

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 11 januari 2001 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet.

Den 19 januari 2001 förordnades regeringsrådet Marianne Eliason att vara särskild utredare.

Till sakkunniga förordnades samma dag departementsrådet Cristina Karlstam, Finansdepartementet, kanslirådet Erik Nymansson, Finansdepartementet och numera ämnesrådet Roger Petersson, Justitiedepartementet samt till experter hovrättsassessorn Helena Rosén Andersson, Finansdepartementet, kanslichefen Åke Dahlberg, Riksdagens revisorer, överdirektören Jan Landahl, Riksrevisionsverket och kammarrättsassessorn Åse Matz, riksdagen.

Som sekreterare har från den 1 februari 2001 kammarrättsassessorn Lars-Åke Ström varit anställd. Hovrättsassessorn Helena Rosén Andersson entledigades från uppdraget som expert den 1 juni 2001 och anställdes samma dag som sekreterare.

Utredningen, som påbörjade sitt arbete i februari 2001, har antagit namnet Utredningen om regler för Riksrevisionen (Fi 2001:03).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 2001:97) Regler för Riksrevisionen. Uppdraget är därmed slutfört.

Experten Åke Dahlberg har lämnat ett särskilt yttrande, som redovisas i betänkandet.

Stockholm i november 2001

Marianne Eliason

/Helena Rosén Andersson

Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	11
Förkortningar	15
Författningsförslag.....	17
1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	17
2 Förslag till lag om revision av statlig verksamhet m.m.....	24
3 Förslag till lag med instruktion för Riksrevisionen.....	28
4 Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	32
5 Lag om upphävande av lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.	35
6 Lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385).....	36
7 Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	37
8 Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	40
9 Lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	42
10 Lag om upphävande av lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer.....	43
11 Lag om upphävande av lagen (1987:519) om Riksrevisions- verkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser	44
12 Lag om upphävande av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.	45
13 Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.....	46
14 Lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	48
15 Lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter	50
16 Lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	51
17 Lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	52
18 Lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten	54

19	Lag om upphävande av lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.....	55
20	Lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten	56
21	Lag om ändring i lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet	57
22	Lag om ändring i lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen	58
23	Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	61
1	Utredningsuppdraget	63
1.1	Direktiven.....	63
1.2	Utredningsarbetet	63
2	Bakgrund och utgångspunkter	65
2.1	Riksdagskommittén	65
2.2	Riksdagsbehandlingen.....	66
2.3	Utgångspunkter för utredningens arbete	69
3	Gällande ordning.....	71
3.1	Granskningsformer för statlig revision	71
3.2	Regler som styr den statliga revisionen	73
3.2.1	Riksdagens revisorer.....	73
3.2.2	Riksrevisionsverket.....	78
3.3	Revision och revisorer i aktiebolag.....	82
3.3.1	Inledning	82
3.3.2	Revisorns uppgifter i aktiebolag	83
3.3.3	Utseende av revisor i aktiebolag	84
3.3.4	Vem kan vara revisor i aktiebolag?	84
3.3.5	Revisorns tystnadsplikt.....	85
3.3.6	Lekmannarevisorer i aktiebolag.....	87
3.4	Revision och revisorer i stiftelser.....	88
3.5	Lagen om revisorer.....	89
3.6	Handlingsoffentlighet och sekretess	90
3.6.1	Handlingsoffentlighet	90
3.6.2	Yttrandefrihet.....	91
3.6.3	Sekretess	92
3.7	Tillämpning av regler om tystnadsplikt m.m. i ett par andra verksamheter	98

3.7.1	Revisorer förordnade av Finansinspektionen	98
3.7.2	Revision i kommun- och landstingsägda aktiebolag och stiftelser.....	101
4	Riksrevisionen	103
4.1	Riksrevisorernas mandatperiod m.m.....	103
4.1.1	Bakgrund.....	103
4.1.2	Överväganden	103
4.2	Den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna.....	105
4.2.1	Bakgrund.....	105
4.2.2	Ledningsformer	106
4.2.3	Överväganden	110
4.3	Val av och skiljande av riksrevisor från uppdraget m.m.....	115
4.3.1	Riksdagens beslut	115
4.3.2	Föreslagen grundlagsreglering.....	116
4.3.3	Utredningens uppdrag.....	116
4.3.4	Ärendenas väckande i riksdagen.....	117
4.3.5	Ärendenas avgörande i riksdagen	117
4.3.6	Gällande regler för skiljande från uppdrag och därmed sammanhängande frågor	119
4.3.7	Överväganden	123
4.4	Antal ledamöter i styrelsen.....	125
4.4.1	Bakgrund.....	125
4.4.2	Sammansättning i några andra riksdagsorgan.....	125
4.4.3	Överväganden	130
4.5	Styrelsens uppgifter.....	133
4.5.1	Bakgrund.....	133
4.5.2	Väckande av förslag hos riksdagen	134
4.5.3	Överväganden	136
5	Riksrevisionens uppgifter.....	143
5.1	En lag för den statliga revisionen.....	143
5.1.1	Riksdagsbeslutet	143
5.1.2	Nuvarande regler.....	144
5.1.3	Överväganden	144
5.2	Regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen.....	145
5.2.1	Riksdagsbeslutet	145
5.2.2	Allmänt om riksdagens kontrollmakt.....	146

5.2.3	Konstitutionsutskottets granskningsområde	147
5.2.4	Riksdagens revisorers granskningsområde	149
5.2.5	Överväganden	151
5.3	Riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen m.m. ...	155
5.3.1	Riksdagsbeslutet	155
5.3.2	Riksdagens revisorers granskningsuppgifter	155
5.3.3	Överväganden	156
5.4	Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning	162
5.4.1	Bakgrund.....	162
5.4.2	Överväganden	162
5.5	Statliga bolag och stiftelser	163
5.5.1	Riksdagsbeslutet	163
5.5.2	Bakgrund.....	163
5.5.3	Överväganden	164
5.6	Riksrevisionens medverkan i internationellt arbete	174
5.6.1	Riksrevisionens roll som det nationella revisorsorganet i internationella sammanhang	174
5.6.2	Revision av EU-bidrag till slutmottagare i Sverige	178
5.6.3	Förhållandet mellan Riksrevisionen och regeringen i frågor som rör EU	180
6	Regeringens respektive Riksrevisionens ansvar för revision av myndigheter under regeringen	183
6.1	Normgivning för den statliga redovisningen.....	183
6.1.1	Bakgrund.....	183
6.1.2	Riksrevisionsverkets befattning med regelverket	184
6.1.3	Överväganden	185
6.2	Regeringens konstitutionella ansvar för revisionen av myndigheter som lyder under den	188
6.2.1	Bakgrund.....	188
6.2.2	Överväganden	188
6.3	Internrevision	189
6.3.1	Bakgrund.....	189
6.3.2	Överväganden	190
7	Övriga frågor	193
7.1	Behov av ytterligare sekretess.....	193
7.2	Finansiering av revisionsverksamheten	195
7.2.1	Revisionsplikten.....	195

7.2.2	Gällande ordning för finansiering av den statliga revisionen.....	195
7.2.3	Utgångspunkter.....	196
7.2.4	Formella förutsättningar för att avgiftsbelägga den revision som utförs av Riksrevisionen.....	197
7.2.5	Överväganden	198
7.3	Uppföljning av revisionens iakttagelser.....	200
7.3.1	Bakgrund.....	200
7.3.2	Regeringens redovisning för riksdagen med anledning av revisionens iakttagelser	200
7.3.3	Uppföljningen av revisionsrapporternas genomslag.....	203
7.4	Konsekvensbeskrivningar	203
8	Författningskommentar	205
8.1	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	205
8.2	Förslaget till lag om revision av statlig verksamhet m.m.....	212
8.3	Förslaget till lag med instruktion för Riksrevisionen.....	226
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	233
8.5	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.....	234
8.6	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)	234
8.7	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	234
8.8	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	235
8.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	236
8.10	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer	236
8.11	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.....	237
8.12	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.	237
8.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.....	238
8.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ..	239

8.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.....	239
8.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	240
8.17	Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)	241
8.18	Förslaget till ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.....	241
8.19	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.....	241
8.20	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten.....	242
8.21	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet	242
8.22	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen	242
8.23	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	243

Särskilt yttrande..... 245

Bilagor:

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2001:3	249
Bilaga 2	Förslag till lag om ändring i regeringsformen	253
Bilaga 3	The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.....	255

Sammanfattning

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 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.

Riksrevisionens 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.

Förkortningar

a.	anförd, anförda
ABL	aktiebolagslagen (1975:1385)
bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	departementsstencil
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
KU	konstitutionsutskottet
JO	Justitieombudsmannen
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagens skrivelser
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SAI	Supreme Audit Institution
SOU	Statens offentliga utredningar
SFS	svensk författningssamling
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att nuvarande 8 kap. 12 och 13 §§ samt tilläggsbestämmelserna 8.12.1, 8.12.2 och 8.13.1 skall betecknas 8 kap. 14 och 15 §§ respektive 8.14.1, 8.14.2 och 8.15.1,

dels att 3 kap. 8 § och 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 3.8.4, 4.6.1, 4.6.2 och 7.2.2 skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas två nya paragrafer, 8 kap. 12 och 13 §§, samt tre tilläggsbestämmelser, 3.8.3, 8.11.1 och 8.13.1 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §

Annat organ som helt eller delvis utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen kan föreskriva att ett sådan organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen.

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Vad som sägs i första–tredje stycket gäller även direktionen i Riksbanken.

Vad som sägs i första–tredje stycket gäller även direktionen i Riksbanken. *Det gäller också var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen.*

Tilläggsbestämmelse

3.8.3

Riksrevisionen skall för myndigheten göra upp förslag till anslag på statsbudgeten.

Tilläggsbestämmelse

3.8.4

Om förslagsrätt för fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och *Riksdagens revisorer* i annan fråga än som avses i 8 § första stycket *föreskrives* särskilt.

Om förslagsrätt för fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och *styrelsen i Riksrevisionen* i annan fråga än som avses i 8 § första stycket *föreskrivs* särskilt.

Tilläggsbestämmelse

4.6.1

Konstitutionsutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, övriga ärenden om riksdagen, Riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter utom Riksbanken och *Riksdagens revisorer*, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet *samt* ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Konstitutionsutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, *ärenden om Riksrevisionen såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse*, övriga ärenden om riksdagen, Riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken *och Riksrevisionen*, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa

i hans personliga frihet samt ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 1. Rikets styrelse tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Tillägsbestämmelse

4.6.2

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsmässiga försäkringsväsendet samt *Riksdagens revisorer*. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsmässiga försäkringsväsendet samt *ärenden om Riksrevisionen som inte tillhör konstitutionsutskottets beredning*. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuldräntor m.m. samt 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna tillhör finansutskottets beredning.

Tillägsbestämmelse

7.2.2

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person

som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, talman, vice talmän, kammarsekreterare, riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän, samt val till Statsrådsarvodesnämnden.

Föreskrifter om beredning av val finns i fråga om ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän i tilläggsbestämmelse 8.10.2 och i fråga om ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden i tilläggsbestämmelse 8.4.1.

som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, talman, vice talmän, kammarsekreterare, riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän, *riksrevisorer* samt val till Statsrådsarvodesnämnden.

Föreskrifter om beredning av val finns i fråga om ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän i tilläggsbestämmelse 8.10.2, *i fråga om riksrevisor i tilläggsbestämmelse 8.11.1* och i fråga om ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden i tilläggsbestämmelse 8.4.1.

8 kap

11 §

Riksdagens revisorer skall vara tolv. De väljs för riksdagens valperiod.

Riksdagen väljer bland revisorerna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljes för sig.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från tiden för valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer till dess nytt val har genomförts under sjunde året därefter. En riksrevisor kan inte omväljas.

En av riksrevisorerna skall också svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som skall ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag som kan påverka dennes oberoende.

Tilläggsbestämmelse

8.11.1

Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet.

12 §

På begäran av konstitutionsutskottet kan riksdagen skilja en riksrevisor från hans uppdrag i sådana fall som avses i 12 kap. 7 § regeringsformen.

Avgår riksrevisor i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

13 §

Vid Riksrevisionen finns en styrelse. Den skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva, som väljs för riksdagens valperiod.

Varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har minst fyra procent av rösterna i hela riket, skall besätta en plats. Därutöver fördelas platserna i styrelsen proportionellt mellan samma partigrupper

Riksdagen väljer bland ledamöterna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordförande och varje vice ordförande väljs för sig.

Tilläggsbestämmelse

8.13.1

Antalet ledamöter i styrelsen fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen.

9 kap.

4 §

Riksdagsförvaltningen skall, såvitt gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den ordning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,
2. göra upp förslag till anslag på statsbudgeten,
3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken,
4. meddela föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

Såvitt gäller förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen skall riksdagsförvaltningen dock endast yttra sig innan Riksrevisionen beslutar om förslaget.

8 §

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst får beslutas,

1. åtal mot fullmäktige i Riksbanken, ledamot av Riksbankens direktion *eller någon av Riksdagens revisorer* endast av finansutskottet,

2. åtal mot ledamot av riksdagsstyrelsen, av riksdagens valprövningsnämnd *eller av riksdagens bevärsnämnd eller mot Riksdagens ombudsman eller kammarsekreterare* endast av konstitutionsutskottet.

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst får beslutas,

1. åtal mot fullmäktige i Riksbanken eller ledamot av Riksbankens direktion endast av finansutskottet,

2. åtal mot ledamot av riksdagsstyrelsen, av riksdagens valprövningsnämnd, *av riksdagens bevärsnämnd eller av Riksrevisionens styrelse eller mot riksrevisor, Riksdagens ombudsman eller kammarsekreterare* endast av konstitutionsutskottet.

Vad som sägs i första stycket om åtal mot ledamot av Riksbankens direktion skall inte tillämpas i fråga om brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft ...

Riksdagen väljer efter utfärdandet av lagen snarast riksrevisorer och ledamöter i styrelsen för Riksrevisionen. Istället för vad som sägs i 8 kap. 11 § skall vid detta val en av riksrevisorerna väljas för sju år, en för fem år och en för tre år.

2 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.

Internrevision

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

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 ...

3 Förslag till lag med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

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

Riksrevisionens uppgifter framgår av lagen (0000:00) om revision av statlig verksamhet m.m.

2 § Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. En av riksrevisorerna svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.

Vid Riksrevisionen finns också en styrelse.

I 8 kap. 11 och 13 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorer och styrelse.

3 § Vid Riksrevisionen finns ett vetenskapligt råd.

Riksrevisorerna

4 § Riksrevisorerna beslutar gemensamt om granskningsplan samt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. De beslutar vidare gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.

5 § Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. Den årliga rapporten beslutas av riksrevisorerna gemensamt.

6 § Genom arbetsordning eller särskilda beslut får föreskrivas att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av riksrevisorerna gemensamt får avgöras av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av annan tjänsteman vid myndigheten.

Genom arbetsordning eller särskilda beslut får riksrevisorerna uppdra åt tjänsteman vid Riksrevisionen att avgöra granskningsärenden.

7 §. Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av Riksrevisionen. Som riksrevisorernas mening gäller den som biträds av majoriteten eller, vid lika röstetal, av ordföranden.

Endast en riksrevisor har rätt att få avvikande mening antecknad.

8 § Om särskilda skäl föreligger får beslut fattas även om endast två av riksrevisorerna är närvarande. Om den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen är frånvarande är den som varit riksrevisor längst tid, eller om båda har varit riksrevisorer lika lång tid, den som är äldst, ordförande.

Ett ärende får avgöras av endast en riksrevisor, om det är så brådskande att ett beslut inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas.

9 § Av 3 kap. 8 § tredje stycket riksdagsordningen framgår att riksrevisorerna gemensamt eller var för sig får väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal och verksamhetsformer.

En riksrevisor får väcka förslag enligt första stycket först efter samråd med övriga riksrevisorer.

Styrelsen

10 § Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet. Riksrevisorerna skall för styrelsen redovisa hur granskningsplanerna följs och hur arbetet bedrivs i de principiellt viktigaste granskningarna. Den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall också redovisas för styrelsen

11 § Styrelsen beslutar om

1. förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen, den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten,

2. yttranden till riksrevisorerna över granskningsplan, samt

3. årsredovisning, delårsrapport och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen.

Innan styrelsen beslutar om förslag till anslag på statsbudgeten skall riksdagsförvaltning yttra sig över förslaget.

12 § Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande.

Anmälningsskyldighet

13 § En riksrevisor skall till riksdagen skriftligen anmäla följande förhållanden

1. innehav av aktier i ett aktiebolag som avses i 2 § 3 lagen (0000:00) om revision av statlig verksamhet m.m.,
2. avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som utgår under tid som omfattas av uppdraget i Riksrevisionen,
3. avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär,
4. inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksrevisor,
5. uppdrag hos en kommun eller ett landsting, om uppdraget inte är av endast tillfällig karaktär, samt
6. annan anställning, uppdrag eller annat ägande som kan antas påverka uppdragets utförande.

Personalansvarsnämnd

14 § Vid Riksrevisionen skall det finnas en personalansvarsnämnd med den riksrevisor som har det administrativa ledningsansvaret som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser. Följande frågor skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

15 § Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande.

Ersättningar

16 § Föreskrifter om arvoden till ledamöterna och suppleanterna i styrelsen finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna och suppleanterna företar för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till

ersättning skall ledamöternas och suppleanternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Övriga bestämmelser

17 § Riksrevisionen svarar för att intern revision sker av myndigheten.

18 § Varje år senast den 22 februari skall Riksrevisionen till riksdagen avge årsredovisning för det senaste budgetåret.

Riksdagens finansutskott svarar för att revision sker av Riksrevisionen.

19 § Riksrevisionen skall planera för sin verksamhet under kris- och krigsförhållanden.

20 § Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

21 § Riksrevisionen får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster.

Överklagande

22 § Om överklagande av Riksrevisionens beslut föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Denna lag träder i kraft

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 24, 25, 27 och 28 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Riksrevisionsverket skall granska de allmänna försäkringskassorna. *Riksrevisionsverket* får när som helst inventera den allmänna försäkringskassans medel och övriga tillgångar och granska kassans böcker, räkenskaper och andra handlingar.

Styrelsen och direktören skall lämna de upplysningar och den hjälp som *Riksrevisionsverket* begär.

Riksrevisionsverket skall i enlighet med god revisionsred granska den allmänna försäkringskassans årsredovisning och räkenskaper samt styrelsens förvaltning. *Verkets granskning* skall göras i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. *Verket* skall även granska om styrelsens och direktörens förvaltning står i överensstämmelse med tillämpliga

Föreslagen lydelse

18 kap. 24 §¹

Riksrevisionen skall granska de allmänna försäkringskassorna. *Riksrevisionen* får när som helst inventera den allmänna försäkringskassans medel och övriga tillgångar och granska kassans böcker, räkenskaper och andra handlingar.

Styrelsen och direktören skall lämna de upplysningar och den hjälp som *Riksrevisionen* begär.

25 §

Riksrevisionen skall i enlighet med god revisionsred granska den allmänna försäkringskassans årsredovisning och räkenskaper samt styrelsens förvaltning. *Granskningen* skall göras i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. *Riksrevisionen* skall även granska om styrelsens och direktörens förvaltning

¹ Senaste lydelse 1998:87.

föreskrifter och särskilda beslut.

står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionsverket skall i överensstämmelse med god revisionssed översiktligt granska försäkringskassans delårsrapport.

Riksrevisionen skall i överensstämmelse med god revisionssed översiktligt granska försäkringskassans delårsrapport.

27 §¹

Revisorerna utför gemensamt med *Riksrevisionsverket* granskningen av den allmänna försäkringskassan. Det som sägs i 24 och 25 §§ skall även tillämpas på revisorerna.

Revisorerna utför gemensamt med *Riksrevisionen* granskningen av den allmänna försäkringskassan. Det som sägs i 24 och 25 §§ skall även tillämpas på revisorerna.

28 §²

Riksrevisionsverket och revisorerna skall lämna en gemensam revisionsberättelse över granskningen av årsredovisningen senast en månad efter det att den allmänna försäkringskassan har lämnat årsredovisningen.

Riksrevisionen och revisorerna skall lämna en gemensam revisionsberättelse över granskningen av årsredovisningen senast en månad efter det att den allmänna försäkringskassan har lämnat årsredovisningen.

Riksrevisionsverket och revisorerna skall lämna ett gemensamt revisorsintyg över granskningen av delårsrapporten senast tre veckor efter det att försäkringskassan har lämnat rapporten.

Riksrevisionen och revisorerna skall lämna ett gemensamt revisorsintyg över granskningen av delårsrapporten senast tre veckor efter det att försäkringskassan har lämnat rapporten.

Revisionsberättelsen respektive revisorsintyget skall undertecknas av dem som utfört granskningen. Berättelsen respektive intyget skall lämnas till Riksförsäkringsverket. En bestyrkt kopia av revisionshandlingarna skall samtidigt sändas till det landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige som enligt 35 § har utsett revisorerna.

Regeringen får utfärda närmare föreskrifter om försäkringskassornas revision.

Bestämmelserna i 6–7 §§ lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. skall

¹ Senaste lydelse 1998:87.

² Senaste lydelse 1998:87.

*tillämpas även vid revision av
försäkringskassorna.*

Denna lag träder i kraft den ...

5 Förslag till lag om upphävande av lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av ...

6 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 §¹

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 ...

¹ Senaste lydelse 1999:622.

7 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 §¹

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 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.

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 annan myndighet.* 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, 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 enskilda 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

¹ Senaste lydelse 2001:101.

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

9 kap. 1–4 §§

Denna lag träder i kraft den ...

8 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Häri genom föreskrivs att 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagt utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har *Riksrevisionsverket* rätt att ta del

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har *Riksrevisionen* rätt att ta del av

¹ Senaste lydelse 1997:1306.

av de uppgifter som behövs för
att granska verksamheten.

de uppgifter som behövs för att
granska verksamheten.

Denna lag träder i kraft den ...

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

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. *Internrevisionen skall främst inriktas på att bedöma om redovisningen är rättvisande och i enlighet med god redovisningssed.*

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet. Av 11 § lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att detta får ske först efter samråd med Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 1999:204.

10 Förslag till lag om upphävande av lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer skall upphöra att gälla vid utgången av ...

11 Förslag till lag om upphävande av lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser skall upphöra att gälla vid utgången av ...

12 Förslag till lag om upphävande av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av ...

13 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreslås i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

dels att 9 kap. 2 § samt 10 kap. 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 9 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.
2 §¹

Vid huvudkontoret skall det finnas en revisionsenhet samt de övriga enheter som Riksbanken beslutar.

Verksamheten vid revisionsenheten leds av fullmäktige, *om inte annat följer av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.*

Verksamheten vid revisionsenheten leds av fullmäktige.

Fördelningen av ärenden mellan enheterna skall framgå av den arbetsordning som avses i 4 §.

2 a §

Internrevisionen vid Riksbanken skall främst inriktas på att bedöma om redovisningen är rättvisande och i enlighet med god redovisningssed.

Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet. Av 11 § lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att detta får ske först efter samråd med Riksrevisionen.

¹ Senaste lydelse 1999:206.

10 kap

2 §¹

Riksbankens räkenskapsår är kalenderår.

Varje år före utgången av december månad skall direktionen fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. Direktionen skall lämna budgeten till riksdagens finansutskott, *Riksdagens revisorer* och fullmäktige för kännedom.

Varje år före utgången av december månad skall direktionen fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. Direktionen skall lämna budgeten till riksdagens finansutskott, *Riksrevisionen* och fullmäktige för kännedom.

3 §²

Riksbanken är bokföringsskyldig och det åligger banken att fullgöra denna skyldighet på ett sätt som ger erforderlig information för en bedömning av bankens verksamhet.

Varje år före den 15 februari skall direktionen till riksdagen, *Riksdagens revisorer* och fullmäktige avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige skall till riksdagen och *Riksdagens revisorer* lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Varje år före den 15 februari skall direktionen till riksdagen, *Riksrevisionen* och fullmäktige avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige skall till riksdagen och *Riksrevisionen* lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 1998:1413.

² Senaste lydelse 1998:1413.

14 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 §¹

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ skall betalas enligt följande:

3. Riksdagens revisorer

<i>Ordförande:</i>	<i>17,5</i>
<i>Vice ordförande:</i>	<i>14</i>
<i>Ledamot av arbetsutskottet som inte är ordförande eller vice ordförande eller tjänsteman vid kansliet:</i>	<i>12,5</i>
<i>Annan revisor:</i>	<i>10,5</i>
<i>Suppleant:</i>	<i>4</i>
<i>Suppleant som företräder en parti-grupp utan ordinarie revisor:</i>	<i>10,5</i>

¹ Senaste lydelse 2000:548.

Föreslagen lydelse

1 §

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ skall betalas enligt följande:

3. *Styrelsen i Riksrevisionen**Ordförande**Vice Ordförande**Ledamot som inte är ordförande**eller vice ordförande**Suppleant**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §¹

För inrikes resor som företas för fullgörande av uppdrag som uppräknas i 1 eller 2 § lämnas resekostnadsersättningar och traktamente

– för riksdagsledamöter enligt regler i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter efter samordning med den resekostnads- och traktamentsersättning som i övrigt lämnas från riksdagsförvaltningen,

– för Riksdagens revisorer och suppleanter som inte är riksdagsledamöter enligt bestämmelser i lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer,

– för ledamöter och suppleanter för ledamöter i styrelsen i Riksrevisionen enligt bestämmelser i lagen (0000:000) med instruktion för Riksrevisionen,

– för fullmäktige och suppleanter för fullmäktige i Riksbanken som inte är riksdagsledamöter enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtalet gäller för anställda inom Riksbanken,

– för övriga uppdragstagare enligt samma bestämmelser som för arbetstagare vid riksdagsförvaltningen.

För utrikes resor gäller bestämmelserna i utlandsreseförordningen (1991:1754).

¹ Senaste lydelse 2000:548.

Denna lag träder i kraft den...

15 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller överklagande av beslut av

- a) riksdagsförvaltningen
- b) Riksbanken
- c) Riksdagens ombudsmän
- d) *Riksdagens revisorer*

d) *Riksrevisionen*

3 §²

Ett beslut om tjänstetillsättning får inte överklagas om det avser någon av följande tjänster

hos riksdagen – förvaltningschef, biträdande kammarsekreterare, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli och chef för riksdagens internationella kansli,

hos Riksbanken – ledamöter av direktionen och chef för revisionsenhet,

hos Riksdagens ombudsmän – chef för ombudsmännens kansli,

hos *Riksdagens revisorer* –
chef för *revisorernas kansli*.

Denna lag träder i kraft den ...

Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om beslut som fattats av Riksdagens revisorer före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2000:428.

² Senaste lydelse 2000:428.

16 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen gäller inte

1. statsråden,

2. riksdagens ombudsmän,

3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23–29 §§ om arbetskonflikter.

3. riksrevisorena,

4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,

5. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 1999:311.

17 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 §¹

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

¹ Senaste lydelse 2001:305.

sin granskning.

Denna lag träder i kraft ...

18 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten

dels att nuvarande 47 § skall betecknas 48 §,

dels att rubriken närmast före 47 § skall sättas närmast före 48 §,

dels att det i lagen skall införas en paragraf, 47 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

47 §

Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Denna lag träder i kraft den.....

19 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs att lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet skall upphöra att gälla vid utgången av ...

20 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premi pensionsmyndigheten skall upphöra att gälla vid utgången av ...

21 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För varje räkenskapsår skall Kammarkollegiet i samråd med Riksförsäkringsverket upprätta en årsredovisning över kapitalförvaltningen för de fonder som omfattas av denna lag. Den skall innefatta förvaltningsberättelse, resultaträkning och balansräkning. *Riksrevisionsverket* skall granska årsredovisningen för förvaltningen av de fonder som omfattas av denna lag.

Föreslagen lydelse

8 §

För varje räkenskapsår skall Kammarkollegiet i samråd med Riksförsäkringsverket upprätta en årsredovisning över kapitalförvaltningen för de fonder som omfattas av denna lag. Den skall innefatta förvaltningsberättelse, resultaträkning och balansräkning. *Riksrevisionen* skall granska årsredovisningen för förvaltningen av de fonder som omfattas av denna lag.

Denna lag träder i kraft den ...

22 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 2, 8, 15 och 20 §§ lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Riksdagsförvaltningen skall om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m.,

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., *dock ej för Riksrevisionen,*

2. 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,

3. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

4. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

5. svara för frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare såvitt gäller riksdagen och dess myndigheter samt företrädare riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen.

6. *ytra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten.*

Riksdagsförvaltningen skall bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

Riksdagsförvaltningen får till envar av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

8 §

Riksdagsförvaltningen svarar för att intern revision sker av förvaltningen.

Riksdagsförvaltningen svarar för att intern revision sker av förvaltningen. *Internrevisionen skall främst inriktas på att bedöma om redovisningen är rättvisande och i enlighet med god redovisningssed.*

Riksdagsförvaltningen fastställer revisionsplan för sin verksamhet. Av 11 § lagen (0000:000) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att detta får ske först efter samråd med Riksrevisionen.

15 §

Styrelsen skall pröva om förvaltningens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Styrelsen beslutar om

1. förslag och framställningar till riksdagen,
2. målen för förvaltningens verksamhet,
3. förvaltningens årsredovisning, delårsrapport och förslag till budget för riksdagen,
4. åtgärder med anledning av *Riksdagens revisorers* rapporter över förvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen skall lämna till riksdagen enligt 7 §,
5. åtgärder med anledning av internrevisionens redovisning samt revisionsplan,
6. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av riksdagsförvaltningen,
7. riksdagsförvaltningens arbetsordning,
8. slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, avbrytande av annan förhandling än förhandling i tvist om avtal, lockout eller annan stridsåtgärd samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagen och dess myndigheter,
9. anställning på chefsnivå direkt under riksdagsdirektören samt av kanslichef i utskott och EU-nämnden,
10. frågor som avses i 4 §,

11. frågor som hänskjuts till styrelsen från rådet för ledamotsnära frågor,

12. frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

20 §

Om *Riksdagens revisorers* revisionsberättelse över förvaltningens årsredovisning innehåller någon anmärkning, skall förvaltningen, inom en månad efter berättelsens överlämnande, till riksdagen redovisa de åtgärder förvaltningen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av anmärkningen.

Om *Riksrevisionens* revisionsberättelse över förvaltningens årsredovisning innehåller någon anmärkning, skall förvaltningen, inom en månad efter berättelsens överlämnande, till riksdagen redovisa de åtgärder förvaltningen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av anmärkningen.

Denna lag träder i kraft den.....

23 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 6 §

Kommunen får även träffa överenskommelse med landstinget, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har *Riksrevisionsverket* rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har *Riksrevisionen* rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Min uppgift är enligt direktiven att lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet (dir. 2001:3, se *bilaga 1*). Förslagen skall avse regler i riksdagsordningen, i en ny revisionslag och i en lag med instruktion för myndigheten.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i februari i år. Det inleddes med att jag tillsammans med utredningens sekreterare, sakkunniga och experter besökte såväl Riksdagens revisorer som Riksrevisionsverket för en närmare genomgång av hur granskningsverksamheten bedrivs av de båda myndigheterna. Under utredningsarbetets gång har utredningens sekretariat i dessa och närliggande frågor haft fortlöpande kontakter med företrädare för de båda myndigheterna.

Vidare har jag tillsammans med sekretariatet besökt Riksdagens ombudsmän och sammanträffat med kanslichefen för en information om myndighetens organisation.

För diskussioner rörande frågor om revisionen av de statliga bolagen och stiftelserna har jag tillsammans med sekretariatet besökt Föreningen Auktoriserade Revisorer, FAR och Revisorsnämnden.

Vi har vidare besökt Ekonomistyrningsverket för en diskussion om normgivningen på redovisningsområdet. Sekretariatet har sammanträffat med företrädare för riksdagens förvaltning för en diskussion om dessa frågor såvitt gäller myndigheter under riksdagen.

Enligt direktiven skall utredningsarbetet bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att behovet av parlamentarisk insyn och parlamentariskt inflytande skall kunna tillgodoses. Jag har därför vid två tillfällen närvarat vid Riksdagskommitténs sammanträden och informerat om mina överväganden i framför allt de frågor som

behandlas i kapitel 4. Jag har beaktat de synpunkter som Riksdagskommittén framfört.

Riksrevisionsutredningen (Fi 2001:10) har till uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen (dir. 2001:31). Såväl jag själv som sekretariatet har haft löpande kontakter med den utredningen. Den har också tagit del av mina förslag och lämnat synpunkter på dem under hand.

Tiden för uppdraget har varit mycket kort – endast tio månader. Det är ofrånkomligt att detta medfört att alla frågor inte kunnat övervägas på det sätt som varit önskvärt. Jag har t.ex. inte alls hunnit studera andra länders lösningar – och än mindre besöka någon utländsk myndighet för en diskussion om de frågeställningar som uppdraget aktualiserat. Det är givetvis en brist.

Inrättandet av den nya myndigheten förutsätter ett stort antal följdändringar i såväl lagar som förordningar. Jag lägger fram förslag till de författningsändringar som behövs i gällande lagar. Däremot har tiden inte räckt till för en genomgång av samtliga förordningar. Det kan inte uteslutas att det i dessa finns föreskrifter om uppgifter som åligger Riksrevisionsverket i dag och som bör övertas av Riksrevisionen. Sådana bestämmelser måste i fortsättningen finnas i lag. Jag utgår ifrån att frågan uppmärksammas i det fortsatta beredningsarbetet.

Inom utredningen har frågan väckts om behovet av en särskild personuppgiftslag för Riksrevisionen. Någon sådan särskild reglering finns inte i dag såvitt avser Riksrevisionsverket. Jag är också närmast av uppfattningen att någon reglering utöver personuppgiftslagen (1998:204) inte är behövlig för den statliga revisionen. Frågan hade dock varit förtjänt av en närmare analys, vilket tiden inte medgivit.

En särskild fråga är vilka föreskrifter av närmast administrativ karaktär som behövs för Riksrevisionen. Såvitt gäller riksdagens myndigheter regleras den frågan i dag av lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen. Jag har endast föreslagit de ändringar i lagen som föranleds av att Riksdagens revisorer upphör och av mitt förslag om beredningen av Riksrevisionens budget (se avsnitt 4.5.3 och författningsförslag 8.22). Om inget annat sägs blir den lagen alltså tillämplig även på Riksrevisionen. Det kan ifrågasättas om så till alla delar skall vara fallet. Riksdagsmyndigheternas interna regelverk är komplicerat och tiden har inte medgivit en ordentlig genomgång av det. Frågan bör lämpligen beredas inom riksdagen.

Reformen förutsätter en grundlagsändring. Denna fråga har inte utretts av mig. Propositionen i ämnet har ännu inte lagts fram för riksdagen. Jag har därför haft att utgå från förslaget i departementspromemorian Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11).

2 Bakgrund och utgångspunkter

2.1 Riksdagskommittén

Den 2 december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området.

I direktiven uttalades bl.a. att kommittén skulle kartlägga och analysera riksdagens former och resurser för ekonomisk kontroll och gränsdragningen i detta avseende mellan KU:s granskningsverksamhet och verksamheten vid Riksdagens revisorer. Kommittén skulle därvid också se på riksdagens roll i relation till motsvarande kontrollfunktioner på regeringssidan och överväga vilka principer som borde vara vägledande för organisationen av en revisionsverksamhet under riksdagen. Kommittén skulle överväga behovet av förändringar i riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision.

Riksdagskommittén överlämnade sina förslag till Riksdagsstyrelsen den 13 juni 2000 (förs. 1999/2000:RS1). Förslagen innebar bl.a. följande (a.a. s. 43):

En sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för statens redovisnings- och effektivitetsrevision bildas under riksdagen den 1 januari 2003 enligt den principmodell som Riksdagskommittén har förordat i betänkandet. Myndigheten skall rapportera både till riksdag och regering. Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

Den nya revisionsmyndigheten skall förse regeringen med årlig revision och effektivitetsrevision på samma sätt som RRV fullgör uppgiften i dag. Regeringens behov därutöver av särskild revisions- och utredningskapacitet av närmast internrevisionell natur får bedömas i särskild ordning. Det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning.

Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende; det som brukar kallas för det revisionella oberoendets kärna. Dessa

kriterier är revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.

Bestämmelsen om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet bör regleras i regeringsformen (RF), i riksdagsordningen (RO) och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag. Revisionsmyndigheten under riksdagen skall ha en ledning som tillsätts och avskiljs från ämbetet av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och RO. Bestämmelser i RF och RO skall säkerställa myndighetsledningens integritet.

Regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga förslag som krävs för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras. I uppdraget bör ingå att utarbeta förslag till lag om den statliga revisionen. Utredningsuppdraget bör bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att garantera den parlamentariska insynen i och inflytandet över ärendets fortsatta hantering. När det gäller förslag till grundlagsändringar bör regeringen lägga en proposition till riksdagen senast i december 2001. Vad gäller förslagen till lag om den statliga revisionen och instruktion för myndigheten bör regeringen återkomma till riksdagen i så god tid att den nya myndigheten kan bildas den 1 januari 2003.

Riksdagskommittén föreslog bl.a. att riksdagen skulle godkänna de av kommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen och begärde att en utredning skulle tillsättas i enlighet med förslaget (a.a. s. 5). Tre ledamöter reserverade sig och ville behålla den nuvarande ordningen.

Riksdagsstyrelsen beslutade i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (a.a. s. 1). Även i riksdagsstyrelsen fanns en reservation.

2.2 Riksdagsbehandlingen

Ärendet bereddes av konstitutionsutskottet (KU). KU remitterade ärendet till ett antal myndigheter och organisationer. En sammanfattning av remissyttrandena finns intagna i KU:s betänkande (bet. 2000/01:KU8, s. 11–14). Vidare yttrade sig finansutskottet till KU (bet. 2000/01:FiU2y).

Sammanfattningsvis ställde sig finansutskottet med vissa förtydliganden bakom Riksdagskommitténs förslag. Finansutskottet ansåg att det principiellt var rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet och framhöll värdet av en stark och oberoende revision. Till yttrandet fogades en avvikande mening och en reservation.

Efter remissbehandlingen enades KU i betänkande den 5 december 2000 om att det fortsatta utredningsarbetet borde bygga på följande riktlinjer (bet. 2000/01:KU8, s. 21 och 22):

- En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga årliga revisionen 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 regleras 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 (s. 40).
- Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende; det som brukar kallas det revisionella oberoendets kärna, varmed avses revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.
- Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen för riksdagens valperiod. Antalet ledamöter bör bestämmas så att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamot på ett sätt som i möjligaste mån speglar sammansättningen i riksdagens kammare samtidigt som styrelsen inte blir alltför stor. Ett visst minsta antal ledamöter i styrelsen kan anges i lag med möjlighet för valberedningen att bestämma ett större antal. Lika många suppleanter som ordinarie ledamöter bör väljas. Valbara skall vara riksdagsledamöter och f.d. riksdagsledamöter.
- Styrelsens uppgifter skall vara att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, årlig rapport och revisionen av statens årsredovisning. I fråga om revisionen av statens årsredovisning kan gälla att den i stället överlämnas direkt till finansutskottet. Styrelsen skall yttra sig över granskningsplanen innan den fastställs av någon av de ledande ämbetsmännen. Styrelsen skall besluta om budgetframställan till riksdagen och fastställa myndighetens årsredovisning. 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 revisionsrapporterna. Till skrivelser, förslag och kommentarer skall kunna fogas reservationer och till yttrande över förslag till granskningsplan en avvikande mening.

- Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän valda av riksdagen efter förslag av konstitutionsutskottet, var och en med särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden. Mandatperioden skall vara sex eller sju år utan möjlighet till omval. Särskilda mandatperioder skall gälla för två av dem i inledningsskedet.
- 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.
- Ingen av de tre ledande ämbetsmännen skall ingå i styrelsen.
- De ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisningsrevisionen och effektivitetsrevisionen.
- De tre ledande ämbetsmännen skall gemensamt eller var för sig kunna väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.
- Rapporterna skall ges offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet.
- Ett vetenskapligt råd med uppgift att bidra med råd om metoder och metodutveckling skall knytas till Riksrevisionen.
- Skrivelser och förslag från styrelsen och eventuella följdmotioner skall beredas i de skilda fackutskotten.
- Samtliga granskningsrapporter – med anledning av såväl årlig revision som effektivitetsrevision – skall undertecknas av ansvariga revisorer inom Riksrevisionen (en av de tre ledande ämbetsmännen eller ansvarig avdelnings- eller enhetschef i enlighet med intern arbetsordning) och genast därefter expedieras.
- Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar skall expedieras direkt till regeringen och kopia tillställas berört fackutskott i riksdagen.
- De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten som undertecknas av en eller samtliga tre ledande ämbetsmän. Den undertecknade rapporten skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen, som skall överlämna rapporten till riksdagen.
- Rapporterna från effektivitetsrevisionen skall genast 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.
- Revisionsberättelsen över statens årsredovisning skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen som skall överlämna berättelsen till riksdagen alternativt finansutskottet.
- Rapporter och revisionsberättelser som gäller riksdagens egna organ skall dock inte tillställas regeringen.

Inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet borde, enligt utskottet, härutöver 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, om revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall överlämnas till riksdagen eller finansutskottet samt ansvaret för revisionerna av riksdagens skilda organ, bl.a. den nya revisionsmyndigheten.

Utskottet pekade vidare på att det i remissvaren tagits upp en rad frågor som kunde behöva övervägas närmare. Särskilt nämnde utskottet de synpunkter som Riksbanken framfört om sin speciella ställning och behovet av att klargöra formerna för normgivningen för den statliga redovisningen. Risker för dubbelarbete för myndigheterna och för motstridiga signaler, som flera remissinstanser pekat på, var enligt utskottet också en fråga som naturligt föll inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Utskottet framhöll vidare att utredningsarbetet borde bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att behovet av parlamentarisk insyn och inflytande skulle kunna tillgodoses. Om Riksdagskommitténs verksamhet upphört borde samråd i stället ske med riksdagsstyrelsen eller med det parlamentariska organ riksdagsstyrelsen bestämde.

KU hemställde bl.a. att riksdagen skulle godkänna de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen med de ändringar KU förordat och begära att regeringen efter utredning lade fram förslag till riksdagen om de grundlagsändringar och den övriga lagstiftning som krävdes för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skulle kunna genomföras under det första halvåret 2003.

I beslut den 15 december 2000 biföll riksdagen vad KU hemställt (rskr. 2000/01:116–119).

2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete

Riksdagsbeslutet innebär således att en ny revisionsmyndighet under riksdagen, kallad Riksrevisionen, skall inrättas under första halvåret 2003. Den nya myndigheten skall ansvara för den statliga årliga revisionen och effektivitetsrevisionen och rapportera till både riksdagen och regeringen. Beträffande direktiven för utredningen, se *bilaga 1*.

I departementspromemorian Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11) har regeringen föreslagit ändringar av 12 kap. 7 §

regeringsformen som skall träda i kraft den dag som bestäms i särskild lag. Beträffande förslaget utformning, se *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. Beredningen av ärendet pågår i Regeringskansliet. Avsikten är att en proposition i ämnet skall föreläggas riksdagen den 6 december i år.

3 Gällande ordning

3.1 Granskningsformer för statlig revision

Med revision kan förstås granskning i efterhand av en viss ekonomisk förvaltning omfattande såväl verksamhetens räkenskaper som dess lednings förvaltningsåtgärder. Det finns dock inslag som tar sikte på framtida verksamhet och där granskningen syftar till att t.ex. bedöma om en viss verksamhet bör fortsätta. I granskningen ingår också att revisorn skall rapportera resultatet av sin granskning (granskningsrapport, revisionsberättelse eller annat utlåtande).

Begreppet revision kan också definieras med utgångspunkt i dess syfte, nämligen i att öka trovärdigheten i den redovisning som statliga myndigheter och bolag m.fl. lämnar ut. På de statliga myndigheternas och bolagens ledningar faller att utarbeta och presentera årsredovisningen. Revisorn skall uttala sin uppfattning, dvs. försäkra eller bekräfta om redovisningen är upprättad, i alla väsentliga avseenden, enligt gällande regler. Uttalandet skall innefatta ett ställningstagande till om årsredovisningen ger en rättvisande bild och en adekvat redovisning av myndighetens eller bolagets finansiella ställning och resultat. Användarna av årsredovisningen – i det här fallet primärt regeringen och riksdagen – får genom revisionen ett mer tillförlitligt underlag och uppnår därmed en större säkerhet för beslut på grundval av en reviderad årsredovisning. Revisorn skall också granska om myndighets- eller bolagsledning har följt tillämpliga föreskrifter och i förekommande fall särskilda regeringsbeslut samt för det fall verksamheten bedrivs i bolagsform om styrelsen och verkställande direktören har dragit på sig skadeståndsansvar mot bolaget. Den nu beskrivna granskningsformen för statlig revision, vilken regelmässigt avslutas med en formbunden revisionsberättelse från revisorn, kan betecknas *redovisningsrevision* eller *årlig revision*. Den senare beteckningen markerar att det är årsredovisningen som är föremål för granskningen. Även benämningen finansiell revision förekommer.

Med revision kan även förstås en i efterhand gjord utvärdering av den statliga verksamheten i syfte att granska om och i vilken utsträckning de politiska besluten faktiskt omsätts i praktiken och om denna verksamhet i så fall bedrivs effektivt. Ämnesvalet för granskningen kan därmed varieras på ett otal sätt. I centrum för granskningen kan stå en myndighet eller en organisation, men också en verksamhet, en styrform eller en metod. Oavsett vad granskningen primärt tar sikte på är dess syfte att besvara om eller i vilken utsträckning myndigheten eller organisationen, verksamheten, styrformen eller metoden uppfyller målen, är effektiv eller i övrigt ändamålsenlig. Granskningen syftar till att identifiera strukturella brister i statlig verksamhet och i statliga åtaganden som är av stor statsfinansiell betydelse och har betydelse för ekonomins och förvaltningens funktionssätt. Den nu beskrivna granskningsformen för statlig revision kan betecknas *effektivitetsrevision*. Andra benämningar är sakrevision och förvaltningsrevision. Engelska benämningar är performance audit och value for money-audit.

Man skiljer vidare mellan *extern och intern revision*. Båda formerna används vid kontroll av den statliga verksamheten. Intern revision av t.ex. en myndighet eller ett statligt bolag är ett exklusivt kontrollmedel för myndighets- eller bolagsledning och utförs som regel av personer anställda i myndigheten eller bolaget på uppdrag av ledningen och i dess intresse. Ledningen avgör således vad som skall granskas och vilken inriktning granskningen skall ha. Resultatet av granskningen rapporteras till ledningen som sedan avgör vad som skall göras med anledning av rapporten. Extern revision av en myndighet eller ett statligt bolag är ett kontrollmedel för en vidare krets av intressenter. Ytterst är det här det allmännas intresse som skall tillgodoses. För att detta skall vara möjligt har man i skilda sammanhang ställt upp krav på att den som gör revisionen skall vara oberoende. Så har t.ex. skett för den statliga revisionen i förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket (2 § 1). Någon definition av begreppet har dock inte lämnats i förordningen. Avsikten torde dock vara att revisionens intressenter skall kunna förlita sig på att revisorn utan sidoblickar på för uppdraget ovidkommande förhållanden fullgör sitt uppdrag. Detta brukar anses möjligt först om vissa angivna förhållanden inte föreligger. Vanligtvis anges dessa för revisorns oberoende kritiska förhållanden i s.k. jävskataloger (se t.ex. 10 kap. 16 § aktiebolagslagen, [1975:1385]).

Granskningsformer för den statliga revisionen är både årlig och effektivitetsrevision. Både Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningsverksamhet omfattar i dag såväl årlig revision som effektivitetsrevision.

3.2 Regler som styr den statliga revisionen

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns grundläggande föreskrifter om redovisning och revision av sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (44–46 §§). Myndigheter under riksdagen omfattas inte, inte heller verksamhet som staten bedriver i bolag eller stiftelser. I 44 § erinras om att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) står till regeringens disposition och att redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga förpliktelser. I 45 § föreskrivs att bokföringen i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed och att redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. I 46 § föreskrivs att denna verksamhet skall granskas genom revision.

I vilken organisatorisk form revisionen enligt 46 § skall ske anges inte i lagen om statsbudgeten, inte heller vilken inriktning revisionen skall ha. Enligt lagmotiven bör i stället revisionsuppdragets fördelning mellan olika revisionsorgan – Riksrevisionsverket, Regeringskansliets revisionskontor och Riksdagens revisorer – och dessa organs befogenheter m.m. beslutas av riksdagen särskilt i lag. När det gäller revisionens inriktning avser den enligt motiven inte endast sedvanliga ekonomiska uppgifter – dvs. redovisningsrevision – utan även redovisningen av sakliga resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden – dvs. effektivitetsrevision (prop. 1995/96:220 s. 71 och 116).

Riksdagen har i lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet, beslutat att Riksdagens revisorer i stället för Regeringskansliets revisionskontor skall utföra revision av Regeringskansliet.

3.2.1 Riksdagens revisorer

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

Granskningsområdet

Enligt 12 kap. 7 § RF väljer riksdagen revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet.

I paragrafen anges revisorernas primära granskningsområde med orden ”den statliga verksamheten”. Vid tillkomsten av den nya regeringsformen diskuterades (prop. 1973:90 s. 435) huruvida revisorernas primära granskningsområde skulle anges med orden ”den statliga verksamheten” eller ”de statliga myndigheternas förvaltning”. Det förra valdes eftersom det senare ansågs leda tankarna till en vertikalt inriktad förvaltningsrevision av varje myndighet för sig. Det 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. Det 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.

”Annan verksamhet” syftar på statsunderstödd verksamhet och på verksamhet som bedrivs av statliga bolag. Dessa verksamheter anses inte falla in under uttrycket ”den statliga verksamheten” (a.a. s. 435).

Av 12 kap. 7 § RF framgår vidare att det tillkommer riksdagen att fastställa instruktion för revisorerna. I lagen med instruktion för Riksdagens revisorer sägs i linje med grundlagen att revisorerna på riksdagens vägnar skall granska den statliga verksamheten och att granskningen också får 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 (2 § första stycket).

Befogenheterna för revisorerna att granska statlig verksamhet i bolag och stiftelser infördes år 1987. I lagstiftningsärendet (prop. 1986/87:99 s. 45–47) diskuterade vissa gränsdragningsproblem mot bakgrund av att det inte finns någon allmän eller entydig definition av vad som skall avses med statliga bolag eller stiftelser eller med statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag och stiftelser. I lagtexten angavs därför vilka huvudsakliga kriterier som bör vara uppfyllda för att revisorerna skall få granska sådana aktiebolag och stiftelser som bedriver statsanknuten verksamhet. I de fall gränsdragningsproblem uppkom borde dessa enligt förarbetena 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.

Har statsmedel tagits emot som bistånd till en viss verksamhet, får revisorerna enligt instruktionen granska hur dessa medel används, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Vid sådan granskning skall revisorerna beakta de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten (2 § andra stycket).

Vidare skall revisorerna enligt instruktionen granska riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning (2 § tredje stycket).

Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning (2 § fjärde stycket).

Riksdagen kan också enligt instruktionen besluta om särskilda uppgifter för revisorerna eller föreskriva att en viss verksamhet skall vara undantagen från revisorernas granskning (2 § femte stycket). Som exempel på sådana särskilda uppgifter kan nämnas att Riksdagens revisorer har i uppgift att bistå riksdagsutskotten i deras uppföljningsverksamhet.

Granskningens inriktning

Revisorernas granskning av den statliga verksamheten och den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser skall utföras som effektivitetsrevision. Enligt instruktionen skall granskningen 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 angelägenheten av olika statliga åtaganden (3 §). Vidare skall revisorerna 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 till 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 (4 §).

Revisorernas granskning av riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning skall enligt instruktionen även utföras som årlig revision. Granskningen skall ske enligt god revisionssed i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande – dvs. räkenskapsrevision – samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter – dvs. effektivitetsrevision (2 § tredje stycket). De årliga revisionerna utförs av utomstående revisorer på uppdrag av Riksdagens revisorer.

Revisorernas berättelser över revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall, enligt 3 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m., belysa omfattningen och inriktningen av revisorernas granskning och vad gäller Riksbanken utmyнна i ett uttalande huruvida revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige och direktionen i Riksbanken.

Övriga uppgifter

Riksdagens revisorer svarar för att intern revision sker av den egna myndigheten (2 § tredje stycket instruktionen). I sammanhanget kan nämnas att finansutskottet ansvarar för upphandlingen av externrevisionen av Riksdagens revisorer (bet. 1998/99:KU16).

Rätt att få upplysningar

I 12 kap. 7 § andra stycket RF anges att revisorerna enligt bestämmelser i lag får fordra in handlingar, upplysningar och yttranden som behövs för granskningen. I grundlagsmotiven (prop. 1973:90 s. 434) uttalas att revisorernas granskningsrätt i första hand innebär en rätt att få tillgång till det granskningsunderlag som de behöver, alltså en skyldighet för i första hand dem som granskas att ge revisorerna sådant underlag. Denna skyldighet bör enligt motiven regleras i en särskild lag. Så har skett i lagen om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

Enligt den nu nämnda lagen skall sålunda statliga myndigheter tillhandahålla revisorerna de allmänna handlingar, uppgifter och

yttranden som revisorerna anser sig behöva för sin granskning. I fråga om handling eller uppgift som enligt särskilda föreskrifter skall hållas hemlig kan dock myndigheten, om den finner särskilda skäl föreligga, hänskjuta begäran från revisorerna till regeringen för avgörande (1 §).

Kommuner, landstingskommuner och kommunförbund som har tagit emot statsmedel som bistånd till viss verksamhet skall på begäran tillhandahålla revisorerna de allmänna handlingar, uppgifter och yttranden som revisorerna anser sig behöva för granskningen av verksamheten. Även i detta fall kan frågan hänskjutas till regeringen (2 §).

Har annan än kommun, landstingskommun eller kommunförbund tagit emot statsmedel som bistånd till viss verksamhet, skall den som har tagit emot medlen på begäran tillhandahålla revisorerna de handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen av verksamheten. Revisorerna kan vid vite förelägga den som har tagit emot medlen att fullgöra sin skyldighet. Skyldigheten att tillhandahålla handlingar m.m. gäller dock inte utländska institutioner eller sammanslutningar som har tagit emot bistånd för internationellt ändamål (3 §).

Av förarbetena (prop. 1974:35 s. 123) framgår att en given utgångspunkt vid utformningen av lagen om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. har varit att dess tillämpningsområde nära skall ansluta till revisorernas granskningsområde. Granskningsområdet och lagens tillämpningsområde behöver dock inte nödvändigtvis sammanfalla. Det kan sålunda enligt förarbetena tänkas att revisorerna ges rätt att ta upp en viss fråga till granskning utan att de ges en däremot svarande befogenhet att framtvunga handlingar, uppgifter och yttranden. Det nu anförda är tillämpligt när revisorerna granskning sträcker sig utanför det primära granskningsområdet enligt 12 kap. 7 § RF, dvs. när granskningen avser "annan verksamhet" än "den statliga verksamheten", alltså statlig verksamhet i bolag och stiftelser. Berörda bolag och stiftelser får sålunda själva avgöra vilka uppgifter som de vill lämna ut till Riksdagens revisorer. Det har ansetts att en formell skyldighet för bolag och stiftelser att tillhandahålla handlingar m.m. skulle kunna komma i konflikt med aktiebolagslagens bestämmelser om bolagsledningens vårdnadsplikt och lojalitet mot bolaget (prop. 1986/87:99 s. 47).

Finansiering

Riksdagens revisorers verksamhet finansieras helt genom anslag.

3.2.2 Riksrevisionsverket

Bestämmelser om Riksrevisionsverkets granskningsverksamhet finns i förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket, lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser och i förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Vidare finns sådana bestämmelser i vissa andra lagar, bl.a. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Granskningsområdet

Enligt förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket är verket central förvaltningsmyndighet för statlig revision och skall i denna egenskap granska

- statlig verksamhet och statliga åtaganden (2 § 2),
- statsbidragsgivningen och hur statsbidragen används av mottagarna, i den utsträckning dessa är redovisningsskyldiga för bidragen gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om bidragens användning (2 § 3),
- myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning och i förekommande fall också deras sammanställda redovisning samt ledningens förvaltning (2 § 4 och 5),
- myndigheternas delårsrapporter med undantag för prognoserna (2 § 6),
- underlag till årsredovisningen för staten för de myndigheter som regeringen särskilt beslutar (2 § 9),
- Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisning för staten (2 § 10), samt
- hanteringen av EU-medel (2 § 8).

Riksrevisionsverket skall vidare fullgöra uppgifter inom EU-samarbetet enligt artikel 188c i Fördraget om Europeiska unionen (2 § 8).

Riksrevisionsverket får enligt lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser granska även den 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 anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. I denna del sammanfaller alltså Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningsuppgifter (se avsnitt 3.1.1).

Riksrevisionsverket får dessutom granska verksamhet som bedrivs av Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping och deras dotterbolag (1 § andra stycket).

I förordningen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser anges de aktiebolag, stiftelser och deras dotterbolag vars verksamhet verket får granska. Kretsen tänkbara granskningsobjekt är något mer begränsad än Riksdagens revisorers motsvarande granskningsmandat. Begränsningen har gjorts med hänsyn till skillnaderna i syften, inriktning och utformning av revisionsverksamheten hos Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Riksrevisionsverkets granskning bör enligt ett motivuttalande i första hand avse företag som svarar för väsentliga samhällsfunktioner eller myndighetsutövande eller andra myndighetsliknande uppgifter. Detta ansågs naturligt med hänsyn till att verkets förvaltningsrevision (betecknas numera effektivitetsrevision) från principiella synpunkter huvudsakligen var inriktad på de statliga myndigheterna och deras verksamhet. De bolag och stiftelser som pekats ut är de som har en i allmän författning eller genom särskilda regeringsbeslut reglerad verksamhet, företrädesvis i monopolställning. Granskningen skall också omfatta sådana företag som för sin verksamhet huvudsakligen är beroende av fortlöpande tillförsel av statliga medel (prop. 1986/87:99 s. 48).

Enligt 4 § 2 i instruktionen skall verket utse revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar eller särskilda beslut, varvid revisorerna får vara anställda vid verket.

Riksrevisionsverket skall också enligt lagen om allmän försäkring granska de allmänna försäkringskassornas årsredovisningar och räkenskaper samt förvaltning. Granskningen omfattar också kassornas delårsrapporter (18 kap. 24 och 25 §§).

Enligt Revisionsreglementet för medel beviljade av de nordiska parlamenten till Nordiska ministerrådet och Nordiska Rådet, fastställt av cheferna för de nordiska riksrevisionerna, skall Riksrevisionsverket tillsammans med övriga statliga revisionsmyndigheter i Norden svara för revision av sådana medel. Revisionen inkluderar även medel som dessa organ beviljat samnordiska institutioner, projekt och annan verksamhet.

Granskningens inriktning

Riksrevisionsverkets granskning av statlig verksamhet och statliga åtaganden skall enligt instruktionen ske från effektivitetssynpunkt (2 § 2). Detta gäller också granskning av statsbidragsgivningen och hur statsbidragen används av mottagarna (2 § 3).

Granskningen av myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning och i förekommande fall deras sammanställda redovisning skall enligt instruktionen ske som årlig revision. Granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut (2 § 4).

Även beträffande EU-medel skall enligt instruktionen granskningen ske som redovisningsrevision. Granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed. Granskningen skall ta sikte på om en god kontroll för hanteringen av dessa medel uppnås (2 § 8).

När det gäller granskningen av statliga bolag och stiftelser skall den vara effektivitetsinriktad (prop. 1986/87:99 s. 48).

Därutöver skall verket som redovisats utse revisorer i vissa bolag och stiftelser m.m., varvid revisorerna får vara anställda vid verket. Dessa revisorer medverkar således i redovisningsrevisionen. Revisorernas uppdrag är emellertid personliga och Riksrevisionsverket har inget inflytande på hur uppdragen utförs. Revisorerna är inte heller rapporteringsskyldiga gentemot verket.

Granskningen av de allmänna försäkringskassorna skall ske som redovisningsrevision. Enligt lagen om allmän försäkring skall granskningen ske i enlighet med god revisionssed och i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Verket skall även granska om styrelsens och direktörens förvaltning står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Försäkringskassornas delårsrapporter skall granskas översiktligt och i överensstämmelse med god revisionssed (18 kap. 25 § lagen om allmän försäkring).

Granskningen av medel beviljade av de nordiska parlamenten till Nordiska ministerrådet och Nordiska Rådet och som dessa organ beviljat sammordiska institutioner, projekt och annan verksamhet skall ske både som redovisningsrevision och effektivitetsrevision. Enligt revisionsreglementet skall granskningen utföras som finansiell revision men kan också omfatta en granskning av om dessa medel används till att främja effektiviteten av sammordiska aktiviteter och till att uppfylla de fastställda målen. I uppgiften ingår det att bl.a. pröva om räkenskaperna är rättvisande, att företa en kritisk granskning av gjorda

ekonomiska dispositioner, att systematiskt bedöma användningen och förvaltning av offentliga medel och egendom med utgångspunkt i institutionens eller projektets uppgift, resurser och uppnådda resultat (1 och 3 §§ revisionsreglementet).

Övriga uppgifter

Riksrevisionsverket skall också i sin egenskap av central förvaltningsmyndighet för statlig revision planera för revision under kris- och krigsförhållanden (2 § 7). Vidare skall verket företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang (4 § 1) och biträda Europeiska revisionsrätten vid dess granskningar i Sverige (4 § 3).

Vidare får verket inom sitt verksamhetsområde erbjuda stöd i form av utbildning och liknande samt bedriva tjänsteexport (3 respektive 10 §§).

Riksrevisionsverket har också enligt 7 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. bemyndigats att meddela de föreskrifter som behövs för att förordningen skall kunna verkställas.

Rätt att få upplysningar

Riksrevisionsverket har enligt sin instruktion rätt att från andra myndigheter få de handlingar och andra upplysningar som verket behöver för sin revisionsverksamhet (8 §).

Aktiebolag och stiftelser som Riksrevisionsverket granskar med stöd av lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser är enligt lagen skyldiga att på begäran av Riksrevisionsverket lämna verket de upplysningar som behövs om den granskande verksamheten (2 §). Det bör observeras att det här föreligger en skillnad i förhållande till Riksdagens revisorer. De senare har som redovisats inte någon författningsreglerad rätt att få upplysningar om statliga bolag och stiftelser. Såvitt gäller bolag och stiftelser där verket i enlighet med bestämmelser i bolagsordningen eller stiftelseförordnandet utser revisorer finns inte för de utsedda revisorerna någon upplysningsskyldighet gentemot Riksrevisionsverket.

Finansiering

Riksrevisionsverkets verksamhet finansieras till viss del genom avgifter. Enligt instruktionen skall den årliga revisionen av redovisningen och förvaltningen finansieras genom avgifter när det gäller aktiebolag, stiftelser och affärsverk. Samtliga stiftelser omfattas dock inte, utan bara de där det av stiftelseförordnandet, stadgarna eller särskilda beslut framgår att verket skall utse revisorer. Detsamma gäller, om inte regeringen bestämmer annat, myndigheter vars verksamhet finansieras till minst hälften genom avgifter (9 § första stycket). Verket får också ta betalt för särskilda revisionstjänster som regeringen eller myndigheter begär samt för utbildning och andra stödjande insatser (9 § andra stycket).

3.3 Revision och revisorer i aktiebolag

3.3.1 Inledning

Bestämmelser om revision av aktiebolag finns i aktiebolagslagen (1975:1385), ABL, och lagarna om årsredovisning, främst årsredovisningslagen (1995:1554). Av betydelse i sammanhanget är också FAR:s (Föreningen Auktoriserade Revisorer) revisionsrekommendationer.

Enligt aktiebolagslagen finns två bolagskategorier, privat aktiebolag och publikt aktiebolag. Den huvudsakliga skillnaden mellan dem är möjligheten att bedriva allmän handel med bolagets fondpapper. I övrigt gör aktiebolagslagen ingen skillnad mellan aktiebolag. Det förhållandet att staten är majoritetsägare i vissa aktiebolag, eller att bolagen utövar statlig verksamhet saknar således betydelse för tillämpningen av de olika bestämmelserna i aktiebolagslagen. Bestämmelserna om revision och revisorer finns intagna i 10 kap.

För sådana aktiebolag som bedriver bank-, finans- och försäkringsverksamhet eller annan liknande verksamhet regleras verksamheten liksom revisionen av densamma i bankrörelselagen (1987:617), försäkringsrörelselagen (1982:713) m.fl. lagar. Bestämmelserna om revision och revisorer tillgodoser i dessa lagar även Finansinspektionens behov av att kunna bedriva en effektiv tillsyn av nu nämnda institut.

I kommunallagen (1991:900) finns bestämmelser om förtroendemannarevision i kommunägda bolag (prop. 1990/91:117 s. 127). Enligt reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2000, har den tidigare ordningen att fullmäktige skulle utse minst en revisor i helägda kommunala bolag ersatts av ett krav på att fullmäktige fortsättningsvis

skall utse endast s.k. lekmannarevisorer i dessa bolag (prop. 1998/99:66 s. 72 f.).

3.3.2 Revisorns uppgifter i aktiebolag

I revisorns uppgifter ingår det normalt att i den omfattning god revisionssed bjuder granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och – där sådan utsetts – den verkställande direktörens förvaltning. Om bolaget är moderbolag i en koncern, skall revisorn även granska koncernredovisningen och koncernföretagens inbördes förhållanden (10 kap. 3 § ABL). Revisorn skall följa de anvisningar som meddelas av bolagsstämman, om de inte strider mot lag, bolagsordning eller god revisionssed (10 kap. 4 § ABL). Revisorn är skyldig att beakta inte bara aktieägarnas utan också eventuella minoriteters, aktieköparens, borgenärers, anställdas, det allmännas och andras intressen (den s.k. intressentkretsen). Det innebär att bolagsstämmans instruktioner och anvisningar till revisorn om vad som i första hand bör granskas och rapporteras inte får inskränka revisorns granskningsuppdrag. Instruktionerna och anvisningarna kan avse vilka förhållanden som särskilt bör granskas och rapporteras. Att granskningen skall ha den omfattning som följer av god revisionssed betyder att den får växlande omfattning och innebörd allt efter bolagets skiftande förhållanden och att en anpassning måste ske efter utvecklingen genom teori och praxis i fråga om uppfattningen av revisionsuppdragets innebörd och omfattning (SOU 1971:15 s. 266 och prop. 1975:103 s. 242).

Revisorns granskning skall för varje räkenskapsår utmynna i en revisionsberättelse till bolagsstämman, dvs. till aktieägarna som kollektiv. I moderbolag skall revisionsberättelsen även omfatta koncernen (10 kap. 5 § ABL). I revisionsberättelsen skall revisorn uttala sig om årsredovisningen samt om styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Detta är målet för varje revision i ett aktiebolag oberoende av verksamhetens art och omfattning. Härigenom redovisar revisorn årligen resultatet av sin granskning. I samband med revisionen skall revisorn även till styrelsen och den verkställande direktören framställa de erinringar och göra de påpekanden som följer av god revisionssed (10 kap. 6 § ABL).

3.3.3 Utseende av revisor i aktiebolag

Alla aktiebolag måste ha en eller flera revisorer (10 kap. 1 § ABL). En revisor väljs av bolagsstämman. Skall flera revisorer utses, kan i bolagsordningen bestämmas att en eller flera av dem, dock inte alla, skall utses i annan ordning (10 kap. 8 § ABL). Detta ger möjlighet för ägare av ett visst aktieslag (A- eller B-aktier), en viss aktieägarminoritet, kreditgivare, anställda, stat eller kommun att utse revisor. Bestämmelsen innebär annars att den eller de aktieägare som företräder stämmomajoriteten utser såväl styrelsen som revisorerna. Styrelseledamöterna och den verkställande direktören har också rätt att delta i revisorsvalet om de är aktieägare.

På begäran av aktieägare och efter hörande av bolagets styrelse kan länsstyrelsen utse s.k. minoritetsrevisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer (10 kap. 9 § ABL). En minoritetsrevisor utför sitt uppdrag gemensamt med de ordinarie revisorerna och fyller samma funktion som dessa.

Enligt särskilda bestämmelser har Finansinspektionen befogenhet att vid sidan av den av stämman valde revisorn förordna revisorer i bolag och institut som står under inspektionens tillsyn (se t.ex. 7 kap. 5 § bankrörelselagen [1987:617]). För vissa av instituten, t.ex. banker, är det obligatoriskt att inspektionen skall förordna en sådan revisor.

Aktiebolagslagen innehåller inga uttryckliga regler för när det skall finnas flera revisorer utsedda eller vad som i övrigt gäller när flera revisorer har utsetts. Finns det flera revisorer torde det normala vara att de avger en revisionsberättelse tillsammans. Kan de inte enas om innehållet, får de upprätta olika berättelser eller avge skiljaktiga yttranden (jfr också reglerna om revisors skadeståndsskyldighet i 15 kap. aktiebolagslagen).

3.3.4 Vem kan vara revisor i aktiebolag?

Som kompetenskrav gäller att endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor kan vara revisor i ett aktiebolag. Som ett allmänt krav gäller dessutom att en revisor skall ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfattningen av bolagets verksamhet fordras för att fullgöra uppdraget (10 kap. 11 § ABL). En revisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (10 kap. 10 § ABL).

Minst en av bolagsstämman utsedd revisor skall vara auktoriserad om bolaget överskrider vissa gränser avseende värdet på dess tillgångar

eller i fråga om antalet anställda eller om bolagets aktier eller skuldebrev är noterade vid en börs eller auktoriserad marknadsplats (10 kap. 12 § ABL). De nu återgivna bestämmelserna gäller även moderbolag i en koncern, om koncernen överskrider gränsvärdena. Även i andra bolag skall auktoriserad revisor utses, om ägare till minst en tiondel av samtliga aktier begär det vid bolagsstämma, där revisorsval skall ske (10 kap. 13–15 §§).

Till revisor får även utses ett registrerat revisionsbolag (10 kap. 18 § ABL). Bestämmelser om vem som får vara huvudansvarig för revisionen och om underrättelseskyldighet finns i 12 § lagen (1995:538) om revisorer. Enligt dessa bestämmelser i lagen om revisorer utser revisionsbolaget huvudansvarig revisor bland de i revisionsbolaget verksamma revisorerna. Den huvudansvarige kan bytas ut när revisionsbolaget så önskar. Den huvudansvarige skall vara auktoriserad revisor, om det behövs för att uppfylla föreskrift i lag eller annan författning om att sådan revisor skall utses, och i andra fall auktoriserad eller godkänd revisor. Revisionsbolaget skall utan dröjsmål underrätta uppdragsgivaren om vem som är huvudansvarig för revisionen. För den huvudansvarige gäller bl.a. aktiebolagslagens regler om jäv för revisor och om rätt att närvara vid bolagsstämma.

3.3.5 Revisorns tystnadsplikt

Enligt 10 kap. 37 § ABL gäller att en revisor inte till en enskild aktieägare eller utomstående obehörigen får lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som han får kännedom om när han fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget.

Tystnadsplikten har införts mot bakgrund av att revisorn i princip har full tillgång till bolagets räkenskaper och övriga handlingar. Bland materialet kan det finnas uppgifter som har karaktären av affärshemligheter och som inte bör komma till konkurrenters eller andras kännedom.

Revisorn kan utan hinder av tystnadsplikten lämna uppgifter till styrelsen i sin helhet. I litteraturen finns delade meningar om tystnadsplikten gäller gentemot enskilda styrelseledamöter (se Kedner, Roos & Skog, Aktiebolagslagen del II, 5 uppl., 1996 s. 65 där författarna hävdar att tystnadsplikten gäller mot enskilda styrelseledamöter. Jfr dock, Moberg, Bolagsrevisor, Beroende Ansvar Sekretess, Stockholm 1989 s. 231, Taxell, Aktiebolagets organisation, 1988 s. 125 och Andersson, Johansson & Skog, Aktiebolagslagen, En kommentar, del II, 2000 s. 10:87). För slutsatsen att så inte kan vara fallet har anförts att varje styrelseledamot har ett eget ansvar för att bolaget sköts på ett

tillfredsställande sätt och att en revisor därför alltid bör ha möjlighet att lämna information till vem som helst inom bolagsledningen. Revisorn skall dock ha möjlighet att vägra lämna ut information om det med stor sannolikhet kan antas att styrelseledamoten kommer att missbruka den. Om ett utlämnande av informationen skulle strida mot bolagets intressen, t.ex. om bolaget befinner sig i affärsförhandlingar med styrelseledamoten eller någon denne närstående bör revisorn dock underställa styrelsen saken (Andersson, Johansson & Skog, a.a. s. 10:87).

En revisor är i vissa fall skyldig att under vissa i aktiebolagslagen angivna situationer, utan hinder av tystnadsplikten, lämna ut uppgifter. I 10 kap. 37 § ABL har ordet ”obehörigen” lagts till för att tydliggöra att revisorn i vissa fall får röja också uppgifter som kan vara bolaget till skada (se prop. 1997/98:99 s. 270). Tystnadsplikten gäller inte i fråga om sådana upplysningar som revisorn skall lämna i revisionsberättelsen eller i en redogörelse enligt 10 kap. 22 § andra stycket ABL. Revisorn måste dock beakta tystnadsplikten när han utövar sin rätt enligt 10 kap. 32 § ABL att i revisionsberättelsen lämna andra upplysningar som han anser bör komma till aktieägarnas kännedom.

En revisor har vidare en upplysningsskyldighet gentemot bolagsstämman. Enligt 10 kap. 41 § ABL är revisorn skyldig att till bolagsstämman lämna alla upplysningar som den begär, i den mån det inte skulle vara till väsentlig skada för bolaget. Är samtliga aktieägare ense om att vissa slag av uppgifter skall kunna lämnas ut torde skaderekvisitet inte vara uppfyllt (se prop. 1997/98:99 s. 181).

Revisorn är även, enligt 10 kap. 42 § första stycket ABL, skyldig att lämna medrevisor, lekmannarevisor, särskild granskare enligt 11 kap. 21 § samma lag, ny revisor och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att, enligt andra stycket i förstnämnda paragraf, på begäran lämna sådana upplysningar till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål. En revisor i ett aktiebolag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (ett bolag där kommuner eller landsting har det bestämmande inflytandet) är vidare enligt tredje stycket i förstnämnda paragraf, skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Det finns även vissa andra fall när revisorns tystnadsplikt bryts. En revisor är enligt 10 kap. 31 § ABL skyldig att upplysa om vissa slag av förekommande försummelser enligt skattebetalningslagen (1997:483). Revisorn är vidare skyldig att i vissa i 10 kap. 40 § ABL angivna fall göra anmälan till åklagare. Detsamma gäller vid vittnesförhör vid domstol.

Enligt 11 kap. 17 § ABL gäller motsvarande tystnadsplikt för lekmannarevisorer som för revisorer. För en lekmannarevisor gäller en uppgiftsskyldighet enligt 11 kap. 18 och 19 §§ samma lag som i huvudsak motsvarar den som gäller för revisorer enligt 10 kap. 41 och 42 §§ (se ovan).

3.3.6 Lekmannarevisorer i aktiebolag

Enligt svensk rätt var det tidigare möjligt att vid sidan av auktoriserad eller godkänd revisor utse personer utan den formella kompetens som en auktorisation eller ett godkännande innebär. Denna möjlighet hade störst betydelse i de kommunala bolagen, men användes också i bolag i de kooperativa rörelserna och på försäkringsområdet och i vissa statliga bolag. Förekomsten av denna typ av revisorer i företagen skall ses mot bakgrund av de traditioner som finns i svenskt samhälls- och föreningsliv, där valet av revisor i hög grad styrs av särskilda förtroendenaspekter och kompetensbehovet är delvis annorlunda än i vanliga företag. Vanligast var att lekmän och yrkesrevisorer utan viss formell kompetens deltog i revisionen av företag, vilka bedrev en verksamhet vars syfte inte endast var att bereda delägarna vinst. Genom att utse sådana personer till bolagsrevisorer ville man åstadkomma, att verksamheten granskades av personer som hade anknytning till verksamheten. Man såg också att dessa personer genom sin särskilda erfarenhet och kompetens ofta kunde tillföra företaget något utöver vad de examinerade bolagsrevisorerna kunde göra. Numera har i ABL införts bestämmelser om lekmannarevisorer.

Lekmannarevisor väljs av bolagsstämman, om inte bolagsordningen innehåller bestämmelser om att denne skall utses på annat sätt (11 kap. 9 § ABL). Syftet med bestämmelserna om lekmannarevisorer är att komplettera den revision som regleras i aktiebolagslagen med en förtroenderevision i kommun- och landstingsägda bolag. Bestämmelserna är dock tillämpliga på alla aktiebolag.

Av 3 kap. 17 § kommunallagen följer att fullmäktige skall utse minst en lekmannarevisor i helägda kommunala bolag. Är det fråga om ett bolag som kommunen äger tillsammans med någon annan skall fullmäktige enligt 3 kap. 18 § samma lag, utifrån vad som är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt, se till att bolaget blir bundet av de villkor som anges i den förut nämnda 17 §, däribland kravet på en lekmannarevisor som har utsetts av fullmäktige, antingen genom att personen i fråga väljs på bolagsstämman eller utses med stöd av bestämmelserna i bolagsordningen (jfr 11 kap. 9 § ABL).

3.4 Revision och revisorer i stiftelser

Bestämmelser om revision och revisorer i stiftelser finns i 4 kap. stiftelselagen (1994:1220). Revisionen av stiftelser är reglerad efter förebild av vad som gäller för aktiebolag. Bestämmelserna om revisorns uppgifter m.m. överensstämmer följaktligen med vad som gäller för revisorer i aktiebolag såvitt avser krav på behörighet, kompetens, revisionsberättelse, uppgiftsskyldighet, tystnadsplikt m.m. Stiftelser står under en särskild tillsyn som länsstyrelsen svarar för.

En stiftelse skall ha minst en revisor (4 kap. 1 § första stycket). När det gäller valet av revisor skall i första hand stiftelseförordnandet följas. Det innebär också att, om stiftelseförordnandet utpekar en viss person att vara revisor, denna skall utses under förutsättning att han uppfyller kvalifikationskraven i 4 kap. 3, 4 och 6 §§. Enligt dessa bestämmelser, som i huvudsak motsvarar de krav som ställs upp i aktiebolagslagen, skall minst en revisor vara auktoriserad eller godkänd revisor om stiftelsen enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldig att upprätta årsredovisning. Minst en revisor måste vara auktoriserad revisor om stiftelsen överskrider vissa gränser avseende värdet på dess tillgångar eller i fråga om antalet anställda.

I stiftelser med egen förvaltning utses och entledigas revisor av styrelsen. I stiftelser med anknuten förvaltning utses och entledigas revisorn av 1) förvaltarens högsta beslutande organ, 2) regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om förvaltaren är en statlig myndighet, eller 3) samtliga bolagsmän i förening om förvaltaren är ett handelsbolag (4 kap. 1 § andra och tredje stycket).

I statligt förvaltade stiftelser har regeringen i 23 § stiftelseförordningen (1995:1280) delegerat uppgiften att utse revisor till Riksrevisionsverket eller, i fråga om mindre stiftelser, till den förvaltande myndighetens styrelse eller chef. När Riksrevisionsverket utser revisor får verket utse en av sina anställda att utföra uppdraget endast om det av särskild anledning är lämpligt att ta tillvara dennes erfarenheter och kompetens i fråga om revision av statlig verksamhet.

Till revisor i en stiftelse kan även utses ett registrerat revisionsbolag (4 kap. 3 §).

Enligt 4 kap. 15 § första stycket stiftelselagen får en revisor inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som denne har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen. Bestämmelsen har utformats med bestämmelsen i 8 kap. 16 § lagen om ekonomiska föreningar som förebild. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen tydliggörs att termen ”nackdel” avser det fallet att föreningen lider skada. Tystnadsplikten gäller inte sådana upplysningar som kan lämnas

utan att det skadar föreningen (prop. 1986/87:7 s. 169). Alla utom styrelsen respektive förvaltaren är att anse som utomstående i bestämmelsens mening. Revisorn är skyldig att iaktta tystnadsplikt även efter det att hans uppdrag upphört (prop. 1993/94:9 s. 167).

En revisor är enligt 4 kap. 15 § andra stycket stiftelselagen skyldig att, utan hinder av tystnadsplikten, lämna ut uppgifter i vissa särskilt angivna fall. En revisor är således skyldig att till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren, lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter. Upplysningsskyldigheten gentemot tillsynsmyndigheten gäller dock inte sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket stiftelselagen (bl.a. statliga och kommunala stiftelser). En revisor är vidare skyldig att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål. Av reglerna i rättegångsbalken om förundersökning följer emellertid att en revisor i denna egenskap får höras endast i de fall då han kan antas kunna lämna någon upplysning av betydelse för den aktuella utredningen (jfr LU 1984/85;13 s. 7 f. och prop. 1986/87:7 s. 170).

En revisor i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (stiftelser där landsting eller kommun har det bestämmande inflytandet) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget (4 kap. 15 § tredje stycket stiftelselagen).

3.5 Lagen om revisorer

I lagen (1995:528) om revisorer finns bestämmelser om godkännande och auktorisation av revisorer m.m. Enligt 18 § i lagen får en revisor inte, till fördel för sig själv eller till skada eller nytta för annan, använda uppgifter som han har erhållit i sin yrkesutövning. Han får inte heller obehörigen röja sådana uppgifter. Vidare skall revisorn enligt bestämmelsen se till att biträde till honom iakttar dessa föreskrifter. I bestämmelsens andra stycke finns en informationsregel om att sekretesslagen tillämpas i det allmännas verksamhet i stället för den nämnda bestämmelsen i revisorslagen. En revisor som är offentlig funktionär (se avsnitt 3.6.3) berörs således inte av bestämmelsen i revisorslagen utan skall följa reglerna i sekretesslagen.

3.6 Handlingsoffentlighet och sekretess

3.6.1 Handlingsoffentlighet

I svensk rätt gäller sedan länge offentlighetsprincipen. Denna princip innebär en möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. En viktig beståndsdel i offentlighetsprincipen är allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, handlingsoffentligheten. Bestämmelser om detta finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Handlingsoffentlighet enligt TF gäller i princip endast hos myndigheter (2 kap. 3 § första stycket TF). Med myndighet förstås regeringen och varje organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Försäkringskassorna anses i detta sammanhang utgöra myndigheter (prop. 1975/76:160 s. 135 och RÅ 81 2:23). Med myndigheter likställs riksdagen och beslutande kommunala församlingar (2 kap. 5 § TF).

Principen om handlingsoffentlighet har utvidgats till att omfatta också vissa aktiebolag, föreningar och stiftelser som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Bestämmelser om detta finns i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). De organ som omfattas av principen anges i en särskild bilaga till sekretesslagen. I bilagan anges också vilken verksamhet som omfattas av principen. Det är företrädesvis bolag och stiftelser inom kultur- och utbildningsområdena som omfattas, vilka på olika sätt uppbär statsbidrag för sin verksamhet. Handlingsoffentlighet gäller vidare, enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen, för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och landsting anses, enligt andra stycket i nämnda paragraf, utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen, har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening, eller en stiftelse eller utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Även inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på något av de angivna sätten anses utövat av kommunen eller landstinget.

Andra organ, vare sig de är offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer är inte att betrakta som myndigheter även om de anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Detta innebär

att reglerna om handlingsoffentlighet som huvudregel inte gäller för t.ex. statligt ägda bolag och stiftelser.

Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) har dock i uppdrag att bl.a. överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller kommunala och statliga företag samt ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i dessa och andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen (dir. 1998:32). Kommittén beräknas slutföra sitt uppdrag senast den 30 juni 2002.

3.6.2 Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (1) respektive informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (2). Med det allmänna förstås dels domstolar och andra myndigheter, dels privaträttsliga subjekt som anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning (jfr 11 kap. 6 § RF). Med det allmänna avses även de normgivande organen, t.ex. riksdagen, när dessa beslutar för enskilda betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer (se prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 f.).

Reglerna i RF om yttrandefrihet och informationsfrihet gäller i princip för alla, således även för statliga och kommunala tjänstemän och andra offentliga funktionärer (se avsnitt 3.6.3), även när de agerar i denna sin egenskap.

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), (2 kap. 1 § andra stycket RF).

Meddelarfriheten ingår som en beståndsdel i den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Den är en utveckling av en av principerna i tryckfrihetsrätten, nämligen att bara en person skall svara för innehållet i en tryckt skrift eller teknisk upptagning, vanligen författaren till en bok eller utgivaren av en periodisk skrift eller teknisk upptagning. De personer som på olika sätt i övrigt tar del i tillkomsten av skriften eller upptagningen skall i princip vara fria från ansvar för innehållet i mediet och kan inte dömas för sin medverkan annat än i särskilt angivna undantagsfall. Den kategori av medverkande som består av personer som lämnar uppgifter för publicering i en tryckt

skrift eller en teknisk upptagning brukar betecknas som meddelare och det finns i TF och YGL särskilda regler som tar sikte på just dem.

Meddelarfriheten är en av komponenterna i vad som sammanfattande brukar benämnas meddelarskyddet. En annan beståndsdel i detta är det s.k. anonymitetsskyddet (3 kap. TF och 2 kap. YGL). Detta har i sin tur olika delar; rätten att vara anonym, tystnadsplikt för dem som tagit befattning med tillkomsten av en tryckt skrift eller teknisk upptagning i fråga om vem som har lämnat meddelanden för publicering samt förbud för allmänna organ att efterforska meddelare i andra fall än då ingripanden mot dem är tillåtna. Anonymitetsskyddet sträcker sig delvis längre än meddelarfriheten. Så gäller t.ex. den nyss nämnda tystnadsplikten i princip även till förmån för personer som i och för sig får ställas till ansvar för att de har lämnat uppgifter i publiceringssyfte.

Meddelarskyddet har sin största betydelse när det gäller de offentliga funktionärerna. Dess betydelse för andra personkategorier är mera begränsad. Det bör framhållas att det visserligen inte alltid är helt klart hur reglerna om meddelare skall tillämpas i alla situationer. Rent generellt kan i alla fall sägas att meddelarskyddet inte gäller i förhållandet mellan enskilda på samma sätt som i relationen mellan det allmänna och medborgarna. Detta innebär att möjligheten att utan risk för någon form av negativ reaktion lämna uppgifter är mindre för dem som är verksamma i företag och andra privata organisationer än för offentliga funktionärer.

Inom Justitiedepartementet utreds för närvarande frågan om yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna. I promemorian Yttrandefrihet för privatanställda (Ds 2001:9) föreslås en lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet. Promemorian har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.6.3 Sekretess

Inledning

I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF) anges i vilka fall handlingsoffentligheten får begränsas. Detta får ske bl.a. med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik (p. 2) myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (p. 3), det allmännas ekonomiska intresse (p. 5) och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (p. 6). Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en

bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen.

Sekretesslagen reglerar såväl förbud att lämna ut allmänna handlingar som tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Den innebär således inskränkningar i såväl regeringsformens (RF:s) regler om yttrandefrihet som TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. Begreppet sekretess definieras i 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen som förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att allmän handling lämnas ut eller på annat sätt.

Sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet (1 kap. 1 §). Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter gäller för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften (1 kap. 6 §), dvs. dem som brukar benämnas offentliga funktionärer. Anställda hos Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket omfattas av lagen. Detsamma gäller ledamöterna i Riksrevisionsverkets råd. För revisorerna hos Riksdagens revisorer är frågan något mer komplicerad. Sekretesslagen gäller nämligen inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgifter som han eller hon erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Frågan är alltså om uppdraget som revisor innebär utövande av riksdagsuppdraget, se nedan. Detta torde inte vara fallet (se prop. 1973:90 s. 266 f. och prop. 1979/80:2 del A s. 294–295, jfr även prop. 1986/87:99 s. 50 och 51). Hos Riksdagens revisorer tillämpas en praxis där riksdagsledamöterna undertecknar och därmed erkänner mottagandet av en underrättelse om tystnadsplikt och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

De revisorer som Riksrevisionsverket utsett och som fullgör uppgiften enligt aktiebolagslagen (1975:1385) eller stiftelselagen (1994:1220) torde däremot inte omfattas av sekretesslagen i den egenskapen även om de är anställda hos Riksrevisionsverket. Sådana uppdragstagare som trots att de är förordnade av en myndighet är att anse som uppdragstagare hos enskilda rättssubjekt eller som får anses representera enskilda intressen faller utanför sekretesslagen (se prop. 1979/80:s, del A s. 127). Revisorn är enligt svensk rätt ett bolagsorgan och verkar i bolagets och dess intressenters intresse (prop. 1997/98:99 s. 152, jfr även prop. 1995/96:173 s. 103). Med hänvisning till tystnadspliktsreglerna i aktiebolagslagen, stiftelselagen och lagen (1995:528) om revisorer lämnar Riksrevisionsverkets revisorer inte ut uppgifter till någon annan inom Riksrevisionsverket. Detta gäller

oavsett om revisorn är anställd av Riksrevisionsverket eller av ett revisionsbolag.

De kommun- och landstingsägda bolag och stiftelser som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen skall betraktas som myndigheter enligt lagen. En revisor i ett sådant bolag är således att betrakta som en offentlig funktionär och skall tillämpa sekretesslagen. Eftersom det i det lagstiftningsärende där regleringen infördes, ansågs att revisorernas tystnadsplikt enligt den civilrättsliga lagstiftningen borde bestå vid sidan av sekretesslagens bestämmelser, kompletterades bestämmelsen i 1 kap. 12 § sekretesslagen med en hänvisning till revisorernas tystnadsplikt (prop. 1993/94:48 s. 39). Det förs ingen argumentation om att de två tystnadsplikterna skulle vara av olika omfattning. Dessa revisorer har således, i vart fall delvis, ”dubbla” tystnadsplikter. Denna reglering skiljer sig från vad som i övrigt gäller på sekretessregleringens område, nämligen att det i det allmännas verksamhet enbart är sekretesslagens bestämmelser som gäller (jfr den under avsnitt 3.5 redovisade regleringen i lagen om revisorer).

Sekretess i det allmännas revisionsverksamhet

De sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det allmännas revisionsverksamhet är i första hand bestämmelserna i 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 §, 8 kap. 6 och 10 §§ samt 13 kap. 1 § sekretesslagen. Även regleringen i 9 kap. 4 § kan bli aktuell att tillämpa.

Enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Paragrafen är tillämplig bl.a. hos Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Uppgifter som sekretesskyddas enligt paragrafen är uppgifter som rör de personer eller myndigheter som skall bli föremål för granskning, tiden för granskningen, granskningsplaner samt uppgifter av liknande slag.

Sekretess gäller endast om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs, dvs. med ett rakt skaderekvisit. Uppgifter som skall användas vid flera gransknings-tillfällen, t.ex. checklistor för revision, torde dock i allmänhet kunna hemlighållas med stöd av bestämmelsen.

Sekretessen enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen skyddar det allmännas ekonomiska intressen. Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens

bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättningar gäller sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller driver revision.

Sekretess kan således gälla för uppgifter som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket erhåller vid sin granskning av aktiebolag och stiftelser i enlighet med lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer och lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Dessa myndigheters beslut omfattas dock inte av sekretess. Resultatet av revisionen är således alltid offentligt (se prop. 1986/87:99 s. 50 f.).

Med affärs- eller driftförhållanden avses förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat, t.ex. elektricitet, gas, vatten, värme e.d. Vidare hör affärshemligheter av mera allmänt slag hit. Detta gäller t.ex. verksamhetsriktlinjer, marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer samt vissa datorprogram (RÅ 85 Ab140). Även en budget med uppgifter som ger uttryck för planerade och förväntade aktiviteter samt kalkyler som ligger till grund för fortsatt verksamhet kan typiskt sett anses utgöra affärs- och driftförhållanden (jfr RÅ 1998 not. 124). Konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser har också ansetts ingå i begreppet affärs- eller driftförhållanden (RÅ 1987 not. 108).

En förutsättning för att sekretess skall gälla för en uppgift om t.ex. ett statligt aktiebolags affärs- eller driftförhållanden är att det kan antas att någon som driver en rörelse som är likartad bolagets affärsverksamhet gynnas på bolagets bekostnad. Sekretessen skall således skydda bolaget från insyn från konkurrenternas sida.

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift enligt första stycket även när den överlämnats till en annan myndighet. Undantag gäller om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten. Enligt tredje stycket i paragrafen gäller sekretessen för uppgift i allmän handling i högst 20 år.

Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver det i statliga myndigheters verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Ordet tillsyn skall inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla

fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 1979/80:2 Del A s. 235). Under samma förutsättningar men utan skaderekvisit gäller sekretess för andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 2 § *sekretessförordningen* (1980:657). 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.

I fråga om uppgifter i allmänna handlingar gäller sekretessen i högst 20 år, om inte annat anges i bilagan (2 § andra stycket sekretessförordningen). Sekretessen gäller även för beslut. Av 8 kap. 6 § sekretesslagen framgår dock att regeringen för särskilt fall kan förordna om undantag från sekretess som gäller enligt 2 § första stycket 1 sekretessförordningen, om regeringen finner det vara av vikt att uppgifterna lämnas (2 § tredje stycket sekretessförordningen).

Sekretess enligt 8 kap. 10 § *sekretesslagen* skyddar enskildas ekonomiska intressen. De statliga bolagen och stiftelserna är i det helt dominerande antalet fall att betrakta som enskilda vid tillämpning av sekretesslagen. Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dvs. med ett särskilt strängt rakt skaderekvisit. Med skada avses ekonomisk skada.

Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket erhåller vid sin granskning av aktiebolag och stiftelser i enlighet med lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser och som rör dessas kunder kan således omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse. I likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen undantas uppgifter i beslut av myndigheten från sekretess (se prop. 1986/87:99 s. 50 f.).

Enligt 8 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift enligt första stycket även när den överlämnats till en annan myndighet. Undantag gäller om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten. Enligt tredje stycket i paragrafen kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen om

den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk samt i kommunal affärsverksamhet, fem år har förflutit från det avtalet slöts.

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 enskilda 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. Bestämmelsen är tillämplig bl.a. i Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets verksamheter. 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.

Av 13 kap. 6 § sekretesslagen följer att sekretessbestämmelsen i bl.a. 13 kap. 1 § inte tillämpas om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. Den primära sekretessen gäller således i första hand.

Sekretess hos riksdagen

Av 11 kap. 2 § första stycket första meningen sekretesslagen framgår att sekretesslagen inte gäller för riksdagens ledamöter såvitt avser uppgift som ledamöten har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. I andra meningen finns en erinran om att föreskrifter om tystnadsplikt för ledamöter av riksdagen finns i RF och i riksdagsordningen. Dessa föreskrifter skall tillämpas även av riksdagens tjänstemän. I 10 kap. 7 § RF finns således föreskrifter om tystnadsplikt inom Utrikesnämnden. Av 2 kap. 4 § riksdagsordningen framgår att sammanträden med kammaren är offentliga. Av bestämmelsen framgår dock att ett

sammanträde kan hållas inom stängda dörrar om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation. Riksdagsledamöter eller tjänstemän i riksdagen får inte obehörigen yppa vad som förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen får ledamöter, suppleanter eller tjänstemän i ett utskott inte obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller ett utskott skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. I 10 kap. 8 § riksdagsordningen finns en motsvarande tystnadsplikt föreskriven för ledamöter, suppleanter eller tjänstemän i EU-nämnden.

Med undantag för uppgifter som riksdagens ledamöter erhåller under utövande av sitt uppdrag är sekretesslagens regler i princip tillämpliga hos riksdagen. Som redan nämnts torde ett uppdrag som revisor hos Riksdagens revisorer inte falla in under undantaget. Den sekretess som gäller enligt 2–10 kap. sekretesslagen begränsas dock av bestämmelsen i 11 kap. 2 § andra stycket samma lag. Enligt den sistnämnda bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter om vad som har förekommit vid ett sammanträde med riksdagens kammare endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. Som redan nämnts kan sammanträde hållas inom stängda dörrar enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation.

Om riksdagen erhåller uppgift från regeringen som är sekretessbelagd där gäller, enligt bestämmelsen i 11 kap 2 § tredje stycket sekretesslagen, sekretess även för uppgiften hos riksdagen. Bestämmelsen avser att sekretesskydda sådana uppgifter i den statliga tillsynsverksamheten (se 8 kap. 6 § sekretesslagen) i de utredningar angående enskildas affärsförhållanden och liknande som under utskottsbehandlingen av ärenden med anknytning till näringslivet ofta lånas in från Regeringskansliet (jfr KU 1979/80:37 s. 36 f.).

3.7 Tillämpning av regler om tystnadsplikt m.m. i ett par andra verksamheter

3.7.1 Revisorer förordnade av Finansinspektionen

Som har redovisats i avsnitt 3.3.1 har Finansinspektionen befogenhet att förordna revisorer i bolag och institut som står under inspektionens tillsyn.

I 3 kap. 8 a § bankrörelselagen (1987:617) finns en skyldighet för revisorer att lämna uppgifter till Finansinspektionen som framkommit vid revisionen i sparbanker och medlemsbanker. En motsvarande uppgiftsskyldighet finns för revisorer i bankaktiebolag enligt 9 kap. 17 § samma lag. Uppgiftsskyldigheten gäller för samtliga revisorer i banken oavsett om de förordnats av Finansinspektionen eller inte. Revisorn skall, enligt de nämnda bestämmelserna, omgående till Finansinspektionen rapportera sådana förhållanden som kan utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som reglerar bankers verksamhet, kan påverka bankens fortsatta drift negativt eller som kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs. Revisorn skall även när det gäller sparbanker och medlemsbanker rapportera omständigheter som kan leda till anmärkning enligt 3 kap. 11 § bankrörelselagen och när det gäller bankaktiebolag, omständigheter som kan leda till anmärkning enligt 10 kap. 30 och 31 §§ aktiebolagslagen (1975:1385). Jämför även t.ex. uppgiftsskyldigheten för revisorer i kreditmarknadsföretag enligt 2 kap. 7 a § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och 10 kap. 8 a § försäkringsrörelselagen (1982:713).

En av Finansinspektionen utsedd revisor har dessutom att beakta de av Finansinspektionen utfärdade allmänna råden (Finansinspektionens allmänna råd för revisorer förordnande av Finansinspektionen, FFFS 1998:5). De allmänna råden avser revisionens genomförande och revisorns rapportering till Finansinspektionen. Enligt 6 § i de allmänna råden bör revisorn utöver den rapporteringsskyldighet som gäller enligt vissa författningar omgående till inspektionen rapportera de erinringar som revisorerna framställer till styrelsen eller verkställande direktören enligt 10 kap. 11 § aktiebolagslagen, 3 kap. 12 § bankrörelselagen eller 10 kap. 12 § försäkringsrörelselagen. Revisorn bör vidare enligt de allmänna råden avlämna en rapport över revisionen till inspektionen senast tre veckor efter det att revisionen har slutförts för räkenskapsåret. I de allmänna råden anges vidare vad den årliga rapporten bör innehålla. Det är bl.a. en redogörelse beträffande väsentliga förändringar i institutets organisation, verksamhet eller andra förhållanden som kan inverka på institutets riskexponering, väsentliga brister rörande institutets interna kontroll, redovisning och förvaltning i övrigt samt för tidigare påpekade brister som inte åtgärdats, väsentliga avvikelser från inspektionens föreskrifter och allmänna råd och uppgifter om övriga förhållanden, t.ex. tvister, som kan betyda risk för betydande ekonomiska konsekvenser för institutet, årets resultat samt en redogörelse för de verksamheter som har varit av huvudsaklig betydelse för resultatets uppkomst. Vidare skall revisorn enligt 8 § i de allmänna råden till Finansinspektionen löpande rapportera sådana

iakttagelser som kan vara av betydelse för inspektionen i dess tillsyn över institutet. Finansinspektionen kan utöver de allmänna råden lämna instruktioner avseende särskilda områden som granskningen bör omfatta (se 1 § i de allmänna råden).

De revisorer som Finansinspektionen utser är inte anställda av inspektionen utan hos privata revisionsbyråer. För revisorer i banker gäller föreskrifterna om tystnadsplikt i revisorslagen och – såvitt avser bankaktiebolagen – aktiebolagslagen. För bankaktiebolag gäller vad som är föreskrivet för aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av bankrörelselagen eller är särskilt föreskrivet, se 1 kap. 1 § tredje stycket bankrörelselagen. Genom hänvisningen i nämnda paragraf gäller tystnadsplikten i 10 kap. 37 § aktiebolagslagen för revisorer i bankaktiebolag. För revisorer i sparbanker och medlemsbanker finns en motsvarande tystnadsplikt i 3 kap. 14 § bankrörelselagen. För den händelse en konflikt skulle uppstå mellan tystnadspliktsbestämmelserna och bestämmelserna om uppgiftsskyldighet torde bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ta överhanden. När uppgiftsskyldigheten för finansiella företag gentemot Finansinspektionen infördes den 1 juli 1996 uttalade regeringen (prop. 1995/96:173 s. 114, bet. 1995/96:NU23, rskr. 1995/96:285) att ett fullgörande av en i författning lagstadgad upplysningsskyldighet inte kan medföra något ansvar för överträdelse av någon tystnadsplikt (se även uttalandet om upplysningsplikt och tystnadsplikt i prop. 1993/94:48 s. 38 och 39 för verkställande direktör eller styrelseledamot i aktiebolag och ekonomiska föreningar). För att förtydliga detta togs en erinran om uppgiftsskyldigheten gentemot Finansinspektionen in i respektive tystnadspliktsbestämmelse i de lagar i vilka det då var aktuellt att införa en sådan uppgiftsskyldighet. I bankrörelselagen infördes följaktligen en uppgiftsskyldighet i 3 kap. 8 a § gentemot Finansinspektionen och en erinran i tystnadspliktsbestämmelsen i 3 kap. 14 § om denna uppgiftsskyldighet (SFS 1996:746). Vid denna tidpunkt gällde bestämmelserna för alla slags banker. Från den 1 januari 1999 gäller särskilda regler för bankaktiebolag, se 9 kap. (SFS 1998:1500). Eftersom det saknas en särskild tystnadspliktsregel i bankrörelselagen för revisorer i bankaktiebolag har det inte varit aktuellt att ta in en motsvarande erinran om den uppgiftsskyldighet som revisorer har i bankaktiebolag enligt 9 kap. 17 § bankrörelselagen.

Bedömningen av vilka regler den av Finansinspektionen förordnade revisorn har att följa – den civilrättsliga tystnadsplikten eller sekretessreglerna – kan vara av betydelse för bedömningen av vilka uppgifter denne kan vidarebefordra till inspektionen. Finansinspektionen har uppgivit att man närmast är av uppfattningen att det är sekretesslagens bestämmelser som gäller vid informationsutbyte mellan Finansinspek-

tionen och de av inspektionen förordnade revisorerna. Revisorn anses således vara uppdragstagare (jfr 1 kap. 6 § sekretesslagen) hos Finansinspektionen. Denna uppfattning kan tyckas skilja sig något från den ovan redovisade såvitt gäller revisorer utsedda av Riksrevisionsverket i de statliga bolagen och stiftelserna. Något domstolsavgörande i frågan torde inte finnas. I praktiken torde de två synsätten inte heller innebära någon skillnad, särskilt som det finns en författningsreglerad skyldighet att till myndigheten lämna uppgifter.

3.7.2 Revision i kommun- och landstingsägda aktiebolag och stiftelser

De aktiebolagsrättsliga reglerna om revision gäller även när det är kommuner eller landsting som är ägare. Reglerna innebär att endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor får revidera ett aktiebolag. Som har redovisats i avsnitt 3.3.6 finns det i dag en möjlighet att i enlighet med 11 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) dessutom utse lekmannarevisorer i aktiebolag (prop. 1997/98:99, bet. 1997/98:LU26, rskr. 1997/98:257).

Om det är fråga om ett aktiebolag eller en stiftelse där en kommun eller ett landsting har det rättsligt bestämmande inflytandet (se 1 kap. 9 § sekretesslagen) skall bolaget enligt sekretesslagens bestämmelser jämföras med myndighet. Såväl den av kommunen eller landstinget utsedde lekmannarevisorn eller revisorn som övriga revisorer i aktiebolaget eller stiftelsen är då att betrakta som offentliga funktionärer och det blir sekretesslagens regelsystem som gäller för dem. Det ansågs som redovisats i avsnitt 3.6.3 i det lagstiftningsärende där det infördes en reglering innebärande att de kommunala bolagen skulle jämföras med myndigheter vid tillämpningen av handlingsoffentligheten – och bl.a. revisorerna således kom att omfattas av sekretesslagens regelsystem – att revisorernas tystnadsplikt borde bestå vid sidan av sekretesslagens bestämmelser. Det togs därför i 1 kap. 12 § sekretesslagen in en upplysning om att det såvitt gällde tystnadsplikt för revisorer fanns bestämmelser som var tillämpliga utöver bestämmelserna i sekretesslagen (jfr prop. 1993/94:48 s. 39). Revisorer i kommunala bolag och stiftelser anses således ha ”dubbla” tystnadsplikter, dels enligt sekretesslagen, dels enligt den associationsrättsliga lagstiftningen. För lekmannarevisorer i aktiebolag gäller en tystnadsplikt enligt 11 kap. 17 § aktiebolagslagen och för lekmannarevisorer i stiftelser enligt 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220).

För att öka informationsutbytet mellan revisorerna i det kommun-ägda eller landstingsägda bolaget eller stiftelsen och de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget har det införts en uppgiftsskyldighet för revisorerna i bolag och stiftelser gentemot de förtroendevalda revisorerna (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210, SFS 1999:622). Reglerna om offentlighet som gällde för de förtroendevalda revisorerna korresponderade nämligen inte med de associationsrättsliga reglerna om tystnadsplikt för bolagets revisorer.

Revisorer och lekmannarevisorer i de aktiebolag och stiftelser som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 9 §, dvs. i vilka kommuner eller landsting har det rättsligt bestämmande inflytandet, är följaktligen skyldiga att utan hinder av tystnadsplikten, på begäran lämna ut alla slags uppgifter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget. När det gäller aktiebolag är uppgiftsskyldigheten föreskriven för revisorer i 10 kap. 42 § tredje stycket aktiebolagslagen och för lekmannarevisorer i 11 kap. 19 § tredje stycket samma lag. När det gäller stiftelser är uppgiftsskyldigheten för revisorer föreskriven i 4 kap. 15 § fjärde stycket stiftelselagen. I förarbetena till nämnda bestämmelser sägs att de uppgifter som skall lämnas ut är de som behövs för revisionen i den kommun eller det landsting som begär informationen (prop. 1998/99:66 s. 82).

Genom uppgiftsskyldigheten blev det möjligt för kommunen eller landstinget att via de förtroendevalda revisorerna få insyn i och information om den kommunala verksamheten oberoende av i vilken form den bedrivs. Dessutom infördes en bestämmelse om att till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall utses någon av de revisorer eller revisorsersättare som valts för granskning av nämndernas verksamhet, se 3 kap. 17 § kommunallagen (jfr dock uttalandet i direktiven för Offentlighets- och sekretesskommittén [dir. 1998:32], med anledning av en skrivelse från Svenska kommunförbundet. Förbundet anser att det finns problem med överföringen mellan kommun och bolag eftersom revisorer kan komma att betraktas som särskilda myndigheter).

4 Riksrevisionen

4.1 Riksrevisorernas mandatperiod m.m.

4.1.1 Bakgrund

Riksdagskommittén föreslog att riksrevisorerna skulle väljas på förslag av konstitutionsutskottet (KU) för en mandatperiod på sju år och utan möjlighet till omval. Någon motivering för förslaget lämnades inte (förs. 1999/2000:R§1, s. 39).

KU framhöll vid sin behandling av förslaget att flera remissinstanser hade föreslagit andra mandattider. Enligt KU:s mening kunde det vara lämpligt att frågan om mandatperioden skulle vara sex eller sju år lämnades åt det fortsatta utredningsarbetet (bet. 2000/01:KU8 s. 18).

I samband med inrättandet av den nuvarande ledningsstrukturen för Riksbanken föreskrevs i en övergångsbestämmelse att när Riksbankens direktion första gången utsågs skulle en av ledamöterna väljas för sex år, en för fem år, en för fyra år, en för tre år, en för två år och en för ett år. Enligt KU:s mening kunde det vara lämpligt att också de tre ledande ämbetsmännen i Riksrevisionen inledningsvis valdes för perioder av olika längd och att den närmare frågan om hur detta borde genomföras kunde lämnas till det fortsatta utredningsarbetet.

Riksdagen ställde sig bakom KU:s bedömning av dessa frågor.

4.1.2 Överväganden

Mitt förslag: Mandatperioden för riksrevisorerna skall vara sju år. Vid det första valet skall en revisor väljas för sju år, en för fem år och en för tre år.

Som KU framhållit har flera remissinstanser berört frågan om riksrevisorernas mandattid. Enligt JO talar önskemålet om kontinuitet i ledningen för en längre sammanhängande tjänstgöringsperiod. Å andra sidan kan det, enligt JO, finnas skäl att ge riksdagen möjlighet att överväga frågan om tillsättande av en ny riksrevisor efter kortare tid än sju år. Som exempel på det senare lyfter JO fram den ordning som gäller för val av JO. Ett annat alternativ som nämns av flera remissinstanser är den ordning som gäller för förordnande av statliga verkschefer, dvs. normalt två på varandra följande förordnandeperioder om sex respektive tre år. KU pekar på att Riksbankens direktion väljs på sex år. Riksrevisionsverket har föreslagit en nioårig förordnandetid.

En väsentlig skillnad mellan riksrevisorernas förordnandetider å ena sidan och JO:s och myndighetschefer m.fl. å andra sidan är att riksrevisorerna inte skall kunna väljas om. Det är samtidigt angeläget att en myndighetsledning inte byts ut alltför ofta. Dessa förhållanden talar för att förordnandetiden för riksrevisorerna bör vara relativt lång. Riksdagens uttalande i frågan lämnar emellertid inte utrymme för att föreslå en längre tid än sju år. Jag föreslår därför en mandattid på sju år samt att det, i enlighet med vad riksdagen redan uttalat, inte skall vara möjligt att välja om en riksrevisor.

Motivet för att de tre riksrevisorerna inledningsvis skall väljas för perioder av olika längd är det värde som ligger i en successiv förnyelse av myndighetsledningen, främst det förhållandet att det är en fördel att det alltid i myndighetsledningen finns någon med en viss erfarenhet av granskningsverksamheten. För att uppnå detta krävs en ordning där alla mandatperioder inte går ut samtidigt eftersom omval av riksrevisor inte skall vara möjligt. Det kan också vara en fördel att inte alla riksrevisorers väljs vid samma riksmöte. Jag föreslår därför att vid första valtillfället väljs en riksrevisor för sju år, en för fem år och en för tre år. Jag återkommer till behovet av övergångsbestämmelser i författningskommentaren (avsnitt 8).

En viktig fråga är, vilken ordning som skall gälla om en riksrevisor inte kan fullfölja sin mandatperiod. Frågan är om den som ersätter den avgångne riksrevisorn skall väljas för den återstående mandattiden eller för sju år, dvs. för en hel mandatperiod. Väljer man det första alternativet är frågan vilken inverkan det kan få på rekryteringen om mandatperioden blir alltför kort. Den som är intresserad av och kompetent för ämbetet kan dra sig för att ta ett sådant uppdrag om mandattiden blir alltför begränsad, särskilt om han eller hon därigenom skulle ha diskvalificerat sig för en hel mandatperiod. En lösning skulle kunna vara att låta förbudet mot omval gälla bara den som har fullföljt en hel mandatperiod på sju år. Detta skulle dock i extremfallet kunna innebära att en riksrevisor som träder i stället för en annan revisor och

som därefter fullföljer sin egen mandatperiod får en tjänstgöringstid på närmare fjorton år. De skäl som ligger bakom principen om förbud mot omval måste också uppmärksammas även i detta fall. Med en ordning som i vissa situationer tillåter omval öppnas inte bara för att riksrevisorns åtgärder kan komma att dikteras av en strävan att väljas på nytt utan också för att han eller hon i omgivningens ögon av nyss nämnda skäl kan framstå som beroende i förhållande till riksdagen. Jag anser därför att omval aldrig bör kunna ske .

Även vid val efter förtida avgång bör således den nya riksrevisorn väljas för en helt ny mandatperiod. Detta kan visserligen få konsekvenser för den successiva förnyelsen och därmed också för kontinuiteten i riksrevisorernas ledning av Riksrevisionen. Det kan framstå som mindre tillfredsställande att sjukdom, olyckor eller andra händelser skall kunna förta de positiva effekterna av att riksrevisorerna väljs vid olika tidpunkter. Å andra sidan bör inte betydelsen av den här typen av förändringar överdrivas. Vid en samlad bedömning har jag därför stannat för – med undantag för val av riksrevisorer vid inrättandet av Riksrevisionen – att en riksrevisorer alltid skall väljas för en mandattid på sju år.

4.2 Den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna

4.2.1 Bakgrund

Enligt Riksdagskommitténs förslag skulle Riksrevisionens verksamhet ledas av en enda riksrevisor (förs. 1999/2000:RS1 s. 39).

Vid behandlingen av frågan i KU ansåg emellertid utskottet att myndighetsledningen skulle bestå av tre personer med självständig beslutbefogenhet för var och en av dem i granskningsverksamheten.

Vad gäller frågan om vilken beslutsordning som skulle tillämpas i administrativa frågor pekade utskottet på flera alternativ. Ett alternativ var att sådana frågor skulle avgöras kollegialt eller av endast en av riksrevisorerna med stöd av delegationsmöjlighet. Ett annat alternativ var att en av de tre tjänsterna inrättades som en cheftjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Formerna för beslutsfattandet i administrativa frågor, liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, borde enligt utskottets mening närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet (bet. 2000/01:KU8 s. 18).

Riksdagen beslutade i enlighet med vad KU hade föreslagit.

Med de utgångspunkter riksdagen angivit för det fortsatta utredningsarbetet blir det när det gäller vilka överväganden som bör göras i fråga om den administrativa ledningen av Riksrevisionen naturligt att rent allmänt se på ledningsformerna för förvaltningsmyndigheter och domstolar. Den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän har framhållits. Även Riksbanken har nämnts.

4.2.2 Ledningsformer

Allmänt om ledningsformer för förvaltningsmyndigheter och domstolar

Den ämbetsmannakollegiala ledningsformen, som innebär ett kollektivt ledningsansvar, var tidigare den dominerande ledningsformen inom förvaltningsmyndigheterna. Den ansågs emellertid inte vara effektiv och rationell. Under första hälften av 1900-talet blev därför enrådighetsverk den dominerande ledningsformen. Parallellt med denna växte formen med lekmannastyrelser fram. I första hand gällde detta de statliga affärsverken, vilka arbetade under företagsliknande förhållanden och som bedömdes ha behov av styrelseledamöter med erfarenheter från näringslivet. Från slutet av 1950-talet och framåt fick nybildade myndigheter regelmässigt en lekmannastyrelse. Under senare tid har dock enrådighetsverk åter börjat bli en vanlig ledningsform, ofta i kombination med något slags rådgivande organ, såsom insynsråd eller liknande.

Frågan om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer har sedan mitten av 1980-talet behandlats av tre större utredningar: Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57). Samtliga utredningar har stannat för att ansvarsbilden bör vara tydlig och att ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar bör övervägas. Den traditionella ledningsformen med en lekmannastyrelse med begränsat ansvar vid sidan av myndighetschefen har trots detta fått vara kvar. Under en par år på 1990-talet var visserligen denna ledningsform satt på undantag (prop.1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381 och prop. 1994/95:150 bil 7, bet. 1995/96:KU1, rskr. 1995/96:32), men återinfördes därefter som huvudregel.

Statsmakterna har angivit att valet av ledningsform för statliga myndigheter bör styras av vad som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen (prop. 1997/98:136 s. 49, bet. 1997/98:KU31,

rskr. 1997/98:103). Enligt statsmakternas riktlinjer för förvaltningsmyndigheter tillämpas i dag i huvudsak fyra olika ledningsformer:

- myndighet där ansvaret är delat mellan styrelse och myndighetschef,
- myndighet där styrelsen har fullt ansvar,
- enrådighetsverk med eller utan insynsråd, och
- nämndmyndighet.

Den fråga som är aktuell såvitt gäller Riksrevisionens ledning är dock delvis en annan än den som gör sig gällande vid valet mellan enrådighetsverk och myndighet med lekmannastyrelse. Frågan är här om ansvarsfördelningen mellan de anställda riksrevisorerna i myndighetens ledning. De utgör en form av kollegium.

Den ämbetsmannakollegiala ledningsformen förekommer i dag främst i domstolarna. Under 1900-talet har dock utvecklingen gått mot en minskad roll för kollegialt beslutsfattande i domstolarnas administrativa ärenden. Beslutsbefogenheter har förts över från de kollegiala beslutsorganen till domstolscheferna. En annan ändring som har skett gäller inrättandet av kollegium och dess sammansättning. I de största domstolarna förelåg praktiska hinder mot att samla alla domare för beslutsfattande i plenum. I början av 1970-talet inrättades därför vid dessa domstolar kollegium. Kollegiet var sammansatt som ett mindre plenum och det valdes av plenum. År 1979 ändrades kollegiernas sammansättning på så sätt att de numera består av domstolschefen, chefen för den administrativa enheten vid domstolen och chefsdomare. Härigenom har kollegierna i dessa domstolar fått en tydlig arbetsgivarroll.

Administrativa ledningsformer i de högsta domstolarna

Administrativa ärenden avgörs i de högsta domstolarna av domstolen i plenum eller i kollegium. Vidare avgörs dessa ärenden av domstolens ordförande eller av kanslichefen. Det är regeringen som beslutar vem som skall vara domstolens ordförande. I Regeringsrätten finns även möjlighet att avgöra sådana ärenden på en avdelning.

I plenum beslutas om riktlinjer för avdelningarnas sammansättning, ledamöternas tjänstgöring och ordningen för handläggning av målen. Där avgörs även ärenden som hänskjutits dit av kollegiet eller domstolens ordförande.

I kollegium avgörs ärenden som avser viktigare frågor om domstolens organisation eller arbetsformer som inte avgörs i plenum, riktlinjer för beredningen av mål och fördelningen av dessa på rotlarna

samt för revisionssekreterarnas och regeringsrättssekreterarnas tjänstgöring.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium eller, för Regeringsrättens vidkommande, på avdelning avgörs av domstolens ordförande, om de är av sådan vikt att ordföranden bör avgöra dem eller ordföranden av annat skäl förbehållit sig beslutanderätten.

Enligt 1 § förvaltningslagen (1986:223) är den tillämplig vid domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Det innebär att det är förvaltningslagens bestämmelser om omröstning m.m. som blir tillämpliga i administrativa ärenden som beslutas i plenum eller kollegium.

Den administrativa ledningen av Riksdagens ombudsmän (JO)

Chefsjustitieombudsmannen är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen (RO) och 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärenden mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar vidare för att intern revision av myndigheten sker. Han bestämmer också om de anställdas tjänstgöring. Han får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor.

Chefsjustitieombudsmannens administrativa roll innebär att han är ensam beslutsfattare i administrativa frågor.

Chefsjustitieombudsmannens huvuduppgift som chef är att ha det övergripande ansvaret både för verksamheten och för ämbetets organisation. Befogenheten att bestämma vilken inriktning verksamheten skall ha i stort skall ses mot bakgrund av hans huvuduppgift. När det gäller frågan om hur verksamheten i praktiken skall bedrivas ankommer det på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordning bestämma hur ärendena skall fördelas och handläggas mellan honom och de övriga ombudsmännen och mellan dessa inbördes.

Justitieombudsmännens tillsyn är i uppdelad i fyra ansvarsområden. Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordningen genom särskilt beslut föreskriva att vissa ärenden eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen. Chefsjustitieombudsmannen beslutar vidare om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman.

Den administrativa ledningen av Riksbanken

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Fullmäktige väljer inom sig en ordförande samt en vice ordförande. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt skall vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt skall vara vice riksbankschef. Fullmäktige bestämmer i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer skall tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder (9 kap. 12 § regeringsformen, 1 kap. 3 och 4 §§ lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank, fortsättningsvis benämnd riksbankslagen).

Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärende får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman (1 kap. 5 § riksbankslagen).

I fullmäktiges kontrollerande funktion ingår bl.a. val av och skiljande från anställning av riksbankschef, vice riksbankschef och övriga medlemmar av direktionen. Fullmäktige lämnar också i denna funktion förslag till riksdagen om disposition av Riksbankens vinst (10 kap. 3 § riksbankslagen). Fullmäktige har också i sin roll som kontrollorgan beslutanderätt i frågor som rör Riksbankens organisation. Detta tillgodoses genom att fullmäktige beslutar om arbetsordningen för Riksbanken (9 kap. 4 § riksbankslagen).

Direktionen beslutar i alla ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige. Direktionen svarar för penningpolitiken, de befogenheter samt uppgifter och skyldigheter som centralbanken tilldelats enligt EG-fördraget och ECBS-stadgan. På direktionen ankommer det också att fastställa Riksbankens budget och lämna förslag till riksdagen om Riksbankens resultaträkning och balansräkning (10 kap. 3 § riksbankslagen). Direktionen bestämmer om hur bankens arbete mer i detalj skall organiseras. Direktionen bestämmer även vilka personer som skall anställas i ledande funktioner (9 kap. 4 § riksbankslagen).

I direktionen är riksbankschefen ordförande. Direktionen beslutar kollektivt (jfr 18 § förvaltningslagen) och är beslutsför när minst hälften av ledamöterna är närvarande. Ordföranden har utslagsröst vid omröstning i direktionen. Ärenden som kräver ett skyndsamt beslut får

dock avgöras av två ledamöter, om de är ense om beslutet. Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende är skyldig att delta i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag (3 kap. 3 § riksbankslagen). Den närmare arbetsfördelningen mellan ledamöterna bestäms av direktionen. Direktionen får lämna över beslutanderätten i enskilda ärenden eller grupper av ärenden till enskilda befattningshavare i banken. Rätten att delegera motiveras av praktiska skäl (1 kap. 5 § riksbankslagen, prop.1997/98:40 s. 70).

Riksbanken är indelad i avdelningar och varje avdelning leds av en chef som ansvarar för verksamheten inom avdelningen. Den närmare fördelningen av arbetsuppgifter mellan avdelningarna beslutas av direktionen. Administrativa avdelningen svarar för administrativa frågor (se vidare Riksbankens arbetsordning).

4.2.3 Överväganden

Mitt förslag: Riksrevisorerna beslutar gemensamt i administrativa frågor. En av riksrevisorerna skall svara för administrativa ledningsuppgifter i Riksrevisionen. Riksdagen beslutar om vilken av revisorerna som skall ha den uppgiften. Riksrevisorerna kan besluta att vissa ärenden skall avgöras av den revisor som har det administrativa ledningsansvaret eller av någon annan tjänsteman.

Administrativa ledningsuppgifter är i första hand resultat-, budget- och personalansvar. Hit räknas även ett ansvar för att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner, planera verksamheten och se till att personalen har den kompetens som krävs för verksamheten. Riksdagens beslut om ledningsstruktur för Riksrevisionen innebär dock att det är styrelsen och inte riksrevisorerna som skall besluta om myndighetens budgetframställan och fastställa myndighetens årsredovisning (förs. 1999/2000:RS1 s. 37 och bet. 2000/01:KU8 s. 22).

Ett för den administrativa ledningen av Riksrevisionen särskiljande drag – oavsett hur den organiseras – är att den måste ta hänsyn till riksrevisorernas självständiga beslutsbefogenheter i granskningsverksamheten. I det avseendet finns stora likheter med det grundlagsfästa skyddet för den enskilde domarens självständighet i dömandet liksom kravet på självständighet i justitieombudsmännens granskningsverksamhet. Detta innebär i förhållande till vad som vanligtvis gäller för olika statliga verksamheter (enrådighet) en inskränkning i den administrativa ledningen av verksamheten. Detta

gäller dock bara när riksrevisorerna ägnar sig åt granskningsverksamhet.

Vidare måste beaktas att den nya myndigheten kommer att bli en förhållandevis stor myndighet med många anställda, vilket ställer särskilda krav på den administrativa ledningen.

Utgångspunkten måste därför vara att finna en form för administrativ ledning som fullt ut beaktar kravet på att riksrevisorernas granskningsverksamhet skall kunna bedrivas oberoende samtidigt som Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt att kunna genomföra sin uppgift. Det bör dock påpekas att det inte är helt enkelt att upprätthålla rågången mellan de båda områdena. När en riksrevisor skall bestämma hur en viss granskning skall genomföras är det givetvis av betydelse vilka ekonomiska resurser han eller hon har tillgång till.

Formerna för beslutsfattande i administrativa frågor

När det gäller frågan vilken form som skall väljas för beslutsfattande i administrativa frågor, står valet närmast mellan å ena sidan den kollegiala ledningsform som tillämpas av Riksbankens direktion och av de högsta domstolarna och å andra sidan den enrådighetsform som tillämpas av Riksdagens ombudsmän. Det bör dock observeras att såväl de högsta domstolarna som Riksbankens direktion har en genom ett särskilt externt beslut utpekad ordförande.

JO:s nuvarande organisation med en enrådighetschef i administrativa frågor är en konsekvens av att den dåvarande organisationen med ökande arbetsbalanser inte ansågs utformad på ett helt rationellt sätt. Genom en omorganisation av ämbetet år 1987 blev chefsjustitieombudsmannens roll som chef mer markerad. Som en bakgrund kan nämnas att 1983 års JO-utredning föreslog att JO-ämbetets dåvarande organisation med fyra ombudsmän, varav en särskild chefsombudsman, skulle ersättas med en organisation med en ombudsman och tre kvalificerade medarbetare till denne (rättschefer). Härigenom skulle man enligt utredningen inte bara få en mera sammanhållen organisation – utan risk för spänningar mellan cheferna – som var mer ägnad att upprätthålla den för JO-ämbetet viktiga auktoriteten utan också en garanti för en enhetlig praxis. Utredningens förslag grundades bl.a. på att den reform av JO-ämbetet som riksdagen beslutade år 1975, med bl.a. införandet av en chefsjustitieombudsman, inte alls hade slagit igenom. I realiteten förestod var och en av ombudsmännen i likhet med vad som gällt under tiden före år 1976 var sitt ämbete (SOU 1985:26). Riksdagen ansåg emellertid att JO-utredningens förslag med en

justitieombudsman förutsatte en omfattande delegation av beslutanderätten till tjänstemän och att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Riksdagen ansåg därför att JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen och som liksom tidigare handlade sina ärenden helt självständigt, men att den som pekats ut som chef var ensam beslutsfattare i administrativa frågor (KU 1986/87:2 s. 37–43).

Det finns klara fördelar med en tydlig chefsroll. De viktigaste har redan nämnts i redovisningen av JO-ämbetets organisation. Men det finns också nackdelar. I en organisation där de tre ledande tjänstemännen skall vara helt jämbördiga kan redan utpekandet av en av dem som chef med omfattande administrativa befogenheter leda till att jämvikten dem emellan går förlorad. Detta kan i sin tur få betydelse för synen på deras förmåga att genomföra en självständig eller oberoende granskning. Härtill kommer att riksrevisorernas konstitutionella ställning är speciell. När det gäller JO kan riksdagen på hemställan av KU entlediga en ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Riksrevisorerna däremot kommer att vara i princip oavsättliga (se Ds 2001:11 s. 44). I det avseendet har de en ställning motsvarande domarens. Vad som nu anförts talar för en gemensam beslutsordning i administrativa frågor men med möjlighet till en omfattande delegation i den löpande verksamheten.

Jag föreslår således att myndigheten som huvudregel skall företrädas av de tre riksrevisorerna gemensamt men att en av dem därutöver skall ha ett administrativt ledningsansvar. Frågan är hur den riksrevisor som skall ha detta ansvar skall utses.

Inom en kollegial ledningsform tillämpas som regel principen att den som är äldst i tjänsten får ordet och vid lika tid, den som är äldst till ålder. Det innebär med de introduktionsregler jag föreslagit (7 år, 5 år och 3 år) att det administrativa ledningsansvaret, om det bestäms enligt denna princip, skulle komma att växla vart annat eller vart tredje år, ibland ännu oftare beroende på oförutsedda avgångar m.m. Inledningsvis skulle den som är äldst till ålder få det administrativa ansvaret. En ordning där den som har ansvaret för myndighetens administrativa ledning skall bytas ut så ofta är mindre bra.

Jag anser inte heller att det är en fråga för riksrevisorerna att avgöra vem av dem som skall ha detta ansvar. Det skulle förmodligen leda till att det även i det fallet blev den äldste i tjänsten. Det bör istället redan vid valet av riksrevisor bestämmas vem som skall ha detta ansvar. En sådan ordning förefaller också vara förutsedd av KU (bet. 2000/01:KU8 s. 18).

Jag föreslår därför att riksdagen skall besluta om vem av riksrevisorerna som skall svara för den administrativa ledningen av Riksrevisionen. Det naturliga är att riksdagen i samband med val av riksrevisor i förekommande fall samtidigt beslutar i denna fråga. Inget bör dock hindra att riksdagen, när ny revisor skall utses efter det att den som har det administrativa ledningsansvaret avgår, utser en av de två kvarvarande till det uppdraget. Detta bör dock inte vara det naturliga. I så fall uppstår även här det förhållande som jag anser bör undvikas, nämligen att den som utövar det administrativa ledningsansvaret byts ut med korta mellanrum. Med tiden kan det dock inträffa att en ny riksrevisor skall utses strax före det att revisorn med det administrativa ledningsansvaret skall avgå. Inget bör då hindra att riksdagen vid val av efterträdare till den senare bestämmer att den nyligen utsedde skall överta ledningsansvaret.

Vissa frågor bör alltid beslutas av riksrevisorerna gemensamt. Hit hör frågan om inriktningen av verksamheten. Denna uppgift är nära förknippad med riksrevisorernas granskningsverksamhet. En annan ordning skulle framstå som oförenlig med det grundlagsfästa kravet på riksrevisorernas jämbördiga ställning, vilket i regeringsformen uttrycks genom regeln att Riksrevisionens verksamhet leds av tre riksrevisorer. Vidare bör riksrevisorerna gemensamt besluta om arbetsordning. I denna bör beslutas vilka uppgifter som skall läggas på den riksrevisor som har det administrativa ledningsansvaret, dvs. en ordning liknande den som gäller för Riksbanken.

En ordning där riksrevisorerna gemensamt skall fatta beslut kräver att det finns en beslutsordning. Även om riksrevisorerna i de allra flesta fall säkert resonerar ihop sig inför beslut kan det inte bortses från att olika meningar kan uppstå i någon fråga. Om inga särskilda regler finns blir förvaltningslagens omröstningsregler tillämpliga, dvs. den s.k. kollektiva eller parlamentariska beslutsmodellen gäller. Den lämpar sig mindre väl i en beslutande församling som består av endast tre personer. Jag föreslår därför att den s.k. kollegiala metoden skall gälla. Om endast två meningar finns vinner den mening som två revisorer ansluter sig till. Vid tre olika meningar får ordföranden utslagsröst. En rimlig ordning är att den av riksrevisorerna som av riksdagen utses att leda administrationen skall vara ordförande. Jag återkommer i författningskommentaren till frågan om vilka särskilda regler som krävs för denna ordning.

Även den revisor som ges det övergripande ledningsansvaret bör, som jag tidigare framhållit, i första hand vara riksrevisor och inte administratör. Det är enligt min mening viktigt att han eller hon tar en aktiv del i granskningsverksamheten. Av praktiska skäl måste det därför finnas möjlighet för den riksrevisor som har det administrativa

ledningsansvaret att lämna över beslutanderätt i administrativa ärenden eller grupper av ärenden till en enskild tjänsteman i myndigheten. Även detta bör beslutas i arbetsordningen. I arbetsordningen bör också beslutas en delegeringsordning avseende undertecknandet av granskningsrapporterna (se bet. 2000/01:KU8 s. 23).

Formerna för uppdelningen i ansvarsområden

Riksdagen har beslutat att den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende. Dessa kriterier innebär att myndigheten skall ha fri beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser. I beslutet ligger vidare att var och en av riksrevisorerna skall ha en särskild beslutanderätt i fråga om de revisionsärenden som han eller hon svarar för. Det anses således enligt riksdagsbeslutet ankomma på varje riksrevisor att besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen (bet. 2000/01:KU8 s. 22 och 23) Formerna för uppdelningen av ansvarsområden mellan riksrevisorerna bör prövas mot denna bakgrund.

Jag har i det föregående avsnittet om Formerna för beslutsfattande i administrativa frågor förordat en kollegial ledningsform med möjlighet till delegation till en av personerna i myndighetens ledning som ansvarig i administrativa frågor, men utan befogenhet att besluta om inriktningen av granskningsverksamheten.

Något krav på att revisorerna skall vara eniga i beslutet kan dock inte ställas upp. Ett sådant krav skulle ju kunna innebära att en riksrevisor kan blockera varje beslut. En ordning med majoritetsbeslut måste, som jag redan nämnt, gälla och med utslagsröst för ordföranden.

När det gäller frågan om uppdelning av ansvarsområden mellan riksrevisorerna finns som jag ser det tre alternativ, nämligen att i lag för varje riksrevisor ange ett ansvarsområde, att den riksrevisor som svarar för de administrativa ledningsfrågorna även beslutar om uppdelningen av ansvarsområden eller att riksrevisorerna beslutar gemensamt i frågan.

När det gäller det första alternativet, – att i lag ange ansvarsområdena – bedömer jag att en sådan ordning skulle leda till en låsning av ansvarsområdena som skulle försvåra rekryteringen av riksrevisorer och göra organisationen komplicerad. Även alternativ två kan medföra likartade konsekvenser för verksamheten. En sådan beslutsbefogenhet hos en av riksrevisorerna kan också påverka deras jämbördiga ställning och i förlängningen deras oberoende ställning. Frågan om uppdel-

ningen i ansvarsområden är också nära förknippad med frågan om vilken inriktning verksamheten skall ha. Jag anser därför att riksrevisorerna bör besluta gemensamt om uppdelningen i ansvarsområden. Uppgiften bör inte heller mot bakgrund av de höga krav på självständighet som skall gälla för riksrevisorerna kunna delegeras till någon av riksrevisorerna. Hur riksrevisorerna beslutat i frågan bör framgå av arbetsordningen för myndigheten.

4.3 Val av och skiljande av riksrevisor från uppdraget m.m.

4.3.1 Riksdagens beslut

Val av riksrevisor

Riksrevisorn skall, enligt riksdagens beslut (bet. 2000/01:KU8 s. 22) väljas av riksdagen, på förslag av KU. Enligt riksdagskommittén måste de personliga kraven på riksrevisorerna sättas mycket högt. Den person som är riksrevisor skall ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare eftersom riksrevisorn kommer att verka i gränslandet mellan förvaltning, ekonomi och politik som innebär en rad gränssytor mot olika samhällsorgan. Enligt Riksdagskommittén innebär detta att riksrevisorn måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen (förs. 1999/2000:RS1 s. 42). Riksdagskommittén föreslog dock inte några formella valbarhets- eller behörighetskrav för riksrevisorsuppdraget.

Skiljande av riksrevisor

Som redovisats tidigare innebar Riksdagskommitténs förslag att Riksrevisionen skulle ledas av en enda riksrevisor. Riksdagskommittén ansåg därför att möjligheterna att kunna ompröva ett fortsatt innehav av ämbetet borde övervägas. Lika väl som det borde finnas bestämmelser i RF om val av riksrevisor, borde det finnas bestämmelser i grundlagen om förfaranden och beslutsregler som skulle gälla när en riksrevisor skulle skiljas från ämbetet. Förfarandet att skilja en riksrevisor från uppdraget borde vara omgärdat av speciella beslutsregler i riksdagen och det borde införas bestämmelser om hur styrelsen och riksdagsledamöter skulle kunna väcka frågan. När det gällde riksrevisorn borde

prövas om inte bestämmelser om kvalificerad majoritet i riksdagen borde finnas för att skilja innehavaren från uppdraget. Skälen för att en riksrevisor skulle skiljas från ämbetet borde vara av sådan natur att det var uppenbart för alla att innehavaren var olämplig att fortsätta sin tjänstgöring. En jämförelse kunde göras med bestämmelserna i RO om avsättning av riksbankschefen (förs. 1999/2000:RS1 s. 42).

Svea hovrätt underströk i sitt remissvar till Riksdagskommitténs betänkande att frågan om formerna för skiljande av riksrevisorerna från ämbetet noggrant måste belysas mot bakgrund av att den ordning med kvalificerad majoritet för sådana beslut som lyfts fram skulle innebära en principiell nyordning. KU delade Svea hovrätts bedömning och framhöll att det förhållandet att myndigheten skulle ledas av tre personer gjorde att behovet av speciella beslutsregler i riksdagen inte var lika angeläget som om verksamheten skulle ledas av en enda riksrevisor. När det gällde skälen för skiljande från anställningen hänvisade utskottet, i likhet med Riksdagskommittén, till att en jämförelse kunde göras med bestämmelserna om skiljandet av en ledamot i riksbanksdirektionen från hans anställning. Riksdagen beslutade i enlighet med KU:s förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 18 och 19, rskr. 2000/01:116–119).

4.3.2 Föreslagen grundlagsreglering

I departementspromemorian Riksrevision – ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11) har det föreslagits att det i 12 kap. 7 § tredje stycket regeringsformen (RF) införs en bestämmelse om att riksdagen får skilja en riksrevisor från hans uppdrag endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (se *bilaga 2*). Förslaget har utformats mot bakgrund av bestämmelsen i 9 kap. 12 § tredje stycket RF som reglerar skiljandet av ledamot av riksbanksdirektionen. Enligt promemorian kan de utgångspunkter som gäller för skiljandet av en ledamot av riksbanksdirektionen från hans anställning gälla även för skiljande av en riksrevisor från uppdraget.

4.3.3 Utredningens uppdrag

Frågorna om val- eller behörighetskrav för riksrevisorerna och om särskilda beslutsregler vid skiljande av en riksrevisor från uppdraget berörs inte särskilt i utredningens direktiv, men i den ovan nämnda departementspromemorian sades att frågan om det fanns behov av en

kvalificerad beslutsordning vid skiljande av en riksrevisor från anställningen var en fråga som det inte fanns underlag att ta ställning till utan saken måste överlämnas till den särskilde utredaren för närmare överväganden. I den mån den bedömningen därvid skulle göras att det fanns ett reellt behov av särskilda beslutsregler på just detta område kunde det åstadkommas i samband med de grundlagsändringar som kan träda i kraft efter 2006 års allmänna val (Ds 2001:11 s. 40).

Frågan rörande skiljandet av en riksrevisor från uppdraget hänger nära samman med frågor rörande vilket organ som skall ta initiativ till skiljandet och besluta om åtal mot riksrevisorn för brott begånget i utövningen av uppdraget. Dessa frågor bör därför behandlas tillsammans.

4.3.4 Ärendenas väckande i riksdagen

I första hand är det regeringen och enskilda riksdagsledamöter som tar initiativ till ett ärende i riksdagen (4 kap. 3 § första stycket RF). Regeringen får utöver propositioner även lämna riksdagen meddelanden antingen genom skrivelse eller muntligen genom statsråd vid kammarsammanträde (3 kap. 1 och 6 §§ RO).

Initiativrätt tillkommer också utskott och andra riksdagsorgan (3 kap. 7 och 8 §§ RO). Vidare kan åklagare m.fl. enligt 3 kap. 18 § RO ansöka bl.a. om att en riksdagsledamot skall bli föremål för åtal.

Rätten att väcka ett ärende är begränsad till vissa ämnen. Regeringen och enskild ledamot får enligt 4 kap. 3 § RF väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning om inte annat anges i RF. Utskott får enligt 3 kap. 7 § RO väcka förslag i ämne som hör till dess handläggning. Initiativrätten ligger hos utskottsmajoriteten. När det gäller fråga om entledigande av riksdagens ombudsmän är det KU som har initiativrätt (8 kap. 10 § RO). Andra riksdagsorgan än utskott får enligt 3 kap. 8 § RO endast väcka förslag i fråga som rör det egna organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen kan, enligt samma paragraf, föreslå att sådant organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen.

4.3.5 Ärendenas avgörande i riksdagen

Vid omröstning i riksdagen gäller som huvudregel som riksdagens beslut den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig, dvs. absolut majoritet (4 kap. 5 § RF). Undantag från majoritetsregeln

skall särskilt anges i RF eller, beträffande förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i RO (4 kap. 5 § RF).

Majoritetsprincipen vid omröstning i riksdagen anses vara en av grundpelarna i en s.k. representativ demokrati, vilket Sverige är. I betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen (SOU 1975:75) uttryckte 1973 års fri- och rättighetsutredning – som bl.a. utredde frågan om krav på kvalificerad majoritet eller annan särskild beslutsprocedur vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning – det så att majoriteten, dvs. ett enkelt flertal, inom folkrepresentationen skall ha möjlighet att, med ansvar inför väljarna, fatta de beslut som vid varje tillfälle anses bäst gagna samhället. Majoritetsprincipens grundläggande betydelse för den politiska demokratin hade, enligt utredningen, understrukits genom det riksproportionella valsystemet och avspeglades på andra sätt i den nya författningen som konsekvent var byggd på folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Inga andra avvikelser från denna princip borde, enligt Fri- och rättighetsutredningen, tillåtas än just sådana som var nödvändiga för att skydda den demokratiska styrelseformen och andra värden som är oskiljaktigt förenade med demokratin idéer (a.a. s. 81, 100 och 101). Regeringen anslöt sig till utredningens ståndpunkt. Enligt regeringen talade starka principiella skäl mot ett system som innebär att riksdagsminoriteter kan framträda med anspråk att kontrollera det grundlagsenliga i riksdagsmajoritetens handlande (prop. 1975/76:209 s. 88–90). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1975/96:KU56, rskr. 1975/76:414). Varken regeringen eller riksdagen avvisade dock möjligheten att införa regler om tidsutdräkt mellan förslag och beslut (a. prop s. 89–90 och a. bet. s. 13 och 14). Den 1 januari 1980 infördes också ett särskilt förfarande för viss fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning enligt bestämmelsen i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. På begäran av minst tio riksdagsledamöter skall ett sådant förslag vila i minst tolv månader. Om förslaget samlar 5/6 majoritet är det dock omedelbart antaget. Riksdagen gjorde bedömningen att det särskilda beslutsförfarandet skulle innebära goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och ge tillfälle till en allmän debatt i frågorna. Eftersom en minoritet inom riksdagen endast kan få till stånd ett uppskov men inte hindra att ett förslag genomförs när den föreskrivna tidsfristen har gått ut, ansåg riksdagen, att regeln inte innebar någon icke godtagbar politisk maktförskjutning från majoriteten till en minoritet (prop. 1978/79:195 s. 35, bet. 1978/79:KU39 s. 8 och 9, rskr. 1978/79:359).

I RF finns dock ett antal exempel på undantag från majoritetsprincipen antingen av innebörd att vissa beslut skall fattas med

kvalificerad majoritet eller också att en minoritet kan bestämma utgången.

Kvalificerad majoritet krävs bl.a. vid väckande av talan mot riksdagsledamot (4 kap. 8 § RF) och vid överlåtelse av beslutanderätt till andra stater eller mellanfolkliga organisationer (10 kap. 5 § RF). Det praktiskt mest betydelsefulla exemplet på minoritetsregler är just reglerna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF om ett särskilt förfarande såvitt avser fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning.

Vidare innehåller RO vissa undantag från majoritetsprincipen såvitt avser vissa procedurfrågor i kammaren. Dessa undantag är uppställda för att ge minoriteten ett visst skydd. Ett exempel är bestämmelsen i 4 kap. 9 § RO om återförvisande av ärende till utskott.

4.3.6 Gällande regler för skiljande från uppdrag och därmed sammanhängande frågor

Riksdagsledamöter

Enligt 3 kap. 10 § RF får endast den som uppfyller rösträttsvillkoren vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot. Rösträtt har, enligt 3 kap. 2 § RF svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket och som fyllt 18 år senast på valdagen.

Enligt 4 kap. 7 § första stycket RF får en riksdagsledamot eller ersättare för denne inte lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande. Enligt andra stycket i samma bestämmelse skall Valprövningsnämnden när det finns anledning till det självmant pröva om ledamot eller ersättare är behörig enligt 3 kap. 10 §.

Enligt 4 kap. 7 § tredje stycket RF får en riksdagsledamot eller ersättare för denne skiljas från sitt uppdrag, bortsett från fall av bristande behörighet, endast om han eller hon genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget. Ett sådant beslut skall fattas av domstol. En riksdagsledamot får, i likhet med ledamöter av beslutande kommunala församlingar, skiljas från uppdraget endast om det ingår fängelse i två år i straffskalan för brottet (20 kap. 4 § brottsbalken). Detta innebär att exempelvis mutbrott (20 kap. 2 § brottsbalken) men inte brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) kan leda till att ledamoten skiljs från sitt uppdrag. Även ett allmänt brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver kan leda till att ledamoten skiljs från uppdraget, förutsatt att ledamoten genom brotten har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Det krävs inte att brottet har begåtts efter det att ledamoten blev vald. Ledamoten kan

skiljas från uppdraget även på grund av att han eller hon tidigare begått brott.

Riksdagsledamöter har ett visst immunitetsskydd enligt 4 kap. 8 § RF. Talan får endast väckas mot en riksdagsledamot eller före detta riksdagsledamot enligt de i paragrafen angivna förutsättningarna. När det gäller dennes yttranden och gärningar under utövandet av uppdraget som riksdagsledamot får talan väckas endast om riksdagen har medgivit det genom beslut om vilket minst 5/6 av de röstande har förenat sig. Riksdagsuppdraget utövas, förutom under kammarförhandlingarna, i vissa riksdagsorgan. Till dessa organ hör utskotten, valberedningen, krigsdelegationen och Utrikesnämnden däremot inte Riksdagens revisorer eller riksbanksfullmäktige (SOU 1972:15 s. 137, se prop. 1973:90 s. 266 f.). Inte heller torde det vara fråga om utövande av riksdagsuppdrag vid uppdrag i Valprovsnämnden och i riksdagens besvärnämnd (Holmberg & Stjernquist, Grundlagarna, 1980 s. 180). Ett mer begränsat immunitetsskydd gäller för brott som en riksdagsledamot begått utanför uppdraget som ledamot av riksdagen. För sådant brott krävs dock inte något tillstånd från riksdagen för att åtal skall kunna ske.

Riksbanksfullmäktige

Riksbanken har elva fullmäktige som väljs av riksdagen (9 kap. 12 § andra stycket RF). En ledamot av riksbanksfullmäktige kan entledigas av riksdagen från sitt uppdrag antingen på den grunden att han eller hon inte längre är behörig att utöva uppdraget eller genom att han eller hon inte beviljas ansvarsfrihet.

Ledamöter av riksbanksfullmäktige får, enligt 2 kap. 1 § lagen om Sveriges riksbank, inte vara statsråd, ledamot i direktionen, ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga för uppdraget som fullmäktig. Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Om en ledamot av riksbanksfullmäktige tar en anställning eller ett uppdrag som kan strida mot nämnda bestämmelser skall riksdagen enligt 2 kap. 1 § lagen om Sveriges riksbank entlediga ledamoten från uppdraget i fullmäktige.

Vidare är det riksdagen som prövar om ledamöterna i riksbanksfullmäktige skall beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag (9 kap. 12 § tredje stycket RF). Ansvarsfrihet får, enligt 10 kap. 4 § andra

stycket lagen om Sveriges riksbank, vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag.

Hos riksdagen är det finansutskottet som handlägger frågor rörande val av och entledigande av fullmäktigeledamöter, se 4 kap. 5 § första stycket RO. Det är även finansutskottet som beslutar om åtal mot ledamot av fullmäktige, se 9 kap. 8 § RO.

Riksbankens direktion

Riksbanken leds av en direktion som utses av riksbanksfullmäktige (9 kap. 12 § andra stycket RF). Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen. Denne skall samtidigt vara chef för Riksbanken. Vidare utser fullmäktige minst en vice ordförande, som samtidigt skall vara vice riksbankschef (1 kap. 4 § första stycket lagen om Sveriges riksbank).

Riksbanksfullmäktige får, enligt 9 kap. 12 § tredje stycket RF, skilja en ledamot av direktionen från hans anställning om ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller att han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Enligt 3 kap. 1 § lagen om Sveriges riksbank får en ledamot i direktionen inte vara ledamot av riksdagen, statsråd, anställd i Regeringskansliet, anställd centralt av ett politiskt parti, ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig att vara direktionsledamot. Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Om en ledamot tar en sådan anställning eller ett sådant uppdrag som kan strida mot de nämnda bestämmelserna skall ledamoten genast anmäla det till fullmäktige. Om fullmäktige bedömer att ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter får fullmäktige därefter, enligt 9 kap. 12 § tredje stycket RF, skilja ledamot från dennes uppdrag. Utöver de valbarhetskrav som anges i 3 kap. 1 § lagen om Sveriges riksbank kan sjukdom som beräknas pågå under längre tid innebära att ledamoten inte längre kan utföra sina uppgifter (prop. 1997/98:40 s. 87).

Riksbanksfullmäktige får vidare skilja en ledamot av direktionen från hans anställning om ledamoten gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (9 kap. 12 § tredje stycket RF). Det kan, enligt

förarbetena till bestämmelsen, vara fråga om att ledamoten grovt åsidosatt sina uppgifter som direktionsledamot, t.ex. genom att söka eller ta emot en instruktion. Det kan även röra sig om brottslighet som antingen är relaterad till Riksbanken eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för Riksbanken (prop. 1997/98:40 s. 87). I begreppet allvarlig försummelse får dock inte tolkas in förandet av en för fullmäktige otillfredsställande penning- och valutapolitik eftersom detta skulle strida mot kravet på en självständig centralbank (prop. 1997/98:40 s. 74 och 87, bet. 1997/98:KU15 och 1998/99:KU2, rskr. 1997/98:147 och 1998/99:6, se även prop. 1997/98:164, bet. 1998/99:KU8, rskr. 1998/99:11).

Det är riksdagen som prövar om ledamot av direktionen i Riksbanken skall beviljas ansvarsfrihet (9 kap. 12 § tredje stycket RF). Ansvarsfrihet får, enligt 10 kap. 4 § andra stycket lagen om Sveriges riksbank, vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sin anställning. Om riksdagen vägrar en direktionsledamot ansvarsfrihet blir det riksbanksfullmäktiges sak att skilja ledamoten från anställningen.

Fullmäktige är beslutför när minst åtta av ledamöterna är närvarande. Beslut fattas med enkel majoritet av de närvarande ledamöterna. Ett beslut om att skilja en ledamot av direktionen från hans eller hennes anställning förutsätter dock att minst åtta av fullmäktiges ledamöter är ense om beslutet (2 kap. 3 § lagen om Sveriges riksbank).

Beslut om skiljande från anställning kan överklagas (2 kap. 2 § lagen om Sveriges Riksbank). Riksbankschefen får föra talan vid EG-domstolen och övriga ledamöter får väcka talan i Högsta domstolen.

Finansutskottet beslutar om åtal mot ledamot av Riksbankens direktion, se 9 kap. 8 § första stycket 1 RO. Detta gäller dock inte i fråga om brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering, se andra stycket i nämnda bestämmelse.

Justitieombudsmännen

Riksdagen väljer en eller flera justitieombudsmän på fyra år (12 kap. 6 § RF). Enligt 8 kap. 10 § första stycket RO skall riksdagens ombudsmän vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Valen bereds av KU (tilläggsbestämmelse 8.10.2 RO). I förarbetena till RF och RO uttalade regeringen att det är en självklarhet att endast den som har juridisk utbildning kan utöva ombudsmanna-

ämbetet (prop. 1973:90 s. 431). Någon lagreglering ansågs dock inte behövlig och några valbarhets- eller behörighetskrav har inte uppställts.

På hemställan av KU kan riksdagen i förtid entlediga en justitieombudsman som inte åtnjuter riksdagens förtroende (8 kap. 10 § tredje stycket RO). Det är vidare KU som beslutar om åtal mot en justitieombudsman för brott begånget i utövningen av hans uppdrag (9 kap. 8 § första stycket 2 RO).

4.3.7 Överväganden

Mitt förslag: En Riksrevisor får inte inneha uppdrag som kan påverka dennes oberoende. Någon särskild beslutsordning när det gäller beslut om att skilja en revisor från uppdraget i förtid införs inte. Konstitutionsutskottet skall ta initiativ till beslut om skiljande av en riksrevisor från uppdraget och besluta om åtal mot riksrevisor för brott begånget i utövningen av dennes uppdrag.

Jag har i avsnitt 4.1 föreslagit att riksrevisorerna skall väljas för en mandatperiod på sju år. Ärenden om val skall beredas av KU (se bet. 2000/01:KU8 s. 20). Riksdagskommittén föreslog inte några formella valbarhets- eller behörighetskrav för riksrevisorsuppdraget. Det blir således riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne.

I den i Ds 2001:11 föreslagna grundlagsbestämmelsen i 12 kap. 7 § RF sägs dock att riksrevisorn får skiljas från sitt uppdrag endast om han inte längre fyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter. Rimligen måste dessa krav då framgå av lag, även om det i och för sig kan ifrågasättas om det behövs eftersom det är riksdagen själv som väljer riksrevisorer.

En förutsättning för riksrevisorns oberoende är givetvis att denne inte samtidigt med sitt uppdrag som riksrevisor innehar uppdrag som kan rubba oberoendet. Enligt KU skall ingen av riksrevisorerna ingå i styrelsen (bet. 2000/01:KU s. 23). Med tanke på riksrevisorns ställning kan riksrevisorn givetvis inte vara riksdagsledamot eller statsråd. Det finns även andra befattningar eller uppdrag som det inte är lämpligt att riksrevisorn innehar utan att det skadar förtroendet för Riksrevisionen. Det är t.ex. otänkbart att riksrevisorn skulle ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i myndigheter eller statliga aktiebolag och stiftelser som Riksrevisionen skall granska. Det är i och för sig inte nödvändigt att uttömmande reglera vilka uppdrag en riksrevisor inte får inneha utan det bör ankomma på KU som beredande organ och

riksdagen att göra dessa bedömningar. I RO bör dock införas en generell bestämmelse av innebörden att en riksrevisor inte får inneha uppdrag som kan påverka dennes oberoende. Av bestämmelsen bör också framgå att en riksrevisor inte får sakna rättshandlingsförmåga. Riksrevisorn får således inte vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

En riksrevisor som tar ett uppdrag som kan påverka oberoendet eller som i övrigt inte uppfyller kraven i bestämmelsen bör kunna skiljas i förtid från uppdraget på den grunden att han eller hon inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter. En riksrevisor bör även kunna skiljas i förtid från uppdraget på den grunden att han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse, se förslaget till 12 kap. 7 § tredje stycket RF i Ds 2001:11.

Huvudregeln är, som redan nämnts, att riksdagen fattar beslut med absolut majoritet. Majoritetsprincipen anses grundläggande för den demokratiska beslutsordningen. Endast i undantagsfall när det ansetts föreligga särskilda skäl gäller en annan beslutsregel, exempelvis krav på kvalificerad majoritet, att en minoritet får initiera frågan eller krav på flera likalydande beslut. Majoritetsprincipen gäller dock för beslut i riksdagen beträffande skiljande av justitieombudsmännen från sitt uppdrag och för beslut angående behörighet och ansvarsfrihet för ledamöter av riksbanksfullmäktige och för ansvarsfrihet för Riksbankens direktion.

Det som skulle motivera krav på kvalificerad majoritet för beslut om skiljande från uppdraget som riksrevisor är att kritik från en riksrevisor riktad mot en regering som har tillräckligt parlamentariskt stöd skulle kunna leda till att de partier som stöder regeringen ensamma skulle kunna besluta att skilja riksrevisorn från uppdraget.

Enligt förslaget till lydelse av 12 kap. 7 § RF skall riksrevisorn, förutom vid fall av bristande behörighet, inte kunna skiljas från sitt uppdrag annat än vid allvarlig försummelse. Genom regleringen av grunderna för skiljandet av en riksrevisor är dennes självständighet gentemot riksdagen dock markerad och den av mig nu skisserade situationen skall inte kunna uppstå. Visserligen krävs en särskild majoritet i riksbanksfullmäktige vid skiljande av en direktionsledamot från anställningen. Denna situation är dock ej helt jämförbar med situationen såvitt avser riksrevisorerna eftersom det är riksdagen som skall fatta beslut i det senare fallet.

Mot denna bakgrund bedömer jag att det inte dessutom är påkallat med en kvalificerad beslutsordning för att skilja en riksrevisor från anställningen. Som tidigare redovisats förefaller detta också ha varit

KU:s uppfattning när frågan behandlades i utskottet. Riksdagen anmälde inte någon avvikande mening.

Genom att det är KU som bereder val av riksrevisor ligger det närmast till hands att KU också tar initiativ till frågan om en riksrevisor skall skiljas från sitt uppdrag i förtid. Fråga om beslut om åtal mot riksrevisor för brott begånget i utövningen av hans uppdrag bör, i likhet med vad som gäller för justitieombudsmännen, beslutas av KU. Bestämmelser härom bör tas in i RO.

4.4 Antal ledamöter i styrelsen

4.4.1 Bakgrund

Riksdagskommitténs förslag innebar att det skulle finnas en styrelse som tillgodosåg riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten och att denna styrelse skulle utgöras av ett parlamentariskt sammansatt organ med elva ledamöter och lika många suppleanter som valdes av riksdagen. Extra suppleanter borde utses om alla partigrupper över fyraprocentspärren inte blev representerade i styrelsen. Suppleanterna skulle ha yttranderätt och rätt att anmäla avvikande mening (förs. 1999/2000RS1 s. 39).

KU framhöll vid sin behandling av förslaget att det vore värdefullt om alla riksdagspartier var representerade med ordinarie ledamöter i styrelsen. Utskottet ansåg det också angeläget att styrelsens sammansättning inte alltför mycket avvek från proportionerna i riksdagens kammare och att styrelsen inte blev för stor. Det fortsatta utredningsarbetet borde enligt KU bedrivas med samtliga dessa förutsättningar i stället för den av Riksdagskommittén förordade utgångspunkten att styrelsen skulle ha elva ordinarie ledamöter. En möjlighet kunde vara att ett visst minsta antal styrelseledamöter föreskrivs i regeringsformen eller RO med ett utrymme för valberedningen att inför varje val av styrelse bestämma en större styrelse (bet. 2000/01:KU8 s. 17).

Riksdagen ställde sig bakom KU:s bedömning av frågan.

4.4.2 Sammansättning i några andra riksdagsorgan

Med de utgångspunkter riksdagen angivit för det fortsatta utredningsarbetet blir det när det gäller sammansättningen av Riksrevisionens styrelse naturligt att i första hand titta på de regler som gäller för sammansättningen av riksdagens utskott. Men det finns också

anledning att se på reglerna för hur riksdagens valberedning utses. Det är två olika metoder som tillämpas. Även reglerna för utseende av Riksdagens revisorer och ledamöter till fullmäktige i Riksbanken bör uppmärksammas, liksom utseende av ledamöter till Riksdagsstyrelsen

Riksdagens utskott

För närvarande finns i riksdagen 16 utskott. Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst 15 och minst lika många suppleanter. Antalet ledamöter i utskotten fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen (4 kap. 2 och 3 §§ RO med tilläggsbestämmelse 4.3.1). Utskottsplatserna fördelas proportionellt (4 kap. 7 § RO). Det finns dock inga regler i RO som garanterar att samtliga partier som passerat den s.k. fyraprocentspärren får representation i riksdagens utskott.

Utskottsval förrättas enligt ett acklamationsförfarande eller med slutna sedlar.

Acklamationsförfarandet förutsätter överläggningar mellan parti-grupperna om hur platserna skall fördelas. Förfarandet utmynnar i en gemensam lista som upptar namnen på så många personer som valet avser. Listan bereds sedan av riksdagens valberedning. Godkänns listan av alla i valberedningens sammanträde deltagande ledamöter eller av alla utom en, ställer talmannen proposition på godkännande av listan och förklarar de på denna upptagna personerna valda.

Val med slutna sedlar skall förrättas om det begärs av minst så många riksdagsledamöter, som motsvarar det tal vilket erhålles, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet av de personer valet avser, ökat med ett. Bestämmelsen innebär att ett parti som är berättigat att erhålla utskottsplats alltid kan tvinga fram val med slutna sedlar. Platserna fördelas då proportionellt mellan partierna enligt D'Hondts metod (heltalsmetoden) utan kartellförbud (7 kap. 2–4 §§ RO med tilläggsbestämmelser).

Våren 1979 antog riksdagen en rekommendation som skulle vara vägledande vid upprättande av de gemensamma listorna. Enligt rekommendationen bör det totala antalet utskottsplatser fördelas proportionellt i enlighet med partiernas styrkeförhållanden i riksdagen. Rekommendationen inrymmer också en möjlighet för valberedningen att i vissa fall modifiera metoden för att åstadkomma likartade

majoritetsförhållanden i samtliga utskott. Alla i riksdagen representerade partier utom Moderata samlingspartiet ställde sig bakom rekommendationen (KU 1978/79:29). I reservationen påpekades bl.a. att den rekommenderade metoden innebar att majoritetssidan i kammaren inte garanterades majoritet i utskotten, vilket kunde medföra problem vid voteringar i kammaren. För att undvika detta förutsattes en möjlighet för valberedningen att modifiera metoden. Att jämkningar måste göras visade enligt reservationen metodens brister. Den ansågs inte vara någon lämplig åtgärd för att lösa frågan.

Sedan mitten på 1970-talet har vid återkommande tillfällen frågan väckts om särskilda regler i RO som garanterar samtliga partier, som passerat den s.k. fyraprocentsspärren, representation i riksdagens utskott. Frågan har också utretts i olika omgångar inom Grundlagberedningen. Olika alternativ på lösningar har diskuterats. Någon lösning som innebär en i RO garanterad rättighet för mindre riksdagspartier att få plats i utskott har emellertid inte kunnat uppnås. I stället antog riksdagen för valet år 1979 en rekommendation till riksdagens partigrupper enligt vilken partierna vid förhandlingar om utskottsplatserna bör verka för en proportionell fördelning av det totala antalet platser efter partiernas styrkeförhållanden i riksdagen. Det är också enligt rekommendationen möjligt att modifiera metoden för att åstadkomma likartade majoritetsförhållanden i samtliga utskott. Uppgörelser enligt huvudprincipen har emellertid varit svåra att uppnå. Det beror i huvudsak på att ett parti som har absolut majoritet i kammaren eller två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet har möjlighet att få majoritet i varje utskott samtidigt som det finns ett begränsat antal utskottsplatser. Det har i stället lett till andra uppgörelser om fördelningen av utskottsplatser, inom såväl majoriteten i kammaren som minoriteten för att på så sätt undvika att något parti ställs utanför utskottsarbetet.

Grundlagberedningen berörde frågan om de mindre partiernas utskottsrepresentation (SOU 1969:62 s. 69). Om alla partier som passerat den s.k. fyraprocentsspärren skulle få minst en företrädare i utskott, måste enligt beredningen antalet platser i utskottet uppgå till lägst 25. Ett så högt ledamotstal borde enligt beredningen inte föreskrivas. Beredningen framhöll dock att det var viktigt att antalet platser inte sattes så lågt att även någorlunda stora partier skulle bli utan utskottsrepresentation. Inget utskott borde därför ha mindre än 15 ordinarie ledamöter. Beredningen framhöll att detta även syntes vara ett lämpligt antal för att utskotten skulle kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Från sistnämnda synpunkt borde en övre gräns för utskottens storlek gå vid ungefär 20 platser.

Grundlagberedningen återkom i ett senare skede till frågan om de mindre riksdagspartiernas representation i utskotten (SOU 1972:15 s. 291). Flera lösningar övervägdes, bl.a. att låta den proportionella fördelningen avse det sammanlagda antalet utskottsplatser, dvs. samma lösning som förordades som huvudmetod i riksdagsrekommendationen år 1979 (KU 1978/79:29). Beredningen förklarade emellertid att den fäst avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt skulle komma att avspeglas i varje utskott och annat riksdagsorgan. På grund därav hade tanken på en samtidig fördelning av samtliga utskottsplatser fått falla. Beredningen nämnde i detta sammanhang att den funnit att den valmetod som RO anvisade, D'Honts metod utan kartellförbud, var den enda metod som garanterade, att såväl ett parti med absolut majoritet i kammaren som två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet kunde tillvinna sig majoritet i varje utskott.

Även utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer, Arbetsformsutredningen, prövade (förs. 1978/79:15, bet. 1978/79:KU29) flera modeller för lösning av frågan om utskottsrepresentation för samtliga partier som passerat fyraprocentspärren, men fann inte någon helt tillfredsställande metod att säkerställa önskemålet om representation för de partier som passerat spärren. Utredningen presenterade bl.a. en metod för proportionell fördelning av samtliga utskottsplatser. Svårigheten med metoden var att den inom ramen för gällande utskottsorganisation inte kunde förena principen om absolut proportionalitet med ståndpunkten att majoritetssidan i kammaren också skulle ha majoritet i samtliga utskott, såvida inte majoritet i kammaren skulle bestå av minst 186 mandat. Vid ett jämviktsläge hade det bl.a. med metoden inte funnits något utrymme för oppositionen att få ordförandeposter.

Riksdagens valberedning

Vid tillsättandet av platserna i valberedningen skall varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, besätta en plats. Därutöver fördelas tio platser proportionellt mellan samma partigrupper. Talmannen skall fastställa det antal ledamöter som varje parti skall få i valberedningen. Vid den proportionella fördelningen skall d'Honts metod tillämpas (RO 7 kap. 2 och 4 §§ samt tilläggsbestämmelse 7.2.1).

Metoden är främst betingad av ett önskemål att tillförsäkra varje partigrupp med minst fyra procent av väljarna bakom sig en representant i valberedningen. Valberedningen har till uppgift att vara

ett forum för överläggningar mellan partierna om olika riksdagsorgans sammansättning. Det har därför ansetts viktigt att det i beredningen finns språkrör för alla meningsinriktningar som kan påverka valen. Däremot har det ansetts mindre angeläget att varje parti är representerat i valberedningen strikt i förhållande till sin styrka. Ett annat skäl för metoden är att detta är ett enkelt och tidsbesparande tillvägagångssätt att besätta platserna i valberedningen (SOU 1972:15 s. 290).

Riksdagens revisorer

Riksdagen väljer för varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Den politiska sammansättningen återspeglar partiernas styrka i riksdagen. Samma valförfarande tillämpas som vid val av utskottsledamöter. Ordföranden och vice ordförande bland revisorerna väljs i princip efter det att valet av revisorer har ägt rum. Ordförandevalet rubbar därmed inte den proportionella sammansättningen.

Riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande samt tio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig för riksdagens valperiod.

De partigrupper i riksdagen som motsvarar partier med minst fyra procent av rösterna i hela riket vid senaste val till riksdagen utser vardera en särskild företrädare som skall samråda med talmannen om arbetet i kammaren (1 kap. 7 § RO).

Med inrättandet av Riksdagsstyrelsen den 1 juli 2000 har ordningen med skilda parlamentariska ledningsorgan (talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen) för planeringen av riksdagsarbetet, ärendehantering, kammardebatterna och de mer renodlat administrativa funktionerna upphört. Riksdagskommittén, som föreslog att den nya styrelsen skulle få tio valda ledamöter, angav följande förutsättningar. Talmannen skulle vara självskriven ordförande i styrelsen. För att styrelsen skulle kunna arbeta effektivt borde den ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter. Styrelsen borde vidare med tanke på dess beslutsfunktioner ha en sammansättning som så vitt möjligt var proportionell mot partifördelningen i riksdagen. Samtidigt var det ett starkt önskemål att samtliga partier hade möjlighet att delta i styrelsens

arbete. Antalet valda ledamöter i styrelsen borde därför inte sättas högre än vad som krävdes för att dess sammansättning på ett rimligt sätt skulle kunna återspegla styrkeförhållandena i riksdagen. Mot denna bakgrund föreslog kommittén att den nya styrelsen skulle få tio valda ledamöter. KU instämde i förslaget och förtydligade samtidigt att det var de tio valda ledamöterna som i styrelsen skulle återspegla styrkeförhållandena i riksdagen (bet. 1999/2000:KU19 s. 6).

Fullmäktige i riksbanken

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen (9 kap. 12 § RF). Riksdagens val av fullmäktige i Riksbanken avser riksdagens valperiod (8 kap. 6 § RO). Vid val av fullmäktige tillämpas de gemensamma bestämmelserna om val i riksdagen i 7 kap. RO. Det har överlåtits på fullmäktige att inom sig välja ordförande och vice ordförande.

Fullmäktige i Riksbanken har en kontrollerande funktion. För bankens operativa verksamhet svarar en direktion som består av sex ledamöter med en mandattid på sex år och som utses av fullmäktige. Direktionen beslutar i alla penningpolitiska frågor och leder Riksbanken. Den nu beskrivna ledningsstrukturen för Riksbanken gäller sedan den 1 januari 1999. Fullmäktige, som tidigare fungerade som beslutande organ även i operativa frågor, fick härigenom en ny roll, vilket bl.a. aktualiserade frågan om antalet ledamöter i det nya fullmäktige. I lagstiftningsärendet (se prop. 1997/98:40 s. 65) konstaterades att antalet av riksdagen valda fullmäktige som då var sju med lika många suppleanter inte möjliggjorde en bred representation av de i riksdagen företrädde partierna. Antalet ledamöter ökades därför till elva med lika många suppleanter.

4.4.3 Överväganden

Mitt förslag: 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.

Riksdagens beslut i fråga om styrelsens sammansättning innebär

- att samtliga partier skall ha möjlighet att kunna delta i styrelsens arbete med en ordinarie ledamot,
- att den skall ha en sammansättning som så vitt möjligt är proportionell mot partifördelningen i riksdagen, och
- att den skall ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter.

Samtliga villkor kan inte uppfyllas samtidigt. Det måste bli någon form av kompromiss. Min utgångspunkt är att det först nämnda villkoret skall uppfyllas i sin helhet medan de övriga två villkoren får jämkas samman.

Platsgaranti i styrelsen

Mot bakgrund av redogörelsen för de principer som gäller för val av utskottsledamöter kan jag konstatera att om dessa principer skall tillämpas vid val av ledamöter till Riksrevisionens styrelse, går det inte att förena principen att alla riksdagspartier som passerat fyraprocentspärren blir representerade med ordinarie ledamöter i styrelsen och principen att styrelsen inte får bli för stor. Beroende på valutgången kan en sådan garanti leda till ett mycket högt ledamotsantal i styrelsen. För att närmare belysa problematiken skall nämnas att riksdagen för innevarande valperiod har fastställt antalet ledamöter i utskotten till 17. Med den mandatfördelning riksdagen har i dag kan ändå inte samtliga riksdagspartier som har passerat fyraprocentspärren av egen kraft få en ordinarie plats i alla utskott. Enligt min bedömning bör man i stället söka en lösning liknande den som används för val av riksdagens valberedning för att tillförsäkra varje partigrupp som passerat fyraprocentspärren en plats i styrelsen. Jag föreslår därför att varje partigrupp som passerat fyraprocentspärren tillförsäkras en ordinarie plats i Riksrevisionens styrelse.

Antal ledamöter i styrelsen

Utöver önskemålet att samtliga partier skall ha möjlighet att delta i styrelsens arbete bör den med tanke på dess beslutsfunktioner ha en sammansättning som så vitt möjligt är proportionell mot partifördelningen i riksdagen. Samtidigt bör den ha ett förhållandevis begränsat antal ledamöter för att kunna arbeta effektivt. I vilken mån nu nämnda villkor kan uppfyllas beror som jag tidigare framhållit inte bara på

antalet partier i riksdagen utan också på skillnaden i antalet mandat mellan det största och det minsta riksdagspartiet. Gemensamt för de parlamentariskt sammansatta organen är att de i mer eller mindre utsträckning tillgodoser dessa önskemål. Riksdagens utskott består av 17 ledamöter. Riksdagens valberedning består av det antal ledamöter som följer av att varje parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket besätter en plats och därutöver tio ledamöter, vilket med den senaste valutgången ger 17 ledamöter. Riksdagens revisorer består av tolv ledamöter. Fullmäktige i Riksbanken består av elva ledamöter. Riksdagsstyrelsens styrelse består av talmannen, som självskriven ledamot, och tio ytterligare ledamöter.

Det finns som jag ser det två huvudalternativ. Det ena alternativet är att styrelsen inte skall behöva ha fler ledamöter än som följer av regeln om att varje parti som passerat fyraprocentspärren skall ha en ordinarie ledamot men med möjlighet för riksdagen att vid varje mandatperiods början besluta om en större styrelse. Dessa styrelseplatser skall då fördelas proportionellt mellan samma partier som passerat fyraprocentspärren. Någon övre gräns för hur många ordinarie ledamöter som skall ingå i styrelsen bör inte föreskrivas. Detta måste varje riksdag besluta om. En variant på detta alternativ är att använda samma lösning som vid val av riksdagens valberedning, nämligen att tillförsäkra varje parti som passerat fyraprocentspärren en plats i styrelsen och därutöver fördela ett i förväg bestämt antal platser proportionellt mellan samma partier.

Det andra huvudalternativet är att föreskriva ett bestämt antal ledamöter för styrelsen och samtidigt ange att av dessa skall varje parti som passerat fyraprocentspärren utse en ordinarie ledamot.

Riksrevisionens verksamhet skall enligt riksdagens beslut ledas av de tre riksrevisorerna. Vissa beslutsfunktioner skall dock enligt beslutet styrelsen ha. Den skall bl.a. besluta om skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av riksrevisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer i sina revisions- och andra granskningsrapporter. Jag kan inte se att det är nödvändigt att varje parti är representerat i styrelsen strikt i förhållande till sin styrka i riksdagen. De beslutsfunktioner styrelsen skall ha talar i stället för att den får en sammansättning som möjliggör ett effektivt arbete. En motsvarande argumentation ligger i stort sett till grund för sammansättningen i fullmäktige i Riksbanken och i den nyligen inrättade Riksdagsstyrelsen. Enligt min mening bör därför styrelsen bestå av minst elva ledamöter, där varje parti som passerat fyraprocentspärren utser en ledamot och övriga ledamöter utses proportionellt mellan samma partier.

Jag anser emellertid att det skall finnas möjlighet för riksdagen att besluta att styrelsen skall ha fler ledamöter än elva med hänsyn till

valresultatet. I detta sammanhang skall dock framhållas att styrelsen även efter ett sådant beslut skall bestå av ett udda antal ordinarie ledamöter. Härigenom kan lika röstetal undvikas i normalfallet.

Vad gäller mandatperiodens längd skall den enligt riksdagens beslut sammanfalla med riksdagens så att samtliga ledamöter väljs för en fyraårsperiod av den nyvalda riksdagen. Vid valet bör också riksdagen – på samma sätt som i dag sker när riksdagen väljer Riksdagens revisorer – bland ledamöterna välja en ordförande och en eller flera vice ordförande. Riksdagsledamöter och f.d. riksdagsledamöter skall vara valbara (se bet. 2000/01:KU8 s. 22).

Behovet av övergångsregler

Enligt riksdagens beslut skall den föreslagna reformen genomföras under första halvåret 2003. Val av styrelse kan inte äga rum förrän reformen beslutats. Jag föreslår därför att det i övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i RO tas in en bestämmelse om att riksdagen senast under december månad år 2002 väljer ledamöter, ordförande och vice ordförande till styrelsen i Riksrevisionen.

4.5 Styrelsens uppgifter

4.5.1 Bakgrund

Riksdagskommitténs förslag innebar att det vid sidan om riksrevisorn skulle finnas en av riksdagen vald parlamentariskt sammansatt styrelse som kunde tillgodose riksdagens behov av samband med och insyn i den nya revisionsmyndigheten. Enligt Riksdagskommittén skulle en sådan styrelse kunna komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och utgöra ett viktigt komplement till de slutsatser som den tjänstemannaletta granskningen kunde leda fram till. Det parlamentariska inflytandet skulle enligt kommittén ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte skulle kunna ifrågasättas (förs. 1999/2000:RS1 s. 37).

På styrelsen skulle det ankomma att

- avgöra vilka revisionella iakttagelser som skulle underställas riksdagen,
- avlämna myndighetens budgetförslag,
- fastställa myndighetens årsredovisning,

- yttra sig över myndighetens granskningsplan, och
- få löpande information om pågående verksamhet.

Enligt Riksdagskommittén skulle revisionsmyndigheten uppfylla vedertagna kriterier för oberoende. Detta innebar enligt kommittén att myndigheten skulle ha fri beslutanderätt vad gällde

- val av granskningsobjekt,
- val av granskningsmetod, och
- revisionens slutsatser.

I likhet med Riksdagskommittén ansåg KU vid sin behandling av förslaget att den nya revisionsmyndigheten måste ha en hög grad av oberoende. Myndigheten skulle inte kunna få försättas i en situation som innebar att det kunde straffa sig att inte anta utomståendes förslag till granskningar. Centralt för oberoendet var också att myndigheten skulle kunna agera självständigt under genomförandet av granskningen och själv kunna dra slutsatser av den.

Utskottet ansåg vidare att de inslag av inflytande från riksdagens sida som Riksdagskommittén föreslagit genom att knyta en styrelse till myndigheten var en lämplig avvägning som ändå skulle ge riksrevisorerna en tillräckligt oberoende ställning. Enligt vad utskottet föreslog borde det fortsatta utredningsarbetet i denna fråga bygga på följande riktlinjer (bet. 2000/01:KU8 s. 22):

Styrelsens uppgifter skall vara att

- avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, den årliga rapporten över det gångna årets granskningar (Årliga rapporten) och revisionsberättelsen avseende statens årsredovisning,
- yttra sig över granskningsplan innan den fastställs av någon av riksrevisorerna,
- besluta om myndighetens budgetunderlag till riksdagen, och
- fastställa myndighetens årsredovisning.

Styrelsen skall vidare löpande kunna följa granskningsarbetet genom att riksrevisorerna redovisar hur väl granskningsplanerna följs och föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna. Styrelsen skall emellertid inte kunna delta i själva revisionsprocessen och inte heller kunna påverka inriktningen av granskningsarbetet. Styrelsen skall inte heller kunna delta i utformningen av granskningsrapporterna. Till styrelsens skrivelser, förslag och kommentarer skall styrelseledamot kunna foga reservationer och till styrelsens yttranden över förslag till granskningsplan en avvikande mening (bet. 2000/01:KU8 s. 21–23).

Riksdagen beslutade i enlighet med vad KU föreslagit.

4.5.2 Väckande av förslag hos riksdagen

Bestämmelser om vilka ärenden som får väckas i riksdagen, vem som får väcka ärenden och hur det går till finns i 3 kap. RO. Med uttrycket ärende i RO förstås sakfråga som har väckts i behörig ordning och som riksdagen måste avgöra. Enligt dessa bestämmelser har regeringen (1 §), riksdagsutskott (7 §) och andra organ som helt eller delvis utses av riksdagen (8 §) samt riksdagsledamöter (9 §) – men inga andra – rätt att väcka förslag hos riksdagen. För sådana organ som helt eller delvis utses av riksdagen gäller enligt huvudbestämmelsen i 8 § att de får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen kan också med tillämpning av samma paragraf föreskriva att ett sådant organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen. Vidare kan riksdagen enligt paragrafen särskilt föreskriva att ett sådant organ skall lämna redogörelse till riksdagen.

Vad som nu sagts om förslagsrätt gäller från och med den 1 januari 1999 också direktionen i Riksbanken. Direktionen utses inte av riksdagen utan av fullmäktige i Riksbanken. Mot bakgrund av att både fullmäktige och direktionen har egna ansvarsområden, har det ansetts rimligt att båda organen ges möjlighet att göra framställningar till riksdagen inom sina respektive ansvarsområden (prop. 1997/98:40 s. 66).

En vidsträcktare förslagsrätt än vad huvudregeln anger tillkommer enligt RO:s tilläggsbestämmelser riksdagsstyrelsen (tilläggsbestämmelse 3.8.2) samt fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer (tilläggsbestämmelse 3.8.3). För fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer regleras förslagsrätten i 4 kap. 1 § lagen om Sveriges riksbank, 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive 15 § lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer.

För fullmäktige och direktionen i Riksbanken innebär den vidgade förslagsrätten att de inom sitt respektive ansvarsområde får göra framställning hos riksdagen om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida med anledning av vad som uppkommer i Riksbankens verksamhet. Innan en sådan framställning till riksdagen görs, skall fullmäktige och direktionen samråda med varandra. Samrådsskyldigheten innebär dock ingen inskränkning i respektive organs fria beslutanderätt.

För Riksdagens ombudsmän innebär den vidgade förslagsrätten att varje ombudsman får väcka förslag hos riksdagen om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida med anledning av vad som

uppkommer under hans eller hennes tillsynsverksamhet. Innan ombudsmannen gör en sådan framställning skall han samråda med chefsjustitieombudsmannen. Samrådsskyldigheten innebär dock ingen inskränkning i ombudsmannens fria beslutanderätt.

För Riksdagens revisorer innebär den vidgade förslagsrätten att revisorerna kan göra de framställningar hos riksdagen som de finner befogade med anledning av vad som har uppmärksammats vid granskningen. Detta förutsätter dock att en majoritet av revisorerna ställer sig bakom ett sådant yrkande.

4.5.3 Överväganden

Mitt förslag: Styrelsen skall besluta om förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen, avge yttrande över riksrevisorernas granskningsplan, besluta redogörelser och förslag till riksdagen med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter samt besluta årsredovisning.

Beslut om budgetunderlag för Riksrevisionen

När det gäller befogenheten att besluta om budgetunderlag till riksdagen för Riksrevisionen, har riksdagen ansett att detta skall vara en uppgift för styrelsen och inte för riksrevisorerna. Det medför en för statliga myndigheter något ovanlig konstruktion – nämligen att myndighetens ledning inte är med och beslutar sitt budgetunderlag. Det ger också styrelsen, som i övrigt inte har någon beslutanderätt över granskningsverksamhetens inriktning, en möjlighet att påverka myndighetens möjligheter att arbeta. Detta kommer dock att balanseras av att riksrevisorerna givits en initiativrätt hos riksdagen i frågor som rör den egna organisationen m.m. Jag anser också att ”styrelse” är ett mindre väl valt uttryck för detta organ eftersom det leder tankarna till en traditionell myndighetsstyrelse. Detta är inte den nu aktuella styrelsens funktion. Nämnd eller råd hade varit ett mer adekvat begrepp. Jag ser dock inte någon anledning att föreslå något annat än det riksdagen beslutat.

Enligt riksdagens beslut skall vidare styrelseledamot ha rätt att foga reservation till styrelsens beslut om budgetunderlag, dvs. en

motsvarande reservationsrätt som vid styrelsens beslut om skrivelser och förslag med anledning av riksrevisorernas revisionella rapporter.

När det gäller styrelsens beslut torde riksdagen ha avsett att samma beslutsregler skall tillämpas som i riksdagens utskott, dvs. att ledamot som har förlorat vid omröstning till betänkandet kan foga reservation med yrkande (4 kap. 14 § RO). Riksrevisionen är emellertid en förvaltningsmyndighet vilket torde innebära att förvaltningslagens regler gäller för handläggningen av dessa ärenden. Enligt 19 § förvaltningslagen gäller för det fall beslut fattas av flera gemensamt att den som deltar i ärendet skall kunna reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det anses ha biträtt beslutet. Vidare gäller enligt paragrafen att föredragande och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad. Den som reserverar sig kan göra det mot antingen själva utgången i ärendet eller enbart mot beslutsmotiveringen (prop. 1985/86:80 s. 70 och Hellner/Malmqvist, 1999, s. 193–200). I Riksdagskommitténs förslag används dock en annan terminologi. Ordet reservation används när det gäller beslut av styrelsen om skrivelser till riksdagen och avvikande mening om yttranden över granskningsplan till riksrevisorerna. Det torde emellertid i båda situationerna vara fråga om reservantens rätt att få sin avvikande mening antecknad enligt vad som följer av förvaltningslagen. Någon särskild bestämmelse om ledamots rätt att få reservera sig mot styrelsens beslut behövs därför inte.

Författningsregler om beslut om budgetunderlag har sin naturliga plats i lagen med instruktion för Riksrevisionen. Mot bakgrund av vad jag nu har sagt bör således en bestämmelse tas in i instruktionen om att styrelsen beslutar om budgetunderlag för Riksrevisionen.

En särskild fråga är hur beredningen av Riksrevisionens budgetunderlag skall gå till. I dag gäller enligt 9 kap. 4 § 2–4 RO att riksdagsförvaltningen i den omfattning riksdagen bestämmer skall göra upp förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och riksdagens myndigheter, i övrigt handlägga frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter samt meddela föreskrifter och råd i nu nämnda frågor. I 2 § 2 lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen har bl.a. föreskrivits att riksdagsförvaltningen skall meddela gemensamma budget- och redovisningsföreskrifter samt föreskrifter för utnyttjande av medel som anslagits för riksdagen och dess organ.

Som utgångspunkt för riksdagsförvaltningens roll vid handläggning och prövning av myndigheternas budgetunderlag gäller numera för såväl JO som Riksdagens revisorer att myndigheternas oberoende ställning inte får trädas för när. I första hand skall en teknisk

granskning göras utifrån generella krav på budgetunderlagen. Eventuella avvikelser från kraven skall noteras och bifogas som information till budgetpropositionen. Det kan gälla påpekanden om att förslaget har ofinansierade utökningar eller beräkningar som avviker från budgetanvisningarna. Prövningen får emellertid även avse anslagens storlek i förhållande till den utgiftsram som kan förväntas för utgiftsområdet. Det senare innebär en prövning av vilka resurser som behövs utifrån de av riksdagen fastställda målen för verksamheten. I detta sammanhang kan riksdagsförvaltningen också uppmärksamma respektive fackutskott på områden där en särskilt ingående prövning av förutsättningarna för t.ex. besparingar bör göras (förs. 1999/2000:TK2, bet. 1999/2000:KU19).

Den nu beskrivna ordningen för upprättande av förslag till anslag på statsbudgeten bör enligt min mening, mot bakgrund av kravet på en oberoende revision, inte tillämpas för Riksrevisionen eftersom även riksdagsförvaltningen avses granskas av Riksrevisionen. Jag föreslår därför att Riksrevisionen själv gör upp sitt förslag till anslag på statsbudgeten. Riksdagsförvaltningen bör dock yttra sig över förslaget till Riksrevisionen innan det fogas in i budgetpropositionen. Förvaltningens yttrande kan då avse inte bara en teknisk bedömning utifrån generella krav på budgetunderlagen utan också en bedömning av förslagens storlek i förhållande till den förväntade utgiftsramen för utgiftsområdet.

Yttrande över granskningsplan m.m.

Enligt Riksdagskommitténs förslag, som förutsatte en enda riksrevisor, skulle riksrevisorn besluta över och leda verksamheten inom Riksrevisionen. I denna ledningsuppgift ingick bl.a. att besluta om och fastställa granskningsplan för verksamheten. Dessförinnan skulle dock planen underställas styrelsen för eventuellt yttrande innan den fastställdes av riksrevisorn. Denna modell för samspel mellan styrelsen och ledningen för Riksrevisionen ligger alltså fast. Något kompliceras dock modellen av att myndigheten nu skall ledas av tre riksrevisorer i stället för av en enda riksrevisor. Det innebär att de tre riksrevisorerna får egna granskningsområden som de självständigt svarar för. Man kan därför, som också KU gör i sitt betänkande över Riksdagskommitténs förslag, tänka sig en ordning där varje riksrevisor beslutar sin granskningsplan.

När det gäller frågan om den administrativa ledningen av Riksrevisionen har jag, som jag utvecklat närmare i avsnitt 4.2, för att tillgodose kravet på en oberoende revision stannat för en ordning som

innebär att riksrevisorerna beslutar gemensamt om uppdelning i ansvarsområden och om den närmare inriktningen av granskningsverksamheten. Sammantaget innebär detta att man kan tala om en för Riksrevisionen sammanhållen granskningsplan som täcker riksrevisorernas granskningsområden. Det är denna granskningsplan – Riksrevisionens granskningsplan – som skall underställas styrelsen för eventuellt yttrande innan den fastställs av de tre riksrevisorerna gemensamt. Till styrelsens yttrande över förslaget till granskningsplan skall styrelseledamot också enligt riksdagens beslut kunna foga en avvikande mening

För frågan om formerna för samspelet mellan styrelsen och riksrevisorerna gäller vidare enligt riksdagens beslut att styrelsen löpande skall följa granskningsarbetet genom att riksrevisorerna redovisar hur väl deras granskningsplaner följs och föredrar läget i det principiellt viktigaste granskningarna.

Mot bakgrund av vad jag ovan anfört bör det framgå av instruktionen för Riksrevisionen att styrelsen skall yttra sig över Riksrevisionens granskningsplan innan den fastställs av riksrevisorerna och att riksrevisorerna fortlöpande skall informera styrelsen om hur väl granskningsplanerna följs.

Redogörelser och förslag till riksdagen

Enligt riksdagens beslut skall det parlamentariska inflytandet ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte skall kunna ifrågasättas. Det innebär bl.a. att styrelsen inte skall delta i utformningen av revisionsrapporterna. Det är riksrevisorerna som avgör vad som skall stå i rapporterna. Det gäller såväl innehåll som slutsatser. Däremot är det inte riksrevisorerna som skall besluta huruvida åtgärder skall vidtas med anledning av en granskning. Detta ankommer på riksdagen eller regeringen.

Enligt den ledningsstruktur för Riksrevisionen som riksdagen beslutat är det således styrelsen som skall ta ställning till om riksrevisorernas iakttagelser, bedömningar och eventuella rekommendationer i granskningsrapporterna från den årliga revisionen och effektivtetsrevisionen, den årliga rapporten över de viktigaste granskningarna under det gångna året och revisionsberättelsen över statens årsredovisning skall leda till redogörelser och förslag till riksdagen. Någon sådan möjlighet anses enligt riksdagsbeslutet riksrevisorerna inte ha (se bet. 2000/01:KU8 s. 18). Uppkommer frågor med anledning av riksrevisorernas granskning är det således enligt riksdagens beslut

styrelsen som givits rätt att till riksdagen avge redogörelser och förslag härom.

Riksrevisorerna skall enligt riksdagsbeslutet gemensamt eller var för sig kunna väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Huruvida sist nämnda förslagsrätt även avsågs tillkomma styrelsen framgår emellertid inte klart vare sig av Riksdagskommitténs eller KU:s förslag.

Jag kan emellertid inte se något skäl mot att även styrelsen ges en motsvarande initiativrätt som riksrevisorerna såvitt gäller de områden som styrelsen ansvarar för. Jag föreslår därför att styrelsen skall kunna ges möjlighet att göra framställningar inom sitt ansvarsområde och därmed initiera ett ärende med sedvanlig riksdagsbehandling som följd.

Styrelsens möjligheter att remittera granskningsrapporter

En fråga som inte närmare har berörts av vare sig Riksdagskommittén eller KU är om styrelsen skall kunna remittera riksrevisorernas granskningsrapporter innan styrelsen tar ställning till frågan om en rapport bör föranleda en redogörelse eller ett förslag till riksdagen. Riksdagens revisorer tillämpar ett sådant förfarande i dag i den omfattning som revisorerna anser det lämpligt med hänsyn till granskningsärendets allsidiga bedömning. I praktiken går det till så att revisorerna inhämtar skriftliga eller muntliga yttranden av den som har berörts av granskningen eller har speciell sakkunskap i den behandlade frågan (12 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer). Jag ser heller inget hinder för styrelsen att kunna använda ett motsvarande förfarande om den anser det nödvändigt för den fortsatta beredningen av rapporten. I detta sammanhang skall framhållas att när rapporten kommer in till styrelsen är den offentlig, vilket gör att de tillägg m.m. till en rapport som remissvaren kan föranleda styrelsen att göra också kommer att framgå av ärendet. Någon författningsreglering av detta behövs inte.

Styrelsens förslagsrätt som riksdagsorgan

Med riksdagsorgan avses inte bara riksdagsutskott utan i stort sett alla myndigheter under riksdagen. I Holmberg, Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, sägs i anslutning till 3 kap. 8 § RO (s. 652) att till riksdagsorgan räknas Talmanskonferensen och Riksdagens förvaltningsstyrelse, vidare Riksdagens ombudsmän och

Riksdagens revisorer, fullmäktige i Riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret samt Europarådets och Nordiska rådets svenska delegationer. Dit bör däremot inte räknas lönedelegationen (avskaffad) och krigsdelegationen, vilka beslutar å riksdagens vägnar respektive i riksdagens ställe, eller utrikesnämnden, som är ett rådgivande organ åt regeringen. Det fordras inte att riksdagen utser samtliga ledamöter i organet för att det skall kvalificeras som ett riksdagsorgan.

Att styrelsen är ett sådant organ som avses i 3 kap. 8 § RO torde stå utom diskussion. Dess rätt att väcka förslag i frågor som rör styrelsens kompetens m.m. följer således av denna bestämmelse och behöver inte regleras särskilt.

Närmare föreskrifter om omfattningen av styrelsens förslagsrätt i övrigt bör framgå av lagen med instruktion för Riksrevisionen. Av instruktionen bör således framgå att styrelsen får göra de framställningar hos riksdagen den finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats i riksrevisorernas granskningsrapporter, årliga rapport och revisionsberättelsen över revisionen av statens årsredovisning.

Enligt riksdagens beslut skall det till styrelsens redogörelser och förslag kunna fogas reservationer. Föreskrifter om styrelseledamots reservationsrätt behöver dock inte som jag tidigare sagt tas in i lag. Ledamot som reserverar sig mot styrelsens skrivelser och förslag har redan av vad som följer av förvaltningslagen rätt att få sin avvikande mening antecknad.

Fastställande av myndighetens årsredovisning och delårsrapport

Riksdagen har beslutat att styrelsen och inte riksrevisorerna skall fastställa Riksrevisionens årsredovisning. Detta innebär att det är styrelsen som går i god för att de uppgifter, beskrivningar och redovisningar av räkenskaper och prestationer som årsredovisningen innehåller är korrekta. Även detta blir en något ovanlig ordning. Det förutsätter, för att det skall vara rimligt att lägga ett sådant ansvar på styrelsen, att man också skapar en ordning för insyn i Riksrevisionens verksamhet som ger styrelsen en tillräckligt ingående kunskap om förhållandena bakom dessa uppgifter och redovisningar. När det gäller den operativa verksamheten ges en sådan insyn genom reglerna om riksrevisorernas skyldighet att föredra de principiellt viktigaste granskningarna för styrelsen och även i övrigt redovisa för styrelsen hur pass väl den fastställda granskningsplanen följs. Någon motsvarande reglering i lag anser jag inte behövs för styrelsen rätt till insyn i myndighetens ekonomiska förvaltning.

Riksdagen har inte i sitt beslut uttalat sig om vem som skall svara för myndighetens delårsrapport. Jag utgår emellertid från att Riksrevisionen liksom andra myndigheter skall lämna delårsrapport (jfr 13 § verksförordningen [1995:1322] och 3 och 14 §§ förordningen om myndigheters årsredovisning m.m.). Ansvaret för myndighetens delårsrapport bör då också läggas på styrelsen.

Även författningsregler om beslut om myndighetens årsredovisning och delårsrapport har sin naturliga plats i lagen med instruktion för Riksrevisionen. Jag föreslår därför att det tas in en regel i instruktionen om att styrelsen skall besluta om Riksrevisionens årsredovisning och delårsrapport.

5 Riksrevisionens uppgifter

5.1 En lag för den statliga revisionen

5.1.1 Riksdagsbeslutet

Riksdagens beslut innebär att det skall finnas en revisionslag för den statliga revisionen. Lagen skall utformas med utgångspunkt i Riksdagskommitténs förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 22). Enligt detta förslag (förs. 1999/2000:RS1 s. 40) skall i revisionslagen samlas de övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen. Av revisionslagen skall enligt Riksdagskommittén framgå att Riksrevisionen svarar för den statliga revisionen i riket. 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 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. Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skall finnas i lagen. I bestämmelserna skall också stadgas att Riksrevisionen, förutom myndigheterna under riksdagen och regeringen samt riksdagsförvaltningen, reviderar Regeringskansliet som myndighet.

5.1.2 Nuvarande regler

För närvarande styrs den statliga revisionen av bl.a. följande författningar:

- lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer,
- lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
- lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.,
- lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.,
- lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet,
- förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket,
- förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
- förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
- lagen (1962:381) om allmän försäkring, och
- lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Bestämmelser om sekretess för uppgift hos myndighet som utövar det allmännas revisionsuppdrag finns i sekretesslagen (1980:100).

5.1.3 Överväganden

Mitt förslag: De övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen skall samlas i en särskild lag.

En sammanhållen revisionslag för den statliga revisionen som riksdagen beslutat bör utformas i enlighet med Riksdagskommitténs förslag till reglering. Lagen bör därför heta *lag om revision av statlig verksamhet m.m.* De nuvarande bestämmelserna om Riksdagens revisorers granskningsuppgifter kan i huvudsak tas in i den nya lagen. Likaså bör de nuvarande bestämmelserna om Riksrevisionsverkets primära granskningsuppgifter tas in i lagen. Den närmare utformningen av förslaget i denna del framgår av författningsförslaget och författningskommentaren till revisionslagen.

Samtliga uppgifter som Riksrevisionsverket har i dag bör emellertid inte föras över till den nya revisionsmyndigheten. Vissa av Riksrevisionsverkets nuvarande uppgifter bör inte fullgöras av en revisionsmyndighet under riksdagen. Det rör sig om uppgifter som kan

komma i konflikt med det uppställda kravet på att revisionsmyndigheten skall ha en hög grad av oberoende, särskilt i förhållande till regeringen, men också av det skälet att vissa av uppgifterna avser regeringens eget behov av kontroll och styrning av sina myndigheter. Ett exempel på en uppgift som inte går att förena med den nya myndighetens roll är uppgiften att granska underlaget till årsredovisningen för staten (se 2 § 9 och 10 samt 5 § 4 och 5 i instruktionen för Riksrevisionsverket).

Jag finner vidare att de uppgifter som verket utför i sin egenskap av myndighet under regeringen inte skall överföras till den nya myndigheten. Hit hör t.ex. uppgiften att vara remissinstans åt regeringen samt rådgivning och annat stöd till granskningsobjekten i den mån uppgifterna inte har ett naturligt samband med granskningen. Det har också påpekats att frågan om regeringens behov av egen gransknings- och utredningskapacitet kommer att utredas i särskild ordning.

Andra av Riksrevisionsverkets nuvarande uppgifter kräver särskilda överväganden om huruvida de skall vara en uppgift även för den nya revisionsmyndigheten. Till dessa frågor hör Riksrevisionens roll och uppgifter inom EU-samarbetet och möjligheter att biträda Europeiska revisionsrättens vid dess granskningar i Sverige. Jag kommer i det följande att behandla dessa frågor.

5.2 Regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen

5.2.1 Riksdagsbeslutet

Enligt Riksdagskommittén skulle i den särskilda revisionslagen uttalas att Riksrevisionen reviderar regeringen och förvaltningen. Lagen skulle också slå fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten. Vidare skulle stadgas att Riksrevisionen reviderar Regeringskansliet som myndighet (förs. 1999/2000:RS1 s. 40). Konstitutionsutskottet (KU) uttalade att revisionslagen borde utformas i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 22).

Riksdagskommittén diskuterade också gränsyterna mellan den juridiska, den konstitutionella och den revisionella kontrollen i riksdagens kontrollmakt. Enligt kommitténs bedömning utmynnade detta närmast i frågan vilket utrymme som kan finnas för Riksdagens revisorer att i sin verksamhet närma sig frågor för vilka statsråden ansvarar. Kommittén erinrade om att Riksdagens revisorer numera enligt sin instruktion skall utföra extern revision av Regeringskansliet,

samtidigt som revisorernas granskningar inte får omfatta det som i 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) avses med statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och som i instruktionen kan sägas ha uttytts som ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet”. Här kan enligt kommittén uppstå problem i gränsdragningen på ett sätt som hittills inte varit fallet (a.a. s. 16).

Frågan berördes också av Statskontoret i dess remissvar över Riksdagskommitténs förslag. Statskontoret anförde att det undantag från Riksdagens revisorers granskning som gäller ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet” inte bör gälla i den nya revisionsmyndighetens verksamhet.

KU har därefter vid sin behandling av Riksdagskommitténs förslag utgått 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 (bet. 2000/01:KU8 s. 21).

I mitt uppdrag ingår enligt direktiven att föreslå bestämmelser i riksdagsordningen om gränsdragningen mellan Riksrevisionens verksamhet och KU:s granskningsuppgifter.

5.2.2 Allmänt om riksdagens kontrollmakt

Utgångspunkten för såväl den konstitutionella som den revisionella kontrollen finns i bestämmelserna i 1 kap. 4 § RF där det bl.a. sägs att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Bestämmelser om kontrollmakten finns i 12 kap. RF. Den kontroll som avses i kapitlet tillkommer i huvudsak riksdagen och dess särskilda kontrollerande organ, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksdagens revisorer. I kapitlet återfinns således bestämmelser om bl.a. KU:s granskning (1 och 2 §§), om JO:s tillsynsverksamhet (6 §) samt om Riksdagens revisorers granskningsverksamhet (7 §).

De nu nämnda kontrollinstituten fanns dock redan när den nuvarande regeringsformen beslutades. JO och KU inrättades i anslutning till 1809 års regeringsform och Riksdagens revisorer i anslutning till 1810 års riksdagsordning. De nu gällande bestämmelserna om kontrollmakten i RF har tillkommit efter förslag från de båda grundlagskommittéerna Författningsutredningen, som tillsattes år 1954 och presenterade sina förslag i betänkandena Sveriges statsskick (SOU 1963:16–18), och Grundlagberedningen, som tillsattes år 1966 och redovisade sina förslag i betänkandet Ny regeringsform, Ny riksdagsordning (SOU 1972:15).

Författningsutredningen framhöll att från synpunkten av en klar funktionsuppdelning var det av betydelse att riksdagens kontroll-

funktion utövades enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. Statsråden skulle enligt utredningens förslag vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroende-förklaring och genom rätt för riksdagsledamöter att framställa interpellationer och andra frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom KU:s granskningsverksamhet. Andra myndigheter än regeringen var från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt föremål för tillsyn genom Riksdagens ombudsmän och deras ekonomiska förvaltning granskades av Riksdagens revisorer (SOU 1963:17 s. 154 f.).

I grundlagspropositionen till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 414 f.) gjordes vissa uttalanden av mer allmän innebörd om riksdagens kontrollmakt. I ett parlamentariskt statsskick var det enligt föredraganden naturligt att riksdagen som en huvuduppgift hade att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. På riksdagen borde också ankomma en övervakning av regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Det låg vidare i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligade de direktiv för samhällsverksamheten som hade givits i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kunde också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Ett visst moment av kontroll i dessa syften kunde, enligt vad som vidare anfördes i propositionen, sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunde sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. När man talade om riksdagens kontrollmakt avsågs dock enligt grundlagspropositionen vanligtvis särskilda rättsliga institut, där kontrollfunktionen var den dominerande, vilket också överensstämde med vad Grundlagberedningen hade föreslagit (SOU 1972:15). Bestämmelserna om JO och Riksdagens revisorer hade dock inte berörts närmare av beredningen. De överfördes i huvudsak till den nya regeringsformen utan att närmare kommenteras.

5.2.3 Konstitutionsutskottets granskningsområde

Enligt 12 kap. 1 § RF skall KU granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Det åligger KU att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Riksdagen kan med anledning därav göra framställning till regeringen (12 kap. 2 § RF).

Nu redovisade bestämmelser om KU:s granskning kom till i samband med den partiella grundlagsreformen åren 1968–1969 (prop. 1968:27). De nya reglerna för granskningen var i huvudsak initierade av KU. I utskottets betänkande (KU 1968:20 s. 40 och 41) hänvisades dock till Författningsutredningens förslag om granskning (SOU 1963:17 s. 452–456). Enligt Författningsutredningen skulle utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning avse denna verksamhet i dess helhet. Utredningen ansåg det emellertid ligga i sakens natur att granskningen i första hand inriktades på regeringsärendenas handläggning. Granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Enligt Författningsutredningen framstod det som lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning. KU framhöll för sin del att grundtanken är att granskning skall vara administrativt och inte politiskt inriktad. Riksdagen anslöt sig till förslaget.

Reglerna om KU:s granskning överfördes oförändrade till 1974 års regeringsform. Enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 415) hade utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning inriktats på en rättskontroll nära besläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövades genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner. KU kommenterade inte detta påstående vid sin behandling av propositionen (KU 1973:26).

KU:s granskningsområde i förhållande till andra kontrollinstituts uppgifter berördes också i grundlagspropositionen. Enligt propositionen skulle statsrådets tjänsteutövning inte heller i fortsättningen falla under JO:s tillsyn. Beträffande Riksdagens revisorers granskningsområde hänvisades i propositionen (s. 433) till vad Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 204 och 210) hade anfört om revisorernas granskningsområde. Enligt Grundlagberedningen borde detta vara i huvudsak oförändrat. Tyngdpunkten borde som hittills ligga på granskningen av den förvaltningssektor som lydde under regeringen. Regeringens administrativa praxis borde emellertid granskas endast av KU och därför hållas utanför revisorernas granskningsområde, vilket också borde framgå av revisorernas instruktion. Enligt beredningen borde det inte möta några svårigheter för utskottet att inom ramen för sin hittillsvarande praxis också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Någon lucka i kontrollen borde därför inte uppstå.

5.2.4 Riksdagens revisorers granskningsområde

Enligt 12 kap. 7 § RF skall Riksdagens revisorer granska den statliga verksamheten. I bestämmelsen sägs att riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Vidare sägs att riksdagen fastställer instruktion för revisorerna och att revisorerna enligt bestämmelser i lag får infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen samt att närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.

Enligt 2 § lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer har revisorerna till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen får också under vissa förutsättningar omfatta verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser och användningen av medel som utgör bistånd till viss verksamhet. Revisorer ska numera också utföra årlig revision av riksdagens egna myndigheter och av Regeringskansliet. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock enligt 2 § fjärde stycket instruktionen undantagen från revisorernas granskning.

Det undantag från Riksdagens revisorers granskningsområde som gäller regeringens administrativa praxis infördes år 1974, då en ny lag med instruktion för revisorerna antogs på förslag av KU (KU 1974:65) i syfte att anpassa regleringen till de nya konstitutionella förutsättningarna som skulle komma att gälla enligt den nya regeringsformen och riksdagsordningen. Grundlagsreglerna i den tidigare gällande riksdagsordningen (72 §) föreskrev att revisorerna skulle granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning och enligt praxis kunde riksdagen utsträcka revisorernas granskningsområde härutöver. Den av riksdagen utfärdade instruktionen (1967:936) för revisorerna innehöll inte något undantag för regeringens administrativa praxis.

Till grund för KU:s instruktionsförslag låg en skrivelse från Riksdagens revisorer med förslag till en ny instruktion. I revisorernas förslag framhölls att granskningen i första hand var av ekonomisk natur men att den i vissa fall kunde få formen av en mera allmän förvaltningskontroll och att detta också stämde väl överens med sedan länge tillämpad praxis. Genom 1974 års instruktion infördes i lag för första gången uttrycket ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet”. Någon närmare diskussion i utskottets betänkande fördes inte i anslutning till det sålunda föreslagna undantaget i instruktionen.

Den 1 juli 1987 ersattes 1974 års instruktion med den instruktionen som alltjämt gäller. Genom den nya instruktionen utvidgades revisorernas granskningsområde till att omfatta även sådan statlig verksamhet

som bedrivs i bolags- eller stiftelseform. Några uttalanden om betydelsen av regeringens administrativa praxis gjordes inte vare sig i propositionen (1986/87:99) eller i KU:s betänkande (KU 1986/87:29).

Genom lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet utvidgades revisorernas granskningsområde till att omfatta årlig revision av Regeringskansliet, dvs. Statsrådsberedningen, departementen, utrikesrepresentationen, Regeringskansliets förvaltningskontor och kommittéerna. Utvidgningen byggde i huvudsak på Riksdagens revisionsutrednings promemoria Extern revision av Regeringskansliet. I promemorian togs bl.a. upp betydelsen av att regeringens administrativa praxis var undantagen från revisorernas granskning. Den nya uppgiften att utföra extern årlig revision av myndigheten Regeringskansliet bedömdes inte vara oförenlig med undantaget. Enligt promemorian var det en naturlig ordning att revisorerna tog ställning till Regeringskansliets årsredovisning och underliggande redovisning medan KU bedömde regeringens administrativa praxis. Det tidigare nämnda uttalandet om KU:s möjligheter att anlägga förvaltnings-ekonomiska synpunkter berördes inte. Ett ansvar för löpande revisionsuppgifter hörde för övrigt enligt promemorian inte naturligen till KU:s uppgifter. I promemorian förutsattes vidare att revisionen skulle utföras med hjälp av auktoriserad revisor vid revisionsföretag liksom vid externrevisionen av den inre riksdagsförvaltningen (förs. 1996/97:TK1, bet. 1996/97:KU22, rskr. 1996/97:254). Av revisorernas instruktion framgår också, som nyss redovisats, att denna revision skall ske som årlig revision, men utan något särskilt förvaltningsuttalande.

Den årliga revisionen av riksdagens egna myndigheter och av Regeringskansliet skall ske i enlighet med god revisionssed i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter (2 §). Granskning av den statliga verksamheten i övrigt 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 förvaltningsekonomiska 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 (3 §).

5.2.5 Överväganden

Mitt förslag: Riksrevisionen skall granska 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. Någon särskild bestämmelse som reglerar gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden införs inte.

Granskningen av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen

I 12 kap. 7 § RF anges Riksdagens revisorers primära granskningsområde med orden ”den statliga verksamheten”. Vidare sägs i paragrafen att riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. ”Annan verksamhet” syftar på statsunderstödd verksamhet och på verksamhet som bedrivs i bolag (prop. 1973:90 s. 435).

Den nuvarande regleringen av Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningsområden är såvitt gäller effektivitetsrevisionen inriktad på den statliga verksamheten och inte på den enskilda myndigheten. Genom ordvalet ”den statliga verksamheten” betonas att granskningen skall inriktas på frågor av mer generell och principiell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsförvaltningen (a.a. s. 435). Det är inte självklart att revisionsobjektet är avgränsat till en myndighet även om det givetvis förekommer. Den årliga revisionen däremot är inriktad på varje myndighet för sig eftersom det är myndighetens ekonomiska rapportering m.m. som är föremål för granskningen. Vid årlig revision finns det således alltid ett granskningsobjekt – en viss myndighet, ett viss bolag osv.

Riksdagen har beslutat att det i revisionslagen för den statliga revisionen skall uttalas att Riksrevisionen reviderar regeringen, myndigheter under regeringen och Regeringskansliet. Jag har därför föreslagit att en sådan inledande bestämmelse tas in i lagen. Jag har dock utformat den i enlighet med den nu redovisade inriktningen.

Gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden

Fördelningen av granskningsuppgifterna mellan KU och Riksdagens revisorer såvitt gäller regeringen och Regeringskansliet innebär att KU:s granskning sker utifrån juridiska och administrativa utgångspunkter medan Riksdagens revisorer har en ekonomiskt inriktad granskningsuppgift. ”Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet” har uttryckligen undantagits från revisorernas granskning.

Uttrycket ”regeringens administrativa praxis” är inte helt klart men de nu redovisade förarbetsuttalandena – främst Författningsutredningens uttalande att granskningen skulle inriktas på regeringsärendenas handläggning innebärande att granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning – visar enligt min mening att avsikten varit att Riksdagens revisorer inte skulle ägna sig åt regeringsärendenas handläggning i den betydelse detta har i RF utan att detta område skulle vara förbehållet KU:s granskning. KU:s granskning i denna del skulle i första hand vara administrativ och juridisk men inom ramen för denna kontroll kunde även förvaltningsekonomiska synpunkter anläggas. Även Riksdagskommittén har uttalat att avsikten synbarligen var att avgränsa revisorernas uppgifter så att någon konkurrens med KU:s granskning inte skulle uppstå (1999/2000:RS1 s. 16). Den fråga denna slutsats väcker är varför man då inte valde att i instruktionen använda regeringsformens begrepp ”regeringsärendenas handläggning” eftersom med detta begrepp uppenbarligen åsyftas kategorier av regeringsärenden. Förarbetena ger inte någon förklaring till detta. Möjligen är förklaringen så enkel att begreppet ”administrativ praxis” var det begrepp som användes i dagligt tal och att man därför valde detta uttryck. Av RF framgår också att KU därutöver skall granska statsrådets tjänsteutövning. I detta begrepp torde rymmas såväl ett statsråds handläggning av ett enstaka regeringsärende som hans eller hennes handhavande av annat än regeringsärenden.

I den allmänna debatten har hävdats (se bl.a. Sterzel, Författning i utveckling, IUSTUS förlag, s. 216 f.) att den administrativa och juridiska granskningen har fått stå tillbaka för en mera politiskt inriktad granskning. Verkligheten tycks således inte helt ha kommit att motsvara intentionerna.

Likaså kan det kanske ifrågasättas om Riksdagens revisorers granskning såvitt gäller regeringsärenden har avgränsats på det sätt som var tänkt. Bland pågående eller nyligen avslutade projekt hos Riksdagens revisorer återfinns således t.ex. Anslag till regeringens

disposition, Myndigheten Regeringskansliet, Östersjömiljarderna samt Regeringskansliets upphandling av konsulter.

Riksdagskommittén konstaterar dock (1999/2000:RS1 s. 15) att uppgiftsfördelningen mellan KU, JO och Riksdagens revisorer på det hela taget inte torde ha gett anledning till någon mera besvärande osäkerhet i fråga om gränserna. Enligt kommittén har de olika kontrollfunktionerna i praktiken få beröringspunkter, men i vissa avseenden har gränsdragningsproblem aktualiserats. I första hand har detta gällt vissa gränssytor mellan den konstitutionella kontrollen och den revisionella kontrollen, dvs. avskiljandet av ansvarsområdet mellan å ena sidan KU:s granskning av beredningen av ärenden i Regeringskansliet och å andra sidan Riksdagens revisorers granskning av regeringens styrning av förvaltningen och Regeringskansliets årsredovisning. Men även förhållandet mellan revisionen och riksdagens ordinarie utskottsarbete har från tid till annan uppmärksamats som en slags revirstrid, enligt kommittén (a.a. s. 10).

KU:s uppgifter enligt RF är – såvitt nu är av intresse – att granska regeringsärendenas handläggning. Jag har inte uppfattat mitt uppdrag så att det inom detta ryms förslag om ändring av KU:s granskningsuppgifter, vilket för övrigt skulle kräva en grundlagsändring. Om uppgiften att föreslå bestämmelser i riksdagsordningen om gränsdragningen mellan KU och Riksrevisionen skall uppfattas så att det skall finnas en reglering som medför att uppgifterna inte överlappar varandra skulle således innebörden vara att från Riksrevisionens uppgifter skulle undantas regeringsärendenas handläggning. Detta kan inte ha varit avsikten. Tvärtom har det ju i flera sammanhang framhållits att syftet med reformen är att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten. I detta ryms en revision även av regeringen.

Det bör framhållas att KU:s respektive Riksrevisionens granskning har helt olika utgångspunkter. Till detta kommer att 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. Dessa förhållanden innebär för gränsdragningsfrågan väsentligt nya förutsättningar.

KU:s granskning är inriktad på rättskontroll, dvs. om regeringen har följt gällande regler och vedertagen praxis. Med gällande regler m.m. avses givetvis 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 normgivnings-

kompetens och propositionsavlämnande. Den andra gruppen regler avser regler vid beslut i förvaltningsärenden, t.ex. permutationsärenden och ärenden om luftfartstillstånd. Konstitutionsutskottets granskning i sist nämnda 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. KU:s 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. KU tar ofta upp enstaka ärende till granskning, t.ex. prissättningen och börsnoteringen av Telia. I dessa fall torde granskningen närmast falla inom ramen för "statsrådets tjänsteutövning".

Som har redovisats anses KU enligt förarbetsuttalanden också ha rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i 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 den finansiella rapporteringen (årlig revision), en kontroll av att verksamheten följer bl.a. gällande författningar.

Riksdagens revisorers granskningsuppgift har sträckts ut till att omfatta även årlig revision av Regeringskansliet, vilken inte bara tar sikte på om redovisningen och redovisningsunderlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande utan också på om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Den senare uppgiften som följer av revisorernas instruktion gör att revisorerna vid granskningen av Regeringskansliets årsredovisning inte kan underlåta att också ta ställning till den handläggning som ligger till grund för den underliggande redovisningen. Denna uppgift kommer i fortsättningen att ligga på Riksrevisionen.

Den nya myndigheten kommer givetvis genom de tre ledande riksrevisorerna och styrelsen att ha kontakter med riksdagen och dess utskott i frågor som rör granskningsverksamheten. Dess ställning medför dock att dessa kontakter kommer att bli annorlunda än dem som förekommer mellan utskott och Riksdagens revisorer i dag.

När det sedan gäller granskningen av den statliga verksamheten måste denna som jag tidigare har sagt bl.a. kunna innefatta en granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut genom sina myndigheter. Även här kan det således 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 konstaterar jag att det torde vara ofrånkomligt att KU:s respektive Riksrevisionens uppgifter i någon mån kommer att lappa över varandra. Jag ser dock inte någon anledning eller möjlighet att undvika detta genom att införa bestämmelser som reglerar gränsdragningen. Det kan ju konstateras att trots att en sådan reglering finns i dag har gränsdragningsproblem uppkommit. Det är viktigt att notera att granskningarna i fortsättningen tydligare än i dag utgår från olika förutsättningar. Den ena har en juridisk/administrativ inriktning medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär. Den ena görs av ett riksdagsorgan, den andra av en myndighet. Även om det givetvis inte kan komma ifråga att de båda organen kommer överens om olika granskningsområden, bör det inte finnas någonting som hindrar att ett informationsutbyte sker mellan dem.

5.3 Riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen m.m.

5.3.1 Riksdagsbeslutet

Enligt Riksdagskommittén skulle i den särskilda revisionslagen stadgas att Riksrevisionen reviderar myndigheterna under riksdagen och riksdagsförvaltningen (förs.1999/2000:RS1 s. 40). KU uttalade att revisionslagen borde utformas i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 22).

Konstitutionsutskottet uttalade vidare att det i utredningsarbetet borde klargöras om den nya revisionsmyndigheten Riksrevisionen skall fullgöra samtliga uppgifter som i dag fullgörs av Riksdagens revisorer, t.ex. revisionen av Riksbanken, och om riksdagens finansutskott skall svara för att revision sker av den nya revisionsmyndigheten (se bet. 2000/01:KU8 s. 21).

5.3.2 Riksdagens revisorers granskningsuppgifter

Riksdagens revisorers granskningsområde omfattar den verksamhet som riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter bedriver (se avsnitt 3.2.1). Det följer av 12 kap. 7 § RF och 2 § första stycket lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Enligt 3 och 4 §§

instruktionen skall revisorernas granskning av verksamheten utföras som effektivitetsrevision.

Riksdagens revisorer utför också årlig revision av riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän samt Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (2 § tredje stycket lagen [1987:518] med instruktion för Riksdagens revisorer). Närmare bestämmelser om denna granskning finns i lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

Den årliga revisionen sker regelmässigt med biträde av en revisionsbyrå som Riksdagens revisorer upphandlar. I lagen sägs också att finansutskottet svarar för att revision sker av Riksdagens revisorer. Även den revisionen sker med biträde av en revisionsbyrå.

5.3.3 Överväganden

Granskning av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen

Mitt förslag: Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän. Den nuvarande inriktningen av granskningen av Riksbanken skall gälla även i fortsättningen.

Av 2–4 §§ lagen med instruktion för Riksdagens revisorer följer att Riksdagens revisorer skall utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän bedriver. Denna granskningssuppgift bör också Riksrevisionen ha.

Riksdagens revisorer skall också enligt 2 § tredje stycket instruktionen utföra årlig revision av riksdagens förvaltning och Riksdagens ombudsmän. Granskning skall ske i enlighet med god revisionsd i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter (jfr 2 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.). Även denna granskningssuppgift bör Riksrevisionen ha. Även riksdagens övriga myndigheter bör omfattas.

Till skillnad mot vad som gäller för den årliga revisionen av exempelvis Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond finns inga föreskrifter vare sig i lagen om revision av riksdagens

förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. eller i lagen med instruktion för Riksdagens revisorer om vad som skall uttalas i revisionsberättelsen. Enligt vad jag erfarit brukar rapporten (revisionsberättelsen) från revisionsbyrån innehålla ett uttalande om huruvida den löpande redovisningen och underlaget är tillförlitliga samt om huruvida årsredovisningen är rättvisande. Riksdagens revisorers uttalande begränsas till ett uttalande om huruvida årsredovisningen är rättvisande. Jag ser ingen anledning att föreslå några förändringar av nuvarande ordning. De nuvarande bestämmelserna i lagen med instruktion för Riksdagens revisorer bör därför föras över till lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksbanken har enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank en intern kontroll- och revisionsorganisation som avviker från vad som normalt förekommer i statliga myndigheter. Således utövar riksbanksfullmäktige en kontrollerande funktion över riksbankens direktion på direkt uppdrag av riksdagen. Till sitt förfogande har fullmäktige en egen revisionsenhet. Revisionsenheten samverkar med den internrevision som bedrivs av internrevisionsavdelningen på uppdrag av direktionen. Den externa revisionen utövas av Riksdagens revisorer.

När det gäller rapportering m.m. föreskrivs i 2 och 3 §§ lagen om Sveriges riksbank att Riksbankens direktion skall avge årsredovisning till riksdagen, Riksdagens revisorer och fullmäktige. Fullmäktige skall till riksdagen och Riksdagens revisorer lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende. Därutöver skall direktionen lämna bankens budget till riksdagens finansutskott, Riksdagens revisorer och fullmäktige för kännedom.

För varje avslutat räkenskapsår skall Riksdagens revisorer enligt 2 och 3 §§ lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. granska Riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning. Revisorerna skall senast den 15 mars avge berättelse till riksdagen över revisionen av Riksbanken. Berättelsen skall belysa omfattningen och inriktningen av revisorernas granskning och utmynna 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. Granskningen skall enligt 2 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer ske i enlighet med god revisionssed och i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna

rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter.

Riksdagen avgör sedan om Riksbankens resultaträkning och balansräkning skall fastställas, och beslutar också hur bankens vinst skall disponeras. Riksdagen beslutar vidare om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken.

Motivet för den nu beskrivna utformningen av revisionen för Riksbanken är den självständiga ställning som banken har. Några skäl för att ändra på dessa förhållanden kan jag inte se. Den inriktning och de rapporteringsrutiner som externrevisionen haft under Riksdagens revisorer anser jag därför bör behållas för Riksrevisionen. De aktuella bestämmelserna bör därför föras över till den nya lagen om revisionen av statlig verksamhet m.m.

I det här sammanhanget skall också beaktas det s.k. instruktionsförbudet i 9 kap. 12 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken. Även sådana uppgifter utanför penningpolitiken som tillkommer det Europeiska centralbankssystemet omfattas av förbudet, se även 3 kap. 2 § lagen om Sveriges riksbank. Det nu redovisade förbudet för ledamöterna i direktionen att söka eller ta emot instruktioner har gällt för Riksdagens revisorerers rapportering och kommer givetvis att gälla också för Riksrevisionens revisionsrapporter.

Riksbanken har i sitt yttrande över Riksdagskommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1) Riksdagen och den statliga revisionen framhållit att artikel 27 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet föreskriver att de nationella centralbankernas räkenskaper skall granskas av oavhängiga externa revisorer som det Europeiska centralbanks-systemets råd har rekommenderat och godkänt. Denna bestämmelse blir emellertid för Sveriges del tillämplig först vid ett eventuellt svenskt deltagande i valutaunionen. Vad som närmare avses med uttrycket "oavhängiga externa revisorer" framgår inte av stadgan. Den organisatoriska utformning den nya Riksrevisionen som en oberoende revisionsmyndighet under riksdagen får, torde under alla förhållanden innebära att det uppställda kravet i stadgan får anses uppfyllt.

Enligt 3 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. skall revisionsberättelsen innehålla uttalande om huruvida riksbankens balansräkning och resultaträkning bör fastställas och fullmäktige och direktionen bör beviljas ansvarsfrihet. Denna bestämmelse bör föras över till lagen om Riksrevisionens granskning.

I samma paragraf sägs vidare att revisorererna i sin berättelse över revisionen skall belysa omfattningen och inriktningen av granskningen.

I 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer sägs att revisionen skall ske i enlighet med god revisionsred. Det senare innebär att granskningen skall vara så ingående och omfattande som god revisionsred kräver. Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) har utarbetat rekommendationer avseende revisionsberättelsens innehåll och utformning (FAR, revisionsprocessen, avsnitt 2.5.4 revisionsberättelse). För utformningen av revisionsberättelsen innebär detta att den utförda revisionen skall beskrivas. En särskild regel i den nya lagen om Riksrevisionens granskning om att revisorerna i sin revisionsberättelse skall belysa omfattningen och inriktning av granskningen framstår därför som onödig.

Granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

Mitt förslag: Den nuvarande inriktning av granskningen av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall gälla även i fortsättningen.

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond som bildades år 1962 förvaltar medel som från början avsatts och därefter fortlöpande överlämnas till stiftelsen av överskotten från riksbankens rörelse. Tillskott till stiftelsen 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. De väljs av riksdagen. Riksdagen beslutar stiftelsens stadgar (RFS 1988:1). I stadgarna regleras närmare vilka villkor som gäller för förvaltningen och placeringen av stiftelsen 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 anslags-beviljade projekt.

Riksdagens revisorer skall enligt 2 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. för varje avslutat räkenskapsår granska verksamheten vid Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. I sin berättelse över revisionen skall revisorerna enligt 3 § nämnda lag belysa omfattning och inriktningen av granskningen, men inte såsom är fallet vid granskningen av Riksbanken uttala om revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas stiftelsens styrelse-ledamöter eller förvaltare. Enligt 2 § lagen med instruktion för

Riksdagens revisorer skall granskningen ske i enlighet med god revisionssed och i syfte att bedöma om underlaget är tillförlitligt och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Denna granskningsuppgift bör också Riksrevisionen ha.

Bestämmelserna om revisorernas granskning av jubileumsfonden fick sin nuvarande utformning i samband med införandet av lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. I den då 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 jubileumsfondens ställning som stiftelse nu markerades genom att den fick en från riksbanken avskild egen förvaltning fanns därför inte längre någon anledning för revisorerna att uttala sig i ansvarsfrågan, ej 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. Riksbankens jubileumsfond är undantagen från stiftelselagen. När det gäller frågan om huruvida revisorerna skall uttala sig om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna i jubileumsfonden kan jag mot bakgrund av vad som nu redovisats i och för sig konstatera att det i princip torde vara möjligt att ställa upp ett sådant krav i lag. Jag kan emellertid inte se att det finns något behov av någon ändring av det tidigare ställningstagandet.

Granskningen av Riksrevisionen

Mitt förslag: Riksdagens finansutskott skall svara för att granskning sker av Riksrevisionen.

I dag gäller att riksdagens finansutskott ansvarar för upphandlingen av den årliga revisionen av Riksdagens revisorer. Tidigare svarade revisorerna själva för denna upphandling. Mot bakgrund av det värde som låg i att riksdagen försäkrade sig om en oberoende och högkvalitativ extern revision av riksdagens eget revisionsorgan ansågs det lämpligt att något annat organ än Riksdagens revisorer upphandlade sin egen revision (bet. 1998/99:KU16).

När det gällde frågan var ansvaret skulle ligga för den externa revisionen av Riksdagens revisorer hade inför ändringen övervägts flera alternativ. Riksdagens revisionsutredning som hade i uppgift att se över denna fråga förordade talmanskonferensen som det mest lämpliga alternativet. Som skäl anfördes att talmanskonferensen organisatoriskt var ett organ som stod över Riksdagens revisorer och därför hade möjlighet att ta sig an de problem som skulle kunna uppstå. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att den mest lämpliga lösningen var att finansutskottet ansvarade för upphandlingen av externrevisionen av Riksdagens revisorer. Enligt utskottet var talmanskonferensen i huvudsak ett rådgivande organ åt talmannen och hade avgränsade befogenheter i riksdagens interna arbete. Finansutskottet å andra sidan beredde ärenden om Riksdagens revisorer och kunde i upphandlingen av externrevisionen ta hjälp av riksdagens förvaltningskontor som också borde stå som formell kontraktspart. I sammanhanget framhöll också utskottet att frågan om den framtida parlamentariska ledningsorganisationen i riksdagen kunde komma att ändras och att ansvaret för den externa revisionen av Riksdagens revisorer därför kunde behöva omprövas (se bet. 1998/99:KU16). Riksdagen anslöt sig till utskottets förslag (rskr. 1998/99:151–155).

Den närmast till hands liggande lösningen såvitt avser den årliga revisionen av Riksrevisionen är givetvis att ha samma ordning som i dag gäller för Riksdagens revisorer. Sedan den ordningen infördes har emellertid riksdagsförvaltningen ändrats. Den nya ledningsorganisationen för riksdagsförvaltningen innebär att den nybildade riksdagsstyrelsen har tagit över beslutsuppgifter från såväl talmanskonferensen som förvaltningsstyrelsen och blivit högsta beslutande organ i alla frågor som gäller riksdagsförvaltningen (1999/2000:TK och bet. 1999/2000:KU19). Den nybildade riksdagsstyrelsen skulle således kunna vara ett tänkbart alternativ till finansutskottet när det gäller

ansvaret för revisionen av den nya Riksrevisionen. Mot riksdagsstyrelsen talar emellertid det förhållandet att styrelsen har ett ansvar för riksdagens förvaltning. Att ha ansvaret för den årliga revisionen av den nya Riksrevisionen samtidigt som Riksrevisionen har ansvaret för revisionen av riksdagens förvaltning bedömer jag som olämpligt. En sådan rollfördelning kan ge upphov till intressekonflikter. Samtidigt skall framhållas att de skäl som anfördes för att uppgiften skulle läggas på finansutskottet gäller alljämt. Jag föreslår därför att riksdagens finansutskott skall svara för att revision sker av Riksrevisionen. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

5.4 Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning

5.4.1 Bakgrund

Riksdagen har inte närmare berört frågan huruvida Riksrevisionen skall svara för granskningen av Kungliga Slottsstatens och Kungliga Djurgårdens Förvaltnings verksamhet och redovisning.

Enligt 2 § första stycket jämförd med 3 och 4 §§ lagen (1987:518) med instruktion för riksdagens revisorer får revisorerna utföra effektivitetsrevision av verksamheten vid Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Enligt 2 § tredje stycket i lagen skall revisorerna även utföra årlig revision av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Granskningen 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.

5.4.2 Överväganden

<p>Mitt förslag: Riksrevisionen skall granska Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.</p>

Riksrevisionen bör ha samma granskningsuppgifter som Riksdagens revisorer har i dag. I avsnitt 5.4.1 redovisade bestämmelser om Riksdagens revisorers granskning bör därför föras över till den nya lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

5.5 Statliga bolag och stiftelser

5.5.1 Riksdagsbeslutet

Enligt Riksdagskommittén skulle Riksrevisionens granskning 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 genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Beslutsregler om tillägg eller undantag från denna grundregel skulle finnas i lagen (förs. 1999/2000:RS1 s. 40). Enligt KU skulle lagens utformas i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 22). Riksdagens beslutade i enlighet med detta.

5.5.2 Bakgrund

En redogörelse för den i dag rådande ordningen har lämnats i avsnitt 3. Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har i dag befogenhet att granska statliga aktiebolag eller stiftelser med stöd av 2 § första stycket lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer respektive 1 § lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Kretsen tänkbara granskningobjekt har dock för Riksrevisionsverket begränsats till i första hand företag som svarar för väsentliga samhällsfunktioner eller myndighetsutövande eller andra myndighetsliknande uppgifter. De bolag och stiftelser som anges i förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser är de som har en i allmän författning eller genom särskilda regeringsbeslut reglerad verksamhet, företrädesvis i monopolställning, och sådana företag som för sin verksamhet huvudsakligen är beroende av fortlöpande tillförsel av statliga medel.

Granskningen är effektivitetsinriktad. För Riksdagens revisorers del framgår det uttryckligen av bestämmelserna i 3 § instruktionen och av förarbetsuttalanden. Riksdagens revisorers granskning ansågs böra avse de förhållanden som hänger samman med företagens samhälleliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering m.m., medan bolagens och stiftelsernas revisorer kunde svara för granskningen av den rena affärsverksamheten (prop.1986/87:99 s. 47). För Riksrevisionsverkets del saknas en sådan uttrycklig föreskrift om granskningens inriktning när det gäller statliga bolag och stiftelser i såväl lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser som i verkets

instruktion, men av förarbetsuttalandena till lagen framgår att verkets granskning skall vara effektivitetsinriktad (a. prop. s. 48).

Nu redovisade regler ger således vare sig Riksdagens revisorer eller Riksrevisionsverket något mandat att svara för den årliga revisionen eller redovisningsrevisionen – dvs. att granska årsredovisning och bokföring samt förvaltning – av statliga aktiebolag och stiftelser enligt aktiebolagslagens (1975:1385) och stiftelselagens (1994:1220) bestämmelser om revision. Enligt 4 § 2 i Riksrevisionsverkets instruktion (1998:418) skall dock verket utse revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseföreländanden, stadgar eller särskilda beslut, varvid revisorerna får vara anställda vid verket (se prop. 1992/93:150 bilaga 1 s. 61–65). 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. De sålunda utsedda revisorerna fullgör samma uppgifter som de av bolagsstämman eller på annat sätt utsedda revisorerna. Aktiebolagslagen och stiftelselagen ger också regeringen i egenskap av aktieägare eller stiftare möjlighet att själv utse revisor från Riksrevisionsverket eller uppdra åt Riksrevisionsverket eller någon annan att utse revisor.

5.5.3 Överväganden

Mitt förslag: Riksrevisionen skall ha rätt att granska samtliga bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande. Riksrevisionen skall kunna utse revisorer i dessa bolag och stiftelser. Bolagen och stiftelserna skall ha en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen. Samtliga revisorer i sådana bolag och stiftelser skall också ha en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen.

Kretsen granskningsobjekt

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 s.k. Limadeklarationen (se *bilaga 3*) uttryck för. Den internationella organisationen för nationella revisionsorgan, International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), har med stöd av deklarationen uttalat att de nationella revisionsorganen skall kunna ge samma goda beslutsunderlag till respektive parlament även när statlig verksamhet har bolagiserats. ”All public financial operations, regardless of whether and how they are reflected in the national budget, shall be subject to audit by Supreme Audit Institutions. Excluding parts of financial management from the national budget shall not result in these parts being exempted from audit by the Supreme Audit Institution” (se Article VII, section 18:3).

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 granskningsynpunkt om en statlig verksamhet skulle övergå från att bedrivas i myndighetsform till bolagsform. Riksrevisionsverkets granskningsmandat har emellertid 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. Den nya revisionsmyndighetens 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 tas in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Effektivitetsrevision

Granskningen av statlig verksamhet som bedrivs i aktiebolag och stiftelser skall vara effektivitetsinriktad enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer och förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Riksdagens revisorers granskning bör som nämnts främst avse de förhållanden som hänger samman med bolagets eller stiftelsens samhälleliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering m.m. medan den rena affärsverksamheten granskas av bolagens eller

stiftelsernas revisorer. Grundläggande bestämmelser om Riksrevisionsverkets granskning ges i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Vilken inriktning verkets granskning skall ha har dock inte angivits i lagen. Av förarbetsuttalanden framgår det dock som tidigare nämnts 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 revisorer och Riksrevisionsverkets granskning av statlig verksamhet i bolag och stiftelser i princip getts samma inriktning.

I lagen med instruktion för Riksdagens revisorer regleras ingående de villkor som gäller för effektivitetsrevision av statlig verksamhet i såväl bolagsform som myndighetsform. En närmare redogörelse för dessa regler har lämnats i avsnitt 3.2.1. En bestämmelse av motsvarande innehåll bör tas in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Årlig revision

Skall Riksrevisionen medverka i den årliga revisionen?

Utgångspunkten för Riksdagens revisorerers granskning av statliga bolag m.fl. är som redan nämnts att bolagens och stiftelsernas egna revisorer skall svara för granskningen av bolagens respektive stiftelsernas årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens alternativt förvaltarens förvaltning. Riksdagens revisorer ägnar sig främst åt effektivitetsrevision och har således inte någon anledning att själva utse revisorer för någon årlig revision i bolagen och stiftelserna.

För Riksrevisionsverkets medverkan i granskningen av de statliga bolagen och stiftelserna gäller emellertid andra förutsättningar. Som har redovisats i avsnitt 3.2.2. omfattar denna granskning i praktiken även den årliga revisionen i de bolag där verket utser revisor eftersom de av verket utsedda revisorerna arbetar på samma villkor som övriga revisorer. Riksrevisionsverket som myndighet kan dock inte utses till revisor i de statliga aktiebolagen och stiftelserna. Enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen och stiftelselagen kan i och för sig en juridisk person utses till revisor, men bara om den juridiska personen är ett registrerat revisionsbolag. Annars gäller att endast den som är auktoriserad revisor eller godkänd revisor (kvalificerad revisor) kan väljas av bolagsstämman eller i annan ordning utses till revisor. 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 att med stöd av bestämmelser i bolagsordningen utse revisor 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 de statliga aktiebolagen och stiftelserna kommer inte att kunna tillämpas för Riksrevisionen. Kravet på att Riksrevisionen skall ha en hög grad av oberoende och vara en myndighet under riksdagen 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 de statliga bolagens och stiftelsernas ekonomiska rapportering m.m. Om Riksrevisionen skall ha en sådan rätt måste denna regleras i lag. Detta väcker ett flertal frågor om Riksrevisionens roll och uppgifter när det gäller granskningen av dessa bolag och stiftelser. Riksdagen har inte närmare berört frågan om vilken inriktning myndighetens granskning av verksamheten i bolagen och stiftelserna skall ha.

I aktiebolag där staten direkt äger aktier ankommer det i första hand på regeringen att utöva statens funktioner som ägare. Det är en naturlig följd av den grundlagsenliga fördelningen av ansvar och uppgifter mellan statsmakterna. Inom ramen för den styrande makten ankommer det på regeringen att verkställa av riksdagen fattade beslut och leda förvaltningen med dess olika myndigheter. Verksamheten i ett statligt ägt bolag kan i konstitutionellt avseende anses vara jämförbart med den verksamhet som bedrivs av förvaltningsmyndigheter. Regeringen är ansvarig inför riksdagen för verksamheten. Jag kan mot denna bakgrund inte se något hinder för att även en myndighet under riksdagen skall kunna utse revisorer i statliga bolag eller stiftelser. Att undanta denna möjlighet från den nya myndigheten skulle i förhållande till den ordning som tillämpas i dag innebära en försvagning av den statliga revisionen. Riksrevisionens mandat bör enligt min mening i detta avseende vara lika omfattande som Riksrevisionsverkets. Riksrevisionen bör därför ha en möjlighet att medverka i den årliga revisionen av statliga bolag och stiftelser. Detta innebär givetvis ingen begränsning i regeringens möjligheter att även fortsättningsvis utse revisorer i dessa bolag och stiftelser.

Hur skall Riksrevisionens revision bedrivas?

När ställning skall tas till hur Riksrevisionens medverkan i den årliga revisionen av bolagens och stiftelsernas redovisning och förvaltning skall gå till bör givetvis det avgörande vara vilken lösning som kan antas bäst tillfredsställa Riksrevisionens och riksdagens behov av kontroll och insyn. Vad som således främst skall tillgodoses är behovet av en fullgod insyn. Det måste också finnas en möjlighet för revisorn att vidarebefordra relevant information till Riksrevisionen. Riksrevisionsverket har framhållit vikten av att uppgifter som kommer fram vid den årliga revisionen kan användas inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsrevision.

Jag kan när det gäller Riksrevisionens medverkan i den årliga revision av statliga bolag och stiftelser se tre olika alternativ. En möjlighet som Riksrevisionsverket för fram (se bl.a. Riksrevisionsverkets remissvar på Aktiebolagskommitténs slutbetänkande) är att Riksrevisionen som myndighet skulle utses till revisor. Ett annat alternativ är att Riksrevisionen utser en av de anställda att vara revisor och ett tredje att Riksrevisionen utser någon från en privat revisionsbyrå.

Riksrevisionen som myndighet utses till revisor

Frågan om en revisionsmyndighet skall kunna utses till revisor i de statliga bolagen och stiftelserna har tidigare övervägts såvitt avser Riksrevisionsverket (prop. 1992/93:150 Bilaga 1 s. 63 och 64). En sådan ändring av aktiebolagslagen bedömdes dock inte som nödvändig eftersom aktiebolagslagen 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.

En jämförelse kan vidare göras med revisionsföretagen. Genom 1975 års aktiebolagslag infördes möjlighet att som revisor godta revisionsföretag. Bestämmelsen är utformad så att ett registrerat revisionsföretag likställs med auktoriserad respektive godkänd revisor. Ett revisionsföretag skall utan dröjsmål underrätta styrelsen för det bolag som revisionen avser vem som är huvudansvarig för revisionen. Den huvudansvarige skall vara auktoriserad revisor om det behövs för att uppfylla föreskrift i lag eller annan författning om att sådan revisor

skall utses, och i andra fall auktoriserad eller godkänd revisor. Motsvarande gäller även för stiftelser enligt stiftelselagen.

Ett av de skäl som bar upp dessa bestämmelser var att stödet från ett mera betydande revisionsföretag kunde skänka revisorn en självständighet och auktoritet mot styrelsen för aktiebolaget, som en enskild revisor kanske kunde ha svårare att skaffa sig. I syfte att skapa garantier för att få vederhäftiga och kompetenta revisionsföretag infördes i samband med 1975 års aktiebolagslag förfarandet med auktorisering av revisionsföretagen – numera registrering. För att tillgodose kravet på att ett revisionsuppdrag i grunden var ett förtroendeuppdrag med personligt ansvar, knutet till en fysisk person, infördes förfarandet med att en huvudansvarig fysisk person skulle utses (SOU 1971:15 s. 253).

Om Riksrevisionen som myndighet skall vara revisor går det enligt min mening inte att utgå ifrån aktiebolagslagens regelsystem eftersom en myndighet som sådan rimligen inte kan uppträda i en privaträttslig miljö på det sätt aktiebolagslagens regler om revisors uppgifter förutsätter. Som tidigare redovisats anses ju revisorn vara bolagets förtroendeman. Aktiebolagslagens regler innehåller t.ex. regler om skadeståndskyldighet för revisorn. Det är också svårt att se hur en myndighet tillsammans med revisorer utsedda av bolagsstämman på sedvanligt sätt skall kunna avge en gemensam revisionsberättelse. Det går därför inte att jämföra en myndighet med en revisor. Om en myndighet skall utföra uppgifter motsvarande de en revisor gör måste det som jag ser det i stället sökas en lösning som innebär att revisionsmyndighetens uppgifter regleras särskilt i lag. Det blir då fråga om något annat än revision i gängse mening, nämligen en i lag reglerad myndighetsuppgift av kontrollkaraktär som i och för sig skulle kunna vara utformad med revisionsreglerna för aktiebolag och stiftelser som förebild.

Myndighetsuppgifter som på detta sätt lagts fast i lag skulle komma att vara en del av det allmännas verksamhet och de tjänstemän som utför uppgiften omfattas således av sekretesslagens bestämmelser. Enligt sekretesslagen är det hos myndigheten sekretess gäller. Den tjänsteman hos myndigheten som utför uppgiften kan således utan hinder av sekretesslagens bestämmelser till andra inom myndigheten – såväl anställda som styrelsen – lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess (Regner m.fl., Sekretesslagen En kommentar s. 1:23). Den inom myndigheten som får del av informationen har också att följa sekretesslagens bestämmelser. En sådan ordning skulle ge en relativt stor möjlighet till utbyte av förtrolig information mellan berörda funktionärer inom Riksrevisionen men möjligen verka återhållande på

myndighetens möjligheter till ett förtroendefullt samarbete med det granskade bolagets ledning och övriga bolagsrevisorer.

Riksrevisionen utser någon att vara revisor

En rätt för Riksrevisionen att utse en revisor i de statliga bolagen och stiftelserna – antingen han eller hon är en hos myndigheten anställd auktoriserad eller godkänd revisor eller kommer från en privat revisionsbyrå – liknar mycket den ordning som i dag gäller för Riksrevisionsverket med den skillnaden att rätten att utse revisorn kommer att vara reglerad i lag och inte som nu genom bestämmelser i bolagsordningen eller beslut av regeringen. En sådan revisor måste rimligen anses verka enligt samma regelsystem som övriga revisorer i bolaget. Jag är därför närmast av uppfattningen att en sådan revisor på samma sätt som anses vara fallet idag inte blir att anse som en offentlig funktionär utan kommer att omfattas av de tystnadsplikter som gäller enligt den associationsrättsliga lagstiftningen. Den nu beskrivna ordningen innebär att revisorn inte kan vidarebefordra information till andra inom Riksrevisionen annat än inom ramen för vad hans eller hennes tystnadsplikt enligt aktiebolagslagen m.fl. lagar medger. Den inom myndigheten som revisorn anser sig kunna lämna uppgifter till – t.ex. den handläggare som arbetar med ett projekt inom ramen för en effektivitetsrevision – är givetvis omfattad av sekretesslagens regelsystem. Riksrevisionsverket har framhållit att den i dag gällande ordningen fungerar mindre väl eftersom den förhindrar ett önskvärt informationsutbyte inom ramen för verkets granskning.

Slutsatser

Fördelen med ett system där Riksrevisionen som myndighet utses till revisor har uppgivits vara att detta, på ett friare sätt än vad reglerna om revisorns tystnadsplikt medger i dag, skulle kunna medföra att de uppgifter revisorn får om bolaget vid den årliga revisionen skulle kunna användas inom myndigheten även vid effektivitetsrevision. De skäl som låg bakom införandet av möjligheten att förordna revisionsföretag som revisor – nämligen att ge den enskilde revisorn en starkare ställning mot styrelserna – är således inte relevanta i detta sammanhang.

Införandet av en ordning med myndigheten Riksrevisionen som revisor skulle innebära en betydande förändring av dagens regelsystem. En ordning som innebär att det är myndigheten Riksrevisionen som

skall vara revisor i statliga bolag m.m. på samma villkor som övriga revisorer är som jag ser det inte rättsligt möjligt. Det skulle under alla förhållanden 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 ensam är ägare framstår som omotiverat. Effektivitetsskäl talar också för att utövandet av uppdraget är knutet till en fysisk person. Detta torde underlätta samarbetet med övriga revisorer och bidra till ett större förtroende för den av statsmakterna utsedde revisorn. Det kan inte bortses ifrån att det kan finnas en ovilja inom ett bolag att förmedla information som i formell mening kan "flyta fritt" inom myndigheten och omfattas av meddelarfriheten. Att föreslå en specialreglering för Riksrevisionens granskning och kontroll av statliga bolag i enlighet med vad jag skisserat i det föregående anser jag helt går utanför ramen för mitt uppdrag.

Jag föreslår i stället att den nuvarande ordningen i princip behålls, vilket innebär att Riksrevisionen får en rätt att utse revisorer i de aktuella bolagen och stiftelserna. Frågan kan dock i fortsättningen inte regleras i bolagsordningen eftersom denna i praktiken beslutas av regeringen, utan ordningen 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. 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. Den självständiga ställningen utesluter emellertid inte att Riksrevisionen kan ge direktiv eller instruktioner till revisorn avseende särskilda områden som granskningen bör omfatta i syfte att samordna granskningen av statliga bolag och stiftelser som sker inom ramen för aktiebolagslagens och stiftelselagens regler för revisionen med granskningen av statlig verksamhet i övrigt. Samtliga revisorer i ett bolag eller i en stiftelse kommer att omfattas av en enhetlig reglering av tystnadsplikten, vilket torde vara en fördel. De problem Riksrevisionsverket pekat på vad gäller dagens ordning bör kunna förhindras genom att en uppgiftsskyldighet införs för revisorerna liknande den som i dag gäller hos Finansinspektionen (se avsnitt 3.7.1). Härigenom torde behovet av utbyte av information mellan ett bolags eller en stiftelses revisorer och Riksrevisionen att kunna tillgodoses. Det kommer med en sådan lösning inte heller att behöva ifrågasättas om myndigheten har använt de insamlade uppgifterna på ett korrekt sätt. En begäran om utlämnande av vissa uppgifter kommer rimligen att avse ett visst ändamål för vilket uppgifterna skall användas.

I dag gäller, enligt 23 § stiftelseförordningen (1995:1280), 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. Jag ser inte någon anledning att ha en motsvarande reglering såvitt avser Riksrevisionen. Det får ankomma på myndigheten själv att avgöra när den ena eller andra lösningen är att föredra.

Bolagsledningens uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen

Som närmare beskrivits i avsnitt 3.2.1 har de statliga bolag och stiftelser som står under Riksdagens revisorers granskning inte någon uppgiftsskyldighet gentemot Riksdagens revisorer, eftersom en sådan uppgiftsskyldighet ansågs kunna komma i konflikt med aktiebolagslagens bestämmelser om bolagsledningens vårdnadsplikt och lojalitet gentemot bolaget (se prop. 1987/88:99 s. 47). Däremot infördes genom samma lagstiftningsärende en sådan uppgiftsskyldighet i förhållande till Riksrevisionsverket. Även i förhållande till bolagets övriga revisorer, inklusive lekmannarevisorerna, gäller en sådan uppgiftsskyldighet, se 10 kap. 7 § och 11 kap. 8 § aktiebolagslagen. Jag har därför svårt att helt förstå innebörden av det nu redovisade motivuttalandet. Riksdagen har inte berört hur frågan skall vara reglerad i fortsättningen. Jag föreslår därför att en uppgiftsskyldighet motsvarande den som i dag gäller gentemot Riksrevisionsverket för statliga aktiebolag och stiftelser skall gälla gentemot Riksrevisionen. Uppgiftsskyldigheten bör gälla för samtliga bolag och stiftelser som omfattas av Riksrevisionens granskning.

Revisorernas uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen

Frågan är om det därutöver bör införas en uppgiftsskyldighet för revisorer i statliga bolag och stiftelser gentemot Riksrevisionen. Tystnadsplikten för revisorerna har redan genombrutits i förhållande till t.ex. konkursförvaltare, förundersökningsledare, Finansinspektionen och de förtroendevalda revisorerna i kommuner eller landsting.

Enligt vad Riksrevisionsverket uppgivit har tystnadsplikten för revisorer i statligt ägda bolag och stiftelser inneburit hinder för ett önskvärt informationsutbyte inom ramen för verkets granskning eftersom tystnadspliktsreglerna innebär att en revisor inte kan lämna ut uppgifter till en revisionsmyndighet om det kan skada bolaget. En

uppgiftsskyldighet medför att uppgifter kan lämnas ut utan hinder av tystnadsplikten (jfr prop. 1995/96:173 s. 114, se avsnitt 3.7.1).

Jag föreslår mot denna bakgrund att det införs en uppgiftsskyldighet för revisorer i statliga bolag och stiftelser gentemot Riksrevisionen. En sådan uppgiftsskyldighet kan gälla generellt för samtliga revisorer i bolaget respektive stiftelsen eller endast för den revisor som Riksrevisionen förordnar. Det senare alternativet kan möjligen påverka samarbetsmöjligheterna mellan revisorerna på ett sätt som motverkar en effektiv revision. Jag väljer därför att stanna för det förstnämnda alternativet, dvs. att låta samtliga revisorer vara skyldiga att lämna uppgifter till Riksrevisionen. En sådan lösning överensstämmer också med den uppgiftsskyldighet som gäller gentemot exempelvis Finansinspektionen och de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting.

Det bör anmärkas att det förhållandet att uppgiftsskyldigheten gentemot Riksrevisionen skall gälla för samtliga revisorer inte innebär någon begränsning i den generella rätten enligt aktiebolagslagen och stiftelselagen att den som utsett revisor också får ge ”sin” revisor tilläggsuppdrag med särskild rapporteringsskyldighet, om inte uppdragets innehåll strider mot lag eller god sed.

Uppgiftsskyldigheten kan vidare antingen utformas så att den rent generellt gäller de uppgifter som Riksrevisionen behöver i sin verksamhet eller också så att den gäller vissa i lag specificerade uppgifter. Uppgiftsskyldigheten för revisorer och lekmannarevisorer gentemot de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting är utformad på ett generellt sätt och avser samtliga de uppgifter som behövs i kommunen eller landstinget. Uppgiftsskyldigheten gentemot Finansinspektionen har dock motsatt utgångspunkt, dvs. den gäller endast vissa i lag specificerade uppgifter. Om man väljer det sistnämnda alternativet kan reglerna i bankrörelselagen utgöra en förebild för uppgiftsskyldighetens utformning (se avsnitt 3.7.1). Skälet till att Finansinspektionens rätt till uppgifter begränsats torde vara att Finansinspektionen endast har behov av uppgifter som rör dess tillsynsområde. Riksrevisionen behöver dock tillgång till alla uppgifter för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Jag förordar därför en generell bestämmelse innebärande att revisorn är skyldig att lämna sådana uppgifter som behövs för Riksrevisionens granskning. Härigenom undviks också konflikter om vad uppgiftsskyldigheten omfattar. Bestämmelsen bör tas in i aktiebolagslagen och stiftelselagen.

5.6 Riksrevisionens medverkan i internationellt arbete

5.6.1 Riksrevisionens roll som det nationella revisorsorganet i internationella sammanhang

Mitt förslag: Av lagen med instruktion för Riksrevisionen skall framgå att Riksrevisionen är Sveriges nationella revisionsorgan och att myndigheten i denna egenskap får medverka i internationellt arbete inom sitt verksamhetsområde.

Bakgrund

Riksrevisionsverket företräder i dag Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang (Supreme Audit Institution, SAI). Det följer av 4 § 1 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Med uppgiften följer en förhållandevis omfattande revisionssamverkan med andra nationella revisionsorgan. Riksrevisionsverket bedriver i denna roll även internationellt samarbete för att utveckla den statliga revisionen, främst i de egentliga utvecklingsländerna men också i Öst- och Centraleuropa i enlighet med riksdagens beslut om sådant bistånd. Riksrevisionsverket utför också i begränsad omfattning revision av internationella organisationer som Sverige är medlem i och där det enligt stadgarna föreskrivs att ett nationellt revisionsorgan skall vara revisor.

Kostnaderna för Riksrevisionsverkets internationella samverkan – som är anslagsfinansierad – uppgick år 2000 till 9 miljoner kronor. Kostnaderna för utvecklingen av den statliga revisionen i andra länder och revision av internationella organisationer – som finansieras med avgifter – uppgick sammanlagt till knappt 30 miljoner kronor.

Även Riksdagens revisorer har internationella kontakter i olika former för informationsutbyte m.m. Myndigheten deltar dock inte som Riksrevisionsverket i revisionssamverkan med andra nationella revisionsorgan. Däremot förekommer det att myndighetens personal med tjänstledighet deltar i internationellt biståndsarbete inom revisionsområdet.

Riksdagen har beslutat att Riksrevisionen skall vara Sveriges Supreme Audit Institution och företräda Sverige i Internationella sammanhang (bet. 2000/01:KU8, s. 22).

Samverkan med nationella revisionsorgan

Riksrevisionsverket är medlem i det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan – International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Det är en organisation för nationella revisionsorgan hos medlemsländerna som grundades med stöd av Förenta nationerna. Organisationen har omkring 170 medlemmar.

Riksrevisionsverket är vidare medlem i det europeiska samarbetsorganet för nationella revisionsorgan – European Supreme Audit Institution (EUROSAI).

Riksrevisionsverkets medlemskap i INTOSAI och EUROSAI har givit upphov till en förhållandevis omfattande samverkan mellan verket och många andra nationella revisionsorgan, i första hand för att utveckla revisionen, men också för ett direkt revisionsarbete. Som exempel på det senare kan nämnas s.k. ”parallell audit”, vilket innebär att två eller flera nationella revisionsorgan var för sig genomför en granskning av samma område inom respektive land och samarbetar om metod och analys och om möjliga generella slutsatser.

Riksrevisionsverket samarbetar också med de nordiska nationella revisionsorganen, dels förekommer utbyte av erfarenheter inom revisionsområdet, dels samarbete i revisionsfrågor som rör Nordiska ministerrådet och dess institutioner (se avsnitt 3.2.2). Riksrevisionsverket deltar därutöver i ett särskilt nätverk för informell informations- och kunskapsöverföring mellan vissa nationella revisionsorgan – Auditor General Global Working Group.

Riksrevisionsverket är vidare medlem i ett antal internationella organisationer med uppgift att utveckla metoder inom områdena redovisning, revision och utvärdering.

Revision av internationella organisationer

Riksrevisionsverket kan antas som revisor i organisationer där Sverige som stat är medlem och finansiär och där organisationens stadgar föreskriver att något medlemslands nationella revisionsorgan skall utses till revisor. Detta gäller framför allt inom ramen för Förenta nationerna, men också i många andra organisationer där en begränsad grupp länder samverkar. Revisionsuppdragen fördelas efter en rotationsordning eller efter upphandling. Det senare innebär att ett upphandlingsförfarande tillämpas där de nationella revisionsorganen konkurrerar om revisionsuppdragen. För Riksrevisionsverkets medverkan i en sådan upphandling gäller att verkets åtagandet måste

finansieras genom avgifter och innebära minst full kostnadstäckning (jfr tjänsteexportförordningen [1992:192]).

Som exempel på den här typen av revisionsuppdrag kan nämnas att Riksrevisionsverket har varit revisor i World Health Organisation, European Southern Observatory, CERN och OECD.

Medverkan i utvecklingen av den statliga revisionen i andra länder

Riksrevisionsverkets medverkan i utvecklingen av den statliga revisionen i andra länder innebär att verket i samarbete med mottagande myndigheter eller institutioner bistår med kompetensöverföring. En sådan uppgift för Riksrevisionsverket har ansetts ligga i linje med riksdagens beslut om det svenska biståndet när det gäller samarbetet mellan svenska och utländska institutioner och hur förvaltningsstödet bör ges (se prop. 2001/2002:1 utgiftsområde 7).

Det ovan beskrivna utvecklingsarbetet har främst avsett uppbyggnaden av nationella revisionsorgan i de egentliga utvecklingsländerna men också i Öst- och Centraleuropa. Riksrevisionsverket har också i detta uppbyggnads- och utvecklingsarbete samarbetat med andra nationella revisionsorgan.

De senaste åren har också Europeiska unionen efterfrågat de nationella revisionsorganens kompetens för kapacitetsutveckling och medlemsförberedelse av kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Riksrevisionsverket är för närvarande engagerad i ett sådant projekt i Polen med stöd till internrevisionen i det polska finansdepartementet. Detta uppdrag genomförs i samarbete med det franska finansdepartementet som är huvudansvarig för projektet.

Riksrevisionsverkets medverkan i revisionell kapacitetsuppbyggnad i andra länder liksom verkets medverkan i revision av internationella organisationer sker under villkor av full kostnadstäckning. Sida har i flera fall varit projektfinansiär (omkring 65 procent). I andra fall har Europeiska unionen varit finansiär och i något fall Världsbanken. Författningsstöd finns i 9 § andra stycket och 10 § förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket och i tjänsteexportförordningen (1992:192).

Överväganden

Riksdagens beslut innebär Riksrevisionen skall vara Sveriges Supreme Audit Institution och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Detta väcker frågan om

Riksrevisionen skall ta över samtliga internationella uppgifter som Riksrevisionsverket har i dag i egenskap av Sveriges nationella revisionsorgan.

Riksrevisionen bör enligt min mening som Sveriges nya nationella revisionsorgan ersätta Riksrevisionsverket som medlem i INTOSAI och i samband därmed, med förbehåll för de regler som gäller för medlemskap m.m., överta de särskilda uppgifter som Riksrevisionsverket har i dag i organisationen. Vad som nu sagts bör givetvis också gälla medlemskapet i EUROSAI.

Jag anser också att de former för samverkan i INTOSAI med andra nationella revisionsorgan som Riksrevisionsverket bedriver inte bara i fråga om informationsutbyte utan också när det gäller direkt revisionssamverkan, skall kunna fortsätta under Riksrevisionen. Detta gäller även den samverkan och det samarbete som i dag sker mellan de nordiska ländernas nationella revisionsorgan, liksom andra former av samverkan med nationella revisionsorgan samt medlemskap i internationella organisationer vars verksamhet är inriktad på metodutveckling inom sådana områden som redovisning och revision samt annan utvärdering.

Riksrevisionen bör vidare under samma förutsättningar som Riksrevisionsverket kunna ställa sig till förfogande för att utföra revisioner i internationella organisationer där Sverige som stat är medlem och organisationens stadgar föreskriver att till revisor skall utses någon av medlemsländernas nationella revisionsorgan.

Jag ser i sig inte heller något hinder för Riksrevisionens medverkan i utvecklingssamarbete med andra länders revisionsorgan. Det aktualiserar dock vissa frågor såvitt gäller Riksrevisionens oberoende i förhållande till de myndigheter den granskar.

Riksrevisionsverkets medverkan i revisionell kapacitetsuppbyggnad m.m. i andra länder finansieras till övervägande del av Sida. Samtidigt är Sida en myndighet vars verksamhet och finansiella rapportering kommer att granskas av Riksrevisionen.

Generellt sett utgör ekonomiska relationer med den granskade ett hot mot revisionens oberoende. Detta gäller inte bara vid statlig utan även vid privat revision liksom vid alla annan verksamhet där det ställs krav på att funktionären skall vara oberoende. Samtidigt finns det, som jag har uppfattat det, ett uttalat behov av att den nationella revisionsmyndigheten skall kunna medverka i revisionell kapacitetsuppbyggnad i andra länder inom ramen för internationell biståndsverksamhet inte bara när organ i andra länder eller internationella organisationer svarar för finansieringen, utan också när Sida gör det. I detta sammanhang skall också nämnas att motsvarande förhållanden mellan det nationella revisionsorganet och finansiären gäller även för flera andra nationella

revisionsorgan, t.ex. i Storbritannien och Norge. Jag anser därför att det i och för sig bör vara möjligt för Riksrevisionen att medverka i sådana projekt. Det gäller att finnas former för finansiering och organisation. Jag kan inte se att det är en fråga som det lämpar sig att reglera. I vilken omfattning och i vilka former Riksrevisionen skall medverka i sådan verksamhet är således en fråga som det måste ankomma på riksrevisorerna att finna de närmare formerna för. I lagen med instruktion för Riksrevisionen bör tas in en bestämmelse om att Riksrevisionen får medverka i internationellt arbete inom sitt verksamhetsområde. För att Riksrevisionen skall få ta betalt för sådana särskilda revisionstjänster måste detta framgå av lag. Bestämmelsen bör därför kompletteras med ett sådant medgivande. Detta gäller både vid medverkan i revision av internationella organisationer som vid biståndsverksamhet. Frågan om finansieringen av Riksrevisionens verksamhet i övrigt behandlas närmare i avsnitt 7.2.

5.6.2 Revision av EU-bidrag till slutmottagare i Sverige

Min bedömning: Granskning av användningen av EU-bidrag ryms inom Riksrevisionens ordinarie uppgifter. Riksrevisionen bör själv besluta om samarbetsformer med Europeiska revisionsrätten.

Bakgrund

EU:s budget för år 2001 omfattar omkring 817 miljarder kronor. De i särklass största utgiftsområdena är jordbruksstödet och strukturstödet. Sveriges medlemsavgift för samma år har beräknats till omkring 24 miljarder kronor och bidraget till Sverige från unionen till omkring 10 miljarder kronor. Av bidraget går närmare 80 procent till jordbruket och 20 procent till strukturpolitiska program. Återstoden avser bidrag från EU:s forskningsprogram och tekniska utvecklingsprogram.

Den överväganden delen av bidraget, närmare 90 procent, kanaliseras över den svenska statsbudgeten för vidare handläggning av svenska myndigheter. Undantag är forskningsstödet som betalas ut direkt till mottagarna t.ex. enskilda forskare, forskningsinstitut eller företag.

Jordbruksbidraget betalas ut från jordbruksfondens garantisektion som arealersättning, djurbidrag och landsbygdsutveckling. Ansvarig myndighet i Sverige är Jordbruksverket. Det strukturpolitiska bidraget betalas ut från strukturfonderna, vilka är regionalfonden, socialfonden,

jordbruksfondens utvecklingssektion och fiskefonden. De två sistnämnda fonderna används för att utveckla och effektivisera jordbruk respektive fiske. Ansvariga myndigheter i Sverige är vissa länsstyrelser (för närvarande sex stycken), Arbetsmarknadsverket, Jordbruksverket och Fiskeriverket.

Enligt 2 § andra stycket lagen (1987:518) med instruktionen för Riksdagens revisorer får revisorerna granska hur statsmedel som tagits emot som bistånd till en viss verksamhet används, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning.

Även Riksrevisionsverket har enligt vanliga regler rätt att granska hur bidragen som går över statsbudgeten hanteras av ansvariga myndigheter. I Riksrevisionsverkets instruktion sägs vidare att verket skall, beträffande EU-medel i enlighet med god revisionssed, granska om kontroll för hantering av dessa medel uppnås samt fullgöra uppgifter inom EU-samarbetet enligt artikel 188 c (numera 248) i fördraget om Europeiska unionen.

Artikel 248 i fördraget reglerar förhållandet mellan den Europeiska revisionsrätten och de nationella revisionsorganen i EU. Enligt artikeln skall den Europeiska revisionsrätten och medlemsstaternas nationella revisionsorgan samverka i en anda av förtroende och med bibehållet oberoende. En sådan samverkan kan ske dels genom revisioner, dels genom att representanter från det nationella revisionsorganet deltar som observatör i revisionsrättens revisionsbesök. Det senare innebär att man närvarar vid revisionsbesök för att vid behov bistå revisionsrätten och den reviderade myndigheten med information om hur förvaltningen i medlemslandet fungerar. Observatörskapet innebär inte att man deltar som revisor i granskningen.

Överväganden

Såvitt gäller granskningen av EU-bidrag som administreras av svenska myndigheter skall givetvis Riksrevisionen överta Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets uppgifter. Detta torde dock inte kräva några särskilda författningsbestämmelser eftersom det ryms inom de ordinarie uppgifterna.

Hur utväxlingen av information mellan det nationella revisionsorganet och den Europeiska revisionsrätten skall ske är inte reglerat. Enligt Riksrevisionsverket är det t.ex. vanligt att det nationella revisionsorganet i medlemsstaten inte kommenterar svar på frågor som revisionsrätten ställt till den reviderade myndigheten. Men det finns också enligt verket exempel på motsatsen. Det är annars regeringen

eller myndigheterna som granskas som ytterst svarar för kvaliteten i de uppgifter som lämnas till den Europeiska revisionsrätten. Mot denna bakgrund bör det lämpligen ankomma på riksrevisorerna i Riksrevisionen att besluta om de närmare formerna för samarbetet med den Europeiska revisionsrätten.

5.6.3 Förhållandet mellan Riksrevisionen och regeringen i frågor som rör EU

Min bedömning: Riksrevisionen skall inte via regeringen ta emot uppdrag inom ramen för EU-arbetet.

Bakgrund

Parallellt med Riksrevisionsverkets ordinarie årliga granskning av de myndigheter som administrerar medel från Europeiska unionen förekommer också att verket på uppdrag av regeringen genomför särskilda granskningar. För närvarande utför Riksrevisionsverket två regeringsuppdrag som avser uppgifter som Sverige såsom medlemsland är ålagda av Europeiska kommissionen.

Riksrevisionsverket har av regeringen utsetts till attesterande organ enligt Europeiska kommissionens förordning nr 1663/95. Riksrevisionsverket har också enligt beslut av regeringen i uppdrag att lämna revisionsutlåtande för strukturfondsprogrammen enligt Europeiska kommissionens förordning nr 2064/97. Utlåtandet ligger till grund för de slutliga utbetalningarna från strukturfonderna.

Enligt 16 § verksförordningen (1995:1322), som gäller för bl.a. Riksrevisionsverket, skall verket vidare ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU genom att fortlöpande hålla regeringen informerad om hur verksamheten utvecklas i de fall myndigheten eller dess personal medverkar och om andra förhållanden som är av betydelse för deltagandet. Vidare gäller enligt paragrafen att verket skall ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär.

Överväganden

I vilken omfattning och med vilken inriktning Riksrevisionsverket genomför de båda granskningsuppdragen följer av de särskilda villkor som gäller för uppdragen. Det innebär att genomförandet och

rapporteringen av granskningsuppdragen i viss mån skiljer sig från verkets vanliga granskningsprocedurer. Internt har uppdragen annars hanterats på samma sätt som övriga revisionsuppdrag som avslutas med revisorsutlåtande eller revisorsintyg. Enligt Riksrevisionsverket har det varit till stor fördel för uppdragen att dessa har kunnat genomföras av samma revisionsorgan som utför den ordinarie revisionen av de myndigheter vars verksamhet berörs av uppdragen.

Det kan av flera skäl diskuteras om Riksrevisionen skall kunna ta över den här typen av uppdrag från Riksrevisionsverket.

Det första är att Riksrevisionen, som en granskande myndighet under riksdagen av all statlig verksamhet, får en helt annan relation till regeringen än vad Riksrevisionsverket som en myndighet under regeringen har haft. Den nya myndigheten Riksrevisionen står därmed inte i lydadsförhållande till regeringen och regeringen saknar således formellt sett makt att lägga ut granskningsuppdrag på Riksrevisionen.

Det andra skälet är att ifrågavarande slag av kontroller eller granskningar i själva verket är en uppgift som det åligger regeringen att utföra. Eftersom den nya myndigheten skall granska hur regeringen ser till att denna kontroll blir utförd, kan myndigheten inte samtidigt på uppdrag av regeringen utföra kontrollen i fråga utan att myndighetens oberoende rubbas. En sådan situation skulle i praktiken innebära att Riksrevisionen kom att granska sina egna kontrollåtgärder, dvs. en självgranskning. Jag anser därför inte att Riksrevisionen skall lämna revisionsutlåtanden på uppdrag av regeringen.

Riksrevisionsverkets medverkan i andra frågor som rör EU sker dels genom det vanliga remissförfarandet, dels genom rådgivning i form av underhandssynpunkter på olika frågor via Finansdepartementet. I den s.k. årliga rapporten som Riksrevisionsverket enligt sin instruktion skall lämna till regeringen redovisas utom annat information om EU och publicerade rapporter som rör unionen. Det krav som ställs på Riksrevisionsverket att lämna stöd till regeringen i dessa frågor skiljer sig inte från de krav som ställs på andra statliga myndigheter under regeringen.

Vid en jämförelse med andra nationella revisionsorgan inom EU framgår också att råd i frågor som har anknytning till EU med få undantag lämnas till respektive regering. Varje revisionsorgan avgör själv om och på vilket sätt rådgivning med hänsyn till kraven på myndighetens oberoende kan lämnas till respektive regering. Att sådan rådgivning sker bedöms som positivt eftersom den kan medverka till att stärka EU:s egen förvaltning. Min bedömning är mot bakgrund av vad som nu anförts att det får ankomma på Riksrevisionen att från fall till fall besluta om rådgivning kan ske utan att Riksrevisionens oberoende kan komma att ifrågasättas.

6 Regeringens respektive Riksrevisionens ansvar för revision av myndigheter under regeringen

6.1 Normgivning för den statliga redovisningen

6.1.1 Bakgrund

Ekonomistyrningsverket ansåg i sitt remissvar över Riksdagskommitténs förslag att det i det fortsatta utredningsarbetet borde utredas under vilka förutsättningar ansvaret för normering av den statliga redovisningen kunde ligga hos regeringen även efter det att Riksrevisionen inrättats och vilka förutsättningar det därefter skulle finnas för samverkan mellan normgivare och revision. Enligt konstitutionsutskottet (KU) kunde det finnas anledning att i det fortsatta utredningsarbetet klargöra formerna för normgivningen för den statliga redovisningen. Utskottet tillade att flera remissinstanser hade pekat på risken för dubbelarbete för myndigheterna och för motstridiga signaler. Också denna fråga ansåg KU falla inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet. Riksdagen beslutade i enlighet med KU:s förslag (bet. 2000/01:KU8 s. 24, rskr. 2000/01:116–119).

De grundläggande normerna för statens redovisning återfinns numera i lag, nämligen lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Den reglerar statens verksamhet. Med statens verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (1 § andra stycket). Bokföring i staten skall, enligt 45 § första stycket lagen om statsbudgeten, ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (45 § tredje stycket).

Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. Ekonomistyrningsverket är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet samt för statliga myndigheters ekonomi- och personaladministrativa system, se 1 § förordningen (1998:417) med instruktion för Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av de nämnda förordningarna, se 11 kap. 1 § respektive 25 § i förordningarna. Ekonomistyrningsverket ger också ut allmänna råd. Föreskrifterna och råden finns samlade i EA-handboken som utges årligen (senaste utgåva EA 2001). Det är således Ekonomistyrningsverket som i stor utsträckning svarar för regelgivningen på redovisningsområdet.

6.1.2 Riksrevisionsverkets befattning med regelverket

Riksrevisionsverkets årliga revision avser myndighetens årsredovisning och behandlar bl.a. frågan om ledningen för myndigheten i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. Väsentliga fel i årsredovisningen eller ledningens förvaltning i övrigt anges som en invändning i revisionsberättelsen.

I en standardutformad revisionsberättelse anges att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande vilket innebär att Riksrevisionsverket inte funnit några väsentliga fel i redovisningen eller förvaltningen i övrigt.

Skulle Riksrevisionsverket i granskningen konstatera att myndigheten i sin förvaltning följt för verksamheten tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut men att redovisningen trots detta inte uppfyller kraven på en rättvisande redovisning anges detta, om det bedöms som väsentligt, i form av en upplysning i revisionsberättelsen. Ett exempel på detta kan vara att regeringen i ett särskilt regeringsbeslut medgivit dispens från en förordning som annars skulle ha tillämpats av myndigheten. I en upplysning kan Riksrevisionsverket även lämna annan information avseende årsredovisningen som verket bedömer att det är väsentligt att mottagaren av revisionsberättelsen tar del av. Eventuella upplysningar anges sist i revisionsberättelsen efter uttalandet om årsredovisningen och avser således aldrig några väsentliga fel i ledningens förvaltning.

I sin granskning kan Riksrevisionsverket vidare notera att gällande regelverk är motstridiga, att föreskrifter behöver förtydligas eller att regeringsbeslutet enligt verkets uppfattning strider mot lag eller annan föreskrift. Sådana iakttagelser lämnar Riksrevisionsverket i dag i

förekommande fall, dels till den berörda myndigheten i form av revisionsrapporter, dels till regeringen i den årliga rapporten.

Riksrevisionsverket har också möjlighet att påverka regelverket genom att lämna synpunkter på författningsförslag från Ekonomistyrningsverket i dess konsekvensutredningar och i viss utsträckning även från regeringen via remisser. Riksrevisionsverket redovisar sina erfarenheter från revisionen och kan med utgångspunkt i dessa erfarenheter lämna synpunkter på förslag till förändrade regler. Riksrevisionsverket deltar även med en ledamot, utsedd av regeringen, i Ekonomistyrningsverkets redovisningsråd, se 16–20 §§ förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket. I rådet diskuteras frågor som rör det ekonomiadministrativa regelverket. Ekonomistyrningsverket inhämtar i rådet ledamöternas synpunkter på bl.a. förslag till nya ekonomiadministrativa föreskrifter och på verkets arbete med redovisningsfrågor i övrigt.

Eftersom såväl Ekonomistyrningsverket som Riksrevisionsverket är myndigheter under regeringen finns det givetvis i dag goda möjligheter för Riksrevisionsverket att få synpunkter på regelsystemet tillgodosedda. I den mån Riksrevisionsverket vill ha en ändring till stånd kan verket vända sig direkt till Ekonomistyrningsverket. För den händelse de båda myndigheterna inte skulle vara ense har de alltid möjlighet att vända sig till regeringen.

6.1.3 Överväganden

Min bedömning: Regeringen och myndigheter under regeringen, i första hand Ekonomistyrningsverket, skall även i fortsättningen meddela föreskrifter om årsredovisning m.m. såvitt avser de myndigheter som lyder under regeringen.

Frågan är i vilken utsträckning den i föregående avsnitt redovisade ordningen kommer att kunna tillämpas i framtiden när den myndighet som utför revisionen är en myndighet under riksdagen.

Inledningsvis skall framhållas att redan i dag utför Riksdagens revisorer årlig revision i enlighet med föreskrifter utfärdade av regeringen. Riksdagens revisorer skall, som närmare beskrivits i avsnitt 3.2.1, utföra årlig revision av Regeringskansliet, se 2 § tredje stycket lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer och lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet. Vid denna revision är det endast de föreskrifter som regeringen själv meddelat som fyller ut kravet på god redovisningssed enligt lagen om statsbudgeten. Enligt

45 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet skall Regeringskansliet tillämpa de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen, om regeringen inte beslutar något annat. Regeringskansliet skall dock, enligt bestämmelsens andra stycke, inte lämna resultatredovisning enligt regeringens föreskrifter.

När granskningsområdet för Riksdagens revisorer, genom införandet av lagen om revision av Regeringskansliet, utökades till att avse även årlig revision av Regeringskansliet berörde riksdagen över huvud taget inte frågan om det föreligger någon konflikt när det gällde det förhållandet att föreskrifterna avseende Regeringskansliets redovisning var beslutade av regeringen men revisionen utfördes av en myndighet under riksdagen (bet. 1996/97:KU22, rskr. 1996/97:253–256). Inte heller berörde riksdagen det när granskningsmandatet rörande bl.a. årlig revision av Regeringskansliet förtydligades i det nuvarande tredje stycket i 2 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer (SFS 1999:205, se bet. 1998/99:KU16, rskr. 1998/99:155). Frågan har således inte ansetts vara något problem när det gällt att utöka Riksdagens revisorers årliga revision till att avse Regeringskansliet.

Det förhållandet att granskningsområdet för riksdagens revisionsmyndighet, genom inrättandet av Riksrevisionen, utökas till att avse årlig revision även av andra myndigheter under regeringen än Regeringskansliet innebär således inte något principiellt nytt.

Eftersom myndigheter under regeringen även i fortsättningen är redovisningsskyldiga i förhållande till regeringen är det naturligt att det är regeringen som är ansvarig för normgivningen på området. Jag har heller inte uppfattat mitt uppdrag så att det i detta ingår att göra några överväganden rörande regeringens ansvar för att redovisningen i den statliga verksamheten sker i enlighet med lagen om statsbudgeten. Det system som i dag finns för normgivningen på området bör därför bestå och Ekonomistyrningsverket således ha kvar de uppgifter verket har i dag.

Riksrevisionens uttalanden kan givetvis leda till att det finns anledning att överväga ändringar av regeringens eller Ekonomistyrningsverkets föreskrifter. Det som kräver särskilda överväganden är därför frågan om det förhållandet att Riksrevisionen blir en myndighet under riksdagen innebär problem när det gäller de synpunkter på det rådande regelsystemet som kan komma från Riksrevisionen. Vid den årliga revisionen har ju en riksrevisor att göra en bedömning av om den granskade myndighetens årsredovisning och underliggande redovisning uppfyller kravet på god redovisningssed. När riksrevisorn gör denna bedömning är han eller hon givetvis medveten om att myndigheten har

haft att beakta de bestämmelser om bokföring och årsredovisning m.m. som finns i de av regeringen meddelade förordningarna och i de av Ekonomistyrningsverket eller andra myndigheter meddelade föreskrifterna. Riksrevisorn kan ju dock vid sin bedömning av redovisningen – på samma sätt som gäller för Riksrevisionsverket i dag – göra en annan bedömning av vad som är god redovisningssed, t.ex. genom att jämföra med den praxis som gäller i privat verksamhet och av denna eller annan anledning finna en ändring av regelverket önskvärd.

En riksrevisor bör givetvis, på samma sätt som Riksrevisionsverket gör i dag, kunna göra uttalanden i syfte att främja god redovisningssed. En jämförelse kan göras med JO:s rätt att i ett avgörande om en åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig göra uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning, jfr 6 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Den komplikation jag kan se är om regeringen och Ekonomistyrningsverket skulle ha en annan uppfattning än Riksrevisionen och regeringen således inte vilja anpassa regelverket på det sätt Riksrevisionen önskar. Eftersom Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen är det knappast lämpligt att den, på det sätt som Riksrevisionsverket och andra myndigheter under regeringen gör i dag, informellt lämnar synpunkter på regeländringar till Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket, och vid oenighet låta frågan avgöras av regeringen. Jag tycker dock inte detta problem bör överdrivas. I sista hand har Riksrevisionen genom styrelsen en möjlighet att vända sig till riksdagen och begära en ändring av lagen om statsbudgeten.

Inte heller är det lika självklart att Riksrevisionen skall vara representerad i Ekonomistyrningsverkets redovisningsråd. Jag kan dock inte se några hinder för att införa en sådan ordning. Tvärtom kan väl detta vara ett lämpligt forum för utbyte av synpunkter på regelverket. Frågan bör emellertid inte regleras i lag.

Ett alternativ till den nuvarande regleringen skulle i och för sig vara att föra in mer detaljerade ekonomiadministrativa regler för myndigheter under såväl riksdagen som under regeringen i lag. De bestämmelser som i dag finns i förordningen om myndigheters bokföring och som gäller för myndigheter under regeringen skulle i och för sig kunna ges formen av lag. Lagregleringen skulle även kunna avse redovisningen för myndigheter under riksdagen. Föreskrifter i det senare avseendet beslutas i dag av Riksdagsstyrelsen eller – såvitt gäller Riksbanken – av riksdagen. Även föreskrifter om hur

upprättandet av årsredovisning för staten (se 38 § lagen om statsbudgeten) skulle kunna ha sin plats i en sådan lag. En lagreglering skulle således kunna medföra en helt enhetlig reglering för alla myndigheter som revideras av Riksrevisionen. Dessa frågor är dock alltför omfattande för att kunna övervägas i detta sammanhang. Tills vidare bör den nu gällande ordningen bestå.

6.2 Regeringens konstitutionella ansvar för revisionen av myndigheter som lyder under den

6.2.1 Bakgrund

Det ingår enligt direktiven i mitt uppdrag att från konstitutionella utgångspunkter analysera regeringens ansvar för revision av de myndigheter som enligt 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) lyder under regeringen.

Enligt 11 kap. 6 § RF lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt RF eller annan lag är myndighet under riksdagen. Regeringen utövar denna funktion bl.a. genom att besluta instruktioner och andra förordningar för myndigheterna. Vidare sägs i 1 kap. 6 § RF att regeringen styr riket. I den styrande makten ligger att regeringen har ett ansvar för att myndigheterna väl förvaltar anförtrodda medel och har en tillfredsställande redovisning. Detta framgår också av lagen om statsbudgeten. Härvid fyller givetvis revisionen, såväl den interna som den externa, en viktig funktion.

6.2.2 Överväganden

<p>Min bedömning: Det är i fortsättningen Riksrevisionen som svarar för den externa revisionen av myndigheter under regeringen. Regeringen har ett ansvar för myndigheternas interna revision.</p>

Enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 12 kap. 7 § RF (se *bilaga 2*) skall Riksrevisionen svara för revision av den statliga verksamheten. Detta innebär bl.a. att Riksrevisionen skall granska den verksamhet som myndigheterna under regeringen bedriver samt utföra årlig

revision av dessa myndigheter (se förs. 1999/2000:RS1 s. 40, bet. 2000/01:KU8 s. 22). Denna specificerade uppgift har således lagts fast i en bestämmelse på samma konstitutionella nivå som den mer generellt utformade bestämmelsen om regeringens ansvar för de under den lydande myndigheterna (11 kap. 6 § RF). Uppgiften enligt 12 kap. 7 § RF avser genomförandet av revisionen. Denna skall i fortsättningen handhas av Riksrevisionen. Såvitt gäller normgivningen på redovisningsområdet ansvarar som redovisats under avsnitt 6.1 till stor del Ekonomistyrningsverket för denna. Som framgår av avsnittet utgår jag ifrån att Ekonomistyrningsverket skall behålla sina nuvarande uppgifter. Regeringens ansvar i förhållande till i dag inskränks således såtillvida att den inte längre ansvarar för utförandet av årlig revision och effektivitetsrevision när det gäller myndigheter under den.

Denna inskränkning påverkar inte regeringens ansvar för att statens verksamhet bedrivs med hög effektivitet och god hushållning (se 1 § lagen om statsbudgeten). Detta ansvar utövas genom regelgivning och kontroll. Det förhållandet att Riksrevisionen kommer att utföra effektivitetsrevisioner kan inte heller hindra regeringen från att också göra utvärderingar och uppföljningar som regeringen själv har behov av. En annan sak är att regeringen inte kan uppdra åt Riksrevisionen att utföra sådana uppgifter. Hur regeringen skall utforma denna verksamhet och vilken omfattning den skall ha, skall utredas i särskild ordning och ingår inte i mitt uppdrag.

En tredje – och viktig form av kontroll är en effektiv internrevision. Föreskrifter om denna finns i dag i internrevisionsförordningen (1995:686) (se avsnitt 6.3.) Regeringens ansvar för denna fråga påverkas inte av den nya ordningen med en revisionsmyndighet under riksdagen.

6.3 Internrevision

6.3.1 Bakgrund

Internrevisionen är myndighets- eller bolagsledningens medel för att värdera den interna styrningen och kontrollen i myndigheten eller bolaget. För den externa revisorn gäller enligt aktiebolagslagen m.fl. lagar på privaträttens område och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) regler för god revisorssed att han eller hon inte får vara eller ha varit verksam i den granskades interna kontroll över grundbokföringen eller medelsförvaltningen. Den interna kontrollen är ju föremål för den externa revisorns granskning. Har den granskade i sin tjänst anställda med uppgift att uteslutande eller huvudsakligen handha den interna

revisionen, får den externe revisorn vid revisionen anlita sådana anställda endast i den utsträckning det är förenligt med god revisionsred (se FAR:s rekommendation Revisionsprocessen, avsnitt 2.2.8 Intern revision).

Denna grundsyn på den externe revisorns förhållande till internrevisionen gäller även för den statliga revisionen i Sverige. Den gäller även internationellt. Enligt Limadeklarationen sektion 3 punkt 3 (se *bilaga 3*) skall det nationella revisionsorganet i egenskap av extern revisor granska den interna revisionen hos granskningsobjektet. Bedöms den interna revisionen som ändamålsenlig, skall det nationella revisionsorganet i samarbete med internrevisionen verka för en lämplig indelning eller fördelning av granskningsuppgifter mellan de båda organen i syfte att uppnå en effektiv revision.

Den i avsnitt 6.2.2 nämnda internrevisionsförordningen (1995:686) gäller för de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Enligt förordningen skall varje myndighet som har en internrevision besluta om en revisionsplan. Planen, som skall grundas på en inom internrevisionen genomförd analys av risken för väsentliga fel i den granskade verksamheten, får beslutas först efter samråd med Riksrevisionsverket. Någon skyldighet för myndigheten att följa Riksrevisionsverkets förslag har inte föreskrivits. Riksrevisionsverket har också av regeringen bemyndigats meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen. Ett motsvarande samrådsförfarande gäller också för riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i förhållande till Riksdagens revisorer, men utan föreskriftsrätt för revisorerna (se lagen [1988:46] om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.).

6.3.2 Överväganden

Mitt förslag: Statliga myndigheter som har en internrevision skall vara skyldiga att samråda med Riksrevisionen innan de beslutar om revisionsplan för denna. Riksrevisionen får vid revisionen anlita de som svarar för en myndighets internrevision i den utsträckning det är förenligt med god revisionsred.

De principer som jag redovisat för samverkan mellan externrevision och internrevision bör gälla även i förhållande till Riksrevisionen. De utesluter enligt min uppfattning inte att även Riksrevisionen i samband med revisionen lämnar råd och förslag till förbättringar med avseende

på internrevisionen. En sådan på revisionen grundad rådgivning har också när det gäller revisionen av aktiebolag ansetts både nödvändig och önskvärd (jfr SOU 1995:44 s. 223). Detta fordrar inte någon särskild författningsreglering utan får anses följa av god revisions sed.

I lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och i regeringens föreskrifter i internrevisionsförordningen finns krav på samråd beträffande revisionsplanen. Enligt dessa föreskrifter skall myndighetens styrelse 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 internrevisionen kan användas i den externa revisionen. Jag föreslår därför att en sådan regel om samverkan mellan Riksrevisionen och den granskade myndigheten föreslås också tas in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionens medverkan i utvecklingen av internrevisionen i staten kommer således med mitt förslag att ske, dels genom de iakttagelser, bedömningar och rekommendationer som revisionen lämnar i revisionsrapporter till myndigheterna och regeringen, dels genom samråd om revisionsplanen. Det är som jag tidigare sagt regeringen som har det yttersta ansvaret för hur internrevisionen i staten utvecklas. Denna fråga ingår inte i mitt uppdrag.

7 Övriga frågor

7.1 Behov av ytterligare sekretess

Mitt förslag: Riksrevisionen bör ha samma möjligheter som Riksrevisionsverket har i dag att sekretessbelägga uppgifter i vissa undersökningar av hänsyn till den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden. Bestämmelser om detta tas in i sekretesslagen.

I avsnitt 3.6.3 finns en redogörelse för de tystnadspliktsregler som gäller för revisorer och de sekretessregler som gäller inom Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. De där redovisade bestämmelserna i 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100) infördes i samband med att granskningsområdet för Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer utvidgades till att omfatta statliga aktieföretag och stiftelser och en uppgiftsskyldighet infördes för företagsledningen gentemot Riksrevisionsverket. Då det kommer att vara fråga om samma typ av uppgifter som revisorerna i företagen och stiftelserna skall vara skyldiga att lämna ut till Riksrevisionen gör jag bedömningen att det inte behövs någon ändring av sekretessregleringen med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för revisorerna (se avsnitt 5.5.3).

Uppgifter rörande aktieföretagens och stiftelsernas angelägenheter blir offentliga om de tas in i granskningsrapporterna, revisionsberättelserna eller den årliga rapporten eftersom någon sekretess inte gäller för besluten. Detta torde dock inte utgöra något problem eftersom det knappast finns något behov att ta in sekretessbelagda uppgifter i rapporterna.

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 är nämligen inte tillämpligt här (11 kap. 2 § sekretesslagen, se vidare avsnitt 3.6.3) eftersom uppdraget som styrelseledamot avser Riksrevisionens verksamhet och inte utgör en del av uppdraget som riksdagsledamot. Det överensstämmer med vad som gäller i dag för Riksdagens revisorer.

Som jag har redogjort för under avsnitt 3.6.3 gäller i dag enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver det i statliga myndigheters verksamhet som består i bl.a. tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Under samma förutsättningar men utan skaderekvisit gäller sekretess för andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 2 § sekretessförordningen (1980:657). 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.

Vidare gäller enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen sekretess i sådan särskild verksamhet 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 enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. I 3 § 7 sekretessförordningen har regeringen förordnat om sekretess hos Riksrevisionsverket för kartläggning av dels omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär, dels datorrelaterade brott och datormissbruk.

Riksrevisionen kan givetvis inte för sina revisioner vara beroende av att regeringen föreskriver behövliga sekretessbestämmelser. Samtidigt bör den enskildes sekretesskydd inte försämrats. Bestämmelser som täcker in de möjligheter till sekretess som i dag finns med stöd av de nu beskrivna båda bemyndigandena bör därför föras in direkt i sekretesslagen. Jag återkommer till bestämmelsernas närmare utformning i författningskommentaren (avsnitt 8).

7.2 Finansiering av revisionsverksamheten

7.2.1 Revisionsplikten

All statlig verksamhet är i någon form underkastad revisionsplikt. Den innebär i allmänhet inte bara ett åliggande för verksamheten i fråga att årligen underkasta räkenskaperna och förvaltningen en granskning av en eller flera revisorer (årlig revision) utan också ett åliggande att låta sig granskas med avseende på i vilken utsträckning verksamheten bedrivs effektivt (effektivitetsrevision). En statlig verksamhet kan således komma att granskas utifrån båda de nu nämnda aspekterna. Av 46 § jämförd med 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten följer att den verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen skall granskas genom revision.

Regeringskansliets skyldighet att underkasta sig revision regleras särskilt i lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.

Statliga aktiebolag och stiftelser är underkastade revisionsplikt enligt aktiebolagslagen (1975:1385) respektive stiftelselagen (1994:1220). Parallellt med dessa bestämmelser gäller också en skyldighet för dessa bolag och stiftelser att underkasta sig granskning enligt bestämmelserna i lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer och lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Dessutom utser Riksrevisionsverket i vissa fall revisorer som medverkar i den årliga revisionen (se 4 § 2 förordningen [1998:418] med instruktion för Riksrevisionsverket).

Riksdagens egna organ och myndigheter är underkastade revisionsplikt enligt lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

För samtliga nu angivna organ kommer i fortsättningen revisionsplikten att vara reglerad i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

7.2.2 Gällande ordning för finansiering av den statliga revisionen

Riksdagens revisorers granskningsverksamhet är i dag helt anslagsfinansierad. Detta gäller både effektivitetsrevision av den statliga verksamheten, inklusive den verksamhet staten bedriver i bolag eller stiftelser, och den årliga revisionen av riksdagens egna organ och myndigheter inklusive Regeringskansliet.

Riksrevisionsverkets granskningsverksamhet är som huvudregel också den anslagsfinansierad, men en inte obetydlig del av granskningsverksamheten – i praktiken närmare en tredjedel – finansieras genom avgifter. Enligt 9 § första stycket förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket skall den årliga revisionen av redovisningen och förvaltningen finansieras genom avgifter när det gäller aktiebolag, stiftelser och affärsverk. Samtliga stiftelser omfattas dock inte, utan bara de där det av stiftelseförordnandet, stadgarna eller särskilda beslut framgår att verket skall utse revisorer. Avgiftsfinansiering gäller också, om regeringen inte bestämmer annat, för myndigheter vars verksamhet enligt regeringens beräkningar finansieras till minst hälften genom avgifter. All annan granskningsverksamhet som verket utför är i princip anslagsfinansierad.

Av betydelse i sammanhanget är också avgiftsförordningen (1992:191). Den gäller enligt 1 a § första stycket för myndigheter under regeringen. En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §). Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås (5 § första stycket). En myndighet får bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande (6 § första stycket). Myndigheten skall varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut (7 § första stycket).

Av Riksrevisionsverkets regleringsbrev framgår, under rubriken Villkor för avgiftsbelagd verksamhet, att avgifternas storlek bestäms av Riksrevisionsverket.

Den taxa som Riksrevisionsverket tillämpar vid avgiftsfinansierad revision har verket beräknat utifrån budgeterade kostnader för denna revision med tillägg för den avgiftsfinansierade revisionens andel av de gemensamma kostnaderna för att uppnå full kostnadstäckning.

7.2.3 Utgångspunkter

Frågan om hur Riksrevisionens granskningsverksamhet skall vara finansierad har inte närmare berörts av riksdagen. Frågan berörs inte heller i mina direktiv. Däremot framgår det av direktiven till Riksrevisionsutredningen (dir. 2001:31) att dess förslag skall åtföljas av kostnadsberäkningar. I det sammanhanget måste rimligen den utredningen ta ställning till om någon del av revisionsverksamheten skall vara avgiftsfinansierad. I den mån det krävs bestämmelser i lag

borde dock förslag till sådana bestämmelser läggas fram av mig. I avsaknad av särskilda direktiv på detta område är det för mig en naturlig utgångspunkt att avsikten varit att den nuvarande ordningen skall bestå.

7.2.4 Formella förutsättningar för att avgiftsbelägga den revision som utförs av Riksrevisionen

Som har redovisats gäller i dag att Riksrevisionsverket tar ut avgifter för den årliga revisionen av affärsverken, vissa myndigheter med hög grad av avgiftsfinansiering samt i de aktiebolag och stiftelser där verket utser revisor med stöd av 4 § 2 i sin instruktion. Avgifternas storlek framgår av en taxa beslutad av Riksrevisionsverket. Frågan är vad som gäller beträffande de formella förutsättningarna för en liknande ordning i framtiden när revisionen utförs av en myndighet under riksdagen och det är denna myndighet som skall utse revisorer i de aktuella bolagen och stiftelserna.

Beslut om taxor torde vara att betrakta som föreskrifter i regeringsformens mening, eftersom de är generella samt bindande för myndigheter och enskilda. Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (RF) måste således iakttas vid beslut om sådana taxor.

Taxorna riktar sig både till myndigheter och till enskilda eftersom de statliga bolagen och stiftelserna är "enskilda" i RF:s mening.

Föreskrifter som avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden skall enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Utan hinder av 8 kap. 3 § RF kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter i dessa ämnen. Därvid måste dock beaktas att det inte är fråga om föreskrifter om skatt eftersom sådana föreskrifter alltid måste meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § RF). För att en pålaga skall betecknas som en avgift och inte som en skatt krävs som huvudregel att ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penning prestationen (se prop. 1973:90 s. 219). Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan vidare regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela föreskrifter om avgifter. Ett sådant bemyndigande behöver inte ha lagform.

Enligt 8 kap. 13 § första stycket RF får regeringen besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som ej enligt grundlag skall beslutas av riksdagen. Enligt andra stycket i bestämmelsen får regeringen dock inte besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter.

När en avgift erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde anses avgiftssättningen falla inom ramen för regeringens kompetens enligt 8 kap. 13 § RF (a.a. s. 218).

Myndigheter under riksdagen har en begränsad möjlighet att besluta föreskrifter. Regeringen får enligt 8 kap. 13 § tredje stycket RF i förordning överlåta åt riksdagens myndigheter att besluta bestämmelser som anges i första stycket (bl.a. föreskrifter som ej enligt grundlag skall beslutas av riksdagen) och som ej avser förhållanden inom riksdagen och dess myndigheter. Bestämmelsen har tillkommit för att öppna en möjlighet för regeringen att ge främst Riksbanken behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter till lag (se bet. 1990/91:KU20).

Efter bemyndigande i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter (8 kap. 14 § andra stycket RF).

7.2.5 Överväganden

Min bedömning: Någon avgiftsreglering av Riksrevisionens verksamhet föreslås inte nu. Om sådana föreskrifter beslutas bör en hänvisning till dessa finnas i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

En första fråga är om en avgiftsfinansierad revision kan utgöra något hot mot revisionens oberoende. Detta är i sin tur beroende av hur avgiftssättningen sker och av vem den beslutas. Därvid måste ställning tas till avgiftens rättsliga karaktär.

Riksrevisionsverkets taxor såvitt gäller av verket utsedda revisorers medverkan i den årliga revisionen av aktiebolag och stiftelser skiljer sig inte från vad som gäller för övriga revisorer. Riksrevisionsverkets revisorer utses på bolagsstämman och agerar på samma sätt som övriga revisorer och det är naturligt att bolagen respektive stiftelserna skall betala för dessa revisorer. Med mitt förslag kommer bolagen och stiftelserna i framtiden att vara skyldiga enligt lag att ta emot "tjänsten" från den av Riksrevisionen utsedde revisorn. Den revisor som utses av Riksrevisionen kommer till utöver övriga revisorer. Med en sådan reglering måste man, enligt min bedömning, se en eventuell avgift för bolagen och stiftelserna som en offentligrättsligt reglerad pålaga som drabbar enskilda. Bestämmelser om sådana pålagor måste meddelas i enlighet med föreskrifterna i 8 kap. 3 och 7 §§ RF.

Genom att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen är möjligheterna att delegera normgivningsmakt begränsade. En sådan reglering kan nämligen inte anses angå förhållanden inom riksdagen och dess myndigheter. Det går därför inte att utnyttja bemyndigandet i 8 kap. 14 § RF.

En möjlighet vore att i 8 kap. 14 § RF, efter modell av vad som enligt andra stycket gäller för Riksbanken, ta in ett bemyndigande för Riksrevisionen att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde. En sådan grundlagsändring hinner dock inte genomföras till år 2003. Den möjlighet som återstår är således att eventuella föreskrifter om avgifter skall meddelas av riksdagen genom lag. Detta gäller avgifter både i förhållande till myndigheten och enskilda eftersom det, som jag tidigare påpekat, är fråga om generella normer.

För den händelse föreskrifterna om avgift för bolagen och stiftelserna konstitutionellt skulle vara att betrakta som en skatt är detta under alla förhållanden den enda lösningen såvitt avser dem. I och för sig utgår en form av vederlag – i form av en genomförd revision. Att den enskilde skall erlagga ersättning för de revisorer som utses enligt aktiebolagslagen torde vara självklart. Den revisor som i fortsättningen enligt mitt förslag kommer att utses av Riksrevisionen är ju dock en extra revisor, utsedd utöver dem som skall väljas av bolagsstämman. Det skulle därför kunna hävdas att den enskilde inte tillförs något som har värde för honom annat än i förhållande till en tvingande statlig reglering; han erhåller inte något specificerat vederlag.

Jag kan i och för sig inte se att föreskrifter om avgifter meddelade av riksdagen skulle behöva komma i konflikt med Riksrevisionens oberoende. Att den reviderade får betala för sin revision gäller på alla områden. Jag har dock inte något underlag för att beräkna storleken på eventuella avgifter. Kostnadsberäkningen ligger som jag nämnt inom ramen för Riksrevisionsutredningens uppdrag. Jag avstår därför ifrån att föreslå några föreskrifter om avgifter. Däremot bör det – för den händelse det blir så att viss del av verksamheten skall vara avgiftsfinansierad – finnas en hänvisning i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. till den särskilda avgiftslagen. En sådan hänvisning bör dock införas först i samband med att avgiftsbestämmelsen beslutas.

I sammanhanget bör nämnas att det anförda resonemanget inte berör Riksrevisionens rätt att ta betalt för medverkan i internationellt samarbete (se avsnitt 5.6). I de fallen är det fråga om att ta betalt för frivilligt ianspråkta tjänster.

7.3 Uppföljning av revisionens iakttagelser

7.3.1 Bakgrund

I årsredovisningen för staten (se t.ex. skr. 1999/2000:150) redovisar och kommenterar regeringen Riksrevisionsverkets iakttagelser från flertalet effektivitetsrevisioner under det gångna året. Revisionsberättelserna från den årliga revisionen redovisas också av regeringen i Årsredovisningen för staten i den mån berättelserna innehåller anmärkningar. Dessa revisionsberättelser kommenteras dock som regel inte av regeringen i Årsredovisningen för staten utan i budgetpropositionen under berörd myndighet. Samma förfarande för redovisning och kommentarer tillämpas också av regeringen för Riksdagens revisorers effektivitetsrevisioner och revisorernas årliga revision av Regeringskansliet. Förfarandet är inte närmare författningsreglerat, men har praktiserats sedan mitten av 1990-talet. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket följer också upp vilket genomslag revisionsrapporterna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen får.

Finansutskottet har framhållit vikten av att regeringen även framdeles redovisar vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser och att revisionsrapporternas genomslag genomgående följs upp. Även konstitutionsutskottet har understrukit vikten av att en sådan redovisning och uppföljning sker (bet. 2000/01:KU8 s. 21 och 29).

7.3.2 Regeringens redovisning för riksdagen med anledning av revisionens iakttagelser

Mitt förslag: Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Redovisningen bör som hittills lämnas i årsredovisningen för staten, i budgetpropositionen eller på annat sätt.

Nuvarande förhållanden

Regeringsformens reglering av statsbudgeten är begränsad till några grundläggande bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter inom finansmaktens område. I riksdagsordningen finns vissa bestämmelser om bl.a. budgetpropositionens innehåll och tiden för dess

avlämnande. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten – som gäller verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna under regeringen – innehåller i huvudsak preciseringar och kompletteringar till regeringsformen och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. I lagens föreskrifter om uppföljning, prognoser och utfall samt om redovisning och revision understryks vikten av att regeringen noggrant följer hur statens finanser utvecklas. I det följande redovisas de bestämmelser i lagen som reglerar regeringens redovisningsskyldighet för riksdagen.

I lagens inledande bestämmelse finns ett målsättningsstadgande innebärande att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Bestämmelsen kompletteras av en allmänt hållen bestämmelse i 2 § om att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Det åligger vidare regeringen, som ovan nämnts, att noggrant följa hur statens finanser utvecklas och vid minst två tillfällen under löpande budgetår för riksdagen redovisa prognoser över utfallet och även förklara väsentliga skillnader mellan budgeterat belopp och beräknat utfall (36 §). En motsvarande redovisning och förklaring skall regeringen också lämna senast fyra månader efter budgetåret (37 §). Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag (38 §).

Regeringen är vidare 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 (44 §). Detta sker normalt i den ekonomiska vårpropositionen. Bokföringen i staten skall 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. Några närmare föreskrifter om hur bokföringen skall föras har inte meddelats i lagen. Riksdagen har i stället överlåtit på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om sådana föreskrifter (45 §).

Regeringen är vidare skyldig att varje år genom en särskild skrivelse informera riksdagen om hur man agerar med anledning av Europeiska revisionsrättens rapporter (se prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Överväganden

Frågan om regeringens skyldighet att redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledningen av revisionens iakttagelser berördes över huvud taget inte i lagstiftningsärendet om lagen om statsbudgeten. Det redovisningsförfarande som jag inledningsvis beskrivit hade inte heller stort mer än tagits i bruk när lagen om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. Vad jag nu kan konstatera är att det förfarande för regeringens åtgärdsredovisning med anledningen av revisionens iakttagelser, bedömningar och rekommendationer har funnit sin bestämda form.

I enlighet med vad konstitutionsutskottet och finansutskottet anfört bör regeringen även framdeles redovisa vilka åtgärder den vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser. Regeringen bör därför för riksdagen redovisa eller kommentera vilka åtgärder den har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser vid den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. De principiellt viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisioner bör samlas av Riksrevisionen i en årlig rapport som överlämnas till regeringen och riksdagen. I rapporten redovisas Riksrevisionens övergripande iakttagelser, bedömningar och rekommendationer med anledning av revisionerna. Även Riksrevisionens övergripande iakttagelser m.m. bör omfattas av regeringens redovisning till riksdagen.

Av praktiska skäl bör regeringen som hittills få avgöra om åtgärdsredovisningen skall lämnas i årsredovisningen för staten, i regeringens budgetproposition eller på annat sätt. Även om tyngdpunkten i redovisningen får förutsättas ligga i de nu nämnda handlingarna, bör en sådan redovisning också kunna lämnas i de s.k. resultatredovisningar som regeringen varje år skall lämna till riksdagen (se bet. 2000/01:KU23 s. 23). Den nuvarande tidpunkten för att avlämna årsredovisningen för staten innebär som regel att regeringen har möjlighet att endast redovisa revisionsberättelser med invändningar från den årliga revisionen, men inte närmare kommentera dem i årsredovisningen.

7.3.3 Uppföljningen av revisionsrapporternas genomslag

Min bedömning: Någon särskild föreskrift om att Riksrevisionen genomgående skall följa upp vilket genomslag revisionsrapporterna får behövs inte.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket följer i dag upp vilket genomslag revisionsrapporterna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen får. Det är för revisionen en naturlig handlingsregel som också följer av god revisionssed. Någon särskild föreskrift om att Riksrevisionen genomgående skall följa upp vilket genomslag revisionsrapporterna får behövs därför inte enligt min mening. Uppföljningen av den årliga revisionens genomslag kommer givetvis att ske fortlöpande eftersom det är fråga om en löpande revision som avrapporteras varje år. För effektivitetsrevisionen gäller dock andra förutsättningar och det är inte realistiskt att ställa upp ett motsvarande krav på uppföljning från revisionens sida. Det får i stället överlätas på Riksrevisionen att från fall till fall med utgångspunkt från kriterierna väsentlighet och risk avgöra om uppföljning skall göras eller inte.

7.4 Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering. I 15 § kommittéförordningen sägs att om förslagen i ett betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I 16 § sägs att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

Det ingår i Riksrevisionsutredningens uppdrag att redovisa kostnadsberäkningar för Riksrevisionen (dir. 2001:31). Jag lägger därför inte fram några förslag i den delen. I mina direktiv har inte angivits att några särskilda konsekvensbeskrivningar skall redovisas i betänkandet. Med tanke på uppdragets karaktär – att utforma regelverket till ett av riksdagen fattat principbeslut – framstår detta som naturligt.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

3 kap. 8 §

Annat organ som helt eller delvis utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen kan föreskriva att ett sådan organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen.

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Vad som sägs i första – tredje stycket gäller även direktionen i Riksbanken.
Det gäller också var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.3. Enligt riksdagens beslut skall de tre ledande ämbetsmännen gemensamt eller var för sig kunna väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (se bet. 2000/01:KU8 s. 23, rskr. 2000/01/:116–119). Riksrevisionen, företrädd av de tre riksrevisorerna måste anses vara ett sådant annat organ som avses i paragrafens första stycke. Däremot kan det, även om de väljs av riksdagen, ifrågasättas om de var för sig skall anses utgöra ett sådant annat organ. För att det inte skall föreligga någon oklarhet i detta avseende har i fjärde stycket tagits in en bestämmelse om att paragrafens första stycke gäller även för var och en av riksrevisorerna. Genom det nya tillägget klargörs att riksrevisorerna har befogenhet att var för sig väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. I 9 § lagen med instruktion för Riksrevisionen föreslås en föreskrift om att riksrevisorerna skall samråda med varandra innan någon av dem gör en sådan framställning hos riksdagen.

Styrelsen vid Riksrevisionen måste också vara ett sådant annat organ som avses i första stycket. Att styrelsen har en befogenhet att inom sitt ansvarsområde väcka förslag hos riksdagen i frågor som anges där följer alltså redan av den bestämmelsen. Någon särskild reglering behövs såldes inte.

Tillägsbestämmelse 3.8.3

Riksrevisionen skall för myndigheten göra upp förslag till anslag på statsbudgeten.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.5.3. Att riksdagsförvaltningen skall yttra sig över förslaget framgår av 9 kap. 4 § och i 2 § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Tillägsbestämmelse 3.8.4

Om förslagsrätt för fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och *styrelsen i Riksrevisionen* i annan fråga än som avses i 8 § första stycket föreskrivs särskilt.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.3. Enligt riksdagens beslut skall styrelsen ta ställning till om rapporterna från effektivitetsrevisionerna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till riksdagen (se bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119). Riksdagen kan enligt 3 kap. 8 § andra stycket RO föreskriva att ett sådant organ som avses i 3 kap. 8 § första stycket får väcka förslag hos riksdagen i andra frågor än som rör dess kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Genom tillägsbestämmelsen upplyses om att styrelsen vid Riksrevisionen har en sådan förslagsrätt. Av 11 § lagen med instruktion för Riksrevisionen framgår att styrelsen får göra de framställningar hos riksdagen den finner befogade med anledning av vad som uppmärksammas i riksrevisorernas granskningsärenden, den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten. Denna befogenhet omfattar även framställning om författningsändring med anledning av riksrevisorernas iakttagelser.

Tillägsbestämmelse 4.6.1

Konstitutionsutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,

ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, *ärenden om Riksrevisionen såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse*, övriga ärenden om riksdagen, Riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken *och Riksrevisionen*, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet samt ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 1. Riksdagens styrelse tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Bestämmelserna om val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget samt åtal mot riksrevisor har behandlats i avsnitt 4.3.

Riksdagens beslut innebär att ärenden om val av riksrevisor skall handas av konstitutionsutskottet, KU (bet. 2000/01:KU8 s. 22). Det är då naturligt att ärenden om skiljande av riksrevisor från uppdraget och om åtal också bereds av KU. I övrigt handläggs ärenden om Riksrevisionen av finansutskottet (se kommentaren till tilläggsbestämmelse 4.6.2).

Tillägsbestämmelse 4.6.2

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsmässiga försäkringsväsendet samt *ärenden om Riksrevisionen som inte tillhör konstitutionsutskottets beredning*. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuldräntor m.m. samt 27. Avgifter till Europeiska gemenskaperna tillhör finansutskottets beredning.

Av riksdagens beslut följer att finansutskottet skall ha ansvar för ärenden om statlig revision, med undantag för ärenden om val av riksrevisor och styrelseledamot i Riksrevisionen, skiljande av riksrevisor från hans uppdrag samt åtal mot riksrevisor eller mot

ledamot av styrelsen. Dessa ärenden bereds av KU (se tilläggsbestämmelse 4.6.1 och 9 kap. 8 § RO). Av 18 § andra stycket lagen med instruktion för Riksrevisionen framgår att finansutskottet ansvarar för att revision av Riksrevisionen sker.

Tilläggsbestämmelse 7.2.2

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, talman, vice talmän, kammarsekreterare, riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän, *riksrevisor*er samt val till Statsrådsarvodesnämnden.

Föreskrifter om beredning av val finns i fråga om ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän i tilläggsbestämmelse 8.10.2, i fråga om *riksrevisor* i tilläggsbestämmelse 8.11.1 och i fråga om ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden i tilläggsbestämmelse 8.4.1.

Ändringen i *första och andra stycket* är en följd av att det är konstitutionsutskottet som har i uppgift att bereda ärenden om val av *riksrevisor*er (se tilläggsbestämmelse 4.6.1). Däremot följer valet av ledamöter till Riksrevisionens styrelse huvudregeln. Det valet bereds således av valberedningen.

8 kap 11 §

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från tiden för valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer till dess nytt val har genomförts under sjunde året därefter. En riksrevisor kan inte omväljas.

En av riksrevisorerna skall också svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som skall ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag som kan påverka dennes oberoende.

Första stycket motsvarar i sak vad som föreskrivs i 8 kap. 10 § andra stycket RO såvitt gäller val av JO. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.1.2. För *riksrevisor*er gäller en mandatperiod på sju år och utan möjlighet till omval.

I *andra stycket* anges att riksdagen skall utse en av riksrevisorerna att vid sidan av sitt uppdrag som riksrevisor svara för myndighetens administrativa ledning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2.3.

I *tredje stycket* anges behörighetskraven för en riksrevisor. Utöver denna bestämmelse gäller reglerna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), jämför RÅ83 2:89. Genom att lagen (1994:260) om offentlig anställning inte är tillämplig på riksrevisorerna (se författningskommentaren till den lagen) kommer inte bestämmelsen om bisysslor i 7 § i den lagen att gälla för riksrevisorerna.

Tilläggsbestämmelse 8.11.1

Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet.

Om annat organ än Riksdagens valberedning skall bereda val, skall detta anges i riksdagsordningen eller i annan lag (jfr även ändringen i tilläggsbestämmelserna 4.6.1 och 7.2.2 samt författningskommentar till 9 kap. 8 § RO). Det är bakgrunden till ifrågavarande bestämmelse.

8 kap 12 §

På begäran av konstitutionsutskottet kan riksdagen skilja en riksrevisor från hans uppdrag i sådana fall som avses i 12 kap. 7 § regeringsformen.

Avgår riksrevisor i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

I *första stycket* slås fast att det är på begäran av KU som riksdagen kan skilja en riksrevisor från hans uppdrag. Om en riksrevisor efter det att han valts inte längre uppfyller behörighetskraven blir han därmed inte med automatik obehörig att fullgöra sitt uppdrag. En riksrevisor som inte uppfyller behörighetskraven kan endast skiljas från uppdraget enligt 12 kap. 7 § regeringsformen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.3. I 13 § lagen med instruktion för Riksrevisionen finns bestämmelser om att en riksrevisor är skyldig att anmäla vissa förhållanden som har betydelse för uppdragets utförande.

I *andra stycket* anges att riksrevisor som efterträder riksrevisor som avgått i förtid alltid skall väljas för en ny sjuårsperiod. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.1.2. Vid val av ny riksrevisor efter den som haft det administrativa ledningsansvaret kan en av de redan valda riksrevisorerna utses att inneha detta ansvar.

8 kap 13 §

Vid Riksrevisionen finns en styrelse. Den skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva, som väljs för riksdagens valperiod.

Varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har minst fyra procent av rösterna i hela riket, skall besätta en plats. Därutöver fördelas platserna i styrelsen proportionellt mellan samma partigrupper

Riksdagen väljer bland ledamöterna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordförande och varje vice ordförande väljs för sig.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.4.3. Valbara skall vara riksdagsledamöter och före detta riksdagsledamöter. Första stycket motsvarar med undantag för ledamotsantalet vad som gäller vid val av ledamöter till riksdagens utskott. Riksdagen har också på samma sätt som vid utskottsvalen möjlighet att besluta om ett högre ledamotsantal. Val inom riksdagen bereds och genomförs enligt huvudregeln i 7 kap. 1 och 2 §§ RO, dvs. av riksdagens valberedning. Suppleanter utses med stöd av 7 kap. 8 § RO till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna och vad som är föreskrivet om de ordinarie ledamöterna tillämpas också i fråga om suppleanterna. Någon särskild bestämmelse om hur val av ledamöter och suppleanter till Riksrevisionens styrelse skall beredas behövs därför inte.

Genom bestämmelsen i *andra stycket* tillförsäkras varje riksdagsparti en ordinarie plats i styrelsen. Bestämmelsen har utformats efter förebild av bestämmelserna om val av ledamöter till Riksdagens valberedning. För det fall någon ledamot lämnar sitt uppdrag i förtid och efterträdare skall utses kommer bestämmelserna i 7 kap. 12 § första stycket RO att tillämpas.

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar vad som gäller vid val av ordförande och vice ordförande bland Riksdagens revisorer enligt 8 kap. 11 § andra stycket RO i dess nuvarande lydelse.

Tilläggsbestämmelse 8.13.1

Antalet ledamöter i styrelsen fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen.

Jämför tilläggsbestämmelse 8.11.1.

9 kap. 4 §

Riksdagsförvaltningen skall, såvitt gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den ordning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,
2. göra upp förslag till anslag på statsbudgeten,
3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken,
4. meddela föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

Såvitt gäller förslaget till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen skall riksdagsförvaltningen dock endast yttra sig innan Riksrevisionen beslutar om förslaget.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.3. Av det nya *andra stycket* framgår att Riksrevisionen har undantagits från ordningen att det är riksdagsförvaltningen som upprättar förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter. Riksrevisionen upprättar själv förslag till anslag på statsbudgeten för sin verksamhet, se tilläggsbestämmelse 3.8.3. Riksdagsförvaltningen skall endast yttra sig över förslaget. Att Riksrevisionen själv skall besluta om sitt budgetunderlag framgår av 11 § lagen med instruktion för Riksrevisionen.

9 kap. 8 §

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst får beslutas,

1. åtal mot fullmäktige i Riksbanken eller ledamot av Riksbankens direktion endast av finansutskottet,
2. åtal mot ledamot av riksdagsstyrelsen, av riksdagens valprövningsnämnd, av riksdagens bevärnsnämnd eller av *Riksrevisionens styrelse eller mot riksrevisor*, Riksdagens ombudsman eller kammarsekreterare endast av konstitutionsutskottet.

Vad som sägs i första stycket om åtal mot ledamot av Riksbankens direktion skall inte tillämpas i fråga om brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.3. Beslut om åtal mot riksrevisor skall fattas av KU. Uppgiften att besluta om åtal av ledamot av Riksrevisionens styrelse har i konsekvens med detta också lagts på KU.

Av 10 § lagen (1986:165) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att det är JO som skall väcka och utföra sådant åtal.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft

Riksdagen väljer efter utfärdandet av lagen snarast riksrevisorerna och ledamöterna i styrelsen för Riksrevisionen. I stället för vad som sägs i 8 kap. 11 § skall vid detta val en av riksrevisorerna väljas för sju år, en för fem år och en för tre år.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.1.2 och 4.4.3. Enligt Riksdagens beslut skall den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning kunna genomföras under det första halvåret 2003. Detta förutsätter att val av riksrevisorerna kan ske tidigare. Formellt kan ett sådant val ske först sedan den nya riksdagen samlats efter 2002 års riksdagsval och beslutat om de ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen som är nödvändiga för bildandet av Riksrevisionen. I övergångsregler har därför tagits in bestämmelser om att riksdagen snarast efter ikraftträdandet väljer tre riksrevisorerna och att en av dem väljs för sju år, en för fem år och en för tre år.

8.2 Förslaget till lag om revision av statlig verksamhet m.m.

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.

Enligt riksdagens beslut skall det framgå av revisionslagen att Riksrevisionen ansvarar för den statliga revisionen i riket och att den är en myndighet under riksdagen, se förs. 1999/2000:RS1 s. 40, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119. Detta kommer till uttryck i paragrafens *första stycke*.

Andra stycket följer av riksdagens beslut, se förs. 1999/2000:RS1 s. 40 och 43, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119.

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.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.1–5. Enligt riksdagens beslut skall i lagen uttalas att Riksrevisionen reviderar regering och förvaltning. Vidare skall i lagen slås fast att Riksrevisionen reviderar den statliga verksamheten och att granskningen också omfattar 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, se förs. 1999/2000:RS1 s. 40, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119. 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).

Punkterna 1 och 2 i första stycket följer av riksdagens beslut och motsvarar också i sak 2 § första stycket i den nu gällande lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. 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 Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning bedriver nämns särskilt beror på av dessa inte är myndigheter. Verksamheten är dock statlig.

Punkten 3 följer av riksdagens beslut och motsvarar dels 2 § första stycket i nuvarande lagen 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) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. I stiftelselagen (1994:1220) används inte som i den överförda bestämmelsen uttrycket

bestämmande inflytande m.m. för att definiera statliga stiftelser. Enligt stiftelselagen är en stiftelse statlig om den har bildats av eller tillsammans med staten eller om den förvaltas av en statlig myndighet (se 9 kap. 10 §). I sådana stiftelser får staten anses ha ett bestämmande inflytande.

I lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser nämns särskilt de båda stiftelserna Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping med tillhörande dotterbolag. De båda stiftelsehögskolornas konstruktion ansågs vara av särskilt slag. Det ansågs därför att de borde nämnas särskilt i lagen (prop. 1994/95:150 bilaga 1 s. 98, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). Regeringen måste dock anses ha ett sådant bestämmande inflytande över stiftelsernas verksamhet som anges i 3 (jfr 6 kap. 4 a § och 9 kap. 10 § stiftelselagen) De båda stiftelsehögskolorna behöver därmed inte tas upp särskilt.

Punkten 4 motsvarar nuvarande 2 § andra stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer.

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.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5. Enligt riksdagens beslut skall årsredovisningen för staten granskas av Riksrevisionen genom revision och med avgivande av revisionsberättelse, se förs. 1999/2000:RS1 s. 40 och 41, bet. 2000/01:KU8 s. 21–23, rskr. 2000/01:116–119. Detta kommer till uttryck i *första stycket första punkten*. 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. Enligt 38 § skall regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetårets utgång, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Vidare är regeringen enligt 44 § redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § RF står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten

omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga förpliktelser.

Andra, tredje och fjärde punkterna överensstämmer med nuvarande föreskrifter om granskning i 1 § lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet, 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer och 2 § 4 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket (punkten 2), 2 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och 2 § tredje stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer (punkten 3), samt i 2 § tredje stycket i den nyss nämnda instruktionen (punkten 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.

De förordningar, föreskrifter och allmänna råd som gäller för myndigheter under regeringen har genom 36 § i riksdagsförvaltningens föreskrifter om arbetsordning för riksdagsförvaltningen (RFS 2001:2) gjorts tillämpliga – med några undantag – även för riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. För riksdagens förvaltning och myndigheter gäller således en motsvarande redovisnings- och bokföringskyldighet som för myndigheterna under regeringen.

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

I *andra stycket* föreskrivs att, för det fall delårsrapport lämnas, granskningen även skall omfatta rapporten med undantag för prognoser. En motsvarande bestämmelse gäller i dag för Riksrevisionsverkets granskning enligt 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 pågående budgetår. En sådan delårsrapport skall bestå

av resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, samt prognos för det pågående räkenskapsåret över utfallet på anslag, inkomstitlar 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. Begreppet sammanställd redovisning torde syfta på vad som vanligtvis avses med koncernredovisning. Begreppet förekommer i övrigt inte i regler för statlig redovisning. Av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag framgår emellertid att årsredovisning och delårsrapport i förekommande fall skall lämnas även för koncernen. Någon särskild bestämmelse om att den sammanställda redovisningen i förekommande fall skall granskas i samband med granskningen av årsredovisningen behöver därför inte tas med i bestämmelsen. En sådan granskning skall ändå göras av Riksrevisionen i samband med granskningen av ”koncernredovisningen”.

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

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.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5. Av *första meningen* följer att Riksrevisionen får utse revisorer i statliga aktiebolag och stiftelser. En motsvarande bestämmelse finns i 4 § 2 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. 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 även lagen (1995:528) om revisorer). Kompetenskraven för företagsrevisionen 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 denna bestämmelse. I både aktiebolagslagen och stiftelselagen föreslås dock bestämmelser om en särskild uppgiftsskyldighet för revisorer i statliga aktiebolag och statliga stiftelser gentemot Riksrevisionen, se författningskommentaren till förslagen om ändring i aktiebolagslagen och stiftelselagen.

Av *andra meningen* följer att auktoriserade och godkända revisorer som är anställda vid Riksrevisionen får utses. En motsvarande bestämmelse finns i 4 § 2 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Av 17 § första stycket lagen om revisorer, som gäller för den som är auktoriserad eller godkänd revisor, följer att han eller hon inte får vara anställd hos någon annan än en auktoriserad eller godkänd revisor eller hos ett revisionsbolag som leds av auktoriserad eller godkänd revisor. 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 17 § andra stycket lagen om revisorer. Bestämmelsen innebär att även auktoriserade och godkända revisorer får vara anställda hos Riksrevisionen. Detta får till följd att dessa revisorer inte behöver ansöka om dispens hos Revisorsnämnden (jfr 17 § andra stycket lagen om revisorer).

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

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).

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.

I *första stycket första meningen* anges vilken inriktning effektivitetsrevisionen skall ha av de verksamheter m.m. som anges i 2 §. Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 3 § första stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Enligt dessa föreskrifter skall

huvudintresset för granskningen även knyts till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Vidare föreskrivs att revisorerna framför allt skall beakta frågor av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Sistnämnda föreskrifter i denna paragraf i instruktionen om vad granskningen skall inriktas på har inte ansetts nödvändiga att föra över som handlingsregler för Riksrevisionens granskning, särskilt mot bakgrund av att motsvarande föreskrifter inte finns för Riksrevisionsverkets effektivitetsrevision, se 2 § 2 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

Bestämmelsen i *andra meningen* motsvarar 4 § andra stycket lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Paragrafen innehåller även föreskrifter om vad revisorerna skall uttala sig om och verka för. Enligt dessa föreskrifter skall revisorerna 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. Vidare skall revisorerna fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera den statliga förvaltningen. Dessa föreskrifter har inte ansetts nödvändiga att föra över utan får anses innefattas i den generella regeln om syftet med granskningen.

I *andra stycket* anges att resultatet av granskningen skall redovisas i en särskild granskningsrapport. Bestämmelsen följer av riksdagens beslut, se förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119. Det överensstämmer med det rapporteringsförfarande som i dag tillämpas av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket vid effektivitetsrevision, se bl.a. 7 § förordningen (1998:418) 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 fruktbar 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 § Den granskning som avses i 3 § skall ske i enlighet med god revisionsred 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

I *första stycket* sägs hur granskningen av årsredovisningen för staten och för övriga myndigheter och organ som anges i 3 § skall genomföras. Begreppet *god revisionssed* i statlig revision motsvarar i stort sett begreppets innebörd för privat revision. Revisorsorganisationerna FAR och Svenska Revisorssamfundet SRS utfärdar rekommendationer avseende innehållet i god revisionssed. Även Revisorsnämndens uttalanden i bl.a. tillsynsärenden anses vara vägledande. I det enskilda fallet avgör i sista hand domstol vad som är god revisionssed. Att granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed 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 (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer, 2 § lagen om revision av Regeringskansliet och 2 § 4 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. Granskningen av Regeringskansliet omfattar inte enligt dessa bestämmelser ledningens förvaltning. Ett motsvarande undantag för Regeringskansliet har därför tagits med i den föreslagna bestämmelsen.

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. Mot denna bakgrund skall inte heller granskningen av årsredovisningen för staten omfatta ledningens förvaltning.

Årsredovisningen för staten kan dock innehålla annan information än som följer av 38 § lagen om statsbudgeten som regeringen bedömer det som lämpligt 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 således inte bli föremål för Riksrevisionens granskning. För att undanröja eventuella oklarheter är det lämpligt att detta förhållande också anges i revisionsberättelsen.

Enligt nuvarande lydelse av 2 § 4 förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket skall en bedömning också ske av om ledningens förvaltning inte bara följer tillämpliga föreskrifter utan också särskilda regeringsbeslut. En sådan prövning skall även Riksrevisionen göra. Det finns emellertid inget skäl för att i den föreslagna bestämmelsen särskilt nämna regeringens beslut. 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.

I *andra stycket* anges att granskningen efter varje räkenskapsår alltid – vilket förfarande också tillämpas i dag av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket – skall avslutas med en revisionsberättelse, se t.ex. 5 § förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Något sådant obligatoriskt krav på rapportering för varje granskningsärende har inte föreskrivits för effektivitetsrevisionen (se kommentaren till 5 §).

I *tredje stycket* finns föreskrifter om vad revisionsberättelsen för Riksbanken skall innehålla. Föreskrifterna motsvarar i sak nu gällande lydelse av 3 § lagen (1988:46) 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.

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.

Första stycket motiveras av att jämte upplysningsskyldigheten är det för en effektiv granskning grundläggande att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sin granskning, se motsvarande bestämmelser om biträde i 10 kap. 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) och 18 kap. 24 § lagen (1962:381) om

allmän försäkring. Uppgifts- och upplysningsskyldigheten motsvarar i huvudsak vad som föreskrivs i 2 och 3 §§ lagen om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. och lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

Bestämmelsen innebär dock 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. I aktiebolagslagen och stiftelselagen (1994:1220) har vidare föreslagits en särskild uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionen för revisorer. En förutsättning för rätt till biträde och uppgifter och upplysningar av någon enligt detta stycke är att denne är föremål för granskning enligt denna lag.

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. 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. Bestämmelsen måste vidare anses vara 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 (1988:204).

Andra stycket motsvarar i sak 8 § förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Enligt bestämmelsen har Riksrevisionen rätt att få uppgifter och upplysningar av en statlig myndighet även om myndigheten inte är föremål för granskning enligt denna lag. I 1 § lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. finns en motsvarande skyldighet för statliga myndigheter gentemot Riksdagens revisorer. Enligt denna bestämmelse skall statliga myndigheter på begäran tillhandahålla Riksdagens revisorer de allmänna handlingar, uppgifter och yttranden som revisorerna anser sig behöva för sin granskning. Bestämmelsen har tolkats så att uppgiftsskyldighet följer oavsett om

myndigheten i fråga själv är eller kan vara föremål för revisorernas granskning.

Bestämmelsen i 3 § andra stycket i den nyss nämnda lagen om att uppgiftsskyldigheten inte gäller en utländsk institution eller sammanlutning som tagit emot bistånd för internationellt ändamål fyller inte någon funktion. Någon sådan uppgiftsskyldighet gäller inte och har därför inte förts över till denna lag.

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.

Enligt paragrafen 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 3 § lagen om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. Landsting har lagts till.

Internrevision

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

Av bestämmelsen framgår att Riksrevisionen får anlita anställda hos den myndighet som granskas. Det innebär inte något undantag från huvudregeln i 1 § att revisionen skall bedriva oberoende i förhållande till den som granskas. Bestämmelsen klargör endast att Riksrevisionen i detta fall inom ramen för god revisions sed 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).

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3. Bestämmelsen motsvarar i sak vad som gäller enligt 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. 1988 års

lag gäller Riksdagens förvaltning, JO, Riksbanken samt Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (lagen föreslås upphävas). 1995 års 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. Internrevisionen är styrelsens eller myndighetschefens instrument för att värdera den interna kontrollen och styrningens effektivitet, ändamålsenlighet och säkerhet. Den interna kontrollen är även föremål för den granskning som Riksrevisionen skall göra. Det föreskrivna samrådet ger Riksrevisionen underlag för bedömning av i vilken utsträckning Riksrevisionen kan förlita sig på arbete utfört av internrevisionen. Det kan också med den revisionserfarenhet som Riksrevisionen har av myndigheten bidra till ett för myndighetsledningen effektivare utnyttjande av internrevisionen.

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.

Bestämmelsen i *första mening* följer av riksdagens beslut (se förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 23, rskr. 2000/01:116–119). Vid vilken tidpunkt revisionsrapporterna från effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen kan av naturliga skäl inte anges i bestämmelsen. Enligt riksdagens beslut skall rapporterna undertecknas av ansvariga revisorer inom Riksrevisionen – en riksrevisor eller annan tjänsteman – och genast därefter på Riksrevisionens vägnar lämnas till regeringen. Genom denna åtgärd ges revisionsrapporten offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet och blir allmän handling. Huruvida Riksrevisionen skall lämna granskningsrapporterna till riksdagen avgörs därefter av Riksrevisionen genom dess styrelse, se 11 § 1 lagen med instruktion för Riksrevisionen.

Samma förfarande skall också enligt *andra meningen* tillämpas på granskningsrapporter som avser riksdagens förvaltning och myndigheter, dock med den skillnaden att rapporterna då skall lämnas till riksdagsförvaltningen. Styrelsen tar sedan ställning till om en sådan rapport skall föranleda förslag eller redogörelse till riksdagen, se 11 § 1 lagen med instruktion för Riksrevisionen.

Det får förutsättas att resultatet av granskningarna också lämnas till den myndighet som berörs eller den myndighet som ansvarar för den

granskande verksamheten (jfr 7 § första stycket förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

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.

Bestämmelsen i *första stycket första meningen* följer vad gäller rapporteringen till regeringen av riksdagens beslut (se förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 23, rskr. 2000/01:116–119) med undantag för föreskriften om att även resultatet av granskningen av myndigheternas delårsrapporter skall rapporteras till regeringen. Så sker i dag vid Riksrevisionsverkets granskning av myndigheternas delårsrapporter. Enligt riksdagens beslut skall revisionsberättelserna undertecknas av ansvarig revisor för Riksrevisionen – riksrevisor eller annan tjänsteman – och därefter på Riksrevisionens vägnar genast lämnas till regeringen.

I *första stycket andra meningen* regleras rapporteringen från 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. Genom de föreslagna bestämmelserna blir regleringen av rapporteringen enhetlig för myndigheterna under riksdagen. Bestämmelsen innefattar således de myndigheter m.m. som omfattas av den nu gällande lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 5 § 1 och 3 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. Det får förutsättas att revisionsberättelse och revisorsintyg även lämnas till den granskade myndigheten (jfr 6 § förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket).

Bestämmelser om avgivande av revisionsberättelse över årsredovisningen för staten finns i 15 §.

Det får förutsättas att berört fackutskott i riksdagen också får del av revisionsberättelserna. Någon författningsreglering av detta anses inte nödvändig.

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.

Paragrafen följer av riksdagens beslut, se förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119. I förslaget och betänkandet nämns endast iakttagelserna från granskningen av myndigheternas årsredovisningar. Den årliga rapport som Riksrevisionsverket i dag lämnar innehåller dock sammanställningar över både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Bestämmelsen har därför utformats så att den avser båda slagen av granskningar. 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.

Enligt riksdagens beslut skall den årliga rapporten efter det att den beslutats genast lämnas till regeringen och därefter redovisas för styrelsen i Riksrevisionen. Styrelsen skall sedan lämna den till riksdagen (se 5 och 11 §§ lagen med instruktion för Riksrevisionen).

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

Paragrafen följer av riksdagens beslut, se förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119. Enligt riksdagens beslut skall Riksrevisionen genom den riksrevisor som ansvarar för revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten, lämna berättelsen till regeringen. Enligt samma beslut skall Riksrevisionen genom styrelsen lämna revisionsberättelsen till riksdagen. Det senare följer av styrelsens befogenhet att med anledning av revisorernas iakttagelser, bedömningar och förslag att lämna redogörelser och förslag till riksdagen, se 11 § 1 lagen med instruktion för Riksrevisionen. Av nu angivna förhållanden har det också ansetts lämpligt att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten lämnas direkt till riksdagen och inte till finansutskottet. Revisionsberättelsen skall vidare lämnas till riksdagen oavsett om styrelsen gör någon framställning till riksdagen med anledning av revisionsberättelsen.

8.3 Förslaget till lag med instruktion för Riksrevisionen

Inledande bestämmelser

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

Riksrevisionens uppgifter framgår av lagen (0000:00) om revision av statlig verksamhet m.m.

Första stycket innehåller en hänvisning till vad som föreskrivs i regeringsformen. Riksrevisionens uppgifter framgår av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. och denna instruktion. Det framgår av hänvisningen i *andra stycket*. Utöver dessa bestämmelser finns det bestämmelser om uppgifter för Riksrevisionen i andra lagar. I den mån inte annat föreskrivs skall bestämmelserna i denna instruktion tillämpas även på dessa uppgifter.

2 § Riksrevisionen leds av tre riksrevisorerna som väljs av riksdagen. En av riksrevisorerna svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.

Vid Riksrevisionen finns också en styrelse.

I 8 kap. 11 och 13 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorerna och styrelse.

I bestämmelsen anges att Riksrevisionen leds av de tre riksrevisorerna och att vissa av ledningsuppgifterna kan tillkomma en av dem. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2. och 4.5.

3 § Vid Riksrevisionen finns ett vetenskapligt råd.

Enligt riksdagens beslut skall ett vetenskapligt råd inrättas och knytas till myndigheten med uppgift att bidra med råd om metoder och metodutveckling (se bet. 2000/01:KU8 s. 20 och 23, rskr. 2000/01:116–119). Riksrevisorerna bestämmer om rådets verksamhet.

Riksrevisorerna

4 § Riksrevisorerna beslutar gemensamt om granskningsplan samt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. De beslutar vidare gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.2. Paragrafen följer av riksdagens beslut, se bet. 2000/01:KU8 s. 22 och 23 och rskr. 2000/01:116–119. Huvudregeln är att riksrevisorerna beslutar gemensamt i alla frågor som omfattas denna bestämmelse, om inte annat särskilt föreskrivs. Val av granskningsobjekt, val av granskning-metod och revisionens slutsatser skall inte omfattas inte av bestämmelsen, se kommentaren till 6 §.

5 § Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. Den årliga rapporten beslutas av riksrevisorerna gemensamt.

Paragrafen följer av riksdagens beslut, förs. 1999/2000:RS1 s. 41, bet. 2000/01:KU8 s. 23, rskr. 2000/01:116–119. Bestämmelsen innebär att de tre ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan (dvs. val av granskningsobjekt) inom sitt gransknings-område, samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både effektivtetsrevisionen och den årliga revisionen Detta framgår av *första meningen*. Bestämmelsen i *andra meningen* avviker från huvudprincipen om att riksrevisorerna beslutar var för sig om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både effektivtetsrevisionen och den årliga revisionen. Det är naturligt att detta är ett gemensamt dokument från riksrevisorerna. Inget hindrar att riksrevisorerna har egna avsnitt inom ramen för den gemensamma rapporten.

6 § Genom arbetsordning eller särskilda beslut får föreskrivas att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av riksrevisorerna gemensamt får avgöras av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av annan tjänsteman vid myndigheten.

Genom arbetsordning eller särskilda beslut får riksrevisorerna uppdra åt tjänsteman vid Riksrevisionen att avgöra granskningsärenden.

Bestämmelsen i *första stycket* har behandlats i avsnitt 4.2.3. Bestämmelsen i *andra stycket* följer av riksdagens beslut, förs. 1999/2000:RS1 s.41, bet. 2000/01:KU8 s. 23, rskr. 2000/01:116–119

7 §. Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av Riksrevisionen. Som riksrevisorer-

nas mening gäller den som biträds av majoriteten eller, vid lika röstetal, av ordföranden.

Endast en riksrevisor har rätt att få avvikande mening antecknad.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2.3. För beslut fordras som huvudregel att samtliga riksrevisorer är närvarande, se dock 8 §.

I *första stycket* har tagit in en bestämmelse om beslutsordning eftersom förvaltningslagens (1986:232) omröstningsregler inte avses gälla.

Av *andra stycket* följer att föredraganden inte har rätt att få avvikande mening antecknad, jämför 19 § förvaltningslagen.

8 § Om särskilda skäl föreligger får beslut fattas även om endast två av riksrevisorerna är närvarande. Om den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen är frånvarande är den som varit riksrevisor längst tid, eller om båda har varit riksrevisorer lika lång tid, den som är äldst, ordförande.

Ett ärende får avgöras av endast en riksrevisor, om det är så brådskande att ett beslut inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas.

Första stycket avser situationer där det står klart att en riksrevisor inte kommer att kunna tjänstgöra under en längre tid på grund av t.ex. sjukdom eller av någon annan motsvarande anledning. *Andra stycket* avser akuta situationer när beslut i ett visst ärende inte kan avvaktas och bara en av riksrevisorerna är närvarande.

9 § Av 3 kap. 8 § tredje stycket riksdagsordningen framgår att riksrevisorerna gemensamt eller var för sig får väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal och verksamhetsformer.

En riksrevisor får väcka förslag enligt första stycket först efter samråd med övriga riksrevisorer.

Bestämmelserna har behandlats i författningskommentaren till 3 kap. 8 § förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen. Innan en revisor väcker förslag skall han samråda med de övriga.

Styrelsen

10 § Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet. Riksrevisorerna skall för styrelsen redovisa hur granskningsplanerna följs och hur arbetet bedrivs i de principiellt viktigaste granskningarna. Den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall också redovisas för styrelsen.

Bestämmelsen följer av riksdagens beslut, förs. 1999/2000:RS1 s.40 och 41, bet. 2000/01:KU8 s. 22 och 23, rskr. 2000/01:116–119.

11 § Styrelsen beslutar om

1. förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen, den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten,

2. yttranden till riksrevisorerna över granskningsplan, samt

3. årsredovisning, delårsrapport och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen.

Innan styrelsen beslutar om förslag till anslag på statsbudgeten skall riksdagsförvaltningen yttra sig över förslaget.

Bestämmelsen i *första stycket* har behandlas i avsnitt 4.5.3 och följer av riksdagens beslut. Enskilda revisionsberättelser från den årliga revisionen skall enligt riksdagens beslut inte omfattas såvida de inte redovisas i den årliga rapporten (förs. 1999/2000:RS1 s. 37, bet. 2000/01:KU8 s.22, rskr. 2000/01:116–119).

Av *andra stycket* följer att yttrande skall inhämtas från riksdagsförvaltningen innan styrelsen beslutat om förslaget, se tilläggsbestämelse 3.8.3 och 9 kap. 4 § andra stycket RO samt 2 § lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen.

12 § Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande.

Bestämmelsen är en beslutsregel för styrelsen. Därutöver gäller reglerna om omröstning och avvikande mening i 18 och 19 §§ förvaltningslagen (1986:223). En ledamot av styrelsen kan med stöd av 19 § förvaltningslagen foga reservationer till styrelsen förslag och redogörelser och anteckna avvikande mening till styrelsen yttrande över förslaget till granskningsplan (bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr 2000/01:116–119. Någon särskild reglering behövs således inte.

Anmälningsskyldighet

13 § En riksrevisor skall till riksdagen skriftligen anmäla följande förhållanden

1. innehav av aktier i ett aktiebolag som avses i 2 § 3 lagen (0000:00) om revision av statlig verksamhet m.m.,

2. avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som utgår under tid som omfattas av uppdraget i Riksrevisionen,

3. avlönad anställning som inte är av endast tillfällig karaktär,
4. inkomstbringande självständig verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksrevisor,
5. uppdrag hos en kommun eller ett landsting, om uppdraget inte är av endast tillfällig karaktär, samt
6. annan anställning, uppdrag eller annat ägande som kan antas påverka uppdragets utförande.

Paragrafen har utformats efter förebild av bestämmelserna i 4 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och 10 § lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

Av punkten 6 följer att riksrevisorn är skyldig att, förutom vad gäller de särskilt under punkterna 1–5 angivna förhållandena, anmäla alla anställningar, uppdrag eller innehav som kan anses påverka uppdragets utförande. Ett sådant uppdrag är exempelvis uppdrag hos enskild mottagare av statlig stöd, om mottagaren kan bli föremål för granskning enligt 2 § 4 lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Redan av behörighetsregeln i 8 kap. 11 § tredje stycket RO följer dock att en riksrevisor inte får ha vissa uppdrag. Den som innehar exempelvis styrelseuppdrag i en myndighet eller i ett aktiebolag eller stiftelse som avses i 2 § 3 lagen om revision av statlig verksamhet m.m. är inte behörig att vara riksrevisor på grund av att ett sådant uppdrag både faktiskt och synbart kan påverka hans eller hennes oberoende.

Om riksdagen finner att en riksrevisor på grund av något sådant förhållande som avses i bestämmelsen inte längre uppfyller de i 8 kap. 11 § tredje stycket RO uppställda behörighetskraven kan riksdagen skilja riksrevisorn från dennes uppdrag med stöd av 12 kap. 7 § regeringsformen och 8 kap. 12 § första stycket RO.

Personalansvarsnämnd

14 § Vid Riksrevisionen skall det finnas en personalansvarsnämnd med den riksrevisor som har det administrativa ledningsansvaret som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser. Följande frågor skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

15 § Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande.

I 14 och 15 §§ regleras vissa anställningsfrågor för personalen vid Riksrevisionen. Det kan inte anses lämpligt att dessa frågor skall prövas av personalansvarsnämnden vid riksdagens förvaltning. Motsvarande bestämmelser finns i 23 och 24 §§ lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 9 kap. 6 § lagen om Sveriges riksbank samt 19 och 20 §§ verksförordningen. De nämnda bestämmelserna i verksförordningen tillämpas på Riksrevisionsverket.

I 22 § hänvisas beträffande överklagande av Riksrevisionens beslut till lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Den lagen har genom en ändring i 1 § gjorts tillämplig även vid överklagande av Riksrevisionens beslut. En förutsättning för att ett beslut som gäller anställning hos Riksrevisionen skall få överklagas är dock, om det inte gäller tjänstetillsättning (2 § 1), att det gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning också föreskrivs att beslutet i fråga får överklagas (2 § 2). Någon sådan föreskrift har inte föreslagits för personalansvarsnämnden vid Riksrevisionen. Det innebär att den som är missnöjd med personalansvarsnämndens beslut i stället får väcka talan vid Arbetsdomstolen eller vid tingsrätt enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister.

Ersättningar

16 § Föreskrifter om arvoden till ledamöterna och suppleanterna i styrelsen finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna och suppleanterna företar för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning skall ledamöternas och suppleanternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Paragrafen motsvarar 19 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Bestämmelsen innebär att det är riksdagsförvaltningen som beslutar om ekonomiska förmåner för ledamöterna i styrelsen vid Riksrevisionen. Ett sådant beslut får överklagas till riksdagens besvärsnämnd enligt 5 § och 7 § andra stycket lagen om överklagande

av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Övriga bestämmelser

17 § Riksrevisionen svarar för att intern revision sker av myndigheten.

Bestämmelsen motsvarar 1 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. Det får förutsättas att internrevisionen hos Riksrevisionen utan särskild författningsföreskrift kommer att inriktas på att bedöma om redovisningen är rättvisande och i enlighet med god redovisningssed. Med tillämpning av 2 § 2 lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen får riksdagsförvaltningen meddela redovisningsföreskrifter för Riksrevisionen.

18 § Varje år senast den 22 februari skall Riksrevisionen till riksdagen avge årsredovisning för det senaste budgetåret.

Riksdagens finansutskott svarar för att revision sker av Riksrevisionen.

Bestämmelsen i *första stycket* överensstämmer med undantag för tidpunkten med 16 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Tidpunkten motsvarar vad som föreskrivs om årsredovisningens avlämnande i 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Andra stycket motsvarar 2 § andra stycket lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. Se även författningskommentaren till tilläggsbestämmelse 4.6.2 RO.

19 § Riksrevisionen skall planera för sin verksamhet under kris- och krigsförhållanden.

En motsvarande bestämmelse finns i dag för Riksrevisionsverket i 2 § 7 förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

20 § Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

Enligt riksdagens beslut skall det i lag sägas att revisionsmyndigheten företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang, se förs. 1999/2000:RS1 s. 40, bet. 2000/01:KU8 s. 22, rskr. 2000/01:116–119.

21 § Riksrevisionen får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.6.

Överklagande

22 § Om överklagande av Riksrevisionens beslut föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Paragrafen motsvarar nuvarande 20 § lagen med instruktion för Riksdagens revisorer. Den innehåller en hänvisning till lagen.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

18 kap. 24, 25 och 27 §§

I bestämmelserna har Riksrevisionsverket bytts ut mot Riksrevisionen. Ändringarna är föranledda av att Riksrevisionen övertar Riksrevisionsverkets granskning av de allmänna försäkringskassorna.

18 kap. 28 §

Ändringarna i *första och andra stycket* är föranledda av att Riksrevisionen övertar Riksrevisionsverkets granskning av de allmänna försäkringskassorna.

I *fjärde stycket* har det normgivningsbemyndigande som finns i dag ersatts av en hänvisning till 6–7 §§ lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksrevisionsverket när verket läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

8.5 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1974:585) om skyldighet att

tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

Lagen har upphävts. En bestämmelse motsvarande uppgiftsskyldigheten i lagen har förts in i 8 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

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

10 kap. 42 §

I paragrafen har införts ett nytt *fjärde stycke*. I det regleras revisorns skyldighet att lämna upplysningar till Riksrevisionen. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.3. En motsvarande ändring har införts i 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220).

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

8 kap. 28 §

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 (se avsnitt 3.6.3).

Riksrevisionen, skall överta Riksrevisionsverkets uppgifter såvitt gäller sådana ärenden, se 2 § 4 lagen om revision av statlig verksamhet m.m. 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 §

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 enskilda 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, kan komma att gälla hos Riksrevisionsverket (se avsnitt 3.6.3).

16 kap. 1 §

I paragrafen har bestämmelsen i 8 kap. 28 § första stycket 2 lagts till i uppräkningsdelen av de bestämmelser där meddelarfrihet inte gäller. Tillägget innebär att meddelarfrihet inte gäller för uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden 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.

8.8 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

3 §

Ändringen i *femte stycket* är föranledd av att Riksrevisionen övertar Riksrevisionsverkets uppgifter att ur effektivitetssynpunkt granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av den allmänna försäkringskassan eller länsarbetsnämnden.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksrevisionsverket när verket läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

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

12 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts i *andra stycket*. Där har bestämmelser om internrevisionen för Riksdagens ombudsmän införts motsvarande de som i dag finns i 6 § lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. I *tredje stycket* har tagits in en hänvisning till 11 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Samrådet motsvarar det som i dag gäller enligt 7 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. i förhållande till Riksdagens revisorer.

8.10 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer

Lagen har upphävts med anledning av att Riksrevisionen ersätter Riksdagens revisorer. I lagen om revision av statlig verksamhet m.m. har införts bestämmelser som i sak motsvarar de i 1 §, 2 § första, andra och tredje styckena samt 3 §. Skälet till att bestämmelsen i 2 § fjärde stycket upphävs har behandlats i avsnitt 5.2.5. Bestämmelsen i 2 § femte stycket har ansetts överflödig. I 16 och 22 §§ lagen med instruktion för Riksrevisionen har införts bestämmelser om ersättning respektive överklagande av beslut som motsvarar de i 19 och 20 §§. Övriga bestämmelser i den upphävda lagen har blivit inaktuella med anledning av att Riksdagens revisorer ersätts av Riksrevisionen.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksdagens revisorer när myndigheten läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

8.11 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser

Lagen har upphävts. Bestämmelsen i 1 § har förts in i 2 § 3 lagen om revision av statlig verksamhet m.m. och bestämmelsen i 2 § har förts in i 8 § samma lag.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksrevisionsverket när verket läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

8.12 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

Lagen har upphävts. Bestämmelser om att riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän respektive Riksbanken svarar för sin internrevision finns redan i 8 § lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen, 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive i 9 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank. En motsvarande bestämmelse har förts in i 17 § lagen med instruktion för Riksrevisionen. Såvitt gäller Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond torde bestämmelser kunna tas in i stadgarna.

Bestämmelser motsvarande de i 2 § första stycket och 3 § har förts in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. En bestämmelse motsvarande den i 2 § andra stycket har förts in i 18 § andra stycket lagen med instruktion för Riksrevisionen.

Bestämmelsen i 4 § om i vilka författningar det finns bestämmelser om internrevision för Riksbanken, Riksdagens revisorer, Riksdagens ombudsmän respektive Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har, med hänsyn till att övriga bestämmelser i lagen upphävs, blivit onödig.

Bestämmelserna i 5 och 8 §§ är upphävda sedan den 1 januari 2000 (SFS 1999:203).

Bestämmelser om internrevision och fastställande av revisionsplan motsvarande de i 6 och 7 §§ har förts in i 8 § lagen om instruktion för

riksdagsförvaltningen, 12 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive 9 kap. 2 a § lagen om Sveriges riksbank. En formell skyldighet att samråda med Riksrevisionen motsvarande den som gäller enligt 7 § gentemot Riksdagens revisorer har införts i 11 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Även i detta fall gäller att motsvarande bestämmelser såvitt gäller Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond bör kunna tas in i stadgarna.

I 9 § finns i dag en skyldighet för revisionsansvariga vid riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken samt vid Stiftelsen Riksbanken Jubileumsfond att, när anledning därtill föreligger, omedelbart och direkt till Riksdagens revisorer anmäla förhållanden som framkommit vid eller har samband med internrevisionen. En sådan anmälningsskyldighet finns inte för myndigheter under regeringen gentemot Riksrevisionsverket. Det har därför inte ansetts behövt att införa en sådan anmälningsskyldighet för vissa myndigheter gentemot Riksrevisionen.

8.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

9 kap. 2 §

I *andra stycket* har hänvisningen till lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. tagits bort eftersom den lagen har upphävts. Se vidare kommentaren till upphävandet av den lagen.

9 kap. 2 a §

Paragrafen är ny. I den har de nuvarande bestämmelserna i 6 och 7 §§ lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. förts in såvitt gäller internrevision vid Riksbanken och Riksbankens fastställande av revisionsplan. Det är direktionen för Riksbanken som leder den revisionen. Bestämmelserna har förts in i en helt ny paragraf eftersom den bestämmelse i lagen om Sveriges riksbank där internrevision regleras, dvs. 9 kap. 2 §, endast tar sikte på den revision som riksbanksfullmäktige leder och som är begränsad till att avse direktionens verksamhet. I paragrafen har tagits in en hänvisning till 11 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Samrådet motsvarar det som i dag gäller enligt 7 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

10 kap. 2 och 3 §§

Ändringarna är föranledda av att Riksrevisionen övertar Riksdagens revisorers granskning av Riksbanken.

8.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ**1 §**

I *punkten 3* har Riksdagens revisorer bytts ut mot styrelsen för Riksrevisionen. Fastställande av arvoden för styrelseledamöterna ingår inte i utredningens uppdrag. Bestämmelsen får kompletteras med dessa uppgifter under den fortsatta beredningen.

3 §

I *andra strecksatsen* i paragrafen har hänvisningen till lagen med instruktion för Riksdagens revisorer ersatts av en hänvisning till lagen med instruktion för Riksrevisionen. En bestämmelse om ersättning för inrikes resor finns införd i 16 § i den lagen.

8.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter**1 §**

Ändringen i d) är föranledd av att Riksdagens revisorer ersätts av Riksrevisionen. Härigenom kommer lagens bestämmelser om överklagande av administrativa beslut att gälla för Riksrevisionen. En hänvisning till lagen finns i 22 § lagen med instruktion för Riksrevisionen.

Vilka beslut i personalärenden som får överklagas regleras i 2 och 3 §§. Av 2 § 1 följer att beslut av Riksrevisionen rörande tjänstetillsättning får överklagas om saken inte enbart avser tvist om kollektivavtal. Av 2 § 2 följer att andra beslut i personalärenden får överklagas om det gäller en fråga som är reglerad i lag eller i annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas. Någon sådan föreskrift har inte införts såvitt gäller beslut i personalärenden hos Riksrevisionen, jämför kommentaren till 14 § (personalansvarsnämnden) lagen med instruktion för Riksrevisionen. I de fall det inte finns någon föreskrift om överklagande kan reglerna om domstolsprövning av arbetstvister i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister komma att bli tillämpliga, jämför 2 § tredje stycket i den lagen. Beslut om tillsättning av vissa högre tjänster är undantagna från överklagandemöjligheten, se kommentaren till 3 §.

Av övergångsbestämmelserna till ändringen framgår att äldre bestämmelser gäller i fråga om beslut som fattats av Riksdagens revisorer före ikraftträdandet.

3 §

I paragrafen har undantaget från överklagandemöjligheten för kanslichefen hos Riksdagens revisorer tagits bort som en följd av att Riksdagens revisorer ersätts av Riksrevisionen. Den närmare organisationen av Riksrevisionen utreds av Riksrevisionsutredningen (Fi 2001:10). I den mån det hos Riksrevisionen kommer att finnas tjänster där tillsättningsbeslutet inte skall gå att överklaga får bestämmelsen kompletteras under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

8.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

3 §

I *första stycket* har en ny punkt lagts till. Eftersom riksrevisorerna väljs av riksdagen bör lagen inte vara tillämplig på dem.

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

4 kap. 15 §

Ett nytt *femte stycke* har införts. Bestämmelsen reglerar skyldigheten för revisorer i statliga stiftelser att lämna upplysningar till Riksrevisionen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.3. Se även ändringen i 10 kap. 42 § aktiebolagslagen.

8.18 Förslaget till ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

47 §

Bestämmelsen är ny. Den har behandlats i avsnitt 7.3.2. Den tidigare bestämmelsen i 47 § har bytt beteckning till 48 §.

8.19 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet

Lagen har upphävts. Bestämmelser motsvarande lagens bestämmelser har införts i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksdagens revisorer när myndigheten läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

8.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiensionsmyndigheten

9 §

Bestämmelsen har upphävts eftersom lagen om revision av statlig verksamhet m.m. gäller även vid revision av Premiensionsmyndigheten. Riksrevisionen kan givetvis anlita revisorer från privata revisionsbyråer vid revision av Premiensionsmyndighetens verksamhet i likhet med vad som gäller vid revision av andra myndigheter.

8.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet

8 §

Ändringen är föranledd av att Riksrevisionen övertar Riksrevisionsverkets granskning av årsredovisningen för förvaltningen av de fonder som omfattas av lagen.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksrevisionsverket när verket läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

8.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.3.

8 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts i *första stycket*. Där har bestämmelser om internrevisionen för riksdagsförvaltningen införts motsvarande den

som i dag finns i 6 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. I *andra stycket*, som är nytt, har tagits in en hänvisning till 11 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Samrådet motsvarar det som i dag gäller enligt 7 § lagen om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. i förhållande till Riksdagens revisorer.

15 §

I *punkten 4* har Riksdagens revisorer bytts ut mot Riksrevisionen eftersom Riksrevisionen ersätter Riksdagens revisorer.

20 §

I paragrafen har Riksdagens revisorer bytts ut mot Riksrevisionen eftersom Riksrevisionen ersätter Riksdagens revisorer.

8.23 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap. 6 §

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att Riksrevisionen övertar Riksrevisionsverkets granskning ur effektivitetssynpunkt av sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden.

Någon övergångsbestämmelse har inte ansetts behövlig. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att de oavslutade ärenden som finns hos Riksrevisionsverket när verket läggs ned skall lämnas över till Riksrevisionen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Åke Dahlberg

Jag vill kommentera två av den särskilda utredarens förslag. Det ena gäller förslaget att riksdagen ska utse en av riksrevisorerna att svara för administrativa ledningsuppgifter i Riksrevisionen (8 kap. 11 § riksdagsordningen) och det andra gäller formuleringen av Riksrevisionens oberoende i revisionslagen (1 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m.).

Riksrevisionens administrativa ledning

Förslaget att riksdagen ska utse en av riksrevisorerna att svara för den administrativa ledningen är enligt min mening inte tillräckligt analyserat. Riksdagen biföll flertalet av Riksdagskommitténs förslag. Men på en viktig punkt frångick riksdagen kommitténs förslag. Riksdagskommittén föreslog att Riksrevisionen skulle ledas av en riksrevisor. Riksdagen ansåg emellertid, med hänvisning till Riksdagens revisorers och Statskontorets remissyttranden, att myndigheten skulle ledas av tre riksrevisorer för att uppnå en mindre sårbarhet och en bredare kompetens (bet. 2000/01:KU8, s. 17 och 18).

Utredaren framhåller att utpekandet av en av riksrevisorerna som chef med omfattande administrativa befogenheter kan leda till att jämvikten mellan dem går förlorad (avsnitt 4.2.3). Utredaren pekar också på att riksrevisorerna i princip är oavsättliga. Mot denna bakgrund föreslår utredaren en gemensam beslutsordning i administrativa frågor, dvs. att de tre riksrevisorerna gemensamt beslutar bl.a. om vilka uppgifter som ska ligga på den riksrevisor som riksdagen utsett att svara för den administrativa ledningen.

Med administrativa ledningsuppgifter avses i utredningen i första hand resultat-, budget- och personalansvar, men även ansvar att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner och personalens kompetens. Enligt

min mening är emellertid dessa frågor av den övergripande karaktär att de kommer att beslutas kollegialt av riksrevisorerna i mycket hög grad – i varje fall i form av principer och riktlinjer. Det som inte beslutas kollegialt är förmodligen av den mera detaljerade karaktär som inte bör belasta någon av riksrevisorerna, utan delegeras till någon chefstjänsteman i myndigheten. Det finns alltså risk för att riksdagen utser en av riksrevisorerna att svara för administrativa ledningsuppgifter som i själva verket borde åvila någon lägre tjänsteman i myndigheten. Riksrevisorerna bör enligt min mening ägna huvuddelen av sin tid åt granskningsverksamhet. Riksdagen har uttalat att myndigheten ska ledas av tre riksrevisorer. Jag anser det olämpligt att riksdagen ska tilldela en av dessa en särskild chefsposition, särskilt som det är så oklart vad denna innebär. När det gäller chefsjustitieombudsmannen som utredaren hänvisar till föreligger en väsentlig skillnad, nämligen att dennes uppgifter är definierade och reglerade i lagstiftningen. Jag anser i stället att riksdagen bör låta riksrevisorerna själva inom sig utse vem som ska vara ordförande och uttala att detta ordförandeskap ska vara roterande. En motsvarande ordning finns internationellt hos vissa jämförbara organisationer t.ex. EU:s revisionsrätt och Österrikes JO-myndighet.

Enligt konstitutionsutskottet borde formerna för beslutsfattandet i administrativa frågor närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet (bet. 2000/01:KU8, s. 18). Jag anser att frågan om hur de administrativa ledningsuppgifterna ska organiseras inte blivit föremål för tillräckligt ingående överväganden. Det förslag den särskilda utredaren nu lägger fram har inte heller behandlats inom den mera organisatoriskt inriktade utredningen om bildandet av Riksrevisionen.

Riksrevisionens oberoende

Utredaren förslår att revisionen ska bedrivas oberoende i förhållande till såväl riksdagen och regeringen som till den som granskas (1 § lagen om revision av statlig verksamhet). Jag anser att denna formulering är mindre väl avvägd.

För det första ingår regeringen bland dem som granskas. Det framgår redan av 2 § i nämnda lag. För det andra, och det är främst den punkten min kritik avser, innebär formuleringen att man blandar ihop Riksrevisionens huvudman (riksdagen) och revisionsobjekten (regeringen och myndigheterna). Riksrevisionen kommer givetvis inte att ha samma relation till en myndighet under regeringen som till riksdagen. I Riksdagskommitténs betänkande framgår denna distinktion där man framhåller: ”Grundläggande för revisionen är att den skall vara

oberoende i förhållande till den granskade och bedrivs självständigt i förhållande till uppdragsgivaren” (förs. 1999/2000:RS1, s. 18). Den konstruktion Riksrevisionen fått i riksdagsbeslutet, som en myndighet under riksdagen med en parlamentariskt sammansatt styrelse som bl.a. ska yttra sig över granskningsplanen, innebär att det finns olika former av kopplingar till riksdagen. Jag vill också erinra om att även Riksrevisionen kommer att utgöra en del av riksdagens kontrollmakt i regeringsformen.

I finansutskottets yttrande till konstitutionsutskottet (2000/01:FiU2y) framhålls att innan riksrevisorn fastställer granskningsplanen kommer det rimligen i praktiken att ske en dialog – och inte bara ett formellt yttrandeförfarande – mellan styrelsen och riksrevisorn.

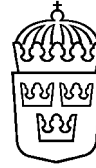
Det är enligt min mening också rimligt anta att de granskningsförslag som lämnas av eniga riksdagsutskott kommer att ges en hög prioritet av riksrevisorerna vid arbetet med granskningsplanen.

Jag har också anledning anta att riksrevisorerna kommer att sträva efter att pågående granskningar i tiden anpassas så att de inte blir klara strax efter det att riksdagen behandlat en proposition avseende samma område.

Den formulering av oberoendet som utredaren valt ger ett intryck av att Riksrevisionen alltför starkt fjärmars från sin huvudman, riksdagen. Jag anser i stället att lagen borde ge uttryck för det revisionella oberoendets kärna, som såväl Riksdagskommittén som konstitutionsutskottet lyfter fram bl.a. i sina sammanfattningar. Därmed avses att revisionsorganet själv beslutar om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Regler för riksrevisionen

**Dir.
2001:3**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 januari 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet. Förslagen skall avse regler i riksdagsordningen, i en ny revisionslag samt i en lag med instruktion för myndigheten.

Utredarens förslag till författningsreglering skall lämnas senast den 1 december 2001.

Bakgrund

Talmanskonferensen beslöt den 2 december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Utredningen antog namnet Riksdagskommittén. Arbetet i utredningen har delats upp på fyra områden: riksdagens ledningsorganisation, budgetprocessen, EU-frågor samt riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. I utredningsarbetet på revisionsområdet har frågan om den statliga revisionen behandlats för sig.

Riksdagskommittén överlämnade den 13 juni 2000 ett förslag till förändrad revision under riksdagen. Förslaget innebar att en ny sammanhållen revisionsmyndighet – Riksrevisionen – med samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision skulle bildas under riksdagen den 1 januari 2003. Den nya myndigheten föreslogs

rapportera till både riksdagen och regeringen. Riksrevisionens verksamhet skulle enligt förslaget ledas av en riksrevisor som utses av riksdagen. Myndigheten föreslogs ha en parlamentariskt sammansatt styrelse som väljs av riksdagen.

Riksdagskommittén föreslog vidare att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta de förslag till grundlagsändringar och övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna förändringen skall kunna genomföras. Riksdagskommittén framhöll att utredningsarbetet bör bedrivas i samråd med kommittén för att garantera den parlamentariska insynen i och det parlamentariska inflytandet över arbetet.

Riksdagskommitténs förslag överlämnades till riksdagsstyrelsen, som lade fram förslag i frågan för riksdagen den 4 juli 2000 i enlighet med kommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1). Riksdagsstyrelsens förslag har behandlats av konstitutionsutskottet. Utskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag i huvudsak men föreslog att riksdagen skulle göra vissa ändringar i de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad statlig revision (bet. 2000/01:KU8). Utskottet föreslog i några avseenden andra lösningar än vad Riksdagskommittén förordat. Bland annat ansåg utskottet att styrelsen för Riksrevisionen skall ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamöter. Vidare ansåg utskottet att Riksrevisionen skall ledas av tre i stället för av en enda riksrevisor. Utskottet ansåg dessutom att det är angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas i den fortsatta utredningen av de organisatoriska frågorna kring bildandet av Riksrevisionen.

Riksdagen beslutade den 15 december 2000 i enlighet med vad konstitutionsutskottet föreslagit (rskr. 2000/01:116–119).

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat (bet. 2000/01:KU8).

I konstitutionsutskottets betänkande anges riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet med en förändrad organisation av den statliga revisionen. Av dessa riktlinjer framgår bl.a. att regleringen av Riksrevisionen och dess verksamhet skall göras i regeringsformen, i riksdagsordningen, i en ny revisionslag samt i en lag med instruktion för myndigheten.

De ändringar i regeringsformen som är nödvändiga att göra för att Riksrevisionen skall kunna inrättas under första halvåret 2003 kommer inom kort att presenteras i en promemoria utarbetad inom Regeringskansliet.

Utredaren skall lämna förslag till bestämmelser i riksdagsordningen om

- mandatperiod för och val av riksrevisorerna,
- arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna,
- val av styrelse för Riksrevisionen,
- styrelsens sammansättning och uppgifter,
- väckande av förslag till riksdagen bl.a. i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal och verksamhetsformer,
- gränsdragningen mellan Riksrevisionens verksamhet och konstitutionsutskottets granskningsuppgifter.

Om utredaren finner att det med anledning av vad konstitutionsutskottet uttalat finns behov av att i riksdagsordningen reglera även andra frågor skall förslag om detta lämnas. I den mån utredaren dessutom finner att någon eller några av de bestämmelser som nu föreslås bli intagna i riksdagsordningen i ett senare skede i stället bör ha sin plats i regeringsformen, skall förslag till sådana ändringar presenteras. Ändringarna kan då träda i kraft efter 2006 års allmänna val.

Utredaren skall vidare från konstitutionella utgångspunkter analysera regeringens ansvar för revisionen av de myndigheter som enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder under regeringen. Frågan om regeringens behov av egen gransknings- och utredningskapacitet kommer dock att utredas i särskild ordning.

I revisionslagen skall övergripande bestämmelser om den statliga revisionen samlas. Bestämmelserna skall avse bl.a. Riksrevisionens uppgifter och granskningsobjekt.

I konstitutionsutskottets betänkande anges att revisionslagen bör utformas med utgångspunkt i Riksdagskommitténs förslag (s. 40). Kommittén föreslår bl.a. att Riksrevisionen skall bedriva revision oberoende i förhållande till såväl regeringen som riksdagen och revisionsobjekten. Utredaren skall lämna förslag till bestämmelser i revisionslagen i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat om revisionens oberoende.

Utredaren skall även gå igenom de regler som i dag styr den statliga revisionen för att se vilka bestämmelser som bör föras över till den nya revisionslagen.

För närvarande styrs den statliga revisionen av bl.a. följande författningar:

- lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer,
- lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
- lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.,
- lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen,
- lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet,
- förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket,
- förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
- förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Vidare skall utredaren lämna förslag till en lag med instruktion för Riksrevisionen. Bestämmelserna i denna lag skall bl.a. avse uppgifter för myndigheten.

Utredaren skall även lämna förslag till de ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt andra lagregleringar som kan bli nödvändiga med hänsyn till övriga författningsförslag.

I konstitutionsutskottets betänkande påpekas att det i remissvaren på Riksdagskommitténs betänkande tas upp ett antal frågor som kan behöva övervägas närmare. Utredaren skall överväga dessa frågor i den mån de inte avgjorts genom riksdagens ställningstagande.

Utöver vad som framgår av konstitutionsutskottets betänkande skall utredaren närmare överväga hur regeringens skyldighet att vidta och för riksdagen redovisa åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningar skall regleras.

Utredningsarbetet

Utredarens förslag till författningsreglering av Riksrevisionen skall lämnas senast den 1 december 2001.

Utredningsarbetet skall bedrivas på ett sådant sätt att vad riksdagen uttalat om behovet av parlamentarisk insyn i och parlamentariskt inflytande över arbetet kan tillgodoses.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 7 § regeringsformen skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.
7 §

Riksdagen väljer revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet.

Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna. Revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen.

Närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.

Riksdagen får skilja en riksrevisor från hans uppdrag endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen.

Denna lag träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

Bilaga 3

The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

Preamble

The IXth Congress of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), meeting in Lima:

- Whereas the orderly and efficient use of public funds constitutes one of the essential prerequisites for the proper handling of public finances and the effectiveness of the decisions of the responsible authorities;

- whereas, to achieve this objective, it is indispensable that each country have a Supreme Audit Institution whose independence is guaranteed by law;

- whereas such institutions become even more necessary because the state has expanded its activities into the social and economic sectors and thus operates beyond the limits of the traditional financial framework;

- whereas the specific objectives of auditing, namely, the proper and effective use of public funds; the development of sound financial management; the proper execution of administrative activities; and the communication of information to public authorities and the general public through the publication of objective reports, are necessary for the stability and the development of states in keeping with the goals of the United Nations;

- whereas at previous INTOSAI congresses, plenary assemblies adopted resolutions whose distribution was approved by all member countries;

RESOLVES:

- To publish and distribute the document entitled "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts."

I. General

Section 1. Purpose of audit

The concept and establishment of audit is inherent in public financial administration as the management of public funds represents a trust. Audit is not an end in itself but an indispensable part of a regulatory system whose aim is to reveal deviations from accepted standards and violations of the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy of financial management early enough to make it possible to take corrective action in individual cases, to make those accountable accept responsibility, to obtain compensation, or to take steps to prevent--or at least render more difficult--such breaches.

Section 2. Pre-audit and post-audit

1. Pre-audit represents a before the fact type of review of administrative or financial activities; post-audit is audit after the fact.

2. Effective pre-audit is indispensable for the sound management of public funds entrusted to the state. It may be carried out by a Supreme Audit Institution or by other audit institutions.

3. Pre-audit by a Supreme Audit Institution has the advantage of being able to prevent damage before it occurs, but has the disadvantage of creating an excessive amount of work and of blurring responsibilities under public law. Post-audit by a Supreme Audit Institution highlights the responsibility of those accountable; it may lead to compensation for the damage caused and may prevent breaches from recurring.

4. The legal situation and the conditions and requirements of each country determine whether a Supreme Audit Institution carries out pre-audit. Post-audit is an indispensable task of every Supreme Audit Institution regardless of whether or not it also carries out pre-audits.

Section 3. Internal audit and external audit

1. Internal audit services are established within government departments and institutions, whereas external audit services are not part of the organisational structure of the institutions to be audited. Supreme Audit Institutions are external audit services.

2. Internal audit services necessarily are subordinate to the head of the department within which they have been established. Nevertheless, they shall be functionally and organisationally independent as far as possible within their respective constitutional framework.

3. As the external auditor, the Supreme Audit Institution has the task of examining the effectiveness of internal audit. If internal audit is judged to be effective, efforts shall be made, without prejudice to the right of the Supreme Audit Institution to carry out an overall audit, to achieve the most appropriate division or assignment of tasks and cooperation between the Supreme Audit Institution and internal audit.

Section 4. Legality audit, regularity audit and performance audit

1. The traditional task of Supreme Audit Institutions is to audit the legality and regularity of financial management and of accounting.

2. In addition to this type of audit, which retains its significance, there is another equally important type of audit--performance audit--which is oriented towards examining the performance, economy, efficiency and effectiveness of public administration. Performance audit covers not only specific financial operations, but the full range of government activity including both organisational and administrative systems.

3. The Supreme Audit Institution's audit objectives--legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness of financial management--basically are of equal importance. However, it is for each Supreme Audit Institution to determine its priorities on a case-by-case basis.

II. Independence

Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions

1. Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.

2. Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.

3. The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation. In particular, adequate legal protection by a supreme court against any interference with a Supreme Audit Institution's independence and audit mandate shall be guaranteed.

Section 6. Independence of the members and officials of Supreme Audit Institutions

1. The independence of Supreme Audit Institutions is inseparably linked to the independence of its members. Members are defined as those persons who have to make the decisions for the Supreme Audit Institution and are answerable for these decisions to third parties, that is, the members of a decision-making collegiate body or the head of a monocratically organised Supreme Audit Institution.

2. The independence of the members, shall be guaranteed by the Constitution. In particular, the procedures for removal from office also shall be embodied in the Constitution and may not impair the independence of the members. The method of appointment and removal of members depends on the constitutional structure of each country.

3. In their professional careers, audit staff of Supreme Audit Institutions must not be influenced by the audited organisations and must not be dependent on such organisations.

Section 7. Financial independence of Supreme Audit Institutions

1. Supreme Audit Institutions shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.
2. If required, Supreme Audit Institutions shall be entitled to apply directly for the necessary financial means to the public body deciding on the national budget.
3. Supreme Audit Institutions shall be entitled to use the funds allotted to them under a separate budget heading as they see fit.

III. Relationship to Parliament, government and the administration

Section 8. Relationship to Parliament

The independence of Supreme Audit Institutions provided under the Constitution and law also guarantees a very high degree of initiative and autonomy, even when they act as an agent of Parliament and perform audits on its instructions. The relationship between the Supreme Audit Institution and Parliament shall be laid down in the Constitution according to the conditions and requirements of each country.

Section 9. Relationship to government and the administration

Supreme Audit Institutions audit the activities of the government, its administrative authorities and other subordinate institutions. This does not mean, however, that the government is subordinate to the Supreme Audit Institution. In particular, the government is fully and solely responsible for its acts and omissions and cannot absolve itself by referring to the audit findings--unless such findings were delivered as legally valid and enforceable judgments--and on expert opinions of the Supreme Audit Institution.

IV. Powers of Supreme Audit Institutions

Section 10. Powers of Investigation

1. Supreme Audit Institutions shall have access to all records and documents relating to financial management and shall be empowered to request, orally or in writing, any information deemed necessary by the SAI.
2. For each audit, the Supreme Audit Institution shall decide whether it is more expedient to carry out the audit at the institution to be audited, or at the Supreme Audit Institution itself.
3. Either the law or the Supreme Audit Institution (for individual cases) shall set time limits for furnishing information or submitting documents and other records including the financial statements to the Supreme Audit Institution.

Section 11. Enforcement of Supreme Audit Institution findings

1. The audited organisations shall comment on the findings of the Supreme Audit Institution within a period of time established generally by law, or specifically by the Supreme Audit Institution, and shall indicate the measures taken as a result of the audit findings.
2. To the extent the findings of the Supreme Audit Institution's findings are not delivered as legally valid and enforceable judgments, the Supreme Audit Institution shall be empowered to approach the authority which is responsible for taking the necessary measures and require the accountable party to accept responsibility.

Section 12. Expert opinions and rights of consultation

1. When necessary, Supreme Audit Institutions may provide Parliament and the administration with their professional knowledge in the form of expert opinions, including comments on draft laws and other financial regulations. The administrative authorities shall bear the sole responsibility for accepting or rejecting such expert opinions; moreover, this additional task must not anticipate the future audit findings of the Supreme Audit Institution and must not interfere with the effectiveness of its audit.

2. Regulations for appropriate and as uniform as possible accounting procedures shall be adopted only after agreement with the Supreme Audit Institution.

V. Audit methods, audit staff, international exchange of experiences

Section 13. Audit methods and procedures

1. Supreme Audit Institutions shall audit in accordance with a self-determined programme. The rights of certain public bodies to request a specific audit shall remain unaffected.

2. Since an audit can rarely be all-inclusive, Supreme Audit Institutions as a rule will find it necessary to use a sampling approach. The samples, however, shall be selected on the basis of a given model and shall be sufficiently numerous to make it possible to judge the quality and regularity of financial management.

3. Audit methods shall always be adapted to the progress of the sciences and techniques relating to financial management.

4. It is appropriate for the Supreme Audit Institution to prepare audit manuals as an aid for its auditors.

Section 14. Audit staff

1. The members and the audit staff of Supreme Audit Institutions shall have the qualifications and moral integrity required to completely carry out their tasks.

2. In recruiting staff for Supreme Audit Institutions, appropriate recognition shall be given to above-average knowledge and skills and adequate professional experience.

3. Special attention shall be given to improving the theoretical and practical professional development of all members and audit staff of SAIs, through internal, university and international programmes. Such development shall be encouraged by all possible financial and organisational means. Professional development shall go beyond the traditional framework of legal, economic and accounting knowledge, and include other business management techniques, such as electronic data processing.

4. To ensure auditing staff of excellent quality, salaries shall be commensurate with the special requirements of such employment.

5. If special skills are not available among the audit staff, the Supreme Audit Institution may call on external experts as necessary.

Section 15. International exchange of experiences

1. The international exchange of ideas and experiences within the International Organisation of Supreme Audit Institutions is an effective means of helping Supreme Audit Institutions accomplish their tasks.

2. This purpose has so far been served by congresses, training seminars jointly organised with the United Nations and other institutions, by regional working groups and by the publication of a professional journal.

3. It is desirable to expand and intensify these efforts and activities. The development of a uniform terminology of government audit based on comparative law is of prime importance.

VI. Reporting

Section 16. Reporting to Parliament and to the general public

1. The Supreme Audit Institution shall be empowered and required by the Constitution to report its findings annually and independently to Parliament or any other responsible public body; this report shall be published. This will ensure extensive distribution and discussion, and enhance opportunities for enforcing the findings of the Supreme Audit Institution.

2. The Supreme Audit Institution shall also be empowered to report on particularly important and significant findings during the year.

3. Generally, the annual report shall cover all activities of the Supreme Audit Institution; only when interests worthy of protection or protected by law are involved shall the Supreme Audit Institution carefully weigh such interests against the benefits of disclosure.

Section 17. **Method of reporting**

1. The reports shall present the facts and their assessment in an objective, clear manner and be limited to essentials. The wording of the reports shall be precise and easy to understand.

2. The Supreme Audit Institution shall give due consideration to the points of view of the audited organisations on its findings.

VII. Audit powers of Supreme Audit Institutions

Section 18. **Constitutional basis of audit powers; audit of public financial management**

1. The basic audit powers of Supreme Audit Institutions shall be embodied in the Constitution; details may be laid down in legislation.

2. The actual terms of the Supreme Audit Institution's audit powers will depend on the conditions and requirements of each country.

3. All public financial operations, regardless of whether and how they are reflected in the national budget, shall be subject to audit by Supreme Audit Institutions. Excluding parts of financial management from the national budget shall not result in these parts being exempted from audit by the Supreme Audit Institution.

4. Supreme Audit Institutions should promote through their audits a clearly defined budget classification and accounting systems which are as simple and clear as possible.

Section 19. **Audit of public authorities and other institutions abroad**

As a general principle, public authorities and other institutions established abroad shall also be audited by the Supreme Audit Institution. When auditing these institutions, due consideration shall be given to the constraints laid down by international law; where justified these limitations shall be overcome as international law develops.

Section 20. Tax audits

1. Supreme Audit Institutions shall be empowered to audit the collection of taxes as extensively as possible and, in doing so, to examine individual tax files.

2 Tax audits are primarily legality and regularity audits; however, when auditing the application of tax laws, Supreme Audit Institutions shall also examine the system and efficiency of tax collection, the achievement of revenue targets and, if appropriate, shall propose improvements to the legislative body.

Section 21. Public contracts and public works

1. The considerable funds expended by public authorities on contracts and public works justify a particularly exhaustive audit of the funds used.

2. Public tendering is the most suitable procedure for obtaining the most favourable offer in terms of price and quality. Whenever public tenders are not invited, the Supreme Audit Institution shall determine the reasons.

3. When auditing public works, the Supreme Audit Institution shall promote the development of suitable standards for regulating the administration of such works.

4. Audits of public works shall cover not only the regularity of payments, but also the efficiency of construction management and the quality of construction work.

Section 22. Audit of electronic data processing facilities

The considerable funds spent on electronic data processing facilities also calls for appropriate auditing. Such audits shall be systems-based and cover aspects such as planning for requirements; economical use of data processing equipment; use of staff with appropriate expertise, preferably from within the administration of the audited organisation; prevention of misuse; and the usefulness of the information produced.

Section 23. Commercial enterprises with public participation

1. The expansion of the economic activities of government frequently results in the establishment of enterprises under private law. These enterprises shall also be subject to audit by the Supreme Audit Institution if the government has a substantial participation in them--particularly where this is majority participation--or exercises a dominating influence.
2. It is appropriate for such audits to be carried out as post-audits; they shall address issues of economy, efficiency and effectiveness.
3. Reports to Parliament and the general public on such enterprises shall observe the restrictions required for the protection of industrial and trade secrets.

Section 24. Audit of subsidised institutions

1. Supreme Audit Institutions shall be empowered to audit the use of subsidies granted from public funds.
2. When the subsidy is particularly high, either by itself or in relation to the revenues and capital of the subsidised organisation, the audit can, if required, be extended to include the entire financial management of the subsidised institution.
3. Misuse of subsidies shall lead to a requirement for repayment.

Section 25. Audit of international and supranational organisations

1. International and supranational organisations whose expenditures are covered by contributions from member countries shall be subject to external, independent audit like individual countries.
2. Although such audits shall take account of the level of resources used and the tasks of these organisations, they shall follow principles similar to those governing the audits carried out by Supreme Audit Institutions in member countries.
3. To ensure the independence of such audits, the members of the external audit body shall be appointed mainly from Supreme Audit Institutions.

