanfattning av revisorernas förhållande till landstingsstyrelsen

De kommunala revisorerna utses av fullmäktige att granska den verksamhet som nämnderna bedriver. Genom att samtliga nämnders verksamhet, således även landstingsstyrelsens, skall granskas av revisorerna fordras att deras ställning är helt fristående från de organ de ska granska. På flera ställen i 9 kap. i KL redogörs för denna självständighet, bl.a. genom att de uttryckligen skall fullgöra uppdraget självständigt, att de skall anlita egna sakkunniga till sitt biträde, nämnderna – däri inbegripet landstingsstyrelsen, och dess ledamöter – är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Vidare är revisionsberättelsen som revisorerna upprättar undantagen från det obligatoriska beredningskrav som annars gäller för ärenden i fullmäktige. Revisorerna fullgör vidare sina granskningsuppdrag självständigt och beslutar samfällt vad gäller den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Sammantaget ger dessa bestämmelser stor frihet för revisorerna att granska den kommunala verksamheten på det sätt de finner behövligt. Därtill ges revisorerna rätt att från de verksamheter de är satta att granska infordra upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen (1998:204), PUL

Enligt 3 § PUL avses med begreppet personuppgiftsansvarig, den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

När en juridisk person eller en myndighet bedriver en viss behandling av personuppgifter, bör den juridiska personen som sådan eller myndigheten som sådan anses som personuppgiftsansvarig även om verksamheten bedrivs i filialer eller andra organisatoriska enheter. Vid behandling av personuppgifter inom kommuner kan man tveka om kommunen som sådan eller den kommunala nämnden bör anses som personuppgiftsansvarig. Skall kommunen anses som personuppgiftsansvarig, bör personuppgifter kunna föras mellan olika nämnder inom kommunen utan hinder av bestämmelserna i lagen om utlämnande till tredje man. I Datainspektionens informationsblad om personuppgiftsansvar anges att i en kommun är normalt både kommunstyrelsen och de kommunala nämnderna – om de är så självständiga att de är förvaltningsmyndigheter – personuppgiftsansvariga, var och en i sin verksamhet. Vilket organ i kommunen som är personuppgiftsansvarig kan enligt informationsbladet inte anges generellt; de faktiska omständigheterna måste prövas i varje enskilt fall, t.ex. om nämnden självständigt förfogar över de personuppgifter som behandlas (Personuppgiftslagen, En kommentar. Öhman, Lindblom, Norstedts Juridik AB, 2001, s. 55).

När en myndighet t.ex. i samband med tillsyn beordrar en viss behandling av personuppgifter hos t.ex. ett personuppgiftsansvarigt företag, kan det företaget inte gärna anses bestämma ändamålen med och medlen för den behandlingen. Det gör i stället myndigheten. Detsamma gäller när en myndighet på ett eller annat sätt har tagit om hand behandlade personuppgifter, t.ex. vid beslag av register. Myndigheten bör därför som regel anses som personuppgiftsansvarig för de

behandlingar som den beordrar (se prop. 1998/99 s. 64 ff., SOU 1999:105 s. 369 ff. och prop. 2000/01:33 s. 137 f.). Personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter vid en myndighetsrevision blir således den myndighet som behandlar uppgifterna och inte den granskade. Genom lag eller förordning – t.ex. den lagstiftning enligt vilken myndigheten har rätt att vidta åtgärden – kan dock en annan ordning bestämmas (2 § PUL). Det saknar betydelse om behandlingen sker med hjälp av myndighetens eller den granskades tekniska utrustning, liksom om de program som används vid revisionen tillhör myndigheten eller den granskade (a.a. s. 55-56).

Bedömning av kommunala revisorers personuppgiftsansvar

Revisorerna utövar självständigt sin granskning av landstingsstyrelsens och övriga nämnders verksamhet och på uppdrag av fullmäktige. Revisorerna anses vara en myndighet i förvaltningslagens mening och de utgör också en självständig myndighet i sekretesshänseende. Revisorerna har således inte uppgift att främja den löpande verksamheten, utan utgör ett organ som för fullmäktiges räkning granskar hur den löpande verksamheten bedrivs. Inte heller kan revisorerna anses utgöra en förutsättning för landstingsstyrelsens verksamhet. I sin granskande verksamhet fullgör respektive revisor uppdraget självständigt. I sin förvaltande verksamhet däremot bestämmer revisorerna samfällt. Enligt vår bedömning får behandling av personuppgifter anses vara en del av de administrativa hjälpmedel som revisorerna använder i sin granskning. Vidare får behandlingen i den mån den aktualiserar ett personuppgiftsansvar enligt PuL anses falla inom ramen för revisorernas förvaltande verksamhet. Vidare torde motsvarande resonemang som Öhman m.fl. för, vad gäller myndighetsrevision i allmänhet, och som redogjorts för ovan, vara tillämpligt på de kommunala revisorerna. Det innebär att det är den granskande myndigheten, således revisorerna, som är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter de inhämtar för att fullgöra granskningen.

Mot bakgrund av den självständiga ställning revisorerna intar och mot det ovan anförda gör vi bedömningen att de också är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter de behandlar vid sin granskning. Revisorerna kan, enligt vår bedömning, på grund av sin självständighet, inte vara bundna av de ändamål med behandling av personuppgifter som landstingsstyrelsen bestämt. Landstingsstyrelsen kan därför inte vara personuppgiftsansvarig för de uppgifter revisorerna samlar in för sin granskning. Av detta följer också att revisorerna skall upprätta egna personuppgiftsbiträdesavtal med de sakkunniga de väljer att anlita.

Avdelningen för juridik


Anna Eklund