

# Lagrådsremiss

## Riksrevisionen

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 april 2002

*Bosse Ringholm*

*Göran Haag*  
(Finansdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har beslutat att en ny myndighet under riksdagen, benämnd Riksrevisionen, skall inrättas under första halvåret 2003.

Mot bakgrund av detta föreslås i lagrådsremissen en lag om revision av statlig verksamhet (revisionslagen) samt förslag till ändringar i aktiebolagslagen, sekretesslagen och stiftelselagen.

Förslaget till revisionslag innebär att Riksrevisionen skall svara för den statliga årliga revisionen och effektivitetsrevisionen samt rapportera till både riksdagen och regeringen. Förslaget innehåller bestämmelser om granskningens omfattning och inriktning samt om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas och om vite. Förslaget innehåller också bestämmelser om Riksrevisionens förhållande till den granskade myndighetens internrevision.

Enligt förslagen om ändring i aktiebolagslagen och stiftelselagen skall samtliga revisorer i av staten helägda aktiebolag och statliga stiftelser vara skyldiga att lämna uppgifter om bolagen och stiftelserna till Riksrevisionen.

I sekretesslagen föreslås ett sekretesskydd som överensstämmer med det som i dag finns i Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets verksamheter.

Revisionslagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om revision av statlig verksamhet.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) .....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ..	10
2.4	Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220) ..	13
3	Ärendet och dess beredning .....	14
4	Bakgrund.....	16
4.1	Riksdagens riktlinjer .....	16
4.2	Föreslagna ändringar i regeringsformen .....	17
5	En lag för den statliga revisionen .....	19
5.1	Utgångspunkter .....	19
5.2	Innebörden av en oberoende statlig revision under riksdagen .....	23
5.3	Gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden.....	27
5.4	Granskningens omfattning och inriktning.....	32
5.4.1	Granskningen av regeringen, Regerings- kansliet, domstolarna och de förvaltnings- myndigheter som lyder under regeringen .....	32
5.4.2	Granskningen av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen.....	38
5.4.3	Granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond .....	40
5.4.4	Granskningen av Kungliga Slottsstaten med Kungliga Djurgårdens Förvaltning .....	41
5.4.5	Granskningen av statliga bolag och stiftelser	43
5.4.6	Granskningen av användningen av statsbidrag .....	49
5.4.7	Granskningen av arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen ....	50
5.5	Uppgiftsskyldighet m.m. ....	52
5.6	Vite .....	57
5.7	Sekretess .....	58
5.8	Internrevision.....	63
5.9	Rapporteringen till riksdagen och regeringen .....	66
5.9.1	Granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen .....	66
5.9.2	Revisionsberättelserna över den årliga revisionen .....	68
5.9.3	Den årliga rapporten.....	70
5.9.4	Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten.....	71
6	Ikraftträdande.....	73

7	Kostnader .....	74
8	Författningskommentar.....	75
8.1	Förslaget till lag om revision av statlig verksamhet.....	75
8.2	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) .....	83
8.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	84
8.4	Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220) .....	85

**Bilagor:**

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97).....	86
Bilaga 2	Vissa lagförslag i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97).....	89
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) .....	97
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Revisionen av arbets- löshetsförsäkringen och aktivitetsstödet (N2002/1665/A).....	98
Bilaga 5	Lagförslagen i promemorian Revisionen av arbets- löshetsförsäkringen och aktivitetsstödet .....	100
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian Revisionen av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet .....	101

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om revision av statlig verksamhet,
2. lag om ändring i aktieföretagslagen (1975:1385),
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i stiftelseslagen (1994:1220).

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till lag om revision av statlig verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Inledande bestämmelse**

**1 §** Denna lag innehåller närmare bestämmelser om Riksrevisionens granskning enligt 12 kap. 7 § regeringsformen.

#### **Granskningens omfattning**

**2 §** Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 § granska

1. den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

2. den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen,

3. den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning,

4. den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

5. den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet

6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas, samt

7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

**3 §** Riksrevisionen skall i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 7 § granska årsredovisningen för

1. staten,

2. Regeringskansliet, domstolarna och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, samt

#### 4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Om delårsrapport lämnas skall den granskas med undantag för prognoser.

4 § Riksrevisionen får utse revisorer för att delta i revisionen enligt 10 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) och 4 kap. stiftelselagen (1994:1220) i sådana aktiebolag och stiftelser som avses i 2 § 4 och 5. Revisorerna får vara anställda vid Riksrevisionen.

5 § Bestämmelser om Riksrevisionens granskning finns även i andra lagar.

### **Granskningens inriktning**

6 § Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Resultatet av granskningen skall redovisas i en granskningsrapport.

7 § Den granskning som avses i 3 § skall ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision).

Granskningen skall efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse. Granskningen av en delårsrapport skall avslutas med ett revisorsintyg.

Revisionsberättelsen för Riksbanken skall innehålla ett uttalande om balansräkningen och resultaträkningen bör fastställas och om fullmäktige och direktionen i Riksbanken bör beviljas ansvarsfrihet.

### **Samverkans- och uppgiftsskyldighet**

8 § Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den egna verksamheten när den granskas.

## **Vite**

**9 §** Riksrevisionen får vid vite förelägga den som avses i 2 § 6 att fullgöra sin skyldighet enligt 8 §. Detta gäller dock inte kommuner och landsting.

## **Anlitande av biträde**

**10 §** Riksrevisionen får vid sin årliga revision inte anlita biträde av den som på grund av ett sådant förhållande som anges i 11 § förvaltningslagen (1986:223) skulle vara förhindrad att genomföra granskningen. Riksrevisionen får dock anlita den granskade myndighetens internrevision i den utsträckning det är förenligt med god revisions sed.

## **Samråd om internrevision**

**11 §** Innan en myndighet beslutar om revisionsplan för sin internrevision skall den samråda med Riksrevisionen.

## **Rapportering till riksdagen och regeringen**

**12 §** Granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen och får, i form av förslag och redogörelser, lämnas till riksdagen. Rapporter som avser riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen skall dock inte lämnas till regeringen.

**13 §** Revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen skall lämnas till regeringen. Detta gäller dock inte berättelser och intyg som avser riksdagens förvaltning och myndigheter. Revisionsberättelserna för Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall lämnas till riksdagen.

En revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter den dag då myndigheten skall ha lämnat årsredovisning, eller om myndigheten lämnar redovisningen en senare dag, senast en månad efter den dagen. Ett revisorssintyg skall lämnas senast tre veckor efter den dag myndigheten skall ha lämnat delårsrapport eller, om myndigheten lämnar delårsrapporten en senare dag, senast tre veckor efter den dagen.

**14 §** De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen skall samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten skall lämnas till regeringen och riksdagen.

**15 §** Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall lämnas till regeringen och riksdagen. Berättelsen skall lämnas senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen.

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Genom lagen upphävs

1. lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.,

2. lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser, och

3. lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 42 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **10 kap.** 42 §<sup>1</sup>

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, lekmannarevisor, särskild granskare som avses i 11 kap. 21 §, ny revisor och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

*Revisorn i ett aktiebolag i vilket staten äger samtliga aktier är skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till Riksrevisionen.*

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1999:622.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> dels att 9 kap. 4 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 28 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **8 kap.**

#### 28 §

*Sekretess gäller hos Riksrevisionen vid revision som avser hur statsbidrag används av enskilda mottagare, för uppgift om*

*1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,*

*2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som avses under 1.*

*I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.*

### **9 kap.**

#### 4 §<sup>2</sup>

*Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed*

*Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:101.

jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

#### *Nuvarande lydelse*

### **16 kap.**

#### **1 §<sup>3</sup>**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

-----  
3. denna lag enligt

-----  
8 kap. 23 § första stycket 2

9 kap. 1–4 §§  
-----

#### *Föreslagen lydelse*

### **16 kap.**

#### **1 §**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2001:1134.

3. denna lag enligt

-----  
8 kap. 23 § första stycket 2

*8 kap. 28 § första stycket 2*

9 kap. 1–4 §§  
-----

\_\_\_\_\_  
Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.** **15 §<sup>1</sup>**

Revisorerna får inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket. Detsamma gäller upplysningar i sådana hänseenden där stiftelsen är undantagen från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

*Revisorerna i en stiftelse som avses i 2 § 5 lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till Riksrevisionen.*

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:305.

### 3 Ärendet och dess beredning

En enig riksdag har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under riksdagen under det första halvåret 2003. Riksdagen har också beslutat riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen. I riktlinjerna anges bl.a. hur en ny revisionslag bör utformas (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119).

Regeringen tillkallade i januari 2001 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet i riksdagsordningen, i en ny revisionslag samt i en lag med instruktion för myndigheten (dir. 2001:3). Utredaren har i november 2001 redovisat sitt uppdrag i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97). Utredaren har informerat Riksdagskommittén om sina överväganden och beaktat de synpunkter kommittén framfört.

I december 2001 beslutade regeringen propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73). I propositionen lämnas förslag till de ändringar i regeringsformen som reformen kräver. Ändringarna föreslås träda i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

Inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har i februari 2002 utarbetats en promemoria – Revisionen av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstödet – med förslag bl.a. om att Riksrevisionen skall få granska arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen (dnr N2002/1665/A).

Regeringen lägger i detta ärende fram vissa av de lagförslag som behandlas i betänkandet Regler för Riksrevisionen och i promemorian Revisionen av arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet. Betänkandet och promemorian har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet lämnas i *bilaga 1*. De av utredningens lagförslag som är aktuella i detta ärende finns intagna i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2001/4496).

En sammanfattning av promemorian lämnas i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag är intaget i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2002/1665/A).

Efter Lagrådets granskning har regeringen för avsikt att till riksdagen även lägga fram de förslag om ändring i riksdagsordningen, förslag till lag med instruktion för Riksrevisionen samt förslag till följdlagstiftning som reformen kräver.

#### *Behandlingen av remissyttrandena*

Riksdagen har genom sina beslutade riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen i vissa delar redan tagit ställning till innehållet i det regelverk som skall gälla för Riksrevisionen och dess verksamhet (se

avsnitt 4.1). Riksdagens beslut föregicks av en remissbehandling av Riksdagskommitténs förslag till en förändrad revision under riksdagen.

I de delar remissinstanserna har invändningar mot riksdagens riktlinjer redovisas inte dessa i förevarande lagrådsremiss. Inte heller redovisas invändningar som gäller frågor som behandlats i propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (se avsnitt 4.2).

## 4 Bakgrund

### 4.1 Riksdagens riktlinjer

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området.

Kommittén gjorde bl.a. följande ställningstaganden (förs. 1999/2000:RS1).

- En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevision bör bildas den 1 januari 2003.

- Bestämmelser om revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen, i riksdagsordningen och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag.

- Revisionsverksamheten bör ledas av en riksrevisor, som väljs av riksdagen.

Riksrevisorn skall tillsättas och avskiljas från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen. Bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa riksrevisorns integritet.

Kommittén föreslog att riksdagen bl.a. skulle godkänna de av kommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen.

Riksdagsstyrelsen, som behandlade Riksdagskommitténs förslag, föreslog att riksdagen skulle godkänna kommitténs förslag.

Konstitutionsutskottet remissbehandlade Riksdagskommitténs förslag. Ett enigt utskott ansåg därefter att det fortsatta utredningsarbetet borde bygga på bl.a. följande riktlinjer (bet. 2000/01:KU8).

- En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, benämnd Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under första halvåret 2003. Myndigheten skall rapportera både till riksdagen och regeringen.

- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet skall finnas i regeringsformen, riksdagsordningen, lag med instruktion för myndigheten och i en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet. Revisionslagen bör utformas med utgångspunkt i Riksdagskommitténs förslag.

- Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän, valda av riksdagen.

- De tre ledande ämbetsmännen skall av riksdagen kunna skiljas från tjänsten endast om det framstår som uppenbart att de är olämpliga att fortsätta sin tjänstgöring.

- De tre ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisningsrevisionen och



effektivitetsrevisionen. Rapporterna skall ges offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet.

- Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen. Styrelsens uppgifter skall vara att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporterna och besluta om budgetframställan och årsredovisning för myndigheten. Valbara skall vara riksdagsledamöter och f.d. riksdagsledamöter.

- Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet genom att myndighetens ledning redovisar hur väl granskningsplanerna följs och föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna. Styrelsen deltar inte i själva revisionsprocessen och påverkar inte heller inriktningen på granskningsarbetet. Styrelsen deltar inte heller i utformningen av granskningsrapporterna.

- Inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet borde vidare, enligt utskottet, övervägas bl.a. frågor som gäller regeringens behov av egna granskningsresurser, behovet av en kvalificerad beslutsordning för att skilja de ledande ämbetsmännen från anställningen, den närmare sammansättningen av revisionsmyndighetens styrelse samt ansvaret för revisionerna av riksdagens organ.

Konstitutionsutskottet hemställde mot den nu angivna bakgrunden att riksdagen skulle

- godkänna de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med de ändringar konstitutionsutskottet förordade,

- begära att regeringen lägger fram förslag till riksdagen om de grundlagsändringar och den övriga lagstiftning som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras under det första halvåret 2003,

- begära att regeringen tillsätter en organisationskommitté med uppgift att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att en ny statlig revisionsmyndighet skall kunna bildas under första halvåret 2003 i enlighet med vad utskottet anfört, samt

- uppdra åt riksdagsstyrelsen att efter utredning återkomma till riksdagen med förslag som i enlighet med vad utskottet anfört tillgodoser riksdagens eget behov av revisionsliknade insatser.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 2000/01:116–119).

## 4.2 Föreslagna ändringar i regeringsformen

I propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (2001/02:73) har regeringen behandlat de ändringar i regeringsformen som bedömts nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta den nya revisionsmyndigheten under riksdagen – Riksrevisionen – skall kunna genomföras.

Regeringen har föreslagit följande.

- Riksrevisionen skall vara en myndighet under riksdagen med uppgift att i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag svara för granskning av den verksamhet som bedrivs av staten.

- Enligt vad som föreskrivs i lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

- Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.
- Vid myndigheten finns också en styrelse, som utses av riksdagen.
- Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. De bedömer självständigt resultatet av sin granskning.
- Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Regeringen har föreslagit att ändringarna i regeringsformen skall träda i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

Propositionen avses behandlas av riksdagen den 12 juni 2002.

## 5 En lag för den statliga revisionen

### 5.1 Utgångspunkter

**Regeringens förslag:** De övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen skall samlas i en särskild revisionslag – lag om revision av statlig verksamhet.

Lagen skall innehålla bestämmelser om granskningens omfattning och inriktning samt om rapporteringen till riksdagen och regeringen. Lagen skall även innehålla bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m., om vite samt om Riksrevisionens förhållande till internrevisionen.

**Riksdagens riktlinjer:** Bestämmelser om Riksrevisionen och dess verksamhet skall finnas i regeringsformen, i riksdagsordningen, i en särskild revisionslag, och i en lag med instruktion för myndigheten. I revisionslagen skall de övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen samlas. Av revisionslagen skall framgå att Riksrevisionen svarar för den statliga revisionen (den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen). I lagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning och att myndigheten skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt. Det skall i lagen sägas att revisionsmyndigheten företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Lagen skall slå fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten. Granskningen skall också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten (jfr nuvarande 2 § lagen [1987:518] med instruktion för Riksdagens revisorer). Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skall finnas i lagen. I lagen skall också föreskrivas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under riksdagen och regeringen samt riksdagsförvaltningen, reviderar Regeringskansliet som myndighet. På motsvarande sätt som skedde när lagen (1996:1059) om statsbudgeten infördes, bör en genomgång göras av de regelverk som reglerar den statliga revisionen i syfte att se vilka bestämmelser som är lämpliga att inordna i den nya lagen. Utgångspunkten är att inte någon statlig verksamhet skall vara undandragen en oberoende revision.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag (betänkandet s. 144 och 145).

**Remissinstanserna:** Riksrevisionsverket anser att utredningens förslag borde ha haft som utgångspunkt riksdagsbeslutet och det nytänkande det ger uttryck för och inte den existerande regleringen. Verket anser att utredningens hållning kan betecknas som minimalistisk. Det har handlat

om att göra så små förändringar som möjligt i förhållande till regelverket för Riksdagens revisorer, som enligt Riksrevisionsverket, uppenbarligen utgjort den starkaste förebilden. *Statskontoret* konstaterar att den korta utredningstiden i praktiken inneburit att de regler som i dag styr verksamheten för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket måste ligga till grund för den nya lagstiftningen, även om det hade varit önskvärt att utnyttja tillfället till att pröva frågorna mer innovativt.

**Bakgrund:** I lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns grundläggande bestämmelser om bokförings- och redovisningsskyldighet samt revisionsplikt för verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Lagen gäller inte myndigheter under riksdagen och inte heller verksamhet som staten bedriver i form av bolag eller stiftelse. Enligt 44 § är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser. Enligt 45 § skall bokföringen i staten ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed och redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 46 § skall verksamheten granskas genom revision. I vilken organisatorisk form revisionen skall ske – av en myndighet under riksdagen eller under regeringen – eller vilken inriktning den skall ha – årlig revision eller effektivitetsrevision – anges inte i lagen om statsbudgeten (prop. 1995/96:220 s. 71 och 116).

Regeringen har meddelat närmare föreskrifter om bokförings- och redovisningsskyldighetens omfattning för de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Till båda förordningarna finns också tillämpningsföreskrifter och allmänna råd meddelade av Ekonomistyrningsverket. Genom riksdagsförvaltningens föreskrifter om arbetsordning för riksdagsförvaltningen (RFS 2001:2) gäller de förordningar, föreskrifter och allmänna råd som gäller för myndigheterna under regeringen med några undantag även för riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Bestämmelser om Riksdagens revisorers granskning finns i 12 kap. 7 § regeringsformen, lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m., lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer, lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. samt lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.

Bestämmelser om Riksrevisionsverkets granskning finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser, stiftelselagen (1994:1220), lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten, lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom

socialförsäkringsområdet, socialtjänstlagen (2001:453), förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser, förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. och förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer att det skall finnas en särskild revisionslag för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Utgångspunkten för regleringen skall vara att all statlig verksamhet skall underkastas en sådan oberoende revision. Men även annan verksamhet skall kunna underkastas en statlig revision. Exempel på sådan annan verksamhet är statsunderstödd verksamhet och statlig verksamhet som bedrivs i form av bolag eller stiftelse. Regeringen föreslår därför en samlad reglering av den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen i enlighet med de riktlinjer riksdagen beslutat. Lagen bör benämnas *lag om revision av statlig verksamhet*. Lagen skall dock gälla inte endast för den statliga verksamheten utan även för annan verksamhet. Lagen bör också innehålla bestämmelser om den statliga revisionens omfattning och inriktning samt om rapporteringen till riksdagen och regeringen. Lagen innehåller också bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m. och om vite för den som kan bli föremål för granskning samt om revisionens förhållande till den granskades internrevision.

Den föreslagna lagregleringen bygger i huvudsak på de förslag utredningen lagt fram. Sedan utredningen lämnat sitt förslag har dock regeringen i propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73) lagt fram de grundlagsändringar som bedömts nödvändiga för den föreslagna reformen av den statliga revisionen. De ändringar som där föreslås i 12 kap. 7 § regeringsformen avser att ge de tre tjänstemän som skall leda Riksrevisionen – riksrevisorerna – den oberoende ställning som de konstitutionellt bör ha i den granskande verksamheten. Enligt förslaget beslutar riksrevisorerna själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas. De bedömer självständigt resultatet av sin granskning. Av förslaget framgår vidare att Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av staten och att vad detta innebär på ett mera tekniskt plan får sedan, liksom i dag, konkretiseras genom bestämmelser på lägre konstitutionell nivå. Enligt vad som föreskrivs i lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet. I förslaget till 12 kap. 7 § regeringsformen finns även bestämmelser om styrelsen i Riksrevisionen. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning i förhållande till styrelsen har en uttömmande uppräknings av styrelsens uppgifter tagits in i regeringsformen för att där klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde.

En hänvisning till 12 kap. 7 § regeringsformen bör inledningsvis tas in i revisionslagen. Riksrevisionens oberoende i förhållande till dem som granskas och långtgående självständighet i förhållande till uppdragsgivaren, riksdagen, regleras uttömmande i den föreslagna ändringen i 12 kap. 7 § regeringsformen. För att oberoendet och självständigheten i verksamheten skall kunna garanteras räcker det emellertid inte enbart med det föreslagna konstitutionella skyddet. Därtill

krävs arrangemang som säkerställer tillräckliga resurser och anställningstrygghet för myndighetens ledning. Dessa frågor, som avser ändringar i riksdagsordningen, kommer regeringen att behandla i den proposition som avses föreläggas riksdagen. Huruvida ytterligare bestämmelser behövs i revisionslagen för att oberoendet och självständigheten skall garanteras behandlas i avsnitt 5.2.

Av riksdagens riktlinjer följer vidare att Riksrevisionen skall rapportera både till riksdagen och regeringen. Riksdagens riktlinjer innehåller dock inte något ställningstagande till om även rapporteringen skall regleras i revisionslagen. Eftersom avrapporteringen i allmänhet uppfattas som en viktig del av revisionsprocessen har regeringen valt att i revisionslagen ta in bestämmelser som reglerar till vem granskningsrapporterna skall lämnas. Alternativt skulle denna fråga kunna regleras i den lag med instruktion för Riksrevisionen som regeringen avser att behandla i den proposition som avses föreläggas riksdagen. I instruktionen avser dock regeringen att främst behandla frågor om riksrevisorernas och styrelsens uppgifter, deras inbördes förhållande och andra interna myndighetsfrågor.

Av den bakgrundsredovisning som lämnats om regleringen av myndigheternas redovisningsskyldighet framgår att det är regeringen som beslutar i vilken omfattning denna skyldighet skall gälla för de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Det förhållande att det är regeringen som ytterst bestämmer vilka myndigheter som skall upprätta en årsredovisning påverkar givetvis förutsättningarna för och omfattningen av den statliga redovisningsrevisionen (fortsättningsvis betecknad som den årliga revisionen). Hur dessa regler framdeles bör vara utformade behandlas inte i detta lagstiftningsärende utan i den proposition som avses föreläggas riksdagen.

En annan fråga som gäller effektivitetsrevisionens omfattning är den om Riksrevisionens rätt att granska statligt finansierad verksamhet som bedrivs i kommunal regi. Såväl Riksdagens revisorer som Riksrevisionsverket har tidigare haft rätt att granska all statligt finansierad verksamhet, oavsett vilken huvudman som stått för verksamheten. Sedan statsbidragen till kommunerna i huvudsak övergått från att vara specialdestinerade bidrag till att bli generella ändrades emellertid de rättsliga förutsättningarna för denna granskning. Syftet med reformen var dock inte att försämra möjligheterna att granska den statligt reglerade verksamheten som bedrivs av kommunerna. Även denna fråga kommer regeringen att behandla i den propositionen som avses föreläggas riksdagen.

En ytterligare fråga beträffande den årliga revisionen som förtjänar särskild uppmärksamhet är gränsdragningen mellan myndigheter och andra offentligrättsliga organ. Som exempel kan nämnas att vissa fondstyrelser inte anses vara myndigheter och därmed inte kan bli föremål för årlig revision. Arvfondsutredningen har i sitt betänkande Allmänna arvsfonden och Arvfondsdelegationen (SOU 2002:19), efter förebild av hur revisionen av de allmänna försäkringskassorna är reglerad i lagen (1962:381) om allmän försäkring, föreslagit att revisionsplikten skrivs in i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Huruvida en sådan specialreglering bör ske i varje särskilt fall eller om en annan lösning är att föredra behandlas i avsnitt 5.4.1. I det sammanhanget behandlas även

frågan om granskningen av de delegationer och råd av olika slag som finns inom Regeringskansliet och som har till uppgift att bereda ärenden inför regeringens beslut eller i vissa fall själva fatta beslut.

Enligt regeringens uppfattning bör de nuvarande bestämmelserna om Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningsuppgifter i huvudsak tas in i den nya revisionslagen. Vissa av de uppgifter som Riksrevisionsverket har i dag bör dock inte utföras av en revisionsmyndighet under riksdagen. Det rör sig om uppgifter som kan komma i konflikt med det av riksdagen uppställda kravet på att myndigheten skall vara oberoende i förhållande till regeringen och granskningsobjekten. En sådan uppgift är granskningen av underlaget till årsredovisningen för staten. Hit hör också uppgifterna att lämna råd och annat stöd till granskningsobjekten i den mån uppgifterna inte har ett naturligt samband med granskningen. Andra uppgifter avser regeringens eget behov av kontroll och styrning av sina myndigheter.

Vad gäller vissa av Riksrevisionsverkets nuvarande uppgifter krävs särskilda överväganden om huruvida de även skall vara Riksrevisionens. Till dessa frågor hör Riksrevisionens roll och uppgifter i internationella sammanhang, inom EU-samarbetet och dess möjligheter att biträda Europeiska revisionsrätten vid rättens granskningar i Sverige. Regeringen avser att behandla dessa frågor i den efter lagrådsbehandlingen kommande propositionen i ärendet.

Det bör betonas att regeringen – när inte annat framgår av sammanhanget – i denna lagrådsremiss använder termen ”revision” i en annan betydelse än den som är vedertagen i t.ex. bolagsrätten, dvs. i princip den granskning av bolagets redovisning och förvaltning som skall göras av en revisor. I stället avser regeringen här, utöver den årliga revision som sker på bolagsrättens område, en vidare granskning som kan beskrivas som en effektivitetsrevision. Regeringen återkommer i avsnitt 5.4. till innebörden av granskningen, som alltså också innefattar revision i inskränkt betydelse (”årlig revision”).

## 5.2 Innebörden av en oberoende statlig revision under riksdagen

**Regeringens förslag:** I en inledande bestämmelse i revisionslagen skall anges att lagen innehåller närmare bestämmelser om den granskning som Riksrevisionen skall utföra enligt 12 kap. 7 § regeringsformen.

**Regeringens bedömning:** Någon ytterligare reglering i revisionslagen om Riksrevisionens oberoende behövs inte.

**Riksdagens riktlinjer:** Det skall framgå av revisionslagen att Riksrevisionen ansvarar för den statliga revisionen och att den är en myndighet under riksdagen. Vidare skall det i lagen uttalas att Riksrevisionen skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag (betänkandet s. 212). Utredningen har även – i enlighet med vad

som framgick av riksdagens riktlinjer – föreslagit en särskild bestämmelse i revisionslagen som slår fast att Riksrevisionen skall bedriva revisionen oberoende i förhållande till såväl riksdagen som regeringen och till dem som revideras.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* anser att utredningens förslag till reglering av oberoendet fått en mindre lyckad utformning eftersom riksrevisorernas relation till riksdagen, oaktat deras långtgående självständighet även i förhållande till riksdagen, rimligen kommer att vara annorlunda än relationen till granskningsobjekten. Enligt Riksdagens ombudsmän är det vidare av synnerlig vikt att ingen oklarhet tillåts råda om att det är riksrevisorerna personligen som genom författningsföreskrifter garanteras denna självständighet, inte institutionen Riksrevisionen som sådan, vilken ju inkluderar den parlamentariskt sammansatta styrelsen. *Riksdagens revisorer* anser att riksdagens särställning i förhållande till Riksrevisionen bör komma till uttryck i revisionslagen. Det kan ske genom att ordet oberoende byts ut mot ordet självständig. *Revisorsnämnden* anser att samma höga krav på oberoende som gäller för godkända och auktoriserade revisorer enligt revisorslagen (2001:883) bör ställas på riksrevisorerna. I övrigt har utredningens förslag inte mött någon invändning. *FAR* har framhållit att det är väsentligt att säkerställa att de godkända och auktoriserade revisorer som kommer att verka inom Riksrevisionen inte kan träffas av någon intern yrkeskodex eller några etiska riktlinjer som avviker från dem som redan i dag finns för revisorsprofessionen.

**Bakgrund:** Inom ramen för det arbete som bedrivs av det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan – International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) – har en särskild deklaration antagits om vilka principer som bör gälla för de nationella revisionsorganens ställning och uppgifter. I deklarationen, som vanligtvis benämns Lima-deklarationen, behandlas frågan om den statliga revisionens oberoende med avseende på myndighetens, ledningens och de anställdas oberoende (Part II, Section 5–7). Av deklarationen följer att revisionsmyndigheten skall vara oberoende i förhållande till revisionsobjekten och vara skyddad mot yttre påverkan, för att den skall kunna utföra sina uppgifter med iakttagande av kraven på objektivitet och effektivitet. Något krav på ett absolut oberoende ställs inte i deklarationen. Enligt deklarationen är det inte möjligt eftersom myndigheterna själva är en del av staten. Myndigheterna skall dock tillförsäkras det funktionella och organisatoriska oberoende som är nödvändigt för att de skall kunna fullfölja sina uppdrag. Föreskrifter om inrättandet av myndigheterna och föreskrifter som säkerställer det uppställda kravet på oberoende skall enligt deklarationen finnas i konstitutionen. Utfyllande regler får föreskrivas i vanlig lag.

I deklarationen uttalas vidare att myndigheternas oberoende är avhängigt av hur oberoende de personer är som beslutar på myndigheternas vägnar. Det gäller oavsett om besluten fattas i ett kollegium eller av en chef. Dessa personers oberoende ställning skall säkerställas i konstitutionen. Det gäller i synnerhet regler för att kunna skilja de som beslutar på myndigheternas vägnar från tjänsten. Sådana regler får enligt deklarationen inte utformas så att de försvagar dessa personers oberoende ställning. För övriga personer verksamma i



myndigheterna, dvs. de personer som utför revision men som inte beslutar på myndighetens vägnar, gäller att de i sin yrkesutövning inte får låta sig påverkas av revisionsobjekten eller stå i beroendeförhållande till dessa. Dessa personers oberoende ställning behöver dock inte säkerställas i konstitutionen.

Av deklarationen följer också att revisionsmyndigheterna skall vara försedda med de finansiella resurser de behöver för att de skall kunna fullfölja sina uppgifter. Om det behövs skall myndigheterna kunna ansöka direkt till det statliga organ som beslutar om statsbudgeten. Myndigheterna skall ha rätt att använda de medel som i statbudgeten särskilt anslagits för deras verksamhet på det sätt som de själva anser mest lämpligt.

Även den nyligen antagna revisorslagen och de krav på oberoende som där ställs upp för godkända revisorer och auktoriserade revisorer är av intresse. Den internationella utvecklingen av revisorsprofessionen kännetecknas av en strävan mot harmonisering av reglerna mellan statlig och privat sektor. Detta gäller båda de världsomspännande organisationerna för revision inom statlig och privat sektor, INTOSAI och IFAC (International Federation of Accountants). Vidare gäller att godkända revisorer och auktoriserade revisorer som svarar för den lagstadgade revisionen i den privata sektorn sedan länge är verksamma också i den statliga revisionen. Till revisorns skyldigheter hör enligt 19 § revisorslagen att iakttä god revisorssed liksom att övervaka att även andra som biträder i revisionen utan att vara godkända eller auktoriserade revisorer iakttar gällande normer. God revisorssed syftar främst på normer – såväl i författningsbestämmelser som i praxis utvecklade normer – för revisorernas yrkesmässiga uppträdande (etiska normer), medan god revisionsmed avser motsvarande normer för hur revisionsuppdrag skall utföras (yrkesmetoderna). Det brukar anses att god revisorssed omfattar även god revisionsmed. En revisor är vidare enligt 20 § skyldig att i revisionsverksamheten utföra sina uppdrag med opartiskhet och självständighet samt vara objektiv i sina ställningstaganden. I det uppställda kravet på opartiskhet, självständighet och objektivitet ligger enligt förarbetena till lagen att revisorn vid utförandet av revisionsuppdraget skall ta hänsyn till samtliga omständigheter som är av betydelse för uppdraget men inte till några andra omständigheter. Detta krav som brukar benämnas krav på faktiskt oberoende motsvarar i huvudsak vad som i IFAC:s Code of Ethics for Professional Accountants betecknas som "independence in fact". Att närmare konkretisera de tre begreppen opartiskhet, självständighet och objektivitet har inte ansetts möjligt, men rent allmänt har uttalats i förarbetena till revisorslagen att revisorn måste försäkra sig om att han eller hon kan genomföra sitt uppdrag utan sidoblickar på förhållanden som är ovidkommande för uppdraget. I detta ligger också att revisorn måste stå så fri gentemot revisionsklienten och andra intressenter att hans eller hennes handlingsutrymme är helt obeskuret. Detta krav brukar benämnas som "synbart" oberoende. Det uppställda kravet motsvarar "independence in appearance" enligt den nämnda Code of Ethics. Enligt 21 § revisorslagen är en revisor skyldig att för varje revisionsuppdrag pröva om det finns omständigheter –faktiska eller synbara – som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller självständighet.

Om det finns någon sådan omständighet, skall revisorn avböja eller avsäga sig uppdraget, såvida det inte i det enskilda fallet har vidtagits åtgärder som medför att det inte finns anledning att ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet eller självständighet. Bestämmelsen i 21 § gäller inte bara förtroendeskadliga omständigheter som rör revisorn själv utan också sådana omständigheter som kan hänföras till andra personer verksamma vid samma revisionsbyrå eller på andra företag som ingår i samma revisionsgrupp som revisorn (prop. 2000/01:146 s. 101).

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Regeringen har, som redan nämnts, i propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73) lagt fram förslag till de grundlagsändringar som krävs för den nu aktuella reformen. De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att frågan om Riksrevisionens oberoende i förhållande till dem som skall granskas och myndighetens självständighet gentemot uppdragsgivaren, riksdagen, har fått en uttömmande reglering. Mot denna bakgrund behövs därför inte, som utredningen i enlighet med riksdagsbeslutet har föreslagit, några särskilda bestämmelser i revisionslagen som slår fast att Riksrevisionen skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regering som riksdag och revisionsobjekt. Det är tillräckligt att en hänvisning till 12 kap. 7 § regeringsformen tas in i revisionslagen (se 1 § förslaget till revisionslag).

Syftet med reformen är även att skapa garantier för opartiskhet och objektivitet i granskningen (jfr Lima-deklarationen). Det finns därför skäl att närmare överväga om ytterligare bestämmelser som tar sikte på oberoendet kan behövas i revisionslagen. Det föreslagna konstitutionella skyddet i regeringsformen jämte de ändringar i riksdagsordningen som regeringen avser att behandla i den proposition som avses föreläggas riksdagen ger, enligt regeringens mening, Riksrevisionen och dess ledning en tillräckligt självständig ställning för att granskningsresultaten ur den aspekten skall uppfattas som tillförlitliga och trovärdiga.

Den statliga revisionens uppgift är inte enbart att tillhandahålla en granskning av ekonomisk information som myndigheterna lämnar i bl.a. årsredovisningar, utan också att själv inom ramen för effektivitetsrevisionen leverera kunskapsunderlag för politiska beslut. Detta sker genom redovisning av hur en verksamhet faktiskt bedrivs och vilka resultat eller effekter den ger i förhållande till de mål och de krav som statsmakterna ställer upp. Det är mot denna bakgrund av största vikt att den statliga revisionen utförs på ett korrekt sätt. I likhet med vad som gäller den privata sektorn blir opartiskhet och objektivitet, vid sidan av yrkeskompetensen, den statliga revisionens huvudsakliga medel för att garantera revisionens kvalitet. Att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iakttä saklighet och opartiskhet (faktiskt oberoende) följer redan av 1 kap. 9 § regeringsformen. Kompletterande bestämmelser om jäv för handläggare och om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för statligt anställda (synbart oberoende) finns i 11 § förvaltningslagen (1986:223) och 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Dessa regler torde i allt väsentligt överensstämma med vad som annars följer av god revisorssed för godkända och auktoriserade revisorer, utan att någon särskild reglering om detta behöver tas in i revisionslagen. Godkända och auktoriserade revisorer

verksamma inom Riksrevisionen torde därmed inte behöva riskera att komma i konflikt med någon på myndigheten gällande yrkeskodex eller några antagna etiska riktlinjer som strider mot dem som i dag gäller enligt god revisorssed. Vad som nu sagts om krav på opartiskhet och objektivitet behöver därför, enligt regeringens mening, inte uttryckligen anges i revisionslagen.

### 5.3 Gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden

**Regeringens bedömning:** Det finns inget skäl att genom en reglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån kommer att vara detsamma som konstitutionsutskottets.

**Riksdagens riktlinjer:** I revisionslagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regeringen och Regeringskansliet som myndighet. Enligt riksdagen väcker detta ställningstagande frågan om gränsdragningen mellan Riksrevisionens verksamhet och konstitutionsutskottets grundlagsreglerade granskningsuppgifter. Enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer undantas i dag från revisorernas granskning den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet. Riksdagen utgår från att frågan om huruvida och på vilket sätt undantagsbestämmelsen i fråga skall överföras till en ny lag blir föremål för analyser i det kommande utredningsarbetet.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning (betänkandet s. 150–155).

**Remissinstanserna:** *Statskontoret* har tillstyrkt utredningens bedömning. Övriga remissinstanser har inte framfört några invändningar mot utredningens bedömning.

**Bakgrund:** Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen granskar konstitutionsutskottet statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen granskar Riksdagens revisorer den statliga verksamheten. Enligt 2 § fjärde stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer är den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet uttryckligen undantagen från revisorernas granskning.

Nu redovisade bestämmelser om konstitutionsutskottets och Riksdagens revisorers grundlagsreglerade granskningsområden kom till i samband med den partiella grundlagsreformen åren 1968 och 1969 (prop. 1968:27) och 1974 års regeringsform (prop. 1973:90). Det undantag från revisorernas granskningsområde som gäller regeringens administrativa praxis infördes 1974, då en ny lag med instruktion för revisorerna antogs på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1974:65) i syfte att anpassa regleringen till de nya konstitutionella förutsättningarna som skulle komma att gälla enligt den nya regeringsformen.

Genom lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet utvidgades revisorernas granskningsområde till att omfatta även Regeringskansliet som myndighet. Enligt lagens 2 § skall revisorerna granska Regeringskansliets årsredovisning och underliggande redovisning i syfte att bedöma om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen skall ske i

enlighet med god revisionsmed samt med iakttagande av de särskilda bestämmelser som kan gälla för verksamheten (bet. 1996/97:KU22).

I sin översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området diskuterade Riksdagskommittén gränstytorna mellan den konstitutionella och den revisionella kontrollen (förs. 1999/2000:RS1 s. 15). Enligt kommittén utmynnade detta närmast i frågan vilket utrymme som kan finnas för Riksdagens revisorer att i sin granskningsverksamhet närma sig frågor för vilka statsråden svarar. Kommittén erinrade om att Riksdagens revisorer numera enligt lagen om revision av Regeringskansliet skall utföra extern revision av Regeringskansliet, samtidigt som revisorernas granskning inte får omfatta det som i 12 kap. 1 § regeringsformen avses med statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och som i lagen med instruktion för Riksdagens revisorer enligt kommittén kan sägas ha uttytts som den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet. Här kunde enligt kommittén uppstå gränsdragningsproblem på ett sätt som hittills inte varit fallet.

Enligt Riksdagskommittén bedömning hade dock uppgiftsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer på det hela taget inte givit anledning till någon mera besvärande osäkerhet i fråga om gränserna. I vissa avseenden hade dock gränsdragningsproblem aktualiserats mellan å ena sidan konstitutionsutskottets granskning av beredningen av ärenden i Regeringskansliet och å andra sidan Riksdagens revisorers granskning av regeringens styrning av förvaltningen och Regeringskansliets årsredovisning. Även förhållandet mellan revisionen och riksdagens ordinarie utskottsarbete hade, enligt kommittén, från tid till annan uppmärksamats som en slags revirstrid.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är viktigt att riksdagens kontrollfunktion kan utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. En funktionsuppdelning är betydelsefull för att granskningsinriktningen inte skall vara osäker och för att minimera riskerna för oklarheter i ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Fördelningen av granskningsuppgifter mellan konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer vad gäller regeringen och Regeringskansliet innebär i dag att utskottets granskning sker utifrån juridiska och administrativa utgångspunkter, medan revisorerna har en ekonomiskt inriktad granskningsuppgift (prop. 1973:90 s. 414 f. och Författningsutredningens betänkande SOU 1963:17 s. 154 f.).

Konstitutionsutskottets uppgifter enligt regeringsformen är – såvitt nu är av intresse – att granska regeringsärendenas handläggning. I denna granskning anses utskottet enligt förarbetsuttalanden även ha rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Regeringen har inte uppfattat riksdagens riktlinjer så att det inom dessa ryms förslag om ändring av utskottets granskningsområde, vilket för övrigt skulle kräva en grundlagsändring. För det fall det skall finnas en reglering som medför att områdena i framtiden över huvud taget inte skall kunna överlappa varandra skulle i så fall från Riksrevisionens område undantas regeringsärendenas handläggning. Så har dock regeringen inte tolkat riksdagens riktlinjer för frågan om gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och den nya Riksrevisionens

granskningsområden. Tvärtom har det framhållits att syftet med reformen är att åstadkomma en god och heltäckande statlig revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten. I detta ryms en revision även av regeringen.

Uttrycket ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet” och som uttryckligen i instruktionen för Riksdagens revisorer undantagits från revisorernas granskning är inte helt klart. Av förarbetena till regeringsformen – främst Författningsutredningens uttalande (SOU 1963:17 s. 154 f.) att konstitutionsutskottets granskning skulle inriktas på regeringsärendenas handläggning innebärande att granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning men också Grundlagutredningens uttalande om att regeringens administrativa praxis borde granskas endast av konstitutionsutskottet och därför hållas utanför revisorernas granskningsområde (SOU 1972:15 s. 204 och 210) – framgår, enligt regeringens mening, att avsikten varit att Riksdagens revisorer inte skulle ägna sig åt regeringsärendenas handläggning i den betydelse uttrycket har enligt regeringsformen, utan att detta område skulle vara förbehållet utskottets granskning. Konstitutionsutskottets granskning i denna del skall som redan nämnts i första hand ske från juridiska och administrativa utgångspunkter. Men inom ramen för denna kontroll kan även förvaltningsekonomiska synpunkter anläggas varför någon lucka i kontrollen inte borde uppstå om regeringens administrativa praxis hålls utanför revisorernas granskningsområde. Även Riksdagskommittén har uttalat att avsikten synbarligen var att avgränsa revisorernas uppgifter så att någon konkurrens med konstitutionsutskottets granskning inte skulle uppstå (förs. 1999/2000:RS1 s. 16). Av regeringsformen framgår också att konstitutionsutskottet därutöver skall granska statsrådets tjänsteutövning. I detta begrepp torde rymmas såväl ett statsråds handläggning av ett enskilda regeringsärende som hans eller hennes handhavande av annat än regeringsärenden.

Förarbetena till instruktionen för Riksdagens revisorer (bet. KU 1974:65) ger ingen förklaring till varför man i syfte att anpassa instruktionen till de nya konstitutionella förutsättningarna valde att använda uttrycket ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet” framför regeringsformen begrepp ”regeringsärendenas handläggning.

Frågan om innebörden av begreppet ”regeringens administrativa praxis” berördes på nytt av konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU22) i samband med att Riksdagens revisorers granskningsområde utvidgades till att avse även revision av Regeringskansliet. Någon närmare analys av vad som kunde anses ligga inom ramen för begreppet gjordes dock inte. Utskottet konstaterade att ett ställningstagande till Regeringskansliets årsredovisning och underliggande redovisning i vart fall inte kunde anses oförenligt med Riksdagens revisorers instruktion. Att revisorerna tog ställning till årsredovisning och underliggande redovisning ansågs som en naturlig ordning medan ett motsvarande ansvar inte kunde anses höra till konstitutionsutskottets uppgifter.

Riksrevisionen kommer att vara en helt annan organisation än den som Riksdagens revisorer är i dag. Riksrevisionen kommer att vara en tjänstemannalett myndighet. Det innebär att den nuvarande ordningen

med två av parlamentariker ledda riksdagsorgan som svarar för den konstitutionella respektive den revisionella kontrollen upphör. Detta förhållande innebär för gränsdragningsfrågan väsentligt nya förutsättningar.

Konstitutionsutskottets granskning är inriktad på en administrativ och juridisk kontroll av om regeringen har följt gällande regler och vedertagen praxis. Med gällande regler m.m. avses i första hand förfarande- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen men även materiella bestämmelser som regeringen tillämpar vid beslut i förvaltningsärenden. Den första gruppen regler avser t.ex. regler om normgivningskompetens och propositionsavlämnande. Den andra gruppen avser regler vid beslut i förvaltningsärenden. Utskottets granskning i sistnämnda avseende innebär inte någon överprövning i sak av ett enskilt ärende utan i stället är det fråga om att ta upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående systematisk granskning och eventuellt lämna synpunkter på regeringens tillämpning av gällande regler och vedertagen praxis. Konstitutionsutskottets granskning är således i huvudsak inriktad på vad som är ett formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, även om lämplighetsfrågor också kan förekomma i granskningen. Konstitutionsutskottet tar också upp enstaka ärenden till granskning. I dessa fall torde granskningen närmast falla inom ramen för ”statsrådets tjänsteutövning”. Som har redovisats anses konstitutionsutskottet enligt förarbetsuttalanden också ha rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i granskningen, vilket innebär att utskottet i sitt arbete även kan beakta resultatet av den revisionella granskningen.

Den revisionella granskningen av den statliga verksamheten har sin tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel (effektivitetsrevision). Men den innefattar också, när det gäller granskningen av myndigheternas finansiella rapportering (årlig revision), en kontroll inte bara av om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande utan också om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Revisionen av Regeringskansliet är dock som redan nämnts enligt lagen om revision av Regeringskansliet begränsad till en bedömning av om räkenskaperna är rättvisande. Denna uppgift kommer i fortsättningen att ligga på Riksrevisionen. Frågan om revisionen av Regeringskansliet skall kunna omfatta också en kontroll av ledningens förvaltning behandlas i avsnitt 5.4.1.

När det gäller granskningen av den statliga verksamheten inom ramen för effektivitetsrevisionen måste den även kunna innefatta en granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut genom sina myndigheter. Här kan det, enligt regeringens bedömning, bli fråga om att granska vissa moment i handläggningen av regeringsärenden. Detta får också anses godtagbart så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut är tydligt. Däremot torde det kunna förutsättas att den nya revisionsmyndigheten inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är ofrånkomligt att konstitutionsutskottets respektive Riksrevisionens områden i någon mån

kan komma att lappa över varandra. Regeringen ser dock inte någon anledning eller möjlighet att undvika detta genom att införa bestämmelser i revisionslagen som reglerar gränsdragningen. Det kan ju också konstateras, att trots att en sådan reglering finns i dag för Riksdagens revisorer har gränsdragningsproblem uppkommit. Det är viktigt att notera att granskningarna framdeles tydligare än i dag utgår från olika förutsättningar. Den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär. Den ena görs av ett politiskt sammansatt riksdagsorgan, den andra av en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Att ett och samma område eller problem mot den nu angivna bakgrunden belyses av både konstitutionsutskottet och Riksrevisionen behöver således enligt regeringens bedömning inte ses som ett problem. Det bör inte heller finnas någonting som hindrar att ett informationsutbyte sker mellan utskottet och Riksrevisionen.

## 5.4 Granskningens omfattning och inriktning

### 5.4.1 Granskningen av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen får inom ramen för effektivitetsrevisionen granska den verksamhet som regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen bedriver. Granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Riksrevisionen skall inom ramen för den årliga revisionen – med undantag för AP-fonderna – granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Om delårsrapport lämnas skall den granskas med undantag för prognoser. Granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande. Med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten och för Regeringskansliet skall en bedömning också ske om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

**Riksdagens riktlinjer:** I lagen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning. Vidare skall i lagen slås fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten. Uppgiften innefattar även en granskning av årsredovisningen för staten. I lagen skall också föreskrivas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under regeringen, även reviderar Regeringskansliet som myndighet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 151). Utredningen har dock inte föreslagit att AP-fonderna undantas från Riksrevisionens årliga revision.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* föreslår, med bl.a. 11 kap. regeringsformen och 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten som förebild, att granskningskretsen skall anges vara regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. *Statskontoret* anser att den föreslagna begränsningen för den årliga revisionen av ledningen av Regeringskansliet är alltför inskränkande och tolkar den så att Riksrevisionen t.ex. inte får granska om Regeringskansliet har följt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. *Riksrevisionsverket* anser inte att Regeringskansliet vid den årliga revisionen skall undantas från granskningen av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. *AP-fonderna* har i ett gemensamt yttrande anfört att



den årliga revisionen av fonderna som hittills bör skötas av de av regeringen utsedda auktoriserade revisorerna och inte av Riksrevisionen. Fonderna föreslår mot denna bakgrund att Riksrevisionens årliga revision inte skall omfatta fonderna.

**Bakgrund:** Riksdagens revisorer har enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen skall enligt instruktionen främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Revisorerna skall framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Revisorerna har rätt att uttala sig om behovet och angelägenheterna av olika statliga åtaganden. Revisorerna skall påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. De skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera den statliga förvaltningen. Syftet med granskningen skall vara att främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Riksdagens revisorer skall också utföra årlig revision av Regeringskansliet. Enligt den särskilda lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet skall revisorerna i enlighet med god revisionsgranska årsredovisningen och underliggande redovisning i syfte att bedöma om räkenskaperna är rättvisande. Någon granskning av ledningens förvaltning, vilket i det här fallet är regeringschefen, ingår inte i granskningsuppgiften.

Riksrevisionsverket skall enligt förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket granska statlig verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt. Verket skall vidare i enlighet med god revisionsgranska myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt granska om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. Verket skall i anslutning till granskningen av myndigheternas årsredovisning i förekommande fall också granska deras sammanställda redovisning. Verket skall även granska myndigheternas delårsrapporter med undantag för prognoser. Verket skall därutöver granska underlag till årsredovisning för staten för de myndigheter som regeringen särskilt beslutar om samt granska Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisning för staten.

Någon revision av årsredovisningen för staten sker inte enligt nuvarande ordning.

## Skälen för regeringens förslag

### *Den statliga verksamheten och myndigheterna*

I den nuvarande lydelsen av 12 kap. 7 § regeringsformen anges Riksdagens revisorers primära granskningsområde med uttrycket ”den statliga verksamheten”. De bestämmelser i 12 kap. 7 § som föreslagits i propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73) beträffande Riksrevisionens granskning innebär inte någon ändring i förhållande till vad som hittills gällt för Riksdagens revisorers granskning.

Vid tillkomsten av regeringsformen diskuterades (prop. 1973:90 s. 435) huruvida Riksdagens revisorers primära granskningsområde skulle anges med uttrycket ”den statliga verksamheten” eller ”de statliga myndigheternas förvaltning”. Det förra uttrycket valdes eftersom det senare ansågs leda tankarna till en vertikalt inriktad förvaltningsrevision av varje myndighet för sig. En sådan inriktning av granskningen stred vidare mot kravet att revisorerna vid sin granskning skulle lägga tyngdpunkten på frågor av mer generell och principiell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten. Uttrycket ansågs också från andra synpunkter mindre väl valt, t.ex. att det ingick i revisorernas uppgifter att pröva behovet och angelägenheten av vissa statliga åtaganden, att redovisa utfallet av olika reformer och att på rationella grunder pröva statsbudgetens inkomstsida och därmed också formerna för statsverksamhetens finansiering. I lagen med instruktion för Riksdagens revisorer anges också i linje med grundlagsbestämmelsen att revisorerna på riksdagens vägnar skall granska den statliga verksamheten med den nu redovisade inriktningen (effektivitetsrevision). I förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket görs en motsvarande avgränsning av granskningsområdet för verkets effektivitetsrevision till den statliga verksamheten. Den statliga effektivitetsrevisionen har således, till skillnad från den årliga revisionen, primärt inte varit inriktad på en revision av varje myndighet för sig.

Av riksdagens beslut följer emellertid att det i revisionslagen uttryckligen skall anges att Riksrevisionen reviderar regeringen, myndigheter under regeringen och Regeringskansliet. Regeringen föreslår därför att en sådan bestämmelse tas in i lagen. Regeringen har dock inte tolkat beslutet som ett avsteg från de principer för den revisionella granskning av statsverksamheten som kommit till uttryck i de tidigare nämnda förarbetena till regeringsformen. När det gäller frågan om hur granskningskretsen skall anges i lagen bör, såsom Svea hovrätt föreslagit, 11 kap. regeringsformen och 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten utgöra förebild. Granskningskretsen skall således vara regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (se 2 § 1 förslaget till revisionslag).

När det gäller inriktningen av Riksrevisionens granskning bör de bestämmelser som i dag gäller enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer för revisorernas effektivitetsrevision och enligt förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket för verkets årliga

revision, i huvudsak gälla även för Riksrevisionens granskning (se 6 och 7 §§ förslaget till revisionslag).

Den årliga revisionen innefattar som regel inte bara en granskning av om en myndighets årsredovisning och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande utan också om myndighetsledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. För revisionen av Regeringskansliet gäller dock enligt lagen om revision av regeringskansliet att denna är begränsad till frågan om räkenskaperna är rättvisande. Huruvida denna revision framdeles skall avse även ledningens förvaltning behandlas nedan.

Det finns i dag som Statskontoret påpekat ett antal offentligt rättsliga organ, t.ex. vissa fondstyrelser, där det är oklart om de är myndigheter eller inte. Det innebär, för det fall de inte anses som myndigheter, att de inte heller med de regler för Riksrevisionens granskning som nu föreslås kan bli föremål för Riksrevisionens årliga revision. En möjlighet är då att i varje sådant fall särskilt reglera förutsättningarna för Riksrevisionens granskning eller att införa generella regler. Enligt regeringens bedömning måste en kartläggning först ske av vilka organ som kan komma i fråga för en årlig revision innan någon sådan generell reglering kan bli aktuell.

Det finns också, som Statskontoret påpekat, inom Regeringskansliet delegationer och råd av olika slag vars myndighetsstatus är oklar. I de fall regeringen har beslutat att de skall upprätta årsredovisning bör de kunna granskas av Riksrevisionen som ett fristående objekt vid den årliga revisionen. Om de inte upprättar årsredovisning skall de i stället granskas av Riksrevisionen som en del av Regeringskansliet.

#### *Avgränsningen av den årliga revisionen till årsredovisningen*

Enligt lagen om statsbudgeten skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Av riksdagens beslut följer att Riksrevisionen skall granska denna årsredovisning. Detta bör därför framgå av revisionslagen (se 3 § 1 förslaget till revisionslag).

Utredningen har även i övrigt föreslagit att den årliga revisionen skall avgränsas till de myndigheter som är skyldiga att upprätta årsredovisning. Det innebär, som också Statskontoret påpekat, att det med den ordning som i dag gäller enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ytterst blir regeringen som kommer att bestämma vilka myndigheter under regeringen som Riksrevisionen skall revidera i den årliga revisionen. En sådan ordning kan med riksdagen som huvudman för den statliga revisionen uppfattas som principiellt tveksam. En annan omständighet som också bör beaktas i detta sammanhang är att många nämndmyndigheter, delegationer, råd m.fl. inte upprättar årsredovisning. Vanligen är det någon annan myndighet som i sin årsredovisning tar upp dessa småmyndigheters räkenskaper och som också formellt får svara för att deras räkenskaper är rättvisande, vilket kan medföra en del praktiska problem när det gäller ansvarsutkrävandet. Statskontoret har föreslagit att båda frågorna skall regleras i lagen om statsbudgeten. Det finns dock inte ett tillräckligt utredningsunderlag för att nu föreslå sådana regler. Dessa och andra närliggande frågor måste i sådant fall utredas i särskild ordning. Det skall i detta sammanhang också framhållas att frågan om regeringens styrning

av vilka myndigheter som skall lämna årsredovisning hänger nära samman med frågan om ansvaret för normgivningen för den statliga redovisningen. Frågan om normgivningen kommer inte att behandlas i förevarande lagstiftningsärende utan i den proposition som regeringen avser förelägga riksdagen.

Regeringen föreslår således att den årliga revisionen bör kunna avgränsas till de myndigheter som upprättar årsredovisning.

### *AP-fonderna*

AP-fondernas verksamhet regleras i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder samt i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden. Varje AP-fond utgör en myndighet och fondmedlen är statliga tillgångar som avsatts till särskild förvaltning enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (prop. 1999/2000:46 s. 134, bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181). Innebörden av detta är bl.a. att AP-fonderna styrs av lag och att styrelserna ansvarar för den löpande verksamheten. Det innebär i sin tur att AP-fonderna – till skillnad från andra myndigheter under regeringen – inte har en instruktion utfärdad av regeringen, inte omfattas av verksförordningen (1995:1322) och inte ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Det senare innebär att de inte har behörighet att rapportera i statsredovisningssystemet, inte har tillgång till statsverkets checkräkning, inte omfattas av det statliga ekonomiadministrativa regelverket och inte heller, enligt vad som hittills gällt, blivit föremål för årlig revision av Riksrevisionsverket. Att inordna AP-fonderna i Riksrevisionens årliga revision innebär ett större avsteg från hittills gällande ordning än för andra myndigheter under regeringen.

Regeringen fastställer AP-fondernas resultat- och balansräkningar samt svarar därutöver för den utvärdering av AP-fondernas förvaltning av fondmedlen som lagen föreskriver. Regeringens sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar och regeringens utvärdering överlämnas till riksdagen i form av en årlig skrivelse, som därefter blir föremål för riksdagens övervägande.

Enligt nu gällande regler om revision utser regeringen två revisorer för varje AP-fond som granskar förvaltningen av fondmedlen. Den revisionsrapport som tas fram av revisorerna ligger sedan till grund för regeringens ställningstagande att fastställa AP-fondernas resultat- och balansräkningar. En revisor skall vara gemensam för fonderna och samordna revisionen av fondernas förvaltning. Båda revisorerna i Första-Fjärde samt Sjunde AP-fonderna skall vara auktoriserade. Minst en av revisorerna i Sjätte AP-fonden skall vara auktoriserad. För Sjunde AP-fonden gäller dessutom att Finansinspektionen förordnar ytterligare en auktoriserad revisor med stöd av lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Frågor om Riksrevisionens granskning av AP-fonderna har inte särskilt övervägts av utredningen utan är närmast en konsekvens av utredningens förslag till reglering av den statliga revisionen för myndigheterna under regeringen. Eftersom regleringen av AP-fonderna skiljer sig från vad som gäller för andra myndigheter under regeringen bör inte regelverket ändras utan att detta varit föremål för närmare överväganden av en föregående utredning. Detta gäller i synnerhet som frågan nyligen

prövats (prop. 1999/2000:46 s. 132 och 133). Då fastslogs att bestämmelserna om redovisning av AP-fonderna, på samma sätt som hittills gällt, skall vara uttömmande i den meningen att andra regler om statlig redovisning, så som förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning och bokföringsförordningen (1979:1212), inte skall tillämpas beträffande AP-fonderna. Mot bakgrund av tidigare ställningstaganden bör Riksrevisionens granskning av förvaltningsmyndigheter under regeringen tills vidare inte omfatta årlig revision av AP-fonderna. En bestämmelse om detta bör tas in i revisionslagen (se 3 § första stycket 2 förslaget till revisionslag).

#### *Den årliga revisionen av Regeringskansliet och ledningens förvaltning*

Frågan om revisionen av Regeringskansliet som myndighet har regeringen behandlat i samband med frågan om gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden (se avsnitt 5.3). Den nuvarande ordningen innebär enligt lagen om revision av Regeringskansliet att Riksdagens revisorer, i enlighet med god revisionssed, granskar Regeringskansliets årsredovisning och underliggande redovisning i syfte att bedöma om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed samt med iakttagande av de särskilda bestämmelser som kan gälla för verksamheten. Någon prövning eller bedömning av ledningens förvaltning, vilket i det här fallet är regeringschefen, ingår således inte i denna granskning. Utredningen har också föreslagit att dessa bestämmelser för den årliga revisionen av Regeringskansliet tas in i revisionslagen.

Både Statskontoret och Riksrevisionsverket invänder mot utredningens förslag om att ledningens förvaltning undantas från granskningen inom ramen för den årliga revisionen av Regeringskansliet. Enligt Statskontoret innebär undantaget att Riksrevisionen t.ex. inte skulle få granska om Regeringskansliet har följt lagen om offentlig upphandling. Enligt Riksrevisionsverket innebär undantaget att uppdagade brister i t.ex. regelefterlevnad, internkontroll och kvalitetssäkring inte kan komma till uttryck i revisionsberättelsen. Emellertid är dessa granskningsuppgifter rörande ledningens förvaltning närbesläktade med konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Det torde också vara det huvudsakliga skälet till varför Riksdagens revisorers årliga revision av Regeringskansliet har begränsats till ett ställningstagande till årsredovisningen och underliggande redovisning (bet. 1996/97:KU22). Det finns dock, som har utvecklats i avsnitt 5.3 om gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden, möjligheter att inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsrevision ta upp de frågor till granskning som Statskontoret och Riksrevisionsverket nämner. Mot denna bakgrund bör, på samma sätt som hittills och som utredningen också har föreslagit, ledningens förvaltning undantas från den årliga revisionen av Regeringskansliet.

## 5.4.2 Granskningen av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen får inom ramen för effektivitetsrevisionen granska den verksamhet som riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen bedriver. Granskningen skall ha samma inriktning som anges i avsnitt 5.4.1.

Riksrevisionen skall inom ramen för den årliga revisionen granska årsredovisningen för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksbanken. Om delårsrapport lämnas skall den granskas med undantag för prognoser. Granskningen skall ha samma inriktning som anges i avsnitt 5.4.1.

Revisionsberättelsen för Riksbanken skall innehålla ett uttalande om balansräkning och resultaträkning bör fastställas och om fullmäktige och direktionen i Riksbanken bör beviljas ansvarsfrihet.

**Riksdagens riktlinjer:** I revisionslagen skall föreskrivas att Riksrevisionen reviderar riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen. Det bör också klargöras om Riksrevisionen skall fullgöra samtliga uppgifter som i dag fullgörs av Riksdagens revisorer, t.ex. revision av Riksbanken.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag (betänkandet s. 156 – 162).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller framför inte några invändningar mot det.

**Bakgrund:** Riksdagens revisorer har, enligt 12 kap. 7 § regeringsformen och 2–4 §§ lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer till uppgift att från effektivitetssynpunkt granska den statliga verksamheten, vilket avser även den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter.

Revisorerna svarar också enligt sin instruktion (2 § tredje stycket) för den årliga revisionen av riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän och Riksbanken. Den årliga revisionen skall ske i enlighet med god revisionsmetod i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Närmare bestämmelser för den årliga revisionen av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter finns i lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. Enligt bestämmelserna i den sist nämnda lagen skall Riksdagens revisorer för varje avslutat räkenskapsår granska Riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning samt verksamheten vid riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän. Revisorerna skall senast den 15 mars avge berättelse till riksdagen över revisionen av Riksbanken. Berättelsen skall belysa omfattningen och inriktningen av revisorernas granskning och utmytna i ett uttalande huruvida revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige och direktionen i riksbanken. I berättelsen skall revisorerna också ta ställning till riksbankens resultat- och balansräkningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer att Riksrevisionen skall revidera riksdagens förvaltning och myndigheter

under riksdagen. Enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. har Riksdagens revisorer i dag dessa uppgifter. Enligt de båda lagarna utför Riksdagens revisorer dels effektivitetsrevision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m., dels årlig revision av riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän. Dessa granskningsuppgifter bör också Riksrevisionen ha. Bestämmelser om det bör därför tas in i revisionslagen (se 2 § 2 och 3 § första stycket 3 och andra stycket samt 6 § första stycket och 7 § första stycket förslaget till revisionslag).

### *Revisionen av Riksbanken*

Enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och den särskilda lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. svarar Riksdagens revisorer för den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen av Riksbanken. För revisionen gäller som framgått särskilda regler. Enligt dessa regler skall Riksdagens revisorer avge en berättelse till riksdagen över revisionen av Riksbanken som utmynnar i ett uttalande om revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige och direktionen i Riksbanken och om Riksbankens resultat- och balansräkningar bör fastställas, medan motsvarande bestämmelser om avlämnande av revisionsberättelser och deras innehåll inte finns beträffande revisionen av riksdagens förvaltning och övriga riksdagsmyndigheter. Denna skillnad torde i huvudsak bero på att riksdagen skall ta ställning till dels frågan om ansvarsfrihet för riksbanksfullmäktige för dess verksamhet och direktionen för dess förvaltning av Riksbanken, dels frågan om fastställande av Riksbankens resultaträkning och balansräkning.

Regeringen ser inga skäl till att ändra på dessa förhållanden. Den inriktning som revisionen haft under Riksdagens revisorer anser regeringen bör gälla även för Riksrevisionen. De aktuella bestämmelserna om revisionen av Riksbanken bör därför gälla också för Riksrevisionen (se 3 § första stycket 3 och 7 § första stycket förslaget till revisionslag). Att revisorerna i sin berättelse skall belysa omfattning och inriktningen av granskningen följer av vanliga regler för revisionsprocessen. En särskild lagregel om detta behövs därför inte.

I det här sammanhanget skall också beaktas det s.k. instruktionsförbudet i 9 kap. 12 § regeringsformen för ledamöterna i Riksbankens direktion att söka eller ta emot instruktioner som rör frågor om penningpolitiken. Det nu redovisade förbudet har gällt för Riksdagens revisorers granskning av Riksbanken och kommer givetvis att gälla också för Riksrevisionen.

Vid ett eventuellt svenskt deltagande i den europeiska valutaunionen skall emellertid bestämmelserna i stadgan för Europeiska centralbanksystemet tillämpas för Riksbanken. Enligt artikel 27 skall de nationella centralbankernas räkenskaper granskas av oavhängiga externa revisorer som det Europeiska centralbankssystemets råd har rekommenderat och godkänt. Vad som närmare avses med uttrycket "oavhängiga externa revisorer" framgår inte av stadgan. Den organisatoriska utformningen av den nya Riksrevisionen som en

oberoende revisionsmyndighet under riksdagen, torde innebära att det uppställda kravet i stadgan får anses uppfyllt. Denna fråga torde vid ett eventuellt svenskt deltagande i den europeiska valutaunionen behöva övervägas ytterligare.

### 5.4.3 Granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen får utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond bedriver. Riksrevisionen skall också utföra en årlig revision av stiftelsen.

**Riksdagens riktlinjer:** Frågan om granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har inte närmare berörts av riksdagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag (betänkandet s. 159 och 160).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna kommenterar inte utredningens förslag.

**Bakgrund:** Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, som bildades 1962, förvaltar medel som från början avsatts och därefter överlämnas till stiftelsen från överskotten från riksbankens rörelse. Tillskott till stiftelsens medel kan också ske genom donationer från enskilda. Stiftelsen har till ändamål att främja och understödja till Sverige anknuten vetenskaplig forskning.

Stiftelsens verksamhet sköts av en styrelse bestående av tolv ledamöter. Ledamöterna väljs av riksdagen. Riksdagen beslutar stiftelsens stadgar (RFS 1988:1). I stadgarna regleras närmare vilka villkor som gäller för förvaltningen och placeringen av stiftelsens medel. Styrelsen skall senast den 15 februari varje år till riksdagen och Riksdagens revisorer lämna berättelse angående stiftelsens verksamhet och förvaltning under året som gått. Verksamhetsberättelsen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och redogörelse för anslagsbeviljade projekt.

För revisionen av stiftelsen svarar Riksdagens revisorer.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagens revisorer får enligt 3 och 4 §§ lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer granska verksamheten vid stiftelsen från effektivitetssynpunkt. Revisorerna skall också enligt sin instruktion utföra årlig revision av stiftelsen. Revisionen skall ske i enlighet med god revisionsred i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Dessa granskningsuppgifter bör också Riksrevisionen ha (se 2 § 5 och 6 § första stycket samt 3 § första stycket 3 och 7 § första och andra stycket förslaget till revisionslag). Enligt lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall revisorerna i sin revisionsberättelse belysa granskningens omfattning och inriktning. Detta följer emellertid, som regeringen redan nämnt i avsnitt 5.4.2, av vanliga regler för revisionsprocessen varför en särskild lagregel om detta inte behövs i revisionslagen.



Bestämmelserna om revisorernas granskning av stiftelsen fick sin nuvarande utformning i samband med införandet av lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. I den tidigare gällande lagen (1968:8) om revision av riksdagsförvaltningen fanns en bestämmelse om att revisorerna skulle uttala sig i ansvarsfrågan. I lagstiftningsärendet (FiU 1987/88:4 s. 5) konstaterades emellertid att en stiftelse formellt sett är en självständig förmögenhet utan ägare och att det därför inte finns någon som med rättslig verkan kan bevilja styrelseledamöterna ansvarsfrihet. I och med att fondens ställning som stiftelse då markerades genom att den fick en från Riksbanken avskild egen förvaltning, fanns därför inte längre någon anledning för revisorerna att uttala sig i ansvarsfrågan och inte heller för riksdagen att ta ställning i denna fråga.

Sedan den 1 januari 1996 gäller en ny stiftelselag (1994:1220). Av förarbetena (prop. 1993/94:9 s. 164) framgår att den nya lagen har till syfte att säkerställa och trygga en stiftelses möjligheter – trots avsaknaden av ägare eller medlemmar – att verka för det ändamål som stiftaren har angett i stiftelseförordnandet. Någon bestämmelse om att revisorerna skall uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna eller förvaltaren har inte tagits in i lagen till följd av att stiftelsens juridiska konstruktion inte medger någon som naturligen kan anförtros uppgiften att besluta i denna fråga. Det kan dock tänkas att revisorerna skall uttala sig i frågan enligt stiftelseförordnandet och då är de skyldiga att följa denna föreskrift.

När det gäller frågan om huruvida revisorerna skall uttala sig om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna i jubileumsfonden kan regeringen emellertid inte se att det finns något behov av någon ändring av det tidigare ställningstagandet. Den nuvarande inriktning av granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond bör således gälla även i fortsättningen.

#### **5.4.4 Granskningen av Kungliga Slottsstaten med Kungliga Djurgårdens Förvaltning**

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall granska Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Granskningen skall, med de begränsningar som följer av att någon resultatredovisning inte behöver lämnas, kunna ske både som årlig revision och effektivitetsrevision. I granskningen ingår dock inte att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

**Riksdagens riktlinjer:** Frågan om Riksrevisionen skall ansvara för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning har inte närmare berörts av riksdagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag (betänkandet s. 162). Utredningen har inte föreslagit någon begränsning av granskningens omfattning och inriktning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna kommenterar inte utredningens förslag.

**Bakgrund:** Enligt 2 § första stycket första meningen jämförd med 3 och 4 §§ lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer har revisorerna i uppgift att granska den statliga verksamheten ur effektivitetssynpunkt. Enligt 2 § tredje stycket skall revisorerna också utföra årlig revision av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Hovstaterna är den officiella beteckningen på den organisation (i dagligt tal kallad hovet) som har till uppgift att bistå statschefen och det Kungliga Huset i deras officiella plikter. En viktig uppgift för hovstaterna är också att vårda och för allmänheten visa det kulturarv som är förbundet med den svenska monarkin. Hovet står utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 232 och 233). Chef för de Kungl. Hovstaterna är riksmarskalken. Riksmarskalksämberet är riksmarskalkens stabsorgan.

Anslaget Kungliga hov- och slottsstaten avser att täcka kostnaderna för statschefens officiella funktioner inklusive kostnaderna för den kungliga familjens resor. Från anslaget betalas också driftkostnader för de kungliga slotten som Ståthållarämbetet har till uppgift att förvalta inom ramen för den kungliga dispositionsrätten. Kungliga Djurgården med tillhörande byggnader förvaltas dock som en självförsörjande ekonomisk enhet av Kungliga Djurgårdens Förvaltning för Ståthållarämbetet. Från anslaget betalas vidare Husgerådskammarens kostnader för underhåll och vård av de konstsamlingar och andra inventarier i de kungliga slotten som tillhör staten men som disponeras av konungen. Husgerådskammaren förvaltar även de Bernadotteska familjestiftelsernas bestånd av möbler, konst och konsthantverk samt administrerar Bernadottebiblioteket (prop. 2001/2002:1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse).

För att de Kungl. Hovstaternas medelsbehov skall kunna bedömas har regeringen ett behov av att få en redogörelse för hur tilldelade medel har använts. Enligt en överenskommelse som träffades år 1996 mellan regeringen och Riksmarskalksämberet skall ämbetet varje år till riksdagen och regeringen lämna en berättelse över den samlade verksamheten inom de Kungl. Hovstaterna. Berättelsen skall enligt överenskommelsen koncentreras till en redovisning av hur tilldelade medel har använts för verksamheten inom Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren (den del av anslaget som betecknas Kungliga slottsstaten) medan övrig verksamhet skall behandlas mycket översiktligt (den del av anslaget som betecknas Kungliga hovstaten). Ett klarläggande av granskningsmandatet ansågs nödvändigt, bl.a. mot bakgrund av den anslagsförändring som skedde för de Kungl. Hovstaterna från och med budgetåret 1995/96 och att de Kungl. Hovstaterna omorganiserades den 1 januari 1995. Konstitutionsutskottet, som i samband därmed uttalade att regeringen fortsättningsvis bör redovisa hur tilldelade medel har använts, såg med tillfredsställelse på att en överenskommelse nåtts (bet. 1996/97:KU1).

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagens revisorer utför för närvarande årlig revision av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Med Kungl. Hovstaternas nuvarande

organisation innebär det att revisorerna granskar årsredovisningen för Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren (bet. 1998/99:KU1 och 1998/99:KU16). Denna granskningsuppgift bör Riksrevisionen fortsättningsvis svara för. En bestämmelse om detta bör därför införas i revisionslagen (se 3 § första stycket 4 förslaget till revisionslag). Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag tillämpas, med undantag för föreskrifterna om resultatredovisning, på Ståthållarämbetets och Husgerådskammarens redovisning. Detta undantag begränsar självfallet granskningen. Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring tillämpas inte.

Hovet står utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 223 och 233). Det innebär emellertid inte att den verksamhet som hovet bedriver inte skulle vara statlig. Verksamheten är ju statlig på så sätt att den går ut på att bistå och stödja statschefen i han representativa och ceremoniella uppgifter. Den innefattar också att förvalta statsegendom. Viss oklarhet råder när det gäller möjligheterna att granska verksamheten vid Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren från effektivitetssynpunkt. Regeringen anser att effektivitetsrevision skall kunna genomföras med de begränsningar som följer av 1996 års överenskommelse (se 2 § 3 förslaget till revisionslag). Med nuvarande organisation av hovet innebär det således – på samma sätt som gäller för den årliga revisionen – att det är verksamheterna vid Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren som kan bli föremål för en sådan effektivitetsgranskning. Föreskriften om resultatredovisning i förordningen (2000:06) om årsredovisning och budgetunderlag gäller dock inte för Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, varför möjligheterna att utföra effektivitetsrevision i motsvarande mån begränsas. Regeringen anser emellertid, trots de begränsningar som finns, att Riksrevisionen fortsättningsvis skall ha möjligheter att kunna genomföra även effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren. Något uttalande om huruvida ledningen vid sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter och beslut skall dock inte göras (se 7 § första stycket förslaget till revisionslag).

#### 5.4.5 Granskningen av statliga bolag och stiftelser

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall ha rätt att granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Riksrevisionen skall vidare ha rätt att granska sådan verksamhet som bedrivs av stiftelser som är bildade av eller tillsammans med staten eller som förvaltas av staten, om verksamheten är reglerad i lag eller annan författning.

Riksrevisionen skall också få utse revisorer att delta i revisionen i nu nämnda bolag och stiftelser.

**Riksdagens riktlinjer:** Av revisionslagen skall framgå att Riksrevisionens granskning skall omfatta också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Frågan om vilken inriktning denna granskning skall ha har inte närmare berörts i riktlinjerna.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 164–173). Utredningen har dock föreslagit en annan avgränsning av kretsen stiftelser.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna motsätter sig utredningens förslag. *Statskontoret* ifrågasätter om det ligger något värde i att Riksrevisionen ges rätt att tillsätta ytterligare en revisor utöver de som bolagsstämman utser. Kontoret har vidare framhållit att rättsläget för offentlighetsprincipens tillämpning vid revision av bolag och stiftelser bör klaras ut liksom frågan om statens skadeståndsskyldighet på grund av utsedda revisorers försumlighet. *Riksrevisionsverket* förordar att Riksrevisionen som myndighet skall kunna utses till revisor i statliga aktiebolag och stiftelser. *Kammarkollegiet* och *Riksrevisionsverket* föreslår, med begreppsbildningen i stiftelselagen (1994:1220) som förebild, att stiftelsekretsen skall anges vara stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten eller som förvaltas av en statlig myndighet.

**Bakgrund:** Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten enligt 2 § första stycket lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer respektive 1 § första stycket lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Riksrevisionsverket får dessutom granska verksamhet som bedrivs av Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping och deras dotterbolag (1 § andra stycket sistnämnda lag). I förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser har närmare angetts vilka aktiebolag, stiftelser och deras dotterbolag vars verksamhet verket får granska. Genom förordningen har kretsen tänkbara granskningsobjekt för verket begränsats till i första hand företag som svarar för väsentliga samhällsfunktioner eller myndighetsutövande eller andra myndighetsliknande uppgifter. Begränsningen har gjorts med hänsyn till skillnaderna i syften, inriktning och utformning av revisionsverksamheten hos Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer (prop. 1986/87:99 s. 48). I förordningen anges de bolag och stiftelser som har en i allmän författning eller genom särskilda regeringsbeslut reglerad verksamhet, företrädesvis i monopolställning, och företag som för sin verksamhet huvudsakligen är beroende av fortlöpande tillförsel av statliga medel.

För både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser gäller vidare att denna skall vara

effektivitetsinriktad ( 3 och 4 §§ instruktionen och prop. 1986/87:99 s. 45–48).

Nu redovisade regler ger varken Riksdagens revisorer eller Riksrevisionsverket något mandat att revidera statliga aktiebolag och stiftelser enligt aktiebolagslagens (1975:1385) och stiftelselagens (1994:1220) bestämmelser om revision. Enligt 4 § 2 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket skall dock verket utse revisorer i bolag och stiftelser i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar eller särskilda beslut, varvid revisorerna får vara anställda vid verket. Detta har skett i omkring 150 aktiebolag och stiftelser. För närvarande finns 13 auktoriserade revisorer anställda vid verket. Revisorer utses bland dessa eller från privata revisionsbyråer. Enligt 23 § stiftelseförordningen (1995:1280) gäller dessutom att Riksrevisionsverket endast får utse en av sina anställda att utföra uppdraget som revisor i en stiftelse som förvaltas av en statlig myndighet om det av särskild anledning är lämpligt att ta till vara dennes erfarenhet och kompetens i fråga om revision av statlig verksamhet.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Granskningskretsen statliga aktiebolag och stiftelser*

Riksdagens intresse av att få insyn och kontroll i statliga aktiebolag har sedan slutet av 1980-talet understrukits vid flera tillfällen (se t.ex. prop. 1986/97:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Vid dessa tillfällen har också särskilt framhållits vikten av att statens insyn och kontroll i statliga verksamheter inte skall påverkas negativt av valet mellan bolag och myndighet som verksamhetsform. Ett sådant synsätt på revision av statlig verksamhet ger också den av Intosai antagna s.k. Lima-deklarationen uttryck för (se Part VII, Section 23).

Riksdagens revisorers granskningsmandat är i stort sett utan begränsning när det gäller statlig verksamhet i aktiebolag och stiftelser. All sådan verksamhet omfattas av revisorernas granskning om den är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Det innebär att det i praktiken inte gör någon skillnad ur granskningssynpunkt om en statlig verksamhet skulle övergå från att bedrivas i myndighetsform till bolags- eller stiftelseform. Riksrevisionsverkets granskningsmandat har emellertid, som ovan nämnts, när det gäller kretsen tänkbara granskningsobjekt begränsats. Begränsningen har gjorts med hänsyn till skillnaderna i syften, inriktning och utformning av revisionsverksamheten hos de båda myndigheterna. En sammanhållen statlig revision under riksdagen innebär emellertid att någon sådan begränsning av granskningsmandatet inte kan motiveras. Riksrevisionens granskningsmandat bör därför vara lika omfattande när det gäller kretsen granskningsobjekt som Riksdagens revisorers mandat är i dag. En bestämmelse med den innebörden bör således för sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag tas in i revisionslagen (se 2 § 4 förslaget till revisionslag).

Det finns emellertid ingen allmän eller entydig definition av vad som skall avses med statliga bolag och stiftelser eller med statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse. I den överförda bestämmelsen har angetts vilka huvudsakliga kriterier som bör vara uppfyllda för att en granskning skall få ske av sådana bolag och stiftelser som bedriver statsanknuten verksamhet. I de fall gränsdragningsproblem uppkommer bör dessa enligt förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1986/87:99 s. 45–47) kunna lösas genom överenskommelser från fall till fall med hänsyn till det bestämmande inflytande som staten förutsätts ha i de aktuella bolagen eller stiftelserna. I tveksamma fall förutsattes att revisorerna skulle agera med tillbörlig aktsamhet. Vad som nu sagts bör således gälla även för Riksrevisionen.

När det gäller frågan hur granskningskretsen för statliga stiftelser skall anges i lagen bör dock, som *Kammarkollegiet* och *Riksrevisionsverket* föreslagit, 9 kap. 10 § stiftelselagen utgöra förebild. Granskningskretsen skall således vara sådana stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten eller som förvaltas av en statlig myndighet (se 2 § 5 förslaget till revisionslag). Någon särskild bestämmelse för att Riksrevisionen skall kunna granska den verksamhet som bedrivs av Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping och deras dotterbolag behövs inte med denna avgränsning av stiftelsekretsen.

### *Effektivitetsrevision*

Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskning av de statliga bolagens och stiftelsernas verksamhet är effektivitetsinriktad. För Riksdagens revisorer följer detta av 3 och 4 §§ revisorernas instruktion som gäller generellt för all effektivitetsrevision, oavsett verksamhet. Den närmare inriktningen av revisorernas granskning av bolagen och stiftelserna bör enligt förarbetsuttalanden främst avse de förhållanden som hänger samman med deras samhälleliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering m.m. medan den rena affärsverksamheten granskas av bolagens eller stiftelsernas revisorer (prop. 1986/87:99 s. 47). Vilken inriktning Riksrevisionsverkets granskning skall ha har inte angetts i den särskilda lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Av förarbetsuttalanden till lagen framgår dock att inriktningen i stort sett bör vara densamma som gäller för verkets effektivitetsgranskning av statliga myndigheter och deras verksamhet. Vad som nu sagts innebär att Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskning av statlig verksamhet i bolag och stiftelser i princip getts samma inriktning. Vad som nu sagts bör gälla även för Riksrevisionens granskning av statliga bolag och stiftelser och bör framgå av revisionslagen (se 6 § första stycket förslaget till revisionslag).

### *Riksrevisionens medverkan i årlig revision*

Utgångspunkten för Riksdagens revisorers granskning av statliga bolag och stiftelser är som nyss nämnts att redovisning och förvaltning

granskas av bolagens och stiftelsernas revisorer och inte av Riksdagens revisorer. Detta gäller också för Riksrevisionsverkets granskning av bolagen och stiftelserna, med den skillnaden att verket också får utse revisorer i dessa bolag och stiftelser. Riksrevisionsverket som myndighet kan dock inte utses till revisor på grund av bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385) och stiftelselagen. Enligt dessa bestämmelser kan endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor (kvalificerad revisor) vara revisor i ett aktiebolag eller en stiftelse.

Genom att Riksrevisionsverket har kvalificerade revisorer anställda kan dessa väljas eller utses till revisorer i de statliga bolagen och stiftelserna. Detta gör det möjligt för staten som ägare eller på annan grund med stöd av bestämmelser i bolagsordningen utse "egna" revisorer i statliga bolag. För statliga bolag kan det obligatoriska revisorsvalet av bolagsstämman för övrigt ske genom att en regeringstjänsteman med fullmakt av regeringen som representant för ägaren väljer en kvalificerad revisor antingen från någon privat revisionsbyrå eller från Riksrevisionsverket. Ett liknande förfarande med delegation från regeringen tillämpas också när revisor skall utses i statliga stiftelser.

Den nu beskrivna ordningen såvitt gäller Riksrevisionsverkets möjligheter att utse revisorer i statliga aktiebolag och stiftelser kommer inte att kunna tillämpas för Riksrevisionen. Kravet på att Riksrevisionen skall vara oberoende av regeringen går inte att förena med en ordning där det ligger i regeringens makt att avgöra i vilken utsträckning Riksrevisionen skall kunna medverka i revisionen av statliga bolag och stiftelser. Om Riksrevisionen skall ha en sådan rätt måste denna regleras i lag.

I aktiebolag där staten direkt äger aktier är det visserligen i första hand regeringens uppgift att utöva statens funktioner som ägare. Regeringen kan dock inte se något hinder för att även en myndighet under riksdagen skall kunna utse revisorer i sådana bolag. Att undanta denna möjlighet för den nya myndigheten skulle i förhållande till den ordning som tillämpas i dag innebära en försvagning av den statliga revisionen. Riksrevisionens mandat bör i detta avseende vara lika omfattande som Riksrevisionsverkets.

Vad som nu sagts gäller också för statliga stiftelser. I dag gäller, enligt 23 § stiftelseförordningen, den begränsningen att Riksrevisionsverket endast får utse en av sina anställda att utföra uppdraget som revisor i en stiftelse som förvaltas av en statlig myndighet, om det av särskild anledning är lämpligt att ta till vara dennes erfarenhet och kompetens i fråga om revision av statlig verksamhet. Regeringen ser inte någon anledning att ha en motsvarande begränsning såvitt avser Riksrevisionen. Det får ankomma på myndigheten själv att avgöra när den ena eller andra lösningen är att föredra.

Regeringen föreslår således att Riksrevisionen skall få utse revisorer i nu nämnda bolag och stiftelser samt att revisorerna får vara anställda vid Riksrevisionen (se 4 § förslaget till revisionslag). Detta innebär ingen begränsning i regeringens möjligheter att även fortsättningsvis utse revisorer i dessa bolag och stiftelser.

Vad gäller frågan om statens skadeståndsskyldighet på grund av utsedda revisorers försumlighet finns det skäl att erinra om att den av Riksrevisionen utsedde revisorn kommer att utföra revision under samma

förutsättningar som övriga revisorer. Det blir därmed ingen skillnad om den utsedde revisorn kommer från en privat revisionsbyrå eller har anställning i Riksrevisionen. Vidare bör också erinras om den särskilda försäkringsplikt som gäller för kvalificerade revisorer enligt 27 § revisorslagen (2001:883). Försäkringsplikten innebär att de skall teckna försäkring eller hos Revisorsnämnden ställa säkerhet för den ersättningskyldighet som revisorn kan ådra sig i sin revisionsverksamhet. För auktoriserade och godkända revisorer i Riksrevisionsverket tillämpas i dag en försäkringsordning som innebär att Kammarkollegiet övertar försäkringstagarens risker i ekonomiskt avseende och svarar för skadereglering. En motsvarande ordning bör kunna tillämpas även för de auktoriserade och godkända revisorer som kommer att vara anställda i Riksrevisionen.

#### *Riksrevisionen som bolags- eller stiftelse revisor?*

Riksrevisionsverket har föreslagit att Riksrevisionen utses till revisor i statliga aktiebolag och stiftelser.

Frågan om en revisionsmyndighet skall kunna utses till revisor i statliga bolag och stiftelser har tidigare övervägts beträffande Riksrevisionsverket (prop. 1992/93:150 Bilaga 1 s. 63 och 64). En sådan ändring av aktiebolagslagen bedömdes då inte som nödvändig eftersom den lagen redan medgav att det i bolagsordningen infördes föreskrifter om att revisorer kunde utses vid sidan av bolagsstämman. Lösningen blev i stället att regeringen vid ombildning av statliga myndigheter och affärsverk till bolag eller stiftelser, liksom för redan bildade bolag och stiftelser, skulle se till att det togs in en bestämmelse i bolagsordningen respektive stiftelseurkunden om att Riksrevisionsverket skulle utse revisor.

Frågan har också behandlats av utredningen (betänkandet s. 168 och 169) mot bakgrund av att en sådan ordning uppgetts kunna på ett friare sätt – än vad reglerna om revisorns tystnadsplikt enligt aktiebolagslagen och stiftelselagen medger i dag – medföra att de uppgifter revisorn får om bolaget eller stiftelsen vid den årliga revisionen skulle kunna användas även vid Riksrevisionens effektivitetsrevision av bolagen och stiftelserna. Enligt utredningens bedömning går emellertid en sådan ordning inte att förena med aktiebolagslagens regelsystem, eftersom en myndighet som sådan rimligen inte kan uppträda i en privaträttslig miljö på det sätt aktiebolagslagens regler om revisors uppgifter förutsätter. Under alla förhållanden skulle det enligt utredningen innebära att den formella regleringen av revisionen skulle komma att skilja sig åt mellan de bolag där staten har ett bestämmande inflytande och andra bolag, vilket i vart fall såvitt avser de bolag där staten inte är ensam ägare framstår som omotiverat. Regeringen delar denna bedömning.

#### *Slutsatser*

Regeringen föreslår således att den nuvarande ordningen i princip behålls, vilket innebär att Riksrevisionen får en rätt att utse revisorer i de aktuella bolagen och stiftelserna, för att granska dels bolagens



årsredovisning och bokföring samt styrelsen och den verkställande direktörens förvaltning i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser om revision, dels stiftelsernas räkenskaper eller bokföring och årsbokslut eller sammanställning samt styrelsens eller förvaltarens förvaltning i enlighet med stiftelselagens bestämmelser om revision.

En sådan ordning kan dock, när det gäller aktiebolag, i fortsättningen inte regleras i bolagsordningen eftersom denna i praktiken beslutas av regeringen. Den måste framgå av lag. En av Riksrevisionen förordnad revisor fyller liksom andra revisorer, som enligt bolagsordningen utses av någon annan än bolagsstämman, samma funktion som en av stämman utsedd revisor och har samma rättigheter och skyldigheter som en sådan. Motsvarande gäller stiftelser. Det innebär bl.a. att revisorn har en självständig ställning i förhållande till Riksrevisionen, oavsett om han utför revisionen på uppdrag av Riksrevisionen eller är anställd vid Riksrevisionen.

De problem Riksrevisionsverket pekat på vad gäller dagens ordning bör kunna lösas genom att en uppgiftsskyldighet införs för revisorerna liknande den som i dag gäller för revisorerna i kommunala bolag och stiftelse. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.5.

#### 5.4.6 Granskningen av användningen av statsbidrag

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall få granska hur statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet används, om redovisningsskyldighet för medlen gäller mot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas.

**Riksdagens riktlinjer:** Frågan om granskning av statsbidragsgivningen har inte närmare berörts av riksdagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 214). Utredningens förslag omfattar dock inte någon granskningsrätt för Riksrevisionen på grund av villkor i förvaltningsbeslut.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna framför inte några invändningar mot utredningens förslag. *Statskontoret* tar upp frågan om Riksrevisionens möjligheter att granska statliga bidrag till organisationer, företag och kommuner mot bakgrund av att det är regeringen eller utbetalande myndighet som ytterst avgör om ett visst bidrag skall kunna granskas. *Riksrevisionsverket* anför att Riksrevisionen bör få svara för den årliga revisionen av organ som lämnar årsredovisning eller annan återrapportering till regeringen.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagens revisorer får enligt 2 § andra stycket lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer granska hur statsmedel används som tagits emot som bistånd till en viss verksamhet, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Enligt 3 och 4 §§ instruktionen skall granskningen främst ske från effektivitetssynpunkt. Detta utesluter givetvis inte att även redovisningen av medlen kan bli föremål för denna granskning. En motsvarande granskning av effektiviteten i statsbidragsgivningen och hur

statsbidragen används av mottagarna skall också Riksrevisionsverket göra enligt 2 § 2 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

Riksrevisionen bör, enligt regeringens mening, ha samma granskningsuppgifter som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har i dag när det gäller statsbidragsgivningen. En bestämmelse om detta bör tas in i revisionslagen (se 2 § 6 förslaget till revisionslag). Som de nuvarande bestämmelserna för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets granskning av effektiviteten i statsbidragsgivningen har utformats omfattas dock inte användningen av medel som följer av villkor i förvaltningsbeslut. Enligt regeringens mening bör sådana beslut om hur medlen får användas även kunna utgöra grund för Riksrevisionens granskning. Detta bör också framgå av bestämmelsen i fråga.

Rätten att från effektivitetssynpunkt granska hur mottagarna använder statliga bidrag förutsätter enligt nuvarande regler att en särskild redovisningsskyldighet gäller för mottagaren eller att det finns föreskrifter för hur bidraget får användas. Som Statskontoret påpekat är det således regeringen eller utbetalande myndighet som genom sina föreskrifter ytterst avgör om ett visst bidrag skall kunna granskas. Denna fråga har ett nära samband med den principiella frågan om ansvaret för normgivningen på det statliga redovisningsområdet och en självständig statlig revision. Denna och närliggande frågor avser regeringen att behandla i den proposition som senare kommer att föreläggas riksdagen.

Vad sedan gäller möjligheten att, som Riksrevisionsverket förordnat, sträcka ut revisionen till att omfatta även årlig revision av sådana organ som har tagit emot statliga bidrag med redovisningsskyldighet m.m., har denna fråga inte närmare behandlats av utredningen. Utformningen av en sådan bestämmelse är inte heller, som Riksrevisionsverket har framhållit, helt okomplicerad mot bakgrund av att regeringen inte får lägga uppdrag på Riksrevisionen. För det fall behov finns av en sådan utvidgning bör, mot bakgrund av vad som nu sagts, frågan utredas i särskild ordning.

#### **5.4.7 Granskningen av arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen**

<b>Regeringens förslag:</b> Riksrevisionen får utföra effektivitetsrevision av arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen.
--

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslogs även att Riksrevisionen får rätt att hos en arbetslöshetskassa genomföra effektivitetsrevision av aktivitetsstödet för det fall handläggningen av detta stöd flyttas över till arbetslöshetskassorna.

**Remissinstanserna:** *Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation* avstyrker förslaget. Den huvudsakliga invändning som framförs är att behovet av granskning blir tillgodosett genom den nya tillsynsmyndighet som kommer att inrättas för arbetslöshetskassorna. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

**Bakgrund:** Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor vilka har ställning som privata organ åt vilka förvaltningsuppgift överlämnats med stöd av 11 kap. 6 § regeringsformen. Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. I lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor finns bestämmelser om kassornas verksamhet.

I 78–81 §§ lagen om arbetslöshetskassor finns bestämmelser om årlig revision av arbetslöshetskassorna. Av bestämmelserna framgår bl.a. att en arbetslöshetskassa skall ha minst två revisorer, varav minst en skall vara auktoriserad eller godkänd revisor. Vidare framgår att revisorerna skall, i den omfattning som följer av god revisionsred, granska arbetslöshetskassans årsredovisning och räkenskaper samt styrelsens och kassaföreståndarens förvaltning.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har i egenskap av tillsynsmyndighet till uppgift att granska arbetslöshetskassornas verksamhet. Tillsynen omfattar de fyra huvudmomenten regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll samt verksamhetsanalys. Verksamhetskontrollen innefattar kontroll och uppföljning av exempelvis handläggning av enskilda ärenden, administrativa rutiner och personalutbildning. I propositionen Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2001/02:151) föreslås att det inrättas en fristående tillsynsmyndighet som skall överta AMS uppgifter. Någon ändring av tillsynens innehåll och inriktning föreslås inte.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har i propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73) lämnat förslag till de grundlagsändringar som bedömts nödvändiga för den föreslagna reformen av den statliga revisionen. De ändringar som föreslås i 12 kap. 7 § regeringsformen innebär bl.a. att Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av staten. Enligt samma lagrum kan, enligt vad som föreskrivs i lag, Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

Utgångspunkten för regeringens förslag är att effektivitetsrevision av statliga transfereringar bör kunna komma till stånd oberoende av om medlen betalas ut av en statlig myndighet eller av en organisation med privaträttslig ställning. Arbetslöshetsförsäkringen är en del av det offentliga trygghetssystemet. Årligen betalas cirka 25 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning över statsbudgeten, varav drygt 90 procent finansieras med statliga medel. Utbetalning sker årligen till närmare 700 000 personer. Mot denna bakgrund har staten ett starkt intresse av att kunna granska hur dessa medel hanteras av arbetslöshetskassorna.

De fackliga organisationerna och SO har avstyrkt förslaget mot bakgrund av den förstärkta tillsyn som i framtiden kommer att utövas av den nya tillsynsmyndigheten. Att även ge Riksrevisionen rätt att inom ramen för en effektivitetsrevision granska arbetslöshetskassorna medför enligt bl.a. LO att granskningen skulle bli mer svårhanterlig och enligt SO förorsaka gränsdragningsproblem och otydlighet beträffande ansvarsfördelning. Enligt SO utförs de facto redan i dag en effektivitetsrevision genom den tillsyn som AMS bedriver. Såsom AMS påpekar kommer dock förutsättningarna för tillsynsverksamheten inte att påverkas av att Riksrevisionen får granska arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynsmyndigheten utför

inte revision. Visserligen kan tillsynsmyndigheten och Riksrevisionen komma att granska samma områden, men granskningarna sker från olika utgångspunkter. Tillsynen tar sikte på att bl.a. säkerställa en rättssäker handläggning. Revisionen tar sikte på de ekonomiska aspekterna av verksamheten, dvs. om den bedrivs effektivt. Den ena granskningen utesluter således inte den andra utan kompletterar i stället varandra. En ordning med såväl tillsyn som revision tillämpas för övrigt på många andra verksamhetsområden. Exempel från en närliggande verksamhet är Riksförsäkringsverkets tillsyn av de allmänna försäkringskassorna. Ett annat exempel är verksamheter som står under tillsyn av Finansinspektionen. Det förhållande att arbetslöshetskassorna står under tillsyn utgör således inte något skäl att undanta verksamheten från effektivitetsrevision.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser regeringen att Riksrevisionen bör få möjlighet att genomföra effektivitetsrevision av arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen. Det är lämpligt att en särskild bestämmelse om detta tas in i revisionslagen (se 2 § 7 förslaget till revisionslag). Såsom Svea hovrätt påpekar bör även en hänvisning till revisionslagen tas in i lagen om arbetslöshetskassor. Regeringen avser att lämna ett sådant förslag i en kommande proposition i ärendet.

Vissa remissinstanser, t.ex. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, föreslår att Riksrevisionen även bör få rätt att utföra årlig revision av arbetslöshetskassornas verksamhet. Både revisorerna och verket har framhållit att en årlig revision är särskilt angelägen mot bakgrund av att det i betänkandet Utbetalning av aktivitetsstödet (SOU 2001:81) har föreslagits att administrationen av aktivitetsstödet flyttas över från de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen anser att frågan om årlig revision av arbetslöshetskassornas verksamhet bör behandlas i den fortsatta beredningen av administrationen av aktivitetsstödet.

Regeringen återkommer i avsnitt 5.7 till frågor om sekretess vid revision av arbetslöshetskassorna.

## 5.5 Uppgiftsskyldighet m.m.

**Regeringens förslag:** Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen det biträde och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen.

För andra än statliga myndigheter gäller en motsvarande skyldighet beträffande den verksamhet de bedriver och som är föremål för granskning.

Revisorn i ett aktiebolag där staten äger samtliga aktier skall på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till Riksrevisionen.

Revisorn i en stiftelse som får granskas av Riksrevisionen skall på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till Riksrevisionen.

**Regeringen bedömning :** Vad som har framkommit under ärendets beredning ger inte nu anledning till slutsatsen att det behövs några särskilda regler för Riksrevisionens behandling av personuppgifter.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att revisorerna i samtliga aktiebolag som Riksrevisionen får granska genom effektivitetsrevision skall vara skyldiga att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till Riksrevisionen.

**Remissinstanserna:** *Revisorsnämnden* anser att uppgiftsskyldigheten för bolagsledning och revisorer endast bör förekomma när staten äger samtliga aktier i bolaget. *Riksrevisionsverket* anser att den föreslagna upplysningsplikten för revisorer i bolag och stiftelser är ett minimikrav för att Riksrevisionen skall kunna genomföra effektivitetsrevision av den statliga verksamheten i dessa bolag och stiftelser. Riksrevisionsverket anser vidare att Riksrevisionen skall ha samma rätt att inhämta information från kommuner och landsting som de myndigheter som är tillsynsmyndigheter har beträffande verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting. Riksrevisionsverket har även påtalat behovet av en särskild registerlag för Riksrevisionen. *Datainspektionen* instämmer i utredningens påpekande att frågan om en särreglering i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204) vad gäller Riksrevisionens verksamhet hade varit förtjänt av närmare analys. Eftersom några sådana regler för närvarande inte finns för den nuvarande revisionsverksamheten anser dock inspektionen att detta inte är en nödvändig förutsättning för förslagets genomförande.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** För att Riksrevisionens granskning skall kunna bedrivas effektivt är det viktigt att Riksrevisionen ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sin granskning. Riksrevisionen måste därför ha rätt att få tillgång till det granskningsunderlag den behöver. Det måste således föreligga en skyldighet för i första hand dem som granskas att ge Riksrevisionen sådant underlag. En sådan skyldighet finns i dag gentemot Riksdagens revisorer i 2 och 3 §§ lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. (se även 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen) och gentemot Riksrevisionsverket i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser och i 8 § förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

Skyldigheten att biträda Riksrevisionen och lämna upplysningar och handlingar till myndigheten bör givetvis gälla för den som granskningen avser. I likhet med vad som gäller gentemot Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket i dag bör samverkans- och uppgiftsskyldigheten för statliga myndigheter gälla oavsett om uppgifterna avser granskning av den myndighet som lämnar uppgifterna eller inte. För andra än statliga myndigheter bör denna skyldighet endast gälla beträffande den verksamhet de bedriver och som är föremål för granskning. Samverkans- och uppgiftsskyldigheten bör införas i revisionslagen (se 8 § förslaget till revisionslag). Frågor om sekretess behandlas i avsnitt 5.7.

Behovet av en formell uppgiftsskyldighet gäller givetvis oberoende av om granskningen avser ett enskilt organ eller en myndighet. Genom att

Riksrevisionens granskningsmandat föreslagits omfatta arbetslöshetskassorna handläggning av arbetslöshetsersättningen (se avsnitt 5.4.7) blir även kassorna skyldiga att lämna Riksrevisionen de uppgifter och upplysningar som behövs för granskningen av kassornas handläggning av denna ersättning. När det gäller aktiebolag och stiftelser aktualiserar uppgiftsskyldigheten särskilda frågor, vilka behandlas nedan.

Riksrevisionsverket har föreslagit att uppgiftsskyldigheten för kommuner och landsting utvidgas i det avseendet att Riksrevisionsverket får samma rätt att inhämta information från kommuner och landsting beträffande en viss verksamhet som tillsynsmyndigheter har. Verket har som exempel nämnt regleringen bl.a. i lagen (2000:625) om arbetsmarknads-politiska program. Frågan om en sådan utvidgning av uppgiftsskyldigheten som Riksrevisionsverket föreslår är alltför omfattande för att regeringen utan föregående utredning skall kunna ta ställning till den i detta lagstiftningsärendet.

I 3 § andra stycket lagen om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. finns ett undantag från uppgiftsskyldigheten för utländsk institution eller sammanslutning som har tagit emot bistånd för internationellt ändamål. Eftersom bestämmelsen inte längre fyller någon funktion bör den inte överföras till revisionslagen.

### *Uppgiftsskyldigheten för aktiebolag*

Revisorsnämnden har föreslagit att uppgiftsskyldigheten för ledningen i aktiebolag endast bör gälla om staten äger samtliga aktier i bolaget. En sådan ordning skulle dock innebära en inskränkning i förhållande till vad som gäller i dag vid Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag (se 2 § lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser).

Det skäl som främst talar mot att ålägga granskade aktiebolag en generell uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen är att det skulle kunna påverka bolagens förutsättningar att konkurrera under samma kommersiella villkor som andra bolag.

Effektivitetsrevisionen kommer, i likhet med vad som gällt för Riksdagens revisorer, att vara inriktad på statsfinansiella och förvaltningsekonomiska förhållanden samt inte minst på samhällspolitiskt motiverade statliga insatser i allmänhet och deras samlade effekter i stort (se förslaget till 6 § revisionslagen). Revisionen skall givetvis, på motsvarande sätt som Riksrevisionsverkets, även syfta till att upprätthålla en fortlöpande revisionell kontroll över all statlig och statsunderstödd verksamhet som är väsentlig ur ekonomisk synpunkt (jfr Ds C 1986:5 s. 175 och prop. 1986/87:99 s. 46–49). Den sedvanliga årliga revisionen av bolagens redovisning och förvaltning får emellertid anses ske på ett tillfredsställande sätt genom den revision som skall ske enligt aktiebolagslagen.

Genom ställningstagandet att den statliga revisionen skall omfatta även den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag har lagstiftaren gjort bedömningen att den granskning som sker vid statlig revision inte riskerar att skada bolagens affärsverksamhet. Uppgifter om bolagens affärs- eller driftförhållanden som förs över till Riksrevisionen får ett

långtgående sekretesskydd där genom reglerna i 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen.

Ett annat skäl, som Revisorsnämnden har varit inne på, mot att införa en formell uppgiftsskyldighet för bolagsledningen är att det skulle kunna strida mot den aktiebolagsrättsliga likhetsprincipen. Denna allmänna princip kommer primärt till uttryck i 3 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385). I bestämmelsen föreskrivs att det med varje aktie skall följa samma rättigheter och skyldigheter, om inte annat följer av lagen eller har angetts i bolagsordningen.

Principerna och reglerna om aktieägares lika rätt och bolagsledningens vårdnadsplikt avser endast bolagsorganens handlande och inte åtgärder av lagstiftaren. Avvikelser från principerna och reglerna kan därför medges i lag (jfr prop. 1973:93 s. 137).

Möjligheterna för den statliga revisionen att få insyn i och information om den granskade verksamheten bör inte vara beroende av i vilken form verksamheten bedrivs. En allt större del av den statliga verksamheten har kommit att bedrivas i form av bolag. De nuvarande sekretessreglerna ger omfattande möjligheter att skydda uppgifter rörande granskade bolags affärsverksamhet. Regeringen anser därför att en uppgiftsskyldighet motsvarande den som i dag gäller för aktiebolag som får granskas av Riksrevisionsverket bör tas in i revisionslagen. Vid denna bedömning är det givetvis av betydelse att uppgifterna skall lämnas till en revisionsmyndighet och inte till staten i egenskap av aktieägare.

Det sagda innebär att bolagsledningen i aktiebolag som får granskas av Riksrevisionen skall vara skyldig att lämna Riksrevisionen det biträde och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen av bolaget.

#### *Uppgiftsskyldigheten för stiftelser*

Även för stiftelser kan det finnas ett behov av att skydda verksamheten från insyn. Mot bakgrund av vad som har anförts beträffande aktiebolag anser regeringen emellertid att även en stiftelse bör vara skyldig att lämna det biträde och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen av stiftelsen.

#### *Revisorernas uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen*

Frågan är om det därutöver, som utredningen föreslagit, bör införas en uppgiftsskyldighet för revisorer i statliga bolag och stiftelser gentemot Riksrevisionen. Revisorsnämnden är av den mening att en sådan uppgiftsskyldighet endast bör gälla för revisorer i aktiebolag i vilka staten äger samtliga aktier i bolaget.

För revisorer gäller, som utredningen närmare beskrivit (betänkandet s. 85–89) en lagreglerad tystnadsplikt. Enligt 10 kap. 37 § aktiebolagslagen får revisorn i ett aktiebolag således inte till aktieägare eller utomstående obehörigen lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som han får kännedom om när han fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget. En motsvarande tystnadsplikt finns för revisorer i stiftelser enligt 4 kap. 15 § stiftelselagen

(1994:1220). En allmän bestämmelse om tystnadsplikt för revisorer finns även i 26 § revisorslagen (2001:883).

En uppgiftsskyldighet för revisorer föreligger dock redan i dag i förhållande till t.ex. konkursförvaltare, förundersökningsledare, Finansinspektionen och de förtroendevalda revisorerna i kommuner eller landsting (se betänkandet s. 98–102). Uppgiftsskyldigheten medför att revisorer kan lämna ut uppgift utan hinder av tystnadsplikten (jfr prop. 1995/96:173 s. 114).

En möjlighet för Riksrevisionen att, som ett komplement till bolagsledningens uppgiftsskyldighet, få del av relevanta uppgifter även från revisorer i de bolag och stiftelser som Riksrevisionen får granska skulle givetvis innebära att granskningen ytterligare kunde effektiviseras. Med hänsyn till revisorns roll som aktiebolagets förtroendeman skulle en sådan uppgiftsskyldighet emellertid kunna förorsaka att ledningens och minoritetsägarnas förtroende för revisorn skadas.

Det förhållandet att tystnadsplikten genombrutits för revisorer i bolag där kommun eller landsting har ett bestämmande inflytande kan inte tas till intäkt för att det är lämpligt att genombryta tystnadsplikten för revisorer i alla statliga bolag. De statliga bolagen bedriver många slags verksamheter. I det avseendet skiljer sig dessa statliga bolag från de kommunalägda och landstingsägda bolagen eftersom sistnämnda slag av bolag endast bedriver kommunal verksamhet. En annan viktig skillnad är att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess inte är tillämpliga för flertalet statliga bolag. Dessa regler gäller däremot i de kommunalägda och landstingsägda bolag där revisorerna är uppgiftsskyldiga gentemot kommunen respektive landstinget.

En lämplig avvägning mellan intresset av offentlig insyn i de aktiebolag som är föremål för statlig revision och behovet av att upprätthålla ledningens och ägarnas förtroende för bolagets revisor kan, enligt regeringens mening, uppnås om uppgiftsskyldigheten för revisorer begränsas till att gälla aktiebolag i vilka staten äger samtliga aktier.

För stiftelser finns inte samma hinder mot en generell lagstiftning. I stiftelser bör därför en uppgiftsskyldighet åvila samtliga revisorer.

Uppgiftsskyldigheten bör gälla generellt för samtliga revisorer i det helägda aktiebolaget respektive stiftelsen. En sådan lösning överensstämmer med den uppgiftsskyldighet som gäller gentemot exempelvis Finansinspektionen enligt 3 kap. 8 a § och 9 kap. 17 § bankrörelselagen (1987:617) och de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting enligt 10 kap. 42 § tredje stycket aktiebolagslagen respektive 4 kap. 15 § fjärde stycket stiftelselagen. Uppgiftsskyldigheten kan vidare antingen utformas så att den generellt gäller de uppgifter som Riksrevisionen behöver i sin verksamhet eller också så att den gäller vissa i lag specificerade uppgifter. I likhet med utredningen gör regeringen bedömningen att revisorn bör vara skyldig att lämna samtliga uppgifter som behövs för Riksrevisionens granskning. Härigenom undviks konflikter om vad uppgiftsskyldigheten omfattar. Uppgiftsskyldigheten bör tas in i 10 kap. 42 § aktiebolagslagen och 4 kap. 15 § stiftelselagen.



## Behandling av personuppgifter

Skyldigheten att tillhandahålla uppgifter omfattar alla uppgifter oavsett vilket medium som bär uppgifterna. Det innebär således att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling. I dag gäller en särskild reglering för Riksrevisionsverkets granskning av redovisningssystem. Därvid gäller för myndigheter under regeringen som är bokföringsskyldiga enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring att de är skyldiga att tillgodose av Riksrevisionsverket specificerade krav på tillgång till data i redovisningssystem (se 4 § förordningen [1994:1261] om statliga myndigheters redovisningssystem). Med redovisningssystem avses enligt 2 § sistnämnda förordning ett system baserat på automatisk databehandling för bokföring enligt förordningen om myndigheters bokföring. Några sådana särregler behövs inte med den föreslagna bestämmelsen i 8 § revisionslagen om samverkans- och uppgiftsskyldighet för den som granskas.

Vad som har framkommit under ärendets beredning ger inte nu anledning till slutsatsen att det behövs några särskilda regler för Riksrevisionens behandling av personuppgifter.

## 5.6 Vite

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen får vid vite förelägga den som har tagit emot statsmedel som stöd till viss verksamhet att fullgöra sin skyldighet att på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskning av verksamheten. Detta gäller dock inte kommuner och landsting.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Statskontoret* och *Riksrevisionsverket* ifrågasätter undantaget för kommuner och landsting. Det får visserligen förutsättas att kommuner och landsting lämnar begärda uppgifter, men om det i något fall inte skulle ske, anser Statskontoret, att det bör finnas en sanktionsmöjlighet.

**Skälen för regeringens förslag:** I dag har Riksdagens revisorer en möjlighet att, med stöd av 3 § lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m., vid vite förelägga den som tagit emot statsmedel som bistånd till viss verksamhet att tillhandahålla riksdagens revisorer de handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen av verksamheten. Undantag gäller dock för kommuner. Regeringen delar utredningens bedömning att Riksrevisionen bör ha motsvarande möjligheter att vid vite förelägga den som tagit emot statsmedel att fullgöra sin samverkans- och uppgiftsskyldighet enligt förslaget till 8 § revisionslagen. En sådan möjlighet bör därför tas in i revisionslagen (se 9 § förslaget till revisionslag).

Det har inte framkommit något behov av att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen om vitesförelägganden till att

avse även kommuner och landsting. Något sådant förslag läggs därför inte fram här. I enlighet med den nuvarande regleringen bör kommuner därför även fortsättningsvis vara undantagna från bestämmelsen om vitesföreläggande. För tydlighetens skull bör anges att undantaget även avser landsting.

## 5.7 Sekretess

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen skall ha samma möjligheter som Riksrevisionsverket har i dag att sekretessbelägga uppgifter i vissa undersökningar av hänsyn till den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden. Bestämmelser som finns i förordning skall därför tas in i lag.

**Regeringens bedömning:** Någon ytterligare sekretess utöver den som i dag gäller vid revision bör inte införas.

**Riksdagens riktlinjer:** Av riksdagens beslut följer att revisionsrapporterna skall offentliggöras efter det att de undertecknats av ansvarig riksrevisor eller – om det följer av arbetsordningen – ansvarig avdelnings- eller enhetschef. Frågan om behovet av en särskild sekretessreglering har inte berörts.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 193 och 194). Utredningen har dock föreslagit en något annorlunda utformning av bestämmelsen om sekretess vid granskning av enskilda som mottagit statsmedel (8 kap. 28 §, betänkandet s. 37).

**Promemorians bedömning:** Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens (s. 15 och 16).

**Remissinstanserna (utredningen):** *Svea hovrätt* anser att den av utredningen föreslagna sekretessregleringen på ett viktigt sätt manifesterar riksrevisorernas oberoende ställning i förhållande till styrelsen genom att resultatet av riksrevisorernas arbete kommer att vara offentligt innan styrelsen tagit ställning till frågan om förslag eller redogörelse skall lämnas till riksdagen eller inte. *Riksrevisionsverket* föreslår att det införs en särskild sekretessbestämmelse som innebär att sekretess gäller under pågående granskning, om det är nödvändigt för att säkerställa att revisionsprocessen inte skadas eller revisionens syfte motverkas.

**Remissinstanserna (promemorian):** *Riksdagens ombudsmän* ifrågasätter om alla de handlingar som Riksrevisionen behöver ha tillgång till i sin granskning av arbetslöshetskassorna omfattas av den handlingsoffentlighet och sekretess som gäller för kassorna från och med den 1 juli 2002.

**Bakgrund:** Reglerna om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar gäller i Riksrevisionens verksamhet. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar finns i sekretesslagen (1980:100). De sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det allmänna revisionsverksamhet är i första hand följande.

Enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för bl.a. revision som myndighet

har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess hos en myndighet bl.a. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening eller stiftelse som driver affärsverksamhet vari det allmänna genom myndigheten bedriver revision. Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver det i statliga myndigheters verksamhet som består i bl.a. tillsyn för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter i 2 § sekretessförordningen (1980:657) och bilagan till förordningen. Enligt punkt 19 i bilagan till sekretessförordningen gäller sådan sekretess i tillsyn som utövas av Riksrevisionsverket och som avser hur statsbidrag används av enskilda mottagare. Sekretess enligt 8 kap. 10 § sekretesslagen gäller hos myndighet bl.a. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten bedriver revision. Enligt 9 kap. 4 sekretesslagen gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 3 § sekretessförordningen. Riksrevisionsverket har erhållit sådan sekretess för två kartläggningar, en av omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär och en av datorrelaterade brott och datormissbruk.

Bestämmelserna i 13 kap. sekretesslagen reglerar överföring av sekretess i vissa fall från en viss verksamhet till en annan, s.k. sekundär sekretess. Enligt 13 kap. 1 § sekretesslagen gäller att om en myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision från en annan myndighet erhåller en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Sekretess gäller för såväl uppgifter som inhämtas från den kontrollerade myndigheten som för uppgifter som inom ramen för uppdraget inhämtas från någon annan myndighet än den som är föremål för tillsyn eller revision.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som framgår ovan, och som närmare beskrivs av utredningen (betänkandet s. 92–98), finns ett mycket stort antal sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det allmännas revisionsverksamhet. Det förhållandet att Riksrevisionen blir en myndighet under riksdagen medför i sig inte att behovet av sekretess ökar eller minskar i förhållande till vad som gäller i dag. Riksrevisionen kan dock inte för sina revisioner vara beroende av att regeringen föreskriver behövliga sekretessbestämmelser. Bestämmelser som täcker in de möjligheter till sekretess som i dag finns med stöd av sekretessförordningen bör därför tas in i sekretesslagen (se förslag till 8 kap. 28 § och 9 kap. 4 § sekretesslagen). Frågan är om det utöver detta finns behov av ytterligare sekretessbestämmelser.

### *Behovet av ytterligare sekretess*

Riksrevisionsverket anser att det finns behov av en särskild bestämmelse som reglerar sekretess under pågående granskning. Syftet med sekretessen skall, enligt verket, vara att säkerställa att revisionsprocessen inte skadas eller att revisionens syfte motverkas. Verket har upplyst att en sådan bestämmelse har införts för den norska Riksrevisjonen.

Enligt Riksrevisionsverket finns det behov av att sekretessbelägga bl.a. uppgifter rörande granskningens inriktning, vidtagna åtgärder, uppställda hypoteser och företagna analyser i granskningsärendet. Verket har under hand upplyst att det t.ex. finns behov av att hemlighålla vilka handlingar och upplysningar som inhämtats från den granskade och andra. Förutsättningarna för att bedriva revision undanröjs om revisionsmyndigheten under pågående granskning måste lämna ut uppgifter till en granskad myndighet, om t.ex. misstanke att en befattningshavare sysslar med oegentligheter eller att beslutsunderlag saknas. Enligt Riksrevisionsverket finns det dessutom behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter från intervjuer av tjänstemän anställda hos den som granskas. Det har inträffat att en granskad myndighet begärt att hos Riksrevisionsverket få ta del av intervjuanteckningar under pågående granskning och möjligheterna att i framtiden få information genom intervjuer äventyras, enligt verket, om uppgifter från intervjuer måste avslöjas.

Utgångspunkten bör, enligt regeringens uppfattning, vara att Riksrevisionens granskningsverksamhet – i likhet med vad som gäller för exempelvis den tillsyn som bedrivs av Riksdagens ombudsmän – skall präglas av en stor öppenhet (jfr prop 1979:80 del A s. 297, bet. 1979/80:KU37, rskr. 1979/89:179). Det krävs därför starka skäl för att insynen i Riksrevisionens granskning skall begränsas i förhållande till vad som gäller för Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer i dag.

Det finns självfallet inte något behov av att hos Riksrevisionen sekretesskydda uppgifter som inte omfattas av sekretess i den granskade verksamheten, t.ex. uppgifter ur myndigheternas redovisning. Genom reglerna om överföring av sekretess blir vidare inhämtade uppgifter om en myndighets verksamhet sekretesskyddade även hos Riksrevisionen, i den mån dessa uppgifter omfattas av sekretess hos den granskade myndigheten. Vid revision gäller sekretess för uppgifter i bearbetningar eller sammanställningar som Riksrevisionen företar och som rör det allmännas affärsverksamhet eller enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt vad som närmare angetts ovan (se 6 kap. 1 §, 8 kap. 6 och 10 §§ och 9 kap. 4 § sekretesslagen).

Handlingar som utarbetats rörande granskningens inriktning, vidtagna åtgärder, uppställda hypoteser och företagna analyser i granskningsärendet och handlingar som utarbetats med anledning av intervjuer med anställda blir allmänna och eventuellt offentliga först när granskningsärendet avslutats. Granskningsärendet avslutas genom att granskningsrapporten upprättas. Utkast eller koncept till beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling eller minnesanteckningar blir inte allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller omhändertags för arkivering.

Enskilda har endast rätt att ta del av offentliga uppgifter i allmänna handlingar. Myndigheter och därmed jämställda organ har däremot rätt att, med stöd av 15 kap. 5 § sekretesslagen, ta del av uppgift hos en annan myndighet oavsett om uppgiften förekommer i en allmän handling eller inte, om hinder inte föreligger på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Den nämnda bestämmelsen kan ses som en precisering av den allmänna samarbetskyldighet som gäller mellan myndigheter enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223), (jfr Sekretesslagen, En kommentar, Regner m.fl. s. 15:5). Sistnämnda bestämmelse lagfäster den sedan gammalt vedertagna principen att myndigheterna skall biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån. Tidigare kom principen till uttryck i 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen" (47 §). Bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen har således tillkommit för att effektivisera myndigheternas arbete. Tanken har inte varit att den skall kunna åberopas av en myndighet i syfte att sabotera en annan myndighets arbete. Det måste därför förutsättas att granskade myndigheter inte åberopar 15 kap. 5 § sekretesslagen för att få del av uppgifter som rör en av Riksrevisionen pågående granskning av myndigheten.

Riksrevisionsverket har när det gäller behovet av sekretess under pågående granskning gjort en jämförelse med sekretessregleringen för skatteförvaltningen. Hos skattemyndigheterna gäller sekretess enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen för pågående granskningar som skattemyndigheterna genomför för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten. Bestämmelsen är tillämplig även hos kronofogdemyndigheterna. Sekretessen i den nämnda bestämmelsen riktar sig primärt mot den som utredningen avser. Ett motsvarande sekretesskydd har nyligen införts i 4 kap. 4 § sekretesslagen beträffande utredningar hos Konkurrensverket av vissa överträdelser enligt konkurrenslagstiftningen (SFS 2002:111). Även den bestämmelsen riktar sig primärt mot den som granskningen avser även om sekretesskyddet är avsett att gälla även mot tredje man.

I såväl skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas som Konkurrensverkets utredningar är sekretessen nödvändig för att säkerställa en effektiv handläggning. Tanken bakom sekretessen i nämnda bestämmelser är att förhindra att den som granskningen avser saboterar utredningen eller omintetgör resultaten av den genom att begära att få tillgång till uppgifter under pågående granskning. Ett offentliggörande skulle i dessa utredningar kunna medföra att sanktioner inte kan åläggas den enskilde (jfr Ds Ju 1977:11 del 2 s 314, prop. 1979/80:2 del A s. 138 och 139, bet. 1979/80:KU37, rskr. 1979/89:179 och prop. 2001/02:69 s. 13, bet. 2001/02:NU11, rskr. 2001/02:171).

Riksrevisionsverket har under hand upplyst att syftet med sekretess under pågående granskningar hos Riksrevisionen skulle vara att förhindra dels att den som granskas får insyn i hur granskningen bedrivs, dels att allmänheten får sådan insyn.

Riksrevisionens utredningar skiljer sig emellertid från skattemyndigheternas, kronofogdemyndigheternas och Konkurrensverkets utredningar i det väsentliga avseendet att Riksrevisionens utredningar inte kan leda till något ingripande mot den som granskas. I Riksdagens ombudsmäns tillsynsverksamhet har verksamheten skyddats

från insyn endast när ombudsman i egenskap av åklagare bedriver förundersökning. I den övriga tillsynsverksamhet finns en sekretessreglering som till sitt innehåll motsvarar den som gäller för revisionsmyndigheterna i dag (11 kap. 4 § sekretesslagen). En sekretessbestämmelse som syftar till att förhindra insyn i hur granskningen bedrivs skulle således utgöra en nyhet inte bara på det revisionella området utan också när det gäller tillsyn över myndigheter.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det inte finns tillräckliga skäl att införa en bestämmelse om sekretess under pågående granskning. Skulle det emellertid visa sig att ett starkt praktiskt behov av en sådan bestämmelse finns får frågan övervägas på nytt.

#### *Granskningen av arbetslöshetskassorna*

Som närmare utvecklats i avsnitt 5.4.7 föreslås att Riksrevisionens effektivitetsrevision även skall avse arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättningen. Riksdagens ombudsmän har i sitt remissyttrande ställt sig tveksam till om alla de handlingar som Riksrevisionen behöver ha tillgång till i sin granskning av arbetslöshetskassorna omfattas av den handlingsoffentlighet och sekretess som gäller hos arbetslöshetskassorna från och med den 1 juli 2002.

Arbetslöshetskassornas skyldighet att lämna ut uppgifter gäller endast vid handläggningen av arbetslöshetsersättning. Enligt förslaget till 8 § revisionslagen skall den som granskas på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen (se avsnitt 5.5). Bestämmelsen innehåller en sådan uppgiftsskyldighet som innebär att arbetslöshetskassorna är skyldiga att, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter rörande handläggningen av arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna kommer inte att bli skyldiga att lämna ut andra uppgifter än de som rör handläggningen av arbetslöshetsersättningen. Till exempel medlemskapsärenden kommer inte att omfattas av uppgiftsskyldigheten. De uppgifter som rör ärenden om arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassorna blir skyldiga att lämna ut till Riksrevisionen omfattas av sekretess enligt 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen från och med den 1 juli 2002 (SFS 2001:1149). Denna sekretess överförs till Riksrevisionen med stöd av den nämnda bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen. Om arbetslöshetskassan lämnar ut andra uppgifter blir dessa uppgifter offentliga när de kommer in till Riksrevisionen. Det är arbetslöshetskassan som avgör vilka uppgifter – utöver de som omfattas av uppgiftsskyldigheten – som den vill lämna ut till Riksrevisionen. Mot denna bakgrund anser regeringen det inte nödvändigt att nu införa någon ytterligare sekretessbestämmelse till följd av att Riksrevisionens granskning utvidgas till att omfatta även arbetslöshetskassorna.

#### *Sekretess för uppgifter hos statliga aktieföretag och stiftelser*

Bestämmelserna i 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen infördes i samband med att granskningsområdet för Riksrevisionsverket och

Riksdagens revisorer utvidgades till att omfatta statliga aktiebolag och stiftelser och en uppgiftsskyldighet infördes för dessa bolag och stiftelser gentemot Riksrevisionsverket (SFS 1987:520). Då det kommer att vara fråga om samma typ av uppgifter som revisorerna i bolagen och stiftelserna skall vara skyldiga att lämna ut till Riksrevisionen gör regeringen bedömningen att det inte behövs någon ändring av sekretessregleringen med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för revisorer i statliga aktiebolag och stiftelser (se avsnitt 5.5).

Uppgifter rörande aktiebolagens och stiftelsernas angelägenheter blir offentliga om de tas in i granskningsrapporterna, revisionsberättelserna eller den årliga rapporten eftersom någon sekretess inte gäller för besluten.

#### *Uppgiftslämnande till styrelsen*

Riksrevisorerna skall löpande för styrelsen redovisa hur väl granskningsplanerna följs och föredra läget i de principiellt viktigaste granskningarna. Styrelsen skall dock inte delta i själva granskningsprocessen. Det torde därför inte bli aktuellt att lämna sekretessbelagda uppgifter vid föredragningarna inför styrelsen. I den mån styrelseledamöterna ändå tar del av sekretessbelagda uppgifter har även de att iaktta sekretesslagens regler. Det undantag från sekretessen som gäller för uppgifter som riksdagsledamot erhållit under utövandet av sitt uppdrag (se 11 kap. 2 § sekretesslagen) är nämligen inte tillämpligt här eftersom uppdraget som styrelseledamot avser Riksrevisionens verksamhet och inte utgör en del av uppdraget som riksdagsledamot (jfr prop. 1973:90 s. 266 f. och prop. 1979/80:2 del A s. 294 och 295, jfr även prop. 1986/87:99 s. 50 och 51). Det överensstämmer med vad som gäller i dag för Riksdagens revisorer.

## 5.8 Internrevision

**Regeringens förslag:** Riksrevisionen får i sin revision anlita den granskade myndighetens internrevision i den utsträckning det är förenligt med god revisionssed.

Innan en myndighet beslutar om revisionsplan för sin internrevision skall den samråda med Riksrevisionen.

**Riksdagens riktlinjer:** Frågan har inte närmare berörts av riksdagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag (betänkandet s. 190 och 191).

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är blandat. Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Andra, såsom *Riksrevisionsverket* och *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)*, avstyrker förslaget. Riksrevisionsverket anser att revisionslagen inte bör reglera relationen mellan Riksrevisionen och myndigheternas internrevision. Sida motsätter sig att Riksrevisionen skall kunna anlita myndighetens internrevision eftersom det kan medföra

oklarhet om ledningen och styrningen av internrevisionen. Några remissinstanser har synpunkter i enskilda delar. *Riksförsäkringsverket* framhåller att det bör förtydligas huruvida Riksrevisionen skall ha rätt eller möjlighet att vid revision anlita myndigheternas internrevision och om Riksrevisionen genom samrådet i formell mening skall utöva tillsyn över internrevisionen. *Kammarkollegiet* föreslår att den från lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. överförda bestämmelsen om internrevisionens inriktning bör sträckas ut till att omfatta all verksamhet som myndigheterna bedriver och inte bara redovisningen

**Bakgrund:** Internrevisionen är myndighetsledningens medel för att värdera den interna kontrollen och styrningen med avseende på effektivitet, ändamålsenlighet och säkerhet. Internrevisionen skall självständigt granska, verifiera och bedöma kvaliteten i den interna kontrollen och styrningen. Den rapporterar till myndighetsledningen. I lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. finns bestämmelser om att statliga myndigheter och allmänna försäkringskassor är skyldiga att själva inrätta intern revision och även samråda i denna fråga med Riksdagens revisorer respektive Riksrevisionsverket.

Enligt den nyss nämnda lagen skall riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken samt Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond var och en svara för sin internrevision. I lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank finns bestämmelser om det ansvar som fullmäktige har för internrevisionen av den egna myndigheten. Motsvarande bestämmelser finns för riksdagens förvaltning i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, för Riksdagens ombudsmän i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i stadgarna (RFS 1988:1) för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Enligt 6 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall internrevisionen för riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter främst inriktas på att bedöma om redovisningen är rättvisande och i enlighet med god redovisningssed. Enligt 7 § fastställer riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond revisionsplan var och en för sin verksamhet efter samråd med Riksdagens revisorer. Enligt 9 § skall den som är revisionsansvarig vid respektive myndighet, när anledning därtill föreligger, omedelbart och direkt till Riksdagens revisorer anmäla förhållanden som framkommit vid eller har samband med internrevisionen.

Förordningen om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. gäller för ett 40-tal myndigheter under regeringen, de allmänna försäkringskassorna och de myndigheter som efter särskilt beslut av regeringen eller av myndigheterna själva inrättat intern revision. Enligt 3 § skall myndigheterna inrätta intern revision som skall ledas av en chef. Internrevisionen skall omfatta all verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Enligt 4 § skall internrevisionen avse en självständig granskning av myndighetens styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. En internrevisor får



utföra andra uppgifter än som nu nämnts endast om det är förenligt med god sed för internrevision och inte hindrar internrevisionen. Enligt 5 § skall myndighetens styrelse besluta om revisionsplan. Planen skall grundas på en inom internrevisionen genomförd analys av risken för väsentliga fel i den granskade verksamheten. Innan beslut fattas om revisionsplan skall samråd ske med Riksrevisionsverket.

Frågor om samverkan mellan internrevisionen och den statliga externa revisionen behandlas också i den av INTOSAI antagna Lima-deklarationen (se även avsnitt 5.2). Enligt deklarationen ingår det i den statliga externa revisionens uppgifter att granska effektiviteten och ändamålsenligheten i internrevisionen hos granskningsobjekten. Bedöms internrevisionen som effektiv, skall den statliga externa revisionen i samverkan med internrevisionen verka för en ändamålsenlig indelning eller fördelning av granskningsuppgifterna mellan de båda revisionsorganen (Part I, Section 3). En i huvudsak likartad reglering för samverkan i revisionen mellan den externa revisorn och internrevisionen gäller även inom den privata sektorn (se FAR:s rekommendation Revisionsprocessen).

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Riksrevisionens samverkan med den granskades internrevision*

De allmänna principer som gäller i dag för samverkan mellan den statliga externa revisionen och myndigheternas internrevision bör framdeles gälla även i förhållande till Riksrevisionen. Det bör således av effektivitetsskäl vara möjligt för Riksrevisionen, i den utsträckning det är förenligt med kravet på god revisions sed, att vid sin revision av myndigheterna kunna samverka med myndigheternas internrevision. En bestämmelse om detta bör tas in i revisionslagen (se 10 § förslaget till revisionslag). En samverkan inom den nu angivna ramen bör inte medföra någon oklarhet om ledningen och styrningen av internrevisionen.

Det uppställda kravet på en oberoende statlig revision innebär emellertid generellt sett att anställda eller personer som på annat sätt är knutna till den granskade myndigheten inte är behöriga att medverka i revisionen av myndigheten (se bestämmelserna om jäv i 11 § förvaltningslagen [1986:223]). För att någon oklarhet inte skall föreligga på den här punkten bör det därför uttryckligen framgå av lag att Riksrevisionen under angivna förutsättningar får anlita den granskade myndighetens internrevision. Det torde förutsätta att endast sådana anställda hos myndigheten som har i uppgift att uteslutande eller huvudsakligen handha myndighetens internrevision kan anlitas, och inga andra. Dessutom bör den ovannämnda generella handlingsregeln framgå av lagen. Regeringens bedömning är att ifrågavarande bestämmelse har sin naturliga plats i revisionslagen.

De närmare formerna för denna samverkan om fördelningen av granskningsuppgifter får avgöras i samråd mellan den granskade myndigheten och Riksrevisionen. Det är således inte fråga om att Riksrevisionen med stöd av ett samrådsförfarande skall kunna anlita

myndigheternas internrevision för uppgifter som ligger utanför internrevisionens verksamhetsplan, utan i vilken utsträckning Riksrevisionen skall kunna förlita sig på internrevisionens granskning av myndigheternas interna styrning och kontroll och hur myndigheterna fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter.

#### *Samråd om internrevisionens revisionsplan*

Föreskrifter om samråd mellan den externa revisionen och internrevisionen om internrevisionens revisionsplan finns i dag i lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och i förordningen om intern revision vid statliga myndigheter. Enligt dessa föreskrifter skall myndighetens ledning innan den beslutar om revisionsplan för internrevisionen samråda med Riksdagens revisorer respektive Riksrevisionsverket. Denna ordning för samråd bör fortsättningsvis gälla gentemot Riksrevisionen. Riksrevisionen kan härigenom bidra till en effektivare internrevision. Samrådet ger också Riksrevisionen möjlighet att bedöma i vilken utsträckning internrevisionens granskningar kan användas vid den externa revisionen. En bestämmelse om samråd bör därför tas in i revisionslagen (se 11 § förslaget till revisionslag). Det är dock den granskade myndigheten som ytterst beslutar om myndighetens revisionsplan för internrevisionen på grundval av en inom myndigheten genomförd analys av risken för väsentliga fel i verksamheten.

Riksrevisionens medverkan i utvecklingen av internrevisionen i staten kommer med regeringens förslag att ske, dels genom iakttagelser, bedömningar och rekommendationer beträffande internrevisionen som Riksrevisionen lämnar i granskningsrapporterna till myndigheterna och regeringen, dels genom samråd om revisionsplanen. Regeringen har i övrigt det yttersta ansvaret för hur internrevisionen i staten utvecklas. De regler om samverkan mellan extern och intern revision som regeringen nu föreslår ändrar således inte denna ansvarsfördelning.

## 5.9 Rapporteringen till riksdagen och regeringen

### 5.9.1 Granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen

**Regeringens förslag:** Granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen och får lämnas till riksdagen i form av förslag och redogörelser. Granskningsrapporter som gäller riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen skall dock inte lämnas till regeringen.

**Riksdagens riktlinjer:** Rapporterna över effektivitetsrevisionen skall expedieras till regeringen och därefter föredras i styrelsen, som skall ta ställning till om rapporterna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till riksdagen. Rapporter som gäller riksdagens egna organ skall inte lämnas till regeringen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 223 och 224). Utredningen har dock föreslagit att granskningsrapporter som gäller riksdagens organ skall lämnas till riksdagens förvaltning.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* anser att vederbörande riksrevisor skall avgöra om en granskningsrapport efter avslutad effektivitetsrevision skall lämnas inte bara till regeringen utan också till riksdagen, medan frågan om eventuella redogörelser eller förslag i anledning av granskningsrapportens innehåll skall vara en angelägenhet för styrelsen. *Riksdagens revisorer* anser att riksdagens förvaltning inte är rätt mottagare av rapporterna från effektivitetsrevisionen. Dessa rapporter bör i första hand lämnas till den eller de myndigheter som är direkt berörda av granskningen, samt givetvis till Riksrevisionens styrelse. Styrelsen har sedan till uppgift att ta ställning till om en sådan rapport, med eventuella kommentarer, skall överlämnas till riksdagen. *Riksrevisionsverket* anser att granskningsrapporter som gäller riksdagens egna organ skall lämnas till riksdagsförvaltningens styrelse.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer att granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen på Riksrevisionens vägnar skall lämnas till regeringen. En bestämmelse med denna innebörd bör tas in i revisionslagen (se 12 § förslaget till revisionslag). Genom denna åtgärd blir rapporterna offentliga. Rapporterna blir dock allmän handling redan vid undertecknandet. Därefter skall rapporterna föredras för Riksrevisionens styrelse som skall ta ställning till om rapporterna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till riksdagen. Enligt riktlinjerna är det således styrelsen som i varje enskilt fall avgör om granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen skall lämnas till riksdagen. Riksdagens ombudsmän har föreslagit att även riksrevisorerna skall kunna lämna dessa rapporter till riksdagen. Regeringen ser emellertid ingen anledning att föreslå någon annan ordning än vad som följer av riksdagens riktlinjer.

Samma rapporteringsförfarande skall också tillämpas för granskningsrapporter som avser riksdagens förvaltning och myndigheter, dock med den skillnaden att rapporterna inte skall lämnas till regeringen. Det nu beskrivna rapporteringsförfarandet för Riksrevisionen bör anges i revisionslagen (se 12 § förslaget till revisionslag).

Det självklara förhållandet att granskningsrapporterna lämnas till den eller de myndigheter som ansvarar för den verksamhet eller fråga som har granskats eller annars berörs av granskningen fordrar ingen särskild reglering.

Den nuvarande regleringen i lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. saknar närmare föreskrifter för Riksdagens revisorers rapportering. Det innebär att granskningsrapporterna som avser riksdagens förvaltning och myndigheter till en början stannar hos Riksdagens revisorer. Resultatet av såväl den effektivitetsinriktade som den redovisningsrevisionellt inriktade granskningarna i övrigt redovisas för riksdagen först i Riksdagens revisorers årsredovisning. Enligt utredningens förslag skulle rapporterna som avser riksdagens förvaltning och myndigheter lämnas till riksdagens förvaltning. Regeringen bedömer dock att varken riksdagens förvaltning eller dess styrelse generellt sett är rätt mottagare

av dessa rapporter. De bör därför inte lämnas dit. Enligt regeringens bedömning finns ingen naturlig mottagare av dessa rapporter.

Den närmare uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna och riksrevisionens styrelse när det gäller Riksrevisionens rapportering till riksdagen och regeringen bör regleras i lagen med instruktion för Riksrevisionen.

### 5.9.2 Revisionsberättelserna över den årliga revisionen

**Regeringens förslag:** Revisionsberättelserna över den årliga revisionen skall lämnas till regeringen. Om delårsrapporter har granskats skall även intyg över dessa lämnas till regeringen. Revisionsberättelser och revisorsintyg som gäller riksdagens förvaltning och myndigheter m.m. skall dock inte lämnas till regeringen. Berättelser om revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall lämnas till riksdagen.

En revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter den dag då myndigheten skall ha lämnat årsredovisning eller, om myndigheten lämnar redovisningen en senare dag, senast en månad efter den dagen.

Ett revisorsintyg skall lämnas senast tre veckor efter den dag myndigheten skall ha lämnat delårsrapport eller, om myndigheten lämnar delårsrapporten en senare dag, senast tre veckor efter den dagen.

**Riksdagens riktlinjer:** Granskningsrapporterna (revisionsberättelserna) över den årliga revisionen skall expedieras direkt till regeringen och kopia sändas till berört fackutskott i riksdagen. Revisionsberättelser som gäller riksdagens egna organ skall inte lämnas till regeringen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (betänkandet s. 224 och 225). Utredningen har dock föreslagit att granskningsrapporter som gäller riksdagens organ skall lämnas till riksdagens förvaltning. Utredningens författningsförslag innehåller inte någon bestämmelse om att Riksrevisionen skall lämna revisionsberättelserna om revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond till riksdagen.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens revisorer* anför att det av utredningens överväganden framgår att någon ändring av lagstiftningen inte är avsedd, utöver vad som följer av att Riksdagens revisorers nuvarande befogenheter tas över av Riksrevisionen, och att det därför bör framgå av bestämmelsen att det är riksdagen, och inte riksdagens förvaltning, som är mottagare av revisionsberättelserna för Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Riksdagens förvaltning är inte heller i andra fall rätt mottagare av den årliga revisionens rapporter. *Riksbanken* förutsätter att revisionsberättelsen om Riksbanken liksom hittills i den interna hanteringen i riksdagen, överlämnas till finansutskottet. *Riksrevisionsverket* anser att revisionsberättelser och revisorsintyg som gäller riksdagens organ skall lämnas till riksdagsförvaltningens styrelse.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer att revisionsberättelserna över den årliga revisionen skall lämnas till

regeringen. En bestämmelse med denna innebörd föreslås i revisionslagen (se 13 § första stycket förslaget till revisionslag).

Berört fackutskott i riksdagen skall enligt riksdagens riktlinjer få en kopia av revisionsberättelserna. Någon författningsreglering av detta anses inte nödvändig.

Riksdagens riktlinjer berör inte närmare förfarandet kring granskningen av myndigheternas delårsrapporter. Enligt regeringens mening bör även resultatet av granskningen av dessa rapporter rapporteras till regeringen. Så sker i dag beträffande Riksrevisionsverkets granskning av myndigheternas delårsrapporter. Regeringen föreslår därför att motsvarande rapporteringsrutiner som gäller för revisionsberättelserna skall gälla även för intyg över granskningarna av delårsrapporterna (se 13 § första stycket förslaget till revisionslag).

Revisionsberättelser som gäller riksdagens egna organ skall givetvis inte sändas till regeringen. Enligt lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall berättelserna över revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumfond avges som en redogörelse till riksdagen. Såsom Riksdagens revisorer föreslagit bör det gälla även för Riksrevisionen (se 13 § första stycket förslaget till revisionslag).

Med den fördelning av uppgifter mellan riksrevisorerna och styrelsen i Riksrevisionen som anges i riksdagens riktlinjer skall styrelsen svara för denna uppgift genom att överlämna berättelserna som en redogörelse eller ett förslag till riksdagen. En reglering av detta bör tas in i lagen med instruktion för Riksrevisionen, som kommer att behandlas i den proposition som avses föreläggas riksdagen.

För Riksrevisionsverkets rapportering gäller enligt 5 § 1 och 3 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket att en revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter den dag då myndigheten skall ha lämnat årsredovisning eller, om myndigheten lämnar redovisningen en senare dag, senast en månad efter den dagen. Ett revisorsintyg skall lämnas senast tre veckor efter den dag myndigheten skall ha lämnat delårsrapport eller, om myndigheten lämnar rapporten en senare dag, senast tre veckor efter den dagen. Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall myndigheterna senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade räkenskapsåret. Det innebär, om tidplanen hålls, att Riksrevisionsverket lämnar revisionsberättelserna till regeringen senast den 22 mars.

Enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och Jubileumsfondens stadgar skall de båda organen varje år före den 15 februari till riksdagen och Riksdagens revisorer avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Enligt lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall Riksdagens revisorer senast den 15 mars avge berättelser till riksdagen över revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Det innebär i praktiken att även dessa revisionsberättelser skall lämnas senast en månad efter den dag då redovisningen har lämnats. För riksdagens förvaltning och myndigheter finns ingen motsvarande bestämmelse.

Enligt regeringens bedömning bör en bestämmelse tas in i revisionslagen om när en revisionsberättelse eller ett revisorsintyg senast

skall ha lämnats. Bestämmelserna bör utformas i enlighet med motsvarande bestämmelse i Riksrevisionsverkets instruktion (se 13 § andra stycket förslaget till revisionslag).

Några bestämmelser om avlämnade av revisionsberättelser finns dock inte i dag beträffande revisionen av riksdagens övriga organ, dvs. i det här fallet riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän. Ett skäl för denna skillnad kan vara att Riksbanken och Jubileumsfonden inte är anslagsfinansierade och – när det gäller Riksbanken – att frågan om ansvarsfrihet enligt nyssnämnda lag prövas av riksdagen. Det innebär dock inte att resultatet av Riksdagens revisorers årliga revision av riksdagens förvaltning och övriga myndigheter under riksdagen inte skulle redovisas för riksdagen. En sådan redovisning lämnas i dag, som nämnts i föregående avsnitt, i Riksdagens revisorers årsredovisning och behandlas av berört utskott i samband med behandlingen av respektive myndighets budget. En naturlig ordning är enligt regeringen att denna redovisning i fortsättningen lämnas i den årliga rapporten (se avsnitt 5.8.3). Utredningen har förslagit att revisionsberättelserna avseende riksdagens egna organ – med undantag för Riksbanken och Jubileumsfonden – skall lämnas av riksrevisorerna till riksdagens förvaltning. Regeringens bedömning är dock som tidigare redovisats när det gäller granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen, att varken riksdagens förvaltning eller dess styrelse generellt sett är rätt mottagare. Dessa granskningsrapporter lämnas till berörd riksdagsmyndighet och stannar i Riksrevisionen om myndighetens styrelse inte aktualiserar granskningsrapporten som ett ärende hos riksdagen.

I 6 § Riksrevisionsverkets instruktion föreskrivs att revisionsberättelse och revisorsintyg skall lämnas till den granskade myndigheten. Enligt regeringens bedömning får förutsättas att så även fortsättningsvis kommer att ske utan att någon uttrycklig författningsbestämmelse behöver tas in i revisionslagen.

### 5.9.3 Den årliga rapporten

**Regeringens förslag:** De principiellt viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen skall samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten skall lämnas till regeringen och riksdagen.

**Riksdagens riktlinjer:** De principiellt viktigaste iakttagelserna vid den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i en årlig rapport. Rapporten skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen, som skall överlämna rapporten till riksdagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens (betänkandet s. 225).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna framför inga invändningar mot utredningens förslag. *Riksrevisionsverket* framhåller betydelsen av att dröjsmål inte uppkommer med avlämnandet av rapporten till riksdagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer endast att det är de principiellt viktigaste iakttagelserna vid den årliga

granskningen av myndigheternas årsredovisningar som skall samlas i den årliga rapporten. Den årliga rapport som Riksrevisionsverket lämnar i dag innehåller dock sammanställningar över såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen. Det gäller också för Riksdagens revisorers årsredovisning. Regeringen har därför utformat bestämmelsen så att den avser båda slagen av granskningar (se 14 § förslaget till revisionslag). Detta är också i linje med finansutskottets yttrande över Riksdagskommitténs förslag till riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen.

Av riksdagens beslut följer vidare att den årliga rapporten efter det att den har beslutats av riksrevisorerna genast lämnas till regeringen och därefter föredras för Riksrevisionens styrelse. Styrelsen skall därefter genom en redogörelse eller ett förslag lämna den till riksdagen. Den närmare uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna och Riksrevisionens styrelse när det gäller Riksrevisionens rapportering till riksdagen och regeringen kommer att framgå av förslaget till lag med instruktion för Riksrevisionen, som regeringen avser att behandla i den proposition som avses föreläggas riksdagen.

#### 5.9.4 Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten

**Regeringens förslag:** Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall lämnas till regeringen och riksdagen. Berättelsen skall lämnas senast en månad efter den dag regeringen lämnar årsredovisningen för staten till riksdagen.

**Riksdagens riktlinjer:** Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen som skall överlämna berättelsen till riksdagen alternativt finansutskottet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens (betänkandet s. 225 och 226). Utredningen har dock inte angivit någon tid för när revisionsberättelsen senast skall lämnas till regeringen och riksdagen.

**Remissinstanserna:** *Ekonomistyrningsverket* pekar på att utredningen inte har behandlat frågor om tidsförhållanden för granskningen och rapporteringen när det gäller revisionen av årsredovisningen för staten. Verket anser att det är viktigt att dessa frågor klaras ut i ett tidigt skede eftersom val av tidpunkt är avgörande för bl.a. det sätt på vilket revisionsarbetet skall bedrivas. *Riksrevisionsverket* framhåller betydelsen av att dröjsmål inte uppkommer med avlämnandet av revisionsberättelsen till riksdagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Av riksdagens riktlinjer följer att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall lämnas till regeringen så snart den har undertecknats av ansvarig riksrevisor. Därefter skall berättelsen enligt riktlinjerna föredras för styrelsen som skall överlämna den till riksdagen alternativt finansutskottet. Mot bakgrund av att det enligt riksdagens riktlinjer är en uppgift för styrelsen att avge redogörelser och förslag till riksdagen med anledning av revisionen av årsredovisningen, föreslår regeringen att

revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten lämnas direkt till riksdagen och inte till finansutskottet. Revisionsberättelsen skall vidare enligt riktlinjerna lämnas till riksdagen oavsett om styrelsen gör någon framställning till riksdagen med anledning av berättelsen.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna ordningen för rapporteringen att Riksrevisionen, genom den riksrevisor som ansvarar för revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten, genast efter undertecknandet av berättelsen lämnar den till regeringen och därefter föredrar den för Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen, genom styrelsen, lämnar sedan revisionsberättelsen med eller utan förslag och kommentarer till riksdagen. Den närmare uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna och Riksrevisionens styrelse när det gäller Riksrevisionens rapportering till riksdagen och regeringen kommer att framgå av förslaget till lag med instruktion för Riksrevisionen, som regeringen avser att behandla i den proposition som avses föreläggas riksdagen.

Det framgår inte av riksdagens riktlinjer när revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten bör lämnas. Utredningen har inte heller närmare berört denna fråga. Enligt 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Enligt regeringens bedömning bör revisionsberättelsen lämnas i nära samband med att årsredovisningen lämnas till riksdagen. Enligt regeringens mening bör berättelsen lämnas senast en månad efter den dag då regeringen skall ha lämnat årsredovisningen till riksdagen (se 15 § förslaget till revisionslag).



## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Reglerna skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

**Skälen för regeringens förslag:** De författningsförslag som läggs fram i denna lagrådsremiss måste träda i kraft den dag Riksrevisionen bildas. Riksdagen har beslutat att myndigheten skall bildas under det första halvåret 2003 (bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119). Något beslut om exakt datum för bildandet har riksdagen ännu inte fattat. Det är alltså i dag inte möjligt att ange datum för när författningsförslagen bör träda i kraft. Regeringen föreslår därför att riksdagen skall besluta att lagändringarna skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

## 7 Kostnader

**Regeringens bedömning:** Några kostnadsberäkningar eller andra konsekvensbeskrivningar av riksdagens principbeslut bör, med hänsyn till ärendets karaktär, inte redovisas.

**Skälen för regeringens bedömning:** I föreliggande lagrådsremiss lämnar regeringen författningsförslag till ett av riksdagen fattat principbeslut för en förändrad revision under riksdagen. Med hänsyn till ärendets karaktär – att utforma ett regelverk utifrån ett av riksdagens fattat principbeslut – har regeringen inte ansett att några särskilda konsekvensbeskrivningar av beslutet behövs.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om revision av statlig verksamhet

#### **Inledande bestämmelse**

##### 1 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

Bestämmelsen innehåller en hänvisning till förslaget till ny lydelse av 12 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2001/02:73) av vilken framgår att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag svara för granskningen av den verksamhet som bedrivs av staten men att granskningen får avse också annan än statlig verksamhet.

Av bestämmelsen i 12 kap. 7 § regeringsformen framgår vidare att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas och hur granskningen skall bedrivas samt bedömer resultaten av sin granskning. Den självständiga ställning som denna bestämmelse ger riksrevisorerna omfattar vad om brukar betecknas det revisionella oberoendets kärna.

#### **Granskningens omfattning**

##### 2 §

I bestämmelsen anges de verksamheter som med stöd av denna lag får granskas från effektivitetssynpunkt. Den närmare inriktningen av denna granskning framgår av 6 §.

Med statlig verksamhet avses en verksamhet som inte direkt behöver vara knuten till en viss myndighet utan kan avse flera myndigheters verksamhet (prop. 1973:90 s. 435). Att verksamhet och myndighet knyts samman i bestämmelsen innebär emellertid inte något annat synsätt på statlig verksamhet än det som det angivna förarbetsuttalandet ger uttryck för. Riksrevisionens granskning kan således inriktas på en verksamhet som bedrivs av en viss myndighet men också på en verksamhet som berör flera myndigheter.

*Punkterna 1–3* motsvarar i sak 2 § första stycket i den nu gällande lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Bestämmelserna har behandlats i avsnitten 5.4.1, 5.4.2 och 5.4.4. Enda skillnaden är att uttrycket ”den statliga verksamheten” i revisorernas instruktion har ersatts av en uppräkningslista av de verksamheter som omfattas. Att den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och

Kungliga Djurgårdens Förvaltning nämns i en egen punkt beror på att dessa inte ingår i den statliga förvaltningsorganisationen. Verksamheten är dock statlig.

*Punkten 4* motsvarar dels 2 § första stycket i nuvarande lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer, dels 1 § första stycket i den nuvarande lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser (jämförd med förordningen [1993:958]) med samma namn. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.5. De bolag som får granskas enligt denna punkt är desamma som får granskas enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer.

*Punkten 5* anger granskningskretsen för stiftelser. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.5. Den motsvarar delvis 2 § första stycket i nuvarande lag med instruktion för Riksdagens revisorer och 1 § första stycket i den nuvarande lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Det i de båda lagarna uppställda villkoret att staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten för att denna skall få granskas har dock ersatts. Förebild är i stället bestämmelserna i 9 kap. 10 § stiftelselagen (1994:1220). Bestämmelsen gör det möjligt för Riksrevisionen att granska verksamheten i samtliga stiftelser som staten medverkat i bildandet av eller som förvaltas av en statlig myndighet. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, som också omfattas av denna punkt, har behandlats särskilt i avsnitt 5.4.3.

*Punkten 6* motsvarar nuvarande 2 § andra stycket i lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och 2 § 3 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.6.

Genom *punkten 7* införs en möjlighet för Riksrevisionen att granska arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen. Bestämmelsen har behandlas i avsnitt 5.4.7. Arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Granskningen kan omfatta handläggning av enskilda ärenden men även frågor som rör hanteringen av det statliga statsbidraget som arbetslöshetskassorna administrerar inom arbetslöshetsförsäkringen. Utanför granskningsområdet faller den del av arbetslöshetskassornas verksamhet som rör det rent privaträttsliga förhållandet mellan arbetslöshetskassan och dess medlemmar, t.ex. medlemskapsärenden. De uppgifter om medlemskap som förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning kommer emellertid att ingå i det underlag som Riksrevisionen får granska.

### 3 §

I bestämmelsen lämnas en uttömmande uppräkningslista av de myndigheter m.fl. vars årsredovisningar och delårsrapporter Riksrevisionen skall granska som årlig revision enligt denna lag. Den närmare inriktningen av denna granskning framgår av 7 §.

*Punkten 1* behandlar årsredovisningen för staten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.1. Regeringens skyldighet att för riksdagen

redovisa hur statens finanser utvecklas genom uppföljning, prognoser och utfall samt redovisning och revision regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

*Punkten 2* motsvarar 1 § lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet, 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och 2 § 4 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.1.

*Punkten 3* motsvarar 2 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.2 och 5.4.3.

*Punkten 4* motsvarar 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.4.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns för myndigheter som lyder under regeringen föreskrifter om redovisningskyldighet. Enligt föreskrifterna skall myndigheterna årligen upprätta och till regeringen lämna årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Årsredovisningen, delårsrapporten och budgetunderlaget skall omfatta all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs. Årsredovisningen skall bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, finansieringsanalys samt noter. Årsredovisningen skall även innehålla en sammanställning över väsentliga uppgifter från resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning, liksom uppgifter om låneram, anslagskredit samt vissa nyckeltal. I årsredovisningen skall även lämnas information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

Enligt 2 § 2 lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen får riksdagsförvaltningen meddela för riksdagen och dess myndigheter, utom Riksbanken, gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter samt föreskrifter för utnyttjande av medel som har anslagits för riksdagen och dess organ. Riksdagsförvaltningen har med stöd av bestämmelsen utfärdat flera föreskrifter. Genom 36 § riksdagsförvaltningens föreskrifter om arbetsordning för riksdagsförvaltningen (RFS 2001:2) har de förordningar, föreskrifter och allmänna råd som gäller för myndigheter under regeringen gjorts tillämpliga – med några undantag – även för riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen har vidare utfärdat föreskrifter som innebär att förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem i allt väsentligt gäller för riksdagens myndigheter, utom Riksbanken (RFS 2001:9, RFS 2001:10, RFS 2001:11).

För Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning tillämpas förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, dock med undantag av föreskrifterna om resultatredovisning (dnr Ju2000/6333/F).

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 2 § 6 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag följer att myndigheter skall lämna delårsrapport avseende de första sex månaderna av ett pågående budgetår. En sådan delårsrapport skall bestå av resultaträkning, balansräkning,

anslagsredovisning, samt prognos för det pågående räkenskapsåret över utfallet på anslag, inkomsttitlar och bemyndiganden samt verksamhetens kostnader och intäkter.

I 2 § 5 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket finns en bestämmelse om att Riksrevisionsverket i anslutning till granskningen av myndigheternas årsredovisning i förekommande fall också skall granska deras sammanställda redovisning. En sådan sammanställd redovisning lämnas i anslutning till en årsredovisning. Bestämmelsen innefattar även den sammanställda redovisningen.

Riksrevisionen skall även granska årsredovisningen m.fl. redovisningshandlingar för andra myndigheter och organ än som nämns i denna paragraf framgår, se kommentaren under 5 §.

#### 4 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.5.

Av *första meningen* följer att Riksrevisionen får utse revisorer i statliga aktiebolag och stiftelser. Bestämmelsen innebär, till skillnad från vad som tidigare har gällt enligt 4 § 2 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket, att Riksrevisionen får utse revisorer utan stöd i bolagsordning eller stiftelseförordnande. För bolagsrevisionen och stiftelserevisionen gäller att den skall utföras av personer med den kompetens som anges i aktiebolagslagen (1975:1385) respektive stiftelselagen (1994:1220), dvs. av Revisorsnämnden auktoriserad eller godkänd revisor (se revisorslagen [2001:883]). Kompetenskraven för bolagsrevisionen följer av EG-rätten (rådets åttonde direktiv 84/253/EEG av den 10 april 1984 grundat på artikel 54.3 g i fördraget, om godkännande av personer som har ansvar för lagstadgad revision av räkenskaper).

Det har inte ansetts nödvändigt att i aktiebolagslagen och stiftelselagen föra in en hänvisning till den här aktuella bestämmelsen. I båda lagarna föreslås dock bestämmelser om en särskild uppgiftsskyldighet för revisorer i bolag där staten äger samtliga aktier och statliga stiftelser gentemot Riksrevisionen, se författningskommentaren till förslagen om ändring i aktiebolagslagen och stiftelselagen.

Av *andra meningen* följer att auktoriserade och godkända revisorer får vara anställda vid Riksrevisionen. En motsvarande bestämmelse finns i 4 § 2 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Av 12 § revisorslagen, som gäller för den som är auktoriserad eller godkänd revisor, följer att han eller hon som regel inte får vara anställd hos någon annan än ett revisionsföretag. Av andra stycket samma paragraf framgår vidare att Revisorsnämnden får medge undantag från anställningsförbudet i första stycket om det finns särskilda skäl. Sådana dispenser har också meddelats för revisorer anställda vid Riksrevisionsverket. Att revisorn enligt den föreslagna bestämmelsen får vara anställd vid Riksrevisionen innebär således inte någon ändring vad gäller förutsättningarna för tillämpningen av dispensregeln i 12 § revisorslagen.

## 5 §

Bestämmelser om ytterligare granskningsuppgifter för Riksrevisionen finns i t.ex. 18 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 2 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

## Granskningens inriktning

### 6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.1.

I *första stycket första meningen* anges vilken inriktning effektivitetsrevisionen skall ha av de verksamheter m.m. som anges i 2 §. Granskningen skall även knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Bestämmelsen motsvarar delvis 3 § första stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Bestämmelsen i *andra meningen* motsvarar 4 § andra stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer.

I *andra stycket* anges att resultatet av granskningen skall redovisas i en särskild granskningsrapport. Det överensstämmer med det rapporteringsförfarande som i dag tillämpas av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket vid effektivitetsrevision, se bl.a. 7 § förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelsen innebär dock inte att varje granskningsärende skall rapporteras. Ett granskningsärende skall givetvis kunna inledas med en förstudie eller annan förberedande undersökning i syfte att pröva om granskningsfrågan är genomförbar utan att ärendet för den skull skall behöva redovisas i en särskild granskningsrapport om granskningen inte fullföljs (se även kommentaren till 7 § om revisionsberättelse).

### 7 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.1.

I *första stycket* anges hur granskningen av årsredovisningen för staten och de myndigheter m.fl. som anges i 3 § skall genomföras. Begreppet god revisionsred i statlig revision motsvarar begreppets innebörd för privat revision. Revisorsorganisationerna FAR och Svenska Revisorssamfundet SRS utfärdar rekommendationer avseende innehållet i god revisionsred. Revisorsnämnden ansvarar för att god revisionsred utvecklas på ett ändamålsenligt sätt (3 § revisorslagen [2001:883]). I det enskilda fallet avgör i sista hand domstol vad som är god revisionsred. Att granskningen skall ske i enlighet med god revisionsred betyder att den får växlande omfattning och innebörd allt efter de granskade myndigheternas och organens skiftande förhållanden och att en anpassning måste ske efter utvecklingen genom teori och praxis i fråga om uppfattningen av granskningens innebörd och omfattning (jfr prop. 1975:103 s. 242).

Bestämmelsen i första stycket motsvarar delvis 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer, 2 § lagen om revision av

Regeringskansliet och 2 § 4 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelsen om att en bedömning också skall ske göras av om ledningens förvaltning inte bara följer tillämpliga föreskrifter utan också särskilda beslut motsvarar 2 § 4 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Med särskilda beslut avses både regeringsbeslut när det gäller myndigheter under regeringen och beslut av riksdagen eller av riksdagsförvaltning när det gäller myndigheter under riksdagen.

Enligt 45 § lagen om statsbudgeten skall bokföringen i staten ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Riksrevisionens uttalande om årsredovisningen för staten begränsas av detta förhållande. Årsredovisning bygger i hög grad på underställda myndigheters årsredovisningar. Någon samlad redovisning av de sakliga resultat som uppnåtts inom olika delar av statens verksamhet ingår inte i årsredovisningen. Granskningen omfattar inte ledningens förvaltning.

Årsredovisningen för staten kan dock innehålla inte bara information som följer av 38 § lagen om statsbudgeten utan också annan information som regeringen bedömer som lämplig att redovisa i detta sammanhang. Riksrevisionens granskning skall dock endast ske i syfte att bedöma om årsredovisningen är upprättad på ett sådant sätt att den ger en rättvisande bild. Om det i årsredovisningen inte har lämnats upplysningar som skall lämnas enligt 38 § lagen om statsbudgeten, skall Riksrevisionen ange detta och om det är möjligt lämna de upplysningar som behövs i sin berättelse. Annan information som lämnas i årsredovisningen, även om denna är av ekonomisk natur, skall inte bli föremål för Riksrevisionens granskning. För att undanröja eventuella oklarheter är det lämpligt att detta förhållande också anges i revisionsberättelsen.

Undantaget för ledningens förvaltning vid granskningen av Regeringskansliet motsvarar i sak 2 § lagen om revision av Regeringskansliet.

Bestämmelsen i *andra stycket* att granskningen efter varje räkenskapsår alltid – vilket förfarande också tillämpas i dag av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket – skall avslutas med en revisionsberättelse och i förekommande fall med ett revisorsintyg motsvarar 5 § förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Något sådant obligatoriskt krav på rapportering för varje granskningsärende har inte föreskrivits för effektivitetsrevisionen (se kommentaren till 6 §).

I *tredje stycket* finns föreskrifter om vad revisionsberättelsen för Riksbanken skall innehålla. Föreskrifterna motsvarar i sak nu gällande lydelse av 3 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. I övrigt beslutar Riksrevisionen om innehållet i revisionsberättelsen och om vad som där skall uttalas med anledning av granskningen.



## **Samverkans- och uppgiftsskyldighet**

### 8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

Bestämmelsen är tillämplig i förhållande till samtliga som granskas. Liknande bestämmelser om biträde finns i 10 kap. 7 § aktiebolagslagen och 18 kap. 24 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Uppgifts- och upplysningsskyldigheten motsvarar i huvudsak vad som föreskrivs i 2 och 3 §§ lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. samt lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser och 8 § förordningen (1988:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelsen innebär en viss utvidgning av den nuvarande uppgiftsskyldigheten för statliga bolag och stiftelser eftersom uppgiftsskyldigheten tidigare endast har gällt för de bolag och stiftelser som granskats av Riksrevisionsverket, men inte för de som granskats av Riksdagens revisorer. I aktiebolagslagen och stiftelselagen föreslås en särskild uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen för revisorer, se författningskommentarerna till 10 kap. 42 § aktiebolagslagen respektive 4 kap. 15 § stiftelselagen.

Skyldigheten gäller även vid förhandsstudier som sker inför en förestående granskning.

I första meningen regleras samverkans- och uppgiftsskyldigheten för statliga myndigheter och i andra meningen samma skyldighet för andra än statliga myndigheter. Andra än statliga myndigheter är endast skyldiga att biträda och lämna uppgifter till Riksrevisionen beträffande den verksamhet de bedriver och som är föremål för granskning.

Skyldigheten att tillhandahålla uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen omfattar alla uppgifter oavsett medium som bär uppgifterna. Det innebär således att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling. Bestämmelsen är en sådan bestämmelse om utlämnande av uppgifter som innebär att Riksrevisionen inte behöver lämna information till de registrerade om utlämnandet skulle avse personuppgifter, se 24 § personuppgiftslagen (1998:204).

## **Vite**

### 9 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6. Enligt bestämmelsen kan Riksrevisionen i vissa fall förelägga vite för fullgörande av en begäran enligt 8 §. I dessa fall skall lagen (1985:206) om viten tillämpas. Bestämmelsen motsvarar i sak 3 § lagen om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

## **Anlitande av biträde**

### 10 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.

Av bestämmelsen framgår att Riksrevisionen får anlita anställda hos den myndighet som granskas. Det innebär inte något undantag från huvudregeln enligt 12 kap. 7 § regeringsformen att revisionen skall bedrivas oberoende i förhållande till den som granskas. Bestämmelsen klargör endast att Riksrevisionen i detta fall inom ramen för god revisionsledning får anlita någon som enligt bestämmelserna om jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:223) inte är behörig att utföra revisionen på myndighetens vägnar (jfr 10 kap. 17 § aktiebolagslagen).

## **Samråd om internrevision**

### 11 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.

Bestämmelsen motsvarar i sak 7 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. samt 5 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Lagen gäller Riksdagens förvaltning, JO, Riksbanken samt Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Nyss nämnda förordning gäller ett 40-tal myndigheter under regeringen, de allmänna försäkringskassorna och de myndigheter under regeringen som efter särskilt beslut av regeringen eller av myndigheterna själva inrättat intern revision.

## **Rapportering till riksdagen och regeringen**

### 12 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.1.

Vid vilken tidpunkt granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen kan av naturliga skäl inte anges i bestämmelsen. Genom att rapporterna undertecknas av ansvariga revisorer inom Riksrevisionen – en riksrevisor eller annan tjänsteman – och genast därefter på Riksrevisionens vägnar lämnas till regeringen ges revisionsrapporten offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet och blir allmän handling. Huruvida Riksrevisionen skall lämna granskningsrapporterna i form av förslag och redogörelser till riksdagen avgörs därefter av Riksrevisionen genom dess styrelse.

Samma förfarande skall också enligt andra meningen tillämpas på granskningsrapporter som avser riksdagens förvaltning och myndigheter, dock med den skillnaden att rapporterna då inte skall lämnas till regeringen. Styrelsen tar ställning till om en sådan rapport skall föranleda förslag eller redogörelse till riksdagen.

## 13 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.2.

Bestämmelsen i *första stycket första meningen* reglerar rapporteringen över den årliga revisionen till regeringen.

I *första stycket andra meningen* regleras rapporteringen över den årliga revisionen av riksdagens förvaltning och myndigheter m.m. Den nuvarande regleringen i lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. saknar – med undantag för revisionsberättelsen över årsredovisningen för Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond som skall lämnas till riksdagen – uttryckliga föreskrifter om till vem och när revisionsberättelsen skall lämnas. Bestämmelsen innefattar de myndigheter m.m. som omfattas av den nu gällande lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 5 § 1 och 3 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Bestämmelser om avgivande av revisionsberättelse över årsredovisningen för staten finns i 15 §.

## 14 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.3.

Bestämmelsen har utformats så att den avser både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Det får förutsättas att det i första hand är ärenden som har avgjorts under det gångna året som samlas i rapporten. Det bör emellertid vara möjligt att i rapporten även kunna redovisa andra ärenden.

## 15 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.4.

Revisionsberättelsen skall lämnas till riksdagen oavsett om styrelsen avser att göra någon framställning till riksdagen med anledning av revisionsberättelsen.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

### 9 kap. 42 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

I paragrafen har införts ett nytt *fjärde stycke*. I det regleras revisorns skyldighet att lämna upplysningar till Riksrevisionen. Skyldigheten gäller endast revisorer i bolag där staten äger samtliga aktier i bolaget och avser endast uppgifter som Riksrevisionen behöver för sin granskning. En motsvarande ändring införs i 4 kap. 15 § stiftelselagen.

## 8.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 8 kap. 28 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

Genom bestämmelsen, som är ny, införs sekretess hos Riksrevisionen motsvarande den sekretessreglering som gäller i dag hos Riksrevisionsverket i ärenden om granskning av hur statsmedel använts, se 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkten 19 i bilagan till sekretessförordningen.

Riksrevisionen, skall överta Riksrevisionsverkets uppgifter såvitt gäller sådana ärenden, se 2 § 6 revisionslagen. Eftersom Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen kan frågan om sekretess i stödärenden inte längre regleras av regeringen.

Genom att uppgifterna inhämtas direkt från den enskilde är regeln om överföring av sekretess i 13 kap. 1 § sekretesslagen inte tillämplig.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är, i enlighet med vad som i regel gäller för sekretess enligt 8 kap. sekretesslagen, begränsad till att gälla i högst 20 år.

Beträffande undantag från meddelarfriheten, se kommentaren till 16 kap. 1 §.

### 9 kap. 4 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

Genom ändringen har det i sekretessbestämmelsen uttryckligen angetts att sekretess gäller i en med statistik jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, såvitt gäller uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Regleringen överensstämmer i sak med den som i dag på grund av regeringens föreskrifter, enligt 9 kap. 4 § jämförd med 3 § 7 sekretessförordningen, gäller hos Riksrevisionsverket.

### 16 kap. 1 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

I paragrafen har bestämmelsen i 8 kap. 28 § första stycket 2 lagts till i uppräknningen av de bestämmelser där meddelarfrihet inte gäller. Tillägget innebär att meddelarfrihet inte gäller för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- eller driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för Riksrevisionens verksamhet. Undantaget överensstämmer med vad som gäller för dessa uppgifter med den nuvarande regleringen, där sekretesskyddet bygger på regeringens föreskrifter med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen.

## 8.4 Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

### **4 kap. 15 §**

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

Ett nytt *femte stycke* har införts. Bestämmelsen reglerar skyldigheten för revisorer i statliga stiftelser att lämna upplysningar till Riksrevisionen och avser endast uppgifter som Riksrevisionen behöver för sin granskning. Se även kommentaren till 10 kap. 42 § aktieföretagslagen.

# Sammanfattning av betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97)

## Bakgrund

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under riksdagen under det första halvåret 2003. Myndigheten skall rapportera till både riksdagen och regeringen. Den ersätter Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksdagsbeslutet innehåller en principmodell för en ny organisation av den statliga revisionen (förs.1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119).

I departementspromemorian (Ds 2001:11) Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen har lagts fram förslag till de ändringar i regeringsformen som bedöms nödvändiga för att den nya myndigheten skall kunna inrättas i enlighet med riksdagens beslut. Avsikten är att en proposition med förslag till ändring i regeringsformen skall föreläggas riksdagen den 6 december i år.

Utredningen om regler om regler för Riksrevisionen har haft till uppgift att lämna förslag till de ytterligare författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet som behövs. Förslagen skall avse regler i riksdagsordningen, i en ny revisionslag samt i en lag med instruktion för myndigheten.

I detta betänkande lämnas de förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet som fordras för att riksdagens beslut skall kunna genomföras. Förslagen läggs fram i form av ändringar i riksdagsordningen, i en lag om revision av statlig verksamhet m.m. samt i en lag med instruktion för Riksrevisionen. Vidare läggs fram ett antal förslag till följdändringar i andra lagar.

## Riksrevisionen

Riksdagens beslut innebär att Riksrevisionen skall ledas av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Utredningen föreslår att mandattiden för en riksrevisor skall vara sju år. Det skall inte vara möjligt att i något fall kunna välja om en riksrevisor. Vid inrättandet av Riksrevisionen skall dock en riksrevisor väljas för sju år, en för fem år och en för tre år. Härigenom undviks att i fortsättningen alla riksrevisorer väljs samtidigt.

Riksrevisionen skall, som huvudregel, företrädas av de tre riksrevisorerna gemensamt. En av dem skall därutöver svara för den administrativa ledningen av myndigheten. Riksdagen skall bestämma vem som skall ha denna uppgift.

Vissa frågor skall alltid beslutas av riksrevisorerna gemensamt. Hit hör frågor om inriktningen av verksamheten, om fördelningen av granskningsområden mellan riksrevisorerna, om granskningsplan och om arbetsordning för myndigheten. Av arbetsordningen skall framgå vilka

uppgifter som skall läggas på den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen. Det skall finnas möjlighet för den riksrevisor som har denna uppgift att lämna över beslutanderätt i administrativa ärenden till en tjänsteman vid myndigheten.

Riksrevisorerna beslutar var för sig vad som skall granskas och hur granskningen skall gå till. Varje riksrevisor fattar själv beslut i sina granskningsärenden. Det gäller både i den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar och effektivitetsrevisionen av den statliga verksamheten. Det skall dock finnas möjlighet för en riksrevisor att lämna över beslutanderätt i granskningsärenden till en tjänsteman vid myndigheten. Enligt riksdagens beslut skall de principiellt viktigaste iakttagelserna från revisionen samlas i en årlig rapport. Utredningen föreslår att den rapporten skall beslutas av riksrevisorerna gemensamt.

Det är förutsatt att det av regeringsformen skall framgå att en riksrevisor får skiljas från uppdraget endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Utredningen föreslår att det i riksdagsordningen tas in regler om vilka krav som skall ställas på den som skall kunna väljas till riksrevisor. En riksrevisor får t.ex. inte vara i konkurs eller underkastad näringsförbud. En riksrevisor får vidare inte ha anställning eller uppdrag som kan påverka hans eller hennes oberoende. I lagen med instruktion för Riksrevisionen har också tagits in bestämmelser om att en riksrevisor är skyldig att till riksdagen anmäla förhållanden som kan antas påverka uppdragets utförande.

Riksdagens beslut innebär också att det vid Riksrevisionen skall finnas en styrelse, som utses av riksdagen. Utredningen föreslår att styrelsen skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva, och lika många suppleanter. Varje parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket skall besätta minst en ordinarie plats i styrelsen. Riksdagen väljer bland ledamöterna en ordförande och en eller flera vice ordförande.

I styrelsens uppgifter ingår enligt riksdagens beslut att besluta om budgetunderlag för Riksrevisionen, avge yttrande över riksrevisorernas granskningsplan, besluta skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter samt att besluta årsredovisning.

### **Riksrevisionens uppgifter**

De övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen samlas i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

#### *Revision av statlig verksamhet*

Riksrevisionen får utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. I den årliga revisionen ingår också granskningen av årsredovisningen för staten.

Någon särskild bestämmelse som reglerar gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden införs inte. Det får förutsättas att Riksrevisionen inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning.

Riksrevisionen får vidare utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Även Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning skall kunna granskas av Riksrevisionen.

Riksrevisionen får vidare rätt att ur effektivitetssynpunkt granska samtliga bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande. Riksrevisionen skall också kunna utse revisorer i dessa bolag och stiftelser för den årliga revisionen. Bolagen och stiftelserna skall ha en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen. Samtliga revisorer i sådana bolag och stiftelser skall också ha en sådan uppgiftsskyldighet.

Riksrevisionen får också under vissa förutsättningar granska användningen av statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet.

#### *Medverkan i internationellt arbete*

I lagen med instruktion för Riksrevisionen slås fast att Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Utredningen föreslår att Riksrevisionen i denna egenskap får medverka i internationellt arbete inom sitt verksamhetsområde.

#### **Regeringens respektive Riksrevisionens ansvar för den statliga revisionen**

Enligt utredningens bedömning bör regeringen och myndigheter under regeringen, i första hand Ekonomistyrningsverket, även i fortsättningen meddela föreskrifter om årsredovisning m.m. såvitt avser myndigheter som lyder under regeringen. Regeringen har i det sammanhanget även ett ansvar för myndigheternas interna revision. Däremot är det i fortsättningen Riksrevisionen som skall svara för den externa revisionen av myndigheterna.

För att revisionsrapporternas genomslag genomgående skall kunna följas upp föreslår utredningen att regeringen årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. En regel med denna innebörd föreslås i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.



# Vissa lagförslag i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97)

Förslag till lag om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

## **Inledande bestämmelse**

**1 §** Riksrevisionen är enligt 12 kap. 7 § regeringsformen en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten.

Revisionen skall bedrivas oberoende i förhållande till såväl riksdagen och regeringen som till dem som revideras.

## **Revisionens omfattning**

**2 §** Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 § granska

1. den verksamhet som regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen samt riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen bedriver,

2. den verksamhet som Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning bedriver,

3. den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag och stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, samt

4. hur statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet används, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om hur medlen får användas.

**3 §** Riksrevisionen skall i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 7 § granska årsredovisningen för

1. staten,

2. Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen,

3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken, och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, samt

4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Om delårsrapport lämnas skall den granskas med undantag för prognoser.

**4 §** Riksrevisionen får utse revisorer att delta i den årliga revisionen av sådana aktiebolag och stiftelser som avses i 2 § 3. Revisorerna får vara anställda vid Riksrevisionen.

**5 §** Utöver denna lag finns det bestämmelser om uppgifter för Riksrevisionen även i andra lagar.

### **Revisionens inriktning**

**6 §** Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (*effektivitetsrevision*).

Resultatet av granskningen skall redovisas i en granskningsrapport.

**7 §** Den granskning som avses i 3 § skall ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt, med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten och för Regeringskansliet, om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (*årlig revision*).

Granskningen skall efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse. Granskningen av en delårsrapport skall avslutas med revisorsintyg.

Revisionsberättelsen för Riksbanken skall innehålla ett uttalande om huruvida balansräkning och resultaträkning bör fastställas och om huruvida fullmäktige och direktionen i Riksbanken bör beviljas ansvarsfrihet.

### **Uppgiftsskyldighet m.m.**

**8 §** Den som granskas enligt denna lag skall på begäran lämna Riksrevisionen det biträde och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen.

Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för sin granskningsverksamhet.

### **Vite**

**9 §** Riksrevisionen får vid vite förelägga den som har tagit emot statsmedel som stöd till viss verksamhet att fullgöra sin skyldighet enligt 8 §. Detta gäller dock inte kommuner och landsting.

**10 §** Riksrevisionen får vid revisionen anlita den granskade myndighetens internrevision i den utsträckning det är förenligt med god revisionsd.

**11 §** Innan en myndighet beslutar om revisionsplan för sin internrevision skall den samråda med Riksrevisionen.

### **Rapportering till riksdagen och regeringen**

**12 §** Granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen och, om Riksrevisionen beslutar det, till riksdagen. Granskningsrapporter som gäller riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen skall dock lämnas till riksdagsförvaltningen i stället för till regeringen.

**13 §** Revisionsberättelserna från den årliga revisionen skall lämnas till regeringen. Om delårsrapporter har granskats skall även intyg över dessa granskningar lämnas till regeringen. Revisionsberättelser och revisorsintyg som gäller riksdagens förvaltning och myndigheter m.m. skall dock lämnas till riksdagsförvaltningen i stället för till regeringen.

En revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter den dag då myndigheten skall ha lämnat årsredovisning, eller om myndigheten lämnar redovisningen en senare dag, senast en månad efter den dagen. Ett revisionsintyg skall lämnas senast tre veckor efter den dag myndigheten skall ha lämnat delårsrapport eller, om myndigheten lämnar delårsrapporten en senare dag, senast tre veckor efter den dagen.

**14 §** De principiellt viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen skall samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten skall lämnas till regeringen och riksdagen.

**15 §** Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall lämnas till regeringen och riksdagen.

---

Denna lag träder i kraft ...

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 42 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**10 kap.**  
42 §<sup>1</sup>

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, lekmannarevisor, särskild granskare som avses i 11 kap. 21 §, ny revisor och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

*Revisorn i ett aktiebolag som avses i 2 § 3 lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. är även skyldig att på begäran lämna de upplysningar om bolagets angelägenheter som Riksrevisionen behöver för sin granskning.*

---

Denna lag träder i kraft den ...

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1999:622.

## Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) dels att 9 kap. 4 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 28 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 28 §

*Sekretess gäller i Riksrevisionens verksamhet för uppgifter om*

*1. affärs- eller driftförhållanden hos enskild som tagit emot statsmedel som stöd till en viss verksamhet, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs,*

*2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som avses under 1.*

*I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.*

### 9 kap.

#### 4 §<sup>1</sup>

*Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde,*

*Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:101.

får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

### *Nuvarande lydelse*

#### **16 kap.**

##### 1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

-----  
3. denna lag enligt

-----  
8 kap. 23 § första stycket 2

9 kap. 1–4 §§  
-----

### *Föreslagen lydelse*

#### **16 kap.**

##### 1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

-----  
3. denna lag enligt

-----  
8 kap. 23 § första stycket 2

8 kap. 28 § första stycket 2

---

Denna lag träder i kraft den ...

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**4 kap.**  
**15 §<sup>1</sup>**

Revisorerna får inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket. Detsamma gäller upplysningar i sådana hänseenden där stiftelsen är undantagen från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

*Revisorerna i en stiftelse som avses i 2 § 3 lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. är även skyldiga att på begäran lämna de upplysningar om stiftelsens angelägenheter som Riksrevisionen behöver för sin granskning.*

---

Denna lag träder i kraft ...

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:305.



## Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97)

Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer, Sveriges riksbank, Svea hovrätt, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Statskontoret, Revisorsnämnden, Datainspektionen, Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete, Riksförsäkringsverket, Finansinspektionen, Ekonomi-styrningsverket, Riksrevisionsverket, Premiepensionsmyndigheten, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Arbetsmarknadsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät och FAR.

Följande remissinstanser har inte svarat: Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Svenska Revisorssamfundet SRS och Vasakronan AB.

Följande instanser utöver remisslistan har yttrat sig: AP-fonderna och Riksrevisionsutredningen.

## Sammanfattning av promemorian Revisionen av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet (N2002/1665/A)

I promemorian behandlas frågan om Riksrevisionen skall få granska arbetslöshetskassornas verksamhet. Det är i första hand fråga om granskning av arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen. Även granskningen av aktivitetsstödet, som i dag hanteras av de allmänna försäkringskassorna, berörs.

I dag utförs granskningen av arbetslöshetskassorna som redovisningsrevision av auktoriserade eller godkända revisorer. Någon direkt statlig effektivitetsrevision förekommer inte.

Riksrevisionsverket svarar i dag för granskningen av de allmänna försäkringskassorna. Även Riksdagens revisorer får granska försäkringskassorna. Riksrevisionsverkets granskning utförs både som redovisningsrevision och effektivitetsrevision. Riksdagens revisorers granskning är enbart effektivitetsinriktad.

I betänkandet Utbetalning av aktivitetsstödet (SOU 2001:81) föreslås att uppgiften att beräkna och betala ut aktivitetsstödet överförs från de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet och regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget. I betänkandet lämnas inget lagförslag såvitt avser frågan om revision. För det fall uppgiften att beräkna och betala ut aktivitetsstödet överförs till arbetslöshetskassorna, måste även revisionen vid arbetslöshetskassorna beträffande aktivitetsstödet regleras. Även denna fråga behandlas därför i föreliggande promemoria.

### Promemorians överväganden och förslag

I promemorian föreslås det att Riksrevisionen får möjlighet att genomföra effektivitetsrevision hos en arbetslöshetskassa i den verksamhet som arbetslöshetskassan bedriver i form av handläggning av arbetslöshetsersättning och beräkning och utbetalning av aktivitetsstöd.

Då arbetslöshetskassorna redan i dag är föremål för årlig revision enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor är behovet av en årlig revision vid arbetslöshetskassorna är tillgodosett. Något behov av att dessutom låta Riksrevisionen genomföra en årlig revision av arbetslöshetskassorna föreligger inte.

Ett huvudkriterium vid fastställande av det statliga granskningsintresset är omfattningen av de berörda statliga medelsflödena. Arbetslöshetskassornas administration av arbetslöshetsförsäkringen utgör myndighetsutövning och den förete stora likheter med den verksamhet som bedrivs hos de allmänna försäkringskassorna. Vad gäller arbetslöshetskassorna handlar det om en årlig utbetalning om ca 30 miljarder kronor vilket är ett medelsflöde av sådan omfattning att staten har ett stort intresse av att kunna granska medelsanvändningen.

Den löpande kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen sker i en samverkan mellan arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingarna, varvid förmedlingarna framför allt svarar för uppsikten över att de

arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Effektiviteten i kontrollverksamheten är i hög grad beroende av hur detta samspel fungerar och i vilken utsträckning de båda aktörerna har tillgång till den information som krävs för att en meningsfull kontroll överhuvud taget skall bli möjlig. Förutsättningarna för att få kunskap om effektiviteten i hela denna hantering skulle uppenbarligen bli avsevärt bättre ifall även arbetslöshetskassorna öppnades för granskning av det statliga revisionsorganet.

Det föreligger inte några konstitutionella hinder mot införandet av en statlig revision av arbetslöshetskassorna. Som berörts ovan kommer en effektivitetsrevision endast att omfatta det område som avser hantering av statliga medel, dvs. avseende arbetslöshetsförsäkringen.

Då ett antal argument, varav det statsfinansiella väger särskilt tungt, talar för införandet av en sådan revisionsmöjlighet är det lämpligt att ge Riksrevisionen möjlighet att genomföra effektivitetsrevision vad avser arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsförsäkringen.

Om ansvaret för beräkning, fastställande och utbetalning av aktivitetsstödet förs över till arbetslöshetskassorna bör Riksrevisionen ges möjlighet att genomföra revision även i detta fall. Motivet till att överföra aktivitetsstödet till arbetslöshetskassorna är att handläggningen skall effektiviseras. Att samtidigt ta bort den nuvarande möjligheten att utföra effektivitetsrevision av stödformen skulle kunna motverka förslaget. Det skulle vidare vara direkt olämpligt om staten avhände sig administrationen av ett stöd i vilket det årligen utbetalas cirka 9 miljarder kronor utan att säkerställa att det även i fortsättningen finns möjlighet att genomföra effektivitetsrevision.

Mot bakgrund av vad som föreslås i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) ter det sig lämpligast att föra in regler om effektivitetsrevision av arbetslöshetskassor vad avser användning av statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen och utbetalningen av aktivitetsstöd i den av utredningen föreslagna lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

## Lagförslagen i promemorian Revisionen av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

Förslag till lag (000:000) om revision av statlig verksamhet m.m.

I stället för den föreslagna lydelsen av 2 § lagen (000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. i betänkandet Regler för Riksrevisionen, SOU 2001:97, skall 2 § ha följande lydelse.

*Föreslagen lydelse enligt SOU  
2001:97*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 § granska

1. den verksamhet som regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen samt riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen bedriver,

2. den verksamhet som Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning bedriver,

3. den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag och stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, *samt*

4. hur statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet används, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om hur medlen får användas.

3. den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag och stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

4. hur statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet används, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om hur medlen får användas, *samt*

5. *den verksamhet som arbetslöshetskassorna bedriver i form av handläggning av arbetslöshetsersättning samt beräkning och utbetalning av aktivitetsstöd.*

---

Denna lag träder i kraft .....

## Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian Revisionen av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer, Svea hovrätt, Justitiekanslern, Statskontoret, Riksförsäkringsverket, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Företagarnas Riksorganisation och Arbetslöshetskassornas Samorganisation.

Följande remissinstans har inte svarat: ALFA-kassan.

Följande instans utöver remisslistan har yttrat sig: Småföretagarnas Arbetslöshetskassa.