



Intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter

Sammanfattning

Bakgrund

Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, förkortad REA-lagen, och föreskrifter som hör till denna lag reglerar ekonomiadministrationen m.m. inom riksdagsområdet. REA-lagen och föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 2007. Bestämmelserna är utformade med budgetlagen och regeringens ekonomiadministrativa bestämmelser som förebild. Strävan var att riksdagens myndigheter så långt möjligt skulle följa samma bestämmelser som regeringens myndigheter. REA-lagens och föreskrifternas utformning baserar sig främst på de förhållanden som rådde under 2005.

Sedan REA-lagen trädde i kraft har regeringen genomfört några större förändringar av de ekonomiadministrativa bestämmelser som rör regeringens myndigheter. Från och med den 1 januari 2008 finns en ny myndighetsförordning (2007:515) och en ny förordning om intern styrning och kontroll (2007:603). Därtill har regeringen beslutat om ändrade krav på myndigheternas resultatredovisningar fr.o.m. 2009. Sedan den 1 januari 2007 finns det dessutom en internrevisionsförordning (2006:1228).

Förslagen i den här framställningen innebär att det i allt väsentligt ska ställas samma krav på intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter som för myndigheterna under regeringen. Det innebär ett tydliggörande av ledningens ansvar inför riksdagen. Vad som avses med myndighetens ledning framgår av gällande regelverk och dess förarbeten. I riksdagsordningen regleras att riksdagsstyrelsen leder riksdagsförvaltningen och att riksdagens ombudsmän ska vara fyra: en chefsjustitieombudsman (chefs-JO) och tre justitieombudsmän. Av förarbetena framgår att chefs-JO ska ha det övergripande ansvaret för verksamheten. Enligt regeringsformen leds Riksrevisionen av tre riksrevisorer och Riksbanken av en direktion.

Ledningens verksamhetsansvar

Riksdagsstyrelsen föreslår att ledningens övergripande verksamhetsansvar regleras för riksdagens myndigheter. Därmed klargörs att ledningen ansvarar för verksamheten inför riksdagen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Med det övergripande verksamhetsansvaret följer ett ansvar för myndighetens ledning att besluta om arbetsordning, verksamhetsplan, budget, årsredovisning och föreskrifter samt ett ansvar för att säkerställa att det finns en väl fungerande intern styrning och kontroll vid myndigheten. Detta innebär följande ändringar i regelverken. När det gäller beslutsdokumenten finns det i huvudsak redan ett regelverk. Det som tillkommer är krav på beslut om verksamhetsplan för respektive myndighet. För JO:s del föreslås att chefs-JO utöver beslut om verksamhetsplan även ska besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Besluten ska fattas efter samråd med övriga ombudsmän. Även chefs-JO:s meddelande i arbetsordning om bestämmelser om organisationen och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen ska enligt förslaget ske efter ett sådant samråd. Chefs-JO:s beslut om årsredovisning överensstämmer med praxis. Beslutet om förslag till anslag innebär att riksdagsförvaltningens skyldighet att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för JO upphör. I enlighet med riksdagens beslut att som vilande anta förslag till lag om ändring i riksdagsordningen och i och med att det nuvarande konstitutionsutskottet ställt sig bakom lagförslagen i instruktionen för Riksrevisionen, läggs rätten att besluta om årsredovisning och förslag till anslag på en riksrevisor med administrativt ansvar.

Internrevision

Enligt nuvarande regelverk ska riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och chefs-JO ”svara för att intern revision sker” av respektive myndighet. Enligt riksbankslagen ska det vid huvudkontoret finnas en revisionsenhet. Samtliga myndigheter har således krav på sig att ha internrevision. Denna ordning föreslås gälla även framöver, men bestämmelserna anpassas till internrevisionsförordningen. Internrevisionens uppgifter klargörs. Internrevisionen ska, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. En myndighet får rätt att samordna sin internrevision med en annan myndighet, vilket innebär att JO:s samverkan med riksdagsförvaltningen om internrevision kan bestå. Till skillnad från internrevisionsförordningen ställs inga krav på en anställd internrevisor. Riksbankslagen innehåller bestämmelser om fullmäktiges revisionsenhet, medan bestämmelser om direktionens internrevisionsavdelning saknas. Det föreslås att det i lagen införs krav på internrevision som lyder under direktionen och att det klargörs att fullmäktiges revision – vars utförande organ

enligt förslaget betecknas revisionsfunktion – ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. För samtliga myndigheter regleras att ledningen ska besluta om riktlinjer och en revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Intern styrning och kontroll

Vad som avses med intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter föreslås vara detsamma som för regeringsmyndigheterna. Således avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation ingå. I motivtexten betonas att processen ska vara ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Dessutom ställs krav på att ledningen i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.

Övriga förslag

Här föreslås även ändringar i REA-lagen som innebär att kravet på riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen att upprätta finansieringsanalys tas bort och att bestämmelsen om rätten att sälja lös egendom ändras till en rätt att överlåta lös egendom. Den senare ändringen motiveras av Riksrevisionens biståndsverksamhet. För Riksbankens del föreslås en ändring av datumet för årsredovisningen från den 15 februari till den 22 februari. Därmed erhålls överensstämmelse med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen.

Reglering och ikraftträdande

Riksdagsstyrelsen föreslår att bestämmelser om ledningens övergripande verksamhetsansvar och ledningens ansvar för arbetsordning, verksamhetsplan m.m. regleras i myndigheternas instruktioner, medan bestämmelser om internrevision och processen intern styrning och kontroll förs in i REA-lagen. Därmed erhålls ett i huvudsak sammanhållet och överskådligt regelverk som gäller för riksdagsförvaltningen, JO och Riksrevisionen och där gemensamma föreskrifter kan tas fram. För Riksbankens del samlas alla bestämmelser i riksbankslagen, och dessa har i huvudsak sina förebilder i REA-lagen. För riksdagens myndigheter kommer det därmed att finnas en logisk, tydlig och sammanhängande ordning för myndighetsledningarnas instruktionsenliga ansvar och kraven på intern styrning och kontroll.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	4
1 Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2 Lagtext.....	7
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen	7
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	9
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.....	12
2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	16
2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	18
3 Ärendet och dess beredning.....	19
4 Bakgrund	20
4.1 Ändrade krav på intern styrning och kontroll för regeringens myndigheter.....	20
4.2 Expertgruppens förslag.....	20
5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag.....	22
5.1 Ledningens verksamhetsansvar	22
5.1.1 Myndighetens ledning	22
5.1.2 Ledningens övergripande verksamhetsansvar.....	24
5.1.3 Ledningens ansvar	26
5.2 Internrevision.....	33
5.2.1 Krav på internrevision	33
5.2.2 Ledningens ansvar gentemot internrevisionen.....	36
5.2.3 Internrevisionens uppgifter	39
5.3 Intern styrning och kontroll	42
5.3.1 Processen intern styrning och kontroll.....	42
5.3.2 Ledningens bedömning av att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande	45
5.4 Övriga ändringar av REA-lagen	47
5.4.1 Krav på finansieringsanalys.....	47
5.4.2 Överlåtelse av lös egendom	48
6 Författningskommentar	50
6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för	

riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.....	50
6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.....	52
6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen	54
6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	55
6.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	56

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,
2. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
3. lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen,
4. lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,
5. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Stockholm den 16 juni 2010

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Anders Forsberg

I beslutet har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Sven-Erik Österberg (s), Lars Lindblad (m), Tone Tingsgård (s), Margareta Pålsson (m), Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Magdalena Andersson (m), Roger Tiefensee (c), Johan Pehrson (fp) och Margareta Israelsson (s).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

dels att nuvarande 39–41 §§ ska betecknas 44–46 §§,

dels att 28 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 39–43 §§, samt närmast före 39 och 41 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

Myndigheten får besluta att *sälja* annan lös egendom än sådan som anges i 25 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel.

Myndigheten får besluta att *överlåta* annan lös egendom än sådan som anges i 25 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel.

37 §

Myndigheten *skall* varje år senast den 22 februari lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.

Årsredovisningen *skall* bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning samt noter. *Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen skall även upprätta en finansieringsanalys.*

Myndigheten *ska* varje år senast den 22 februari lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.

Årsredovisningen *ska* bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning samt noter.

I årsredovisningen ska ledningen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Intern styrning och kontroll**

39 §

Myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

40 §

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Internrevision

41 §

Vid myndigheten ska det finnas en internrevision.

En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet.

42 §

Myndighetens internrevision ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisor.

43 §

Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. Bestämmelsen i 37 § tredje stycket tillämpas första gången för räkenskapsåret 2011.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank
dels att 9 kap. 2, 2 a och 4 §§ samt 10 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 kap. 1 a §, av följande lydelse,
dels att 10 kap. 1 a § ska upphöra att gälla¹.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 a §

Direktionen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel.

Direktionen ska säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att Riksbanken med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av första stycket. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

2 §²

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

Verksamheten vid revisionsenheten leds av fullmäktige.

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

I Riksbanken ska det finnas en revisionsfunktion som leds av fullmäktige.

Fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

I Riksbanken ska det också finnas en internrevision. Direktionen ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

¹ Senaste lydelse av 10 kap. 1 a § 2006:1001.

² Senaste lydelse 2002:1030.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §³

Verksamhet vid revisionsenheten skall avse självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om direktionens interna styrning och kontroll är utformad så att Riksbanken med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 9 kap. 1 a § första stycket.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

4 §⁴

Fullmäktige beslutar om arbetsordning i Riksbanken.

Direktionen ska besluta om verksamhetsplan för Riksbanken.

Riksbanken beslutar i övrigt i enskilda fall i frågor som rör anställda och uppdragstagare hos banken, om inte annat följer av lag eller beslut av riksdagen eller av riksdagsförvaltningen.

10 kap.

3 §⁵

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten skall fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid skall i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbankssystemet tillämpas.

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

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid ska i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbankssystemet tillämpas.

Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige lämna en årsredovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en

³ Senaste lydelse 2002:1030.

⁴ Senaste lydelse 2000:427.

⁵ Senaste lydelse 2006:1001.

Nuvarande lydelse

och effektivt betalningsväsende.

Föreslagen lydelse

redogörelse för penning- och valuta-
politiken samt för hur Riksbanken har
främjat ett säkert och effektivt betal-
ningsväsende.

*I årsredovisningen ska direktionen
lämna en bedömning av om den
interna styrningen och kontrollen vid
Riksbanken är betryggande.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. Bestämmelsen i 10 kap. 3 §
fjärde stycket tillämpas första gången för räkenskapsåret 2011.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 8, 15 och 18 §§ lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁶

Riksdagsförvaltningen ska om annat inte är särskilt föreskrivet

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

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte skall meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

3. yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten och upprätta en sammanställning för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten,

4. 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,

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

6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och riksdagsförvaltningen,

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte ska meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

3. upprätta en sammanställning för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten,

⁶ Senaste lydelse 2009:1588.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått, samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen ska 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 §⁷

Riksdagsförvaltningen svarar för att intern revision sker av förvaltningen. Internrevisionen skall avse självständig granskning av riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll och hur förvaltningen fullgör sina ekonomiska redovisnings-skyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagsförvaltningen fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

15 §⁸

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

Styrelsen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel.

Styrelsen beslutar om

1. framställningar till riksdagen,
2. målen för förvaltningens verksamhet,
3. förvaltningens årsredovisning, och förslag till budget för riksdagen,
4. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över förvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 7 §,

4. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över förvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 39 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

5. åtgärder med anledning av internrevisionens redovisning samt revisionsplan,

⁷ Senaste lydelse 2002:1038.

⁸ Senaste lydelse 2009:175.

Nuvarande lydelse

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 av biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli, chef för administrativa avdelningen, chef för kommunikationsavdelningen, chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst,

10. lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören,

11. frågor som avses i 4 §,

12. frågor som hänskjuts till styrelsen från rådet för ledamotsnära frågor samt

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

Föreslagen lydelse

5. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av riksdagsförvaltningen,

6. riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,

7. 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,

8. anställning av biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli, chef för administrativa avdelningen, chef för kommunikationsavdelningen, chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst,

9. lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören,

10. frågor som avses i 4 §,

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

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

18 §

Riksdagsdirektören skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Det åligger riksdagsdirektören att

1. se till att riksdagsledamöternas, allmänhetens och andras kontakter med riksdagsförvaltningen underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i förvaltningens skrivelser och beslut,

2. hushålla väl med de medel som ställs till förfogande för riksdagsförvaltningens verksamhet,

3. verka för att riksdagsförvaltningen genom samarbete med andra statliga myndigheter och på annat

2. verka för att riksdagsförvaltningen genom samarbete med andra statliga myndigheter och på annat

Nuvarande lydelse

sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,

4. fortlöpande följa upp och pröva förvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,

5. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt etnisk mångfald i arbetslivet,

6. verka för att förvaltningens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt förvaltningens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Föreslagen lydelse

sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,

3. fortlöpande följa upp och pröva förvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,

4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt etnisk mångfald i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

dels att 5 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b §

Riksrevisorn med administrativt ansvar ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

5 §⁹

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som skall gälla för den egna verksamheten och som inte skall beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorerna gemensamt i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn med administrativt ansvar i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

⁹ Senaste lydelse 2007:88.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

18 §

*Riksrevisionen svarar för att intern
revision sker av myndigheten.*

*Bestämmelser om internrevision
finns i lagen (2006:999) med ekono-
miadministrativa bestämmelser m.m.
för riksdagsförvaltningen, Riksdä-
gens ombudsmän och Riksrevisionen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

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

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

Nuvarande lydelse

Enligt 8 kap. 11 § 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. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Föreslagen lydelse

12 §¹⁰

Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. *Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.*

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:887.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen gav den 22 oktober 2008 riksdagsförvaltningen i uppdrag att göra en översyn av de ekonomiadministrativa bestämmelserna på riksdagsområdet. Bakgrunden till översynen var nya och ändrade bestämmelser på regeringsområdet. Några av de större förändringarna var en ny internrevisionsförordning (2006:1228) fr.o.m. den 1 januari 2007 samt en ny myndighetsförordning (2007:515) och en ny förordning om intern styrning och kontroll (2007:603), vilka båda trädde i kraft den 1 januari 2008.

I uppdraget ingick att genomföra en översyn av REA-lagen med tillhörande föreskrifter med anledning av nya och ändrade förordningar för regeringens myndigheter samt de erfarenheter som vunnits hos riksdagens myndigheter av REA-lagens tillämpning. I uppdraget ingick även att se över myndigheternas instruktioner och andra relevanta bestämmelser i tillämpliga delar.

Utredningsarbetet bedrevs i en expertgrupp under ledning av riksdagsförvaltningen med representanter för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Riksbanken, Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. Expertgruppen har presenterat sitt betänkande, 2008/09:URF4 Bestämmelser om intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter. Förslagen har remissbehandlats. Yttranden har lämnats av Sveriges riksbank, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO), Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet genom Finansdepartementet.

Riksdagen har för riksdagsstyrelsen tillkännagivit att styrelsen ska återkomma till riksdagen med förslag i frågan om en översyn av ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen m.fl. (bet. 2009/10:KU39).

Riksdagsstyrelsens framställning bygger på expertgruppens förslag, remissbehandlingen av förslaget och riksdagens beslut jämte det nuvarande konstitutionsutskottets ställningstagande jämte det nuvarande konstitutionsutskottets ställningstagande med anledning av uppföljning av riksrevisionsreformen (framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301–302). Vid tidpunkten för remissbehandlingen av expertgruppens förslag var dock riksdagsstyrelsens framställning Uppföljning av riksrevisionsreformen (framst. 2009/10:RS4) föremål för konstitutionsutskottets behandling.

4 Bakgrund

4.1 Ändrade krav på intern styrning och kontroll för regeringens myndigheter

Regeringen har under 2007 och 2008 väsentligt skärpt kraven på intern styrning och kontroll hos myndigheter under regeringen. De nya kraven återfinns i flera olika författningar, vilka kompletterar varandra. Myndighetsledningarnas ansvar för intern styrning och kontroll har klarlagts i myndighetsförordningen (2007:515). Där anges vem eller vilka som avses med myndighetens ledning (2 §), det övergripande verksamhetsansvaret för ledningen (3 §) och att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 § 4). Myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Internrevisionens ansvarsområde har förtydligats och dess ställning har stärkts genom internrevisionsförordningen (2006:1228), vilken trädde i kraft den 1 januari 2007. Bestämmelsen om internrevisionens inriktning hänvisar till 3 § myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Regeringen beslutar särskilt, genom föreskrift i myndighetens instruktion, vilka myndigheter som ska omfattas av internrevisionsförordningen, och för närvarande omfattas 61 myndigheter. Vidare har begreppet intern styrning och kontroll getts en tydlig definition, och tillämpningsbestämmelser har utformats i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Definitionen av och tillämpningsområdet för intern styrning och kontroll har hängts upp på 3 § myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008. De myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen är även skyldiga att följa denna förordning. Myndighetsledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen har förtydligats ytterligare, genom att ledningen i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Bestämmelsen om detta finns i 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Bestämmelsen gäller för de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll och tillämpas första gången för räkenskapsåret 2008.

4.2 Expertgruppens förslag

Myndighetsledningarnas ansvar

Vid expertgruppens genomgång av bestämmelserna om verksamhetsansvar, internrevision och ansvar för intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter visade det sig att ledningsformerna och ledningens ansvar inte är lika

renodlade hos riksdagens myndigheter som de numera är hos regeringens myndigheter. Vidare har inte ledningarna getts ett uttryckligt övergripande ansvar för att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

När det gäller riksdagsförvaltningen leder riksdagsstyrelsen riksdagsförvaltningens verksamhet och skriver under årsredovisningen. Samtidigt är det riksdagsdirektören som är ansvarig för verksamhetens effektivitet och att den kontrolleras på ett betryggande sätt. Riksdagsdirektören verkar dock enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det yttersta verksamhetsansvaret och ansvaret för intern styrning och kontroll bör därmed vila på riksdagsstyrelsen.

Vad gäller Riksrevisionen leder de tre riksrevisorerna Riksrevisionens verksamhet. En av riksrevisorerna svarar för den administrativa ledningen av myndigheten. Riksrevisionens styrelse ska följa granskningsverksamheten. Samtidigt är det Riksrevisionens styrelse som beslutar om budgetförslaget och skriver under årsredovisningen. Var verksamhetsansvaret och ansvaret för intern styrning och kontroll ligger är därmed otydligt och behöver enligt expertgruppen klargöras.

För JO:s del finns det fyra justitieombudsmän, men det är chefs-JO som är administrativ chef och beslutar om arbetsordningen samt ansvarar för att intern revision sker. Vem som ska besluta om årsredovisning och budgetförslag är inte reglerat. Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll behöver därför menar expertgruppen klargöras.

För Riksbankens del är direktionen verksamhetsansvarig och skriver under årsredovisningen, medan arbetsordningen beslutas av fullmäktige. Vidare är endast fullmäktiges revisionsenhet reglerad i riksbankslagen och inte den betydligt mer omfattande internrevisionen som lyder under direktionen. Direktionens verksamhetsansvar, ansvaret för internrevision och ansvaret för intern styrning och kontroll behöver klargöras enligt expertgruppen.

Internrevision

Alla riksdagens myndigheter har krav på sig att ha en internrevision. I förhållande till internrevisionsförordningens bestämmelser är regleringen av denna internrevision mycket begränsad. För samtliga myndigheter gäller att bestämmelserna om internrevision enligt expertgruppen behöver ändras för att tydliggöra uppdragsgivare, ansvarsområde, krav på god sed m.m.

Intern styrning och kontroll

Det finns inga bestämmelser för riksdagens myndigheter som motsvarar bestämmelserna i förordningen om intern styrning och kontroll. Expertgruppen ansåg att förordningens krav är relevanta för riksdagens myndigheter.

5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

5.1 Ledningens verksamhetsansvar

5.1.1 Myndighetens ledning

Riksdagsstyrelsens förslag

Med myndighetens ledning avses

- riksdagsstyrelsen för riksdagsförvaltningen
- riksrevisorerna för Riksrevisionen
- chefsjustitieombudsmannen för JO
- direktionen i Riksbanken.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Riksrevisionen påpekar, med hänvisning till att expertgruppen betonat vikten av att myndighetsledningens verksamhetsansvar innebär ett ansvar för myndighetens verksamhet i sin helhet och att ledningsuppgifterna inte bör fördelas på olika funktioner inom en myndighet, att Riksrevisionsutredningen har framfört förslag som delar på de uppgifter som normalt åvilar samma funktion. Riksrevisionen vill därför peka på behovet av att samordna Riksrevisionsutredningens förslag med övervägandena i expertgruppens utredningsbetraktande.

Remissinstanserna har i övrigt tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Av 2 § myndighetsförordningen framgår att med myndighetens ledning avses myndighetschefen i de fall det är fråga om enrådgivningsmyndigheter, myndighetens styrelse i de fall det är fråga om styrelsemyndigheter och en nämnd i de fall det är fråga om nämndmyndigheter.

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen leder riksdagsstyrelsen riksdagsförvaltningen. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig för riksdagens valperiod. Vidare framgår av riksdagsordningen att kammaren utser en riksdagsdirektör som låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Riksdagsdirektören är också chef för riksdagsförvaltningen och sekreterare i krigsdelegationen (RO 9 kap. 1 §). Av lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen framgår att riksdagsförvaltningen leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten (11 §). Riksdagsdirektören är chef för förvalt-

ningen och ansvarar för och leder verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer (12 §).

Riksdagen har nu beslutat bl.a. att som vilande anta lagändringar i riksdagsordningen som innebär att styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form fr.o.m. 2011 och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet och att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen. Beslutet innebär vidare att den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar, som således blir ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Beslut om fördelningen av granskningsområden riksrevisorerna emellan och beslut om den årliga rapporten ska enligt riksdagens beslut allttjämt fattas av riksrevisorerna gemensamt. Vidare ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena. Regeringsformens bestämmelse om att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer har inte ändrats. Riksrevisionens ledning utgörs därmed allttjämt av de tre riksrevisorerna tillsammans (framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17).

I 8 kap. 11 § riksdagsordningen anges att riksdagens ombudsmän ska vara fyra: en chefsjustitieombudsman (chefs-JO) och tre justitieombudsmän. Chefs-JO är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med 1986 års JO-reform framgår att chefs-JO ska ha det övergripande ansvaret för verksamheten och för ämbetets organisation (SOU 1985:26, bet. KU 1986/87:2).

I 9 kap. 13 § regeringsformen anges att Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion som utses av fullmäktige. Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank framgår att direktionen består av sex ledamöter, varav en är riksbankschef (1 kap. 4 § första stycket), och att riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken (10 kap. 4 § andra stycket).

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen konstaterar att för tre av riksdagens myndigheter är det tydligt uttryckt i författningarna var ledningsansvaret ligger. Det gäller för riksdagsförvaltningen som leds av riksdagsstyrelsen, Riksrevisionen som leds av de tre riksrevisorerna och Riksbanken som leds av direktionen. För JO:s del finns inte någon sådan tydlig reglering. Av förarbetena till inrättandet av en chefs-JO och de ansvarsområden chefs-JO har framgått det att chefs-JO bör

betraktas som myndighetens ledning, vilket nu föreslås bli reglerat i instruktionen för JO.

5.1.2 Ledningens övergripande verksamhetsansvar

Riksdagstyrelsens förslag

I respektive myndighets instruktion och i riksbankslagen regleras att riksdagstyrelsen, riksrevisorn med administrativt ansvar, chefs-JO respektive Riksbankens direktion ansvarar för verksamheten inför riksdagen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

JO har anmärkt att det är något betydligt mera långtgående att ha ansvar för verksamheten i dess helhet än att bestämma inriktningen i stort av verksamheten, vilket är chefs-JO:s uppgift enligt såväl gällande som föreslagen lagtext i 12 § JO-instruktionen (och i 8 kap. 11 § riksdagsordningen). Chefs-JO anser att den citerade meningen på s. 36 i betänkandet är ett olyckligt exempel på ett sådant oreflekterat överflyttande av det regelverk som gäller för myndigheter under regeringen till riksdagsområdet. En så extensiv definition av myndighetsledningens, dvs. chefs-JO:s, verksamhetsansvar är svårörenlig med organisationsmodellen med fyra justitieombudsmän som var och en självständigt beslutar om och ansvarar för sin del av kärnverksamheten.

JO förordar mot denna bakgrund att bestämmelsen i 12 § instruktionen i varje fall förtydligas så att chefs-JO:s verksamhetsansvar knyts till dennes uppgift enligt riksdagsordningen och instruktionen på så sätt att det i första stycket anges att *Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten ...*

Remissinstanserna i övrigt har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Den övergripande innebörden av ledningens verksamhetsansvar framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Där anges att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för den närmare regleringen av verksamhetsansvaret i 4 §. Såväl internrevisionsförordningen (2006:1228) som förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll hänvisar till bestämmelsen i 3 §. Ledningens ansvar för intern styrning och kontroll regle-

ras i 4 § 4, i vilken anges att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett tillfredsställande sätt.

För riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen gäller REA-lagen. I 2 § sägs att hög effektivitet ska eftersträvas i myndighetens verksamhet och att god hushållning ska iakttas. Enligt 36 § andra stycket ska redovisningen ge en rättvisande bild av verksamheten, av det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Bestämmelserna har utformats med 1 och 45 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten, förkortad budgetlagen, som förebild. Det anges inte uttryckligen i bestämmelserna att det är ledningarnas ansvar. Någon motsvarighet till 4 § 4 myndighetsförordningen, om ansvaret för intern styrning och kontroll, finns inte i REA-lagen.

Riksdagsstyrelsens ansvar och uppgifter regleras i 15 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen. Där anges att styrelsen ska pröva om förvaltningens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Riksdagsdirektörens ansvar och uppgifter regleras i 18 §, i vilken bl.a. anges att riksdagsdirektören ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt, hushålla väl med de medel som ställs till förfogande för riksdagsförvaltningens verksamhet samt verka för att förvaltningens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt förvaltningens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

I Riksrevisionens och JO:s instruktioner finns inte några bestämmelser om innebörden av ledningens verksamhetsansvar och inga bestämmelser om ansvaret för intern styrning och kontroll.

Riksbankslagen innehåller en bestämmelse om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i Riksbankens verksamhet (10 kap. 1 a §). Denna bestämmelse infördes samtidigt med REA-lagen och har, på samma sätt som REA-lagen, budgetlagen som förebild. Någon bestämmelse som uttryckligen anger ledningens ansvar för intern styrning och kontroll finns inte i riksbankslagen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Bestämmelser om innebörden av ledningens verksamhetsansvar (jfr 3 § myndighetsförordningen) finns för riksdagens myndigheter i huvudsak i REA-lagen och i viss mån i riksbankslagen. Som framgår av redogörelsen ovan anges det dock inte uttryckligen i dessa bestämmelser att det är myndighetsledningarnas ansvar. Riksdagsstyrelsen delar expertgruppens förslag att för riksdagens myndigheter tydliggöra myndighetsledningens ansvar inför riksdagen. Detta ger en grund för regleringen av ledningens ansvar för intern styrning och kontroll.

I kravet på effektivitet får anses ligga att myndigheten ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet.

Myndigheten ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande författningar, och riksdagsbeslut ska efterlevas. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på detta sätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Härmed avses såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen. Kravet på att hushålla väl med statens medel ger uttryck för den sparsamma användning av statens medel som är önskvärd, vilket bl.a. innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Så ska även statens fordringar och tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl.

Bestämmelser om det ansvar myndigheters ledning har bör regleras i myndigheternas instruktioner. Det nuvarande konstitutionsutskottet har nyligen ställt sig bakom riksdagsstyrelsens förslag att riksrevisorn med administrativt ansvar fr.o.m. 2011 ska besluta om förslag till anslag för Riksrevisionen i statsbudgeten. Denne ska även besluta om årsredovisningen för Riksrevisionen (bet. 2009/10:KU17). I enlighet med detta föreslås att riksrevisorn med administrativt ansvar ska ansvara för verksamheten inför riksdagen och se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksdagsstyrelsen föreslår vidare, som expertgruppen, att motsvarande bestämmelser som för riksrevisorn med administrativt ansvar införs för riksdagsstyrelsen i instruktionen för riksdagsförvaltningen. Den föreslagna regleringen innebär följdändringar i 18 § riksdagsförvaltningens instruktion för att undvika en dubbelreglering.

Motsvarande reglering föreslås för Riksbankens direktion.

När det gäller JO saknar riksdagsstyrelsen anledning att inte beakta vad JO framhållit i sitt remissvar. Chefs-JO:s verksamhetsansvar bör med hänsyn till justitieombudsmännens unika självständiga ställning knytas till chefs-JO:s uppgift enligt riksdagsordningen och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I och med den föreslagna regleringen placeras det övergripande verksamhetsansvaret på ett tydligt sätt hos riksdagsstyrelsen, riksrevisorn med administrativt ansvar, chefs-JO respektive Riksbankens direktion.

5.1.3 Ledningens ansvar

Riksdagsstyrelsens förslag

I myndigheternas instruktioner och i riksbankslagen regleras ledningens ansvar. I detta ska ingå beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, budget, årsredovisning och föreskrifter. Riksbanksfullmäktiges rätt att besluta om arbetsordningen kvarstår dock.

I REA-lagen respektive i riksbankslagen ska framgå att myndighetens ledning eller direktionen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

JO har angående förslaget att chefs-JO ska samråda med de övriga justitieombudsmännen anfört att det kan ses som ett försök att balansera chefs-JO:s roll som myndighetsledning och därmed som verksamhetsansvarig mot intresset att övriga justitieombudsmäns autonomi i sin tillsynsverksamhet inte träds för när. Det är enligt JO svårt att förena å ena sidan principen om ett samlat myndighetsledningsansvar hos en person och å andra sidan kravet på oberoende för var och en av de fyra beslutsfattarna. JO:s bedömning är att den föreslagna lösningen bör kunna fungera i praktiken, under förutsättning att såväl myndighetsledningsfunktionen som hävdandet av de enskilda ombudsmännens autonomi utövas med tillbörlig respekt och strävan att slå vakt om JO-ämbetets auktoritet. JO anser emellertid att chefs-JO:s skyldighet att samråda med övriga justitieombudsmän bör omfatta även frågor om fastställande eller ändring av arbetsordningen. JO föreslår därför att 12 § andra stycket JO-instruktionen får följande lydelse.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

JO har vidare, angående förslaget om att myndigheten ska upprätta en verksamhetsplan, framhållit att i samband med budgetarbetet fastställs årligen för JO ett övergripande verksamhetsmål och delmål för fyra verksamhetsgrenar. Graden av uppfyllelse av dessa mål avrapporteras i årsredovisningen. Utöver det har hittills ingen årlig verksamhetsplan utarbetats som ett särskilt dokument. Två skäl till detta torde enligt JO vara dels att ingen författningsbestämmelse funnits om krav på verksamhetsplan, dels att inget internt behov av något sådant styrdokument identifierats. JO motsätter sig emellertid inte kravet på en verksamhetsplan men uppger att verksamheten till ca 85 % styrs av faktorer utanför JO:s kontroll, nämligen omfattningen och fördelningen av allmänhetens klagomål, samt att en sådan verksamhet därför inte i någon högre grad låter sig planeras i förväg.

Remissinstanserna i övrigt har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Utgångspunkten för myndighetsförordningens reglering av ledningens uppgifter i 4 § är att en myndighets ledning måste vidta en mängd åtgärder för att säkerställa att den uppfyller verksamhetsansvaret inför regeringen. Vissa uppgifter som ankommer på ledningen följer även av andra författningar, t.ex. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt 4 § myndighetsförordningen ska myndighetens ledning besluta en arbetsordning och en verksamhetsplan. Arbetsordningen ska innehålla beslut om de närmare

föreskrifterna om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Myndighetens ledning ska vidare säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Slutligen ska myndighetens ledning avgöra andra ärenden av principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.

Riksdagsstyrelsen vid riksdagsförvaltningen ska, enligt 15 § i riksdagsförvaltningens instruktion, besluta om bl.a. framställningar till riksdagen, målen för förvaltningens verksamhet, årsredovisning och förslag till anslag i statsbudgeten för riksdagen, åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter om förvaltningens verksamhet respektive internrevisionens redovisning, föreskrifter och arbetsordning.

I Riksrevisionens instruktion anges i 5 § att riksrevisorerna gemensamt beslutar om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av riksdagsförvaltningen. Riksrevisionens styrelses uppgifter är grundlagsfästa och består i att följa granskningsverksamheten, lämna förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar samt att besluta om förslag till anslag i statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten (RF 12 kap. 7 §).

Enligt 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska chefs-JO i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. I praktiken är det chefs-JO som beslutar om årsredovisningen för Riksdagens ombudsmän och budgetunderlaget som lämnas till riksdagsstyrelsen, vilket dock inte framgår av instruktionen.

Enligt 9 kap. 4 § riksbankslagen är det fullmäktige som beslutar om arbetsordning i Riksbanken. I 10 kap. 2 § sägs att direktionen, varje år före december månad, ska fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. Direktionen ska vidare, före den 15 februari, avge en redovisning för det föregående räkenskapsåret till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige. Redovisningen ska omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende (10 kap. 3 § andra stycket).

I riksdagsordningen finns bestämmelser om framställningar och redogörelser från riksdagsorgan. Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, styrelsen i Riksrevisionen samt riksrevisorerna får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (RO 3 kap. 8 §).

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Expertgruppen har konstaterat att ledningsformerna och ledningens ansvar inte är lika renodlade hos riksdagens myndigheter som de numera är hos regeringens myndigheter. Vidare har inte ledningarna givits ett uttryckligt övergripande ansvar för att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Ledningens olika uppgifter är närmare beskrivna nedan.

Arbetsordning

Tre av myndigheternas ledningar, nämligen riksdagsstyrelsen, riksrevisorerna och chefs-JO, ska besluta en arbetsordning för respektive myndighet. För Riksbankens del är det fullmäktige som ska besluta arbetsordningen. Förhållandet att det är fullmäktige och inte direktionen som ska besluta arbetsordningen har sin bakgrund i fempartiöverenskommelsen från 1998 i samband med lagändringen om en oberoende riksbank. I proposition 1997/98:40 om Riksbankens ställning framförde regeringen att man kan hävda att direktionen självständigt ska kunna besluta hur den vill att bankens arbete ska organiseras. Å andra sidan, menade regeringen, kan man anse att det i fullmäktiges roll som kontrollorgan också ligger att på förslag av direktionen godkänna huvuddragen i bankens organisation, inklusive de övergripande regler som fastställs i arbetsordningen. Regeringen beslutade att fullmäktige skulle ha kvar ett övergripande ansvar för Riksbankens organisation. Detta tillgodoses genom att fullmäktige beslutar om arbetsordning. Regeringen ansåg dock att det fanns starka skäl för att direktionen skulle bestämma om organisationen mer i detalj och vilka personer som bör anställas i ledande funktioner. I praktiken har Riksbanken löst denna ansvarsfördelning mellan fullmäktige och direktionen så att fullmäktige beslutar om en arbetsordning som innehåller övergripande bestämmelser om Riksbankens organisation medan direktionen beslutar om en instruktion som innehåller mer detaljerade bestämmelser om organisationen. Instruktionen är till sitt innehåll mer lik en arbetsordning enligt myndighetsförordningens definition. Riksdagsstyrelsen gör ingen annan bedömning än expertgruppen att ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och direktionen inte bör ändras då den baseras på en parlamentarisk överenskommelse och då Riksbanken har funnit en ordning som fungerar väl i praktiken. Det är dock värt att notera att den ordning som gäller för Riksbanken beträffande beslut om arbetsordning inte längre överensstämmer med praxis för övriga statliga myndigheter.

Någon uttömmande reglering av arbetsordningens innehåll finns inte för riksdagens myndigheter. I 22 § riksdagsförvaltningens instruktion regleras att de bestämmelser som behövs om förvaltningens organisation och om formerna för dess verksamhet ska meddelas i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Delegering av beslutanderätt regleras i 17, 25 och 27 §§ och där framgår att rätten att delegera ska framgå av arbetsordningen eller särskilda beslut. Vidare regleras i 29 § att det i arbetsordningen eller i särskilda beslut ska be-

stämmas vem som får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärendena.

I Riksrevisionens instruktion finns viss reglering av arbetsordningens innehåll i 7 §. Där anges att riksrevisorerna genom arbetsordningen eller särskilda beslut får föreskriva att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av dem gemensamt får avgöras av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid myndigheten. I övrigt finns ingen reglering av arbetsordningens innehåll.

Enligt JO:s instruktion ska chefs-JO i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen (12 §). I 15 § finns bestämmelser om delegering av beslutanderätt, och där anges att sådana bemyndiganden ska ges i arbetsordningen eller genom särskilda beslut.

För Riksbankens del säger riksbankslagen att fördelningen av ärenden mellan enheterna ska framgå av arbetsordningen (9 kap. 2 § tredje stycket). Vidare framgår att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.

Det finns således ingen enhetlig reglering av vad en arbetsordning för riksdagens myndigheter ska innehålla. Däremot är det i huvudsak, redan med gällande bestämmelser, tydligt att arbetsordningen ska innehålla närmare föreskrifter om myndighetens organisation och fördelningen av ärenden mellan olika enheter. Detta följer även av myndigheternas instruktioner och av riksbankslagen. Riksdagsstyrelsen anser därmed inte att det är nödvändigt att reglera arbetsordningens innehåll för riksdagens myndigheter. Det är dessutom inte möjligt att finna en enhetlig reglering då hänsyn måste tas till den ansvarsfördelning som finns mellan fullmäktige och direktionen på Riksbankens område respektive den ansvarsfördelning som finns mellan chefs-JO och övriga justitieombudsmän. Riksdagsstyrelsen föreslår en mindre ändring i 5 § Riksrevisionens instruktion som innebär att riksrevisorernas beslut om verksamhetens organisation inte längre anges i lagen, utan att detta följer av deras beslut om arbetsordningen. Därmed blir det större överensstämmelse i regleringen av riksdagens myndigheter.

Riksdagsstyrelsen ifrågasätter inte JO:s bedömning i fråga om att chefs-JO:s meddelande av bestämmelser i arbetsordningen om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen bör omfattas av en samrådsskyldighet med de övriga ombudsmännen.

Riksdagsstyrelsen föreslår därför en revidering av expertgruppens förslag i enlighet med JO:s förslag.

Verksamhetsplan

De tre riksrevisorerna beslutar årligen gemensamt om Riksrevisionens verksamhetsplan. Därtill beslutar riksrevisorerna om den strategiska inriktningen för verksamheten och om en granskningsplan där den övergripande inriktningen för granskningen under det kommande året redovisas. På motsvarande

sätt innehåller Riksbankens verksamhetsplan strategiska mål och prioriterade handlingsplaner för olika målområden. Beslut om Riksbankens verksamhetsplan är reglerat i instruktionen för Sveriges riksbank. Där framgår att direktionen ska besluta om en årlig verksamhetsplan (3 §).

I riksdagsförvaltningen finns dels en strategisk plan, dels en verksamhetsplan. Den strategiska planen beslutas årligen av riksdagsstyrelsen och omfattar de kommande tre åren. Den strategiska planen innehåller bl.a. riksdagsförvaltningens uppdrag, prioriterade områden för kommande verksamhetsår och interna myndighetsuppdrag. Det är planeringsförutsättningarna som anges i den strategiska planen. Verksamhetsplanen beslutas av riksdagsdirektören och innehåller en detaljerad planering av riksdagens olika verksamheter.

JO upprättar inte någon verksamhetsplan. En förklaring som nämns till detta är att det skulle kunna inkräkta på den oberoende ställning som respektive justitieombudsman har i sin tillsynsverksamhet. Ett annat skäl kan vara att JO:s verksamhet till övervägande del styrs av klagomål från allmänheten.

Riksdagsstyrelsen anser att verksamhetsplanen är ett centralt och viktigt dokument som bör upprättas vid myndigheterna och som bör beslutas av myndighetens ledning. Verksamhetsplanen bör vara ett sätt att få en tydligare och mer målinriktad planering av verksamheten som bl.a. syftar till att få en effektivare verksamhet. Verksamhetsplanen bör därmed innehålla de centrala målen för verksamheten och en plan för att uppnå dessa mål.

Verksamhetsplaner finns vid alla myndigheter utom vid JO. Expertgruppen har anfört att det finns skäl även för JO att upprätta en verksamhetsplan som är ändamålsenlig och motsvarar behoven vid JO samt att beslut om en sådan verksamhetsplan ska ingå i chefs-JO:s ansvar. Chefs-JO:s beslut om en verksamhetsplan får, enligt expertgruppen, naturligtvis inte inkräkta på den oberoende ställning som respektive JO har i sin tillsynsverksamhet. Detta markeras i lagförslaget genom att samråd krävs med övriga JO före beslut om verksamhetsplanen.

Riksdagsstyrelsen, som noterar att JO inte motsätter sig kravet på en verksamhetsplan, föreslår att en reglering i enlighet med ovanstående bör införas i myndigheternas instruktioner respektive i riksbankslagen. Enligt riksdagens vilande beslut att riksrevisorn med administrativt ansvar får ansvar för den administrativa och i hög grad även den organisatoriska ledningen av myndigheten ligger det, menar riksdagsstyrelsen, närmast till hands att också ansvaret för att besluta om verksamhetsplan ligger på denne.

Årsredovisning och budget

Riksdagsstyrelsen beslutar om årsredovisning och förslag till budget för riksdagen i enlighet med instruktionen. Riksrevisionens styrelse beslutar om årsredovisning och förslag till anslag i statsbudgeten i enlighet med bestämmelser i regeringsformen. För JO:s del finns det ingen reglering av vem som ska besluta om årsredovisning och budget. I praktiken är det chefs-JO som beslutar om årsredovisningen och budgetunderlaget som lämnas till riksdags-

styrelsen. Riksbankens direktion beslutar om budget och årsredovisning för Riksbanken.

Med undantag för Riksrevisionen är det myndigheternas ledningar som beslutar om årsredovisning och budget.

Det nuvarande konstitutionsutskottet har som redan tidigare redovisats ställt sig bakom riksdagsstyrelsens förslag att riksrevisorn med administrativt ansvar ska besluta om verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning och årsredovisning.

För JO:s del bör bestämmelser föras in i instruktionen som anger att chefs-JO, efter samråd med övriga ombudsmän, ska besluta om årsredovisning och förslag till anslag i statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Detta innebär att chefs-JO:s budgetförslag lämnas till riksdagen, i form av ett förslag till riksdagsbeslut från chefs-JO. Den nuvarande ordningen som innebär att chefs-JO lämnar ett budgetunderlag till riksdagsstyrelsen, som fattar beslut om förslag till anslag för JO, skulle därmed upphöra. Denna ordning har under senare år mest haft en praktisk betydelse. Om denna ordning skulle kvarstå skulle den dock innebära att Riksrevisionen och JO behandlas olika och att verksamhetsansvaret för myndighetsledningarna skulle få olika innebörd. Riksdagsstyrelsen förordar därför att chefs-JO ges ett uttryckligt ansvar för årsredovisningen och förslag till anslag i statsbudgeten.

Intern styrning och kontroll

Genom att tydliggöra vem eller vilka som är myndighetens ledning, vilket verksamhetsansvar och vilka uppgifter ledningen har finns en grund för att utkräva ansvar för att det finns en fungerande intern styrning och kontroll. Riksdagsstyrelsen föreslår att det i REA-lagen respektive i riksbankslagen regleras att myndighetens ledning eller direktionen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

5.2 Internrevision

5.2.1 Krav på internrevision

Riksdagsstyrelsens förslag

I REA-lagen ställs krav på att det vid myndigheten ska finnas en internrevision. En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. Inget krav ställs på anställda internrevisorer. Hänvisning till REA-lagen görs i myndigheternas instruktioner.

I riksbankslagen ändras beteckningen fullmäktiges *revisionsenhet* till *revisionsfunktion* och det förtydligas att denna ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Därtill införs krav på internrevision som lyder under direktionen.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Riksbanken har vad gäller begreppet fullmäktiges revisionsenhet påpekat att det bör ändras till att heta fullmäktiges revisionsfunktion. På så sätt kan man undvika missförstånd med att fullmäktiges revisionsenhet är en av många andra enheter som finns i organisationen och som utgör delar av en avdelning.

Regeringskansliet konstaterar att utredningen när det gäller regleringen av internrevision frångår internrevisionsförordningens (2006:1228) krav på att internrevisionen ska ledas av en chef som ska vara anställd i myndigheten. Det finns enligt Regeringskansliets mening en uppenbar fara för att en internrevision utan minst en anställd internrevisor kan skapa trovärdighetsproblem, såväl inom myndigheten som gentemot utomstående. En professionell internrevision som fungerar som ett stöd till myndighetsledningen förutsätter även god kunskap om den verksamhet som myndigheten bedriver. På motsvarande sätt är det en styrka för externrevisionen att, inom ramen för god internrevisions- och internrevisorssed, i dialog med en anställd internrevisor kunna ta ställning till i vilken omfattning förestående externrevision kan baseras på internrevisionens granskningsinsatser. Dessa är enligt Regeringskansliet motiven till varför en myndighets internrevision enligt internrevisionsförordningen (2006:1228) ska ledas av en chef som är anställd i myndigheten. I vilken omfattning myndighetens internrevisionsfunktion ska omfatta fler än en person är en uppgift för myndighetens ledning att, i dialog med chefen för internrevisionen, ta ställning till.

Remissinstanserna i övrigt har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för de förvaltningsmyndigheter under regeringen som regeringen föreskriver (1 §). För närvarande omfattas 61 myndigheter av denna förordning. Förordningen anger att det ska

finnas en internrevision vid myndigheten och att den ska ledas av en chef som ska vara anställd i myndigheten (2 §). Enligt ESV:s föreskrifter till 2 § ska internrevisionen bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef. I 8 § anges att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. Kravet som följer av 2 § om minst en anställd internrevisor innebär att samordningsmöjligheten avser behovet av ytterligare internrevisorer.

Enligt sin instruktion ska riksdagsförvaltningen svara för att intern revision sker av förvaltningen (8 §). Riksdagsförvaltningen har inga anställda internrevisorer utan tjänsten har upphandlats. För JO gäller att chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker (12 § JO:s instruktion). Det avtal riksdagsförvaltningen har om internrevision omfattar även JO. Enligt sin instruktion svarar Riksrevisionen för att intern revision sker av myndigheten (18 §). En anställd internrevisor finns på myndigheten.

Enligt 9 kap. 2 § riksbankslagen ska det vid huvudkontoret finnas en revisionsenhet och de övriga enheter som Riksbanken beslutar. Fullmäktige upphandlar internrevision externt för revision inom sitt ansvarsområde. Under direktionen finns det en internrevisionsavdelning med flera anställda internrevisorer. Bestämmelserna om fullmäktiges revisionsenhet sågs över i samband med propositionen om Riksbankens ställning (prop. 1997/98:40). Regeringen framförde då att det i och för sig kunde hävdas att internrevisionen är ett viktigt instrument i den operativa ledningens händer. Regeringen stannade ändå för att förorda att ansvaret för internrevisionen borde ligga på fullmäktige, såsom bankens kontrollorgan. Av Riksbankens arbetsordning framgår att de granskningar som fullmäktiges revisionsenhet utför ska vara inriktade på efterlevnad av arbetsordningen inom Riksbanken, direktionsledamöternas utövande av tjänsten, granskning och analys som grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition samt övriga frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Vidare regleras i arbetsordningen att det vid sidan av den revision som utförs av revisionsenheten görs intern revision av internrevisionsavdelningen på uppdrag av direktionen och i enlighet med en plan som fastställs av direktionen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och JO har alla krav på sig att ha en internrevision. Riksdagsstyrelsen har funnit att detta är en fungerande ordning som myndigheterna anser är viktig att ha kvar. Riksrevisionen och JO omfattas förvisso inte av de kriterier som Regeringskansliet har som vägledning för att ta ställning till om en myndighet bör ha krav på sig att ha en internrevision. Som exempel på kriterier kan nämnas att myndighetens totala kostnader (verksamhetskostnader och transfereringar) uppgår till minst 1 miljard kronor, att totalt antal årsarbetskrafter uppgår till minst 1 000 årsanställda eller att

balansomslutningen uppgår till minst 5 miljarder kronor. Riksrevisionens och JO:s verksamheter består av granskningar och i JO:s fall tillsyn av andra statliga myndigheter. I den rollen är det av största vikt att det finns en väl fungerande intern kontroll av den egna verksamheten, och internrevisionen ses som ett viktigt medel för att få en sådan kontroll. Riksdagsstyrelsen finner således att det enligt nuvarande ordning finns krav på riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och JO att ha internrevision och att denna ordning anses viktig att ha kvar. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att denna ordning alltså ska gälla. Något krav på att ha en anställd internrevisor bör dock inte ställas för riksdagens myndigheter då det finns goda erfarenheter av att köpa tjänsten externt för riksdagsförvaltningen och JO. Vidare finns det ett värde i att ha ett enhetligt regelverk som tar hänsyn till att myndigheterna är av varierande storlek, och det är inte rimligt att ställa krav på JO att ha en anställd internrevisor. Riksdagsstyrelsen föreslår också att det i lag regleras att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet, i enlighet med vad som gäller för regeringens myndigheter. Därmed kan den samverkan som sker mellan riksdagsförvaltningen och JO om internrevision bestå.

För Riksbankens del är det bara fullmäktiges revisionsenhet som är reglerad i riksbankslagen, medan den väsentligt mer omfattande internrevision som lyder under direktionen inte är reglerad. Riksdagsstyrelsen föreslår att bestämmelserna om fullmäktiges revisionsenhet kvarstår i riksbankslagen då fullmäktige ska ha en kontrollerande funktion. Nya bestämmelser bör dock införas som även reglerar direktionens internrevision i enlighet med den ordning som råder vid Riksbanken. För att tydliggöra skillnaden anges att fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

I enlighet med ESV:s föreskrifter till 2 § internrevisionsförfordningen ska internrevisionen bedriva en organisatorisk och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef. Med det sistnämnda avses att internrevisionen måste ha en plats i organisationen och placeras under den högste chefen. För riksdagens myndigheter betyder detta att internrevisionen ska vara placerad direkt under riksdagsdirektören i riksdagsförvaltningen, under riksrevisorerna i Riksrevisionen, under chefs-JO hos JO samt direkt under direktionen i Riksbanken. I de fall internrevisionen upphandlas ska upphandlingen genomföras direkt under myndighetens chef. Som närmare framgår nedan ska internrevisionen rapportera direkt till myndighetens ledning.

Riksdagsstyrelsen delar inte Regeringskansliets uppfattning att det finns en sådan fara med att inte ha en anställd internrevisor.

Riksdagsstyrelsens förslag innebär att nuvarande bestämmelser om internrevision i riksdagsförvaltningens, Riksrevisionens och JO:s instruktioner utgår och att det i stället görs en hänvisning till REA-lagen. En sådan hänvis-

ning kan förefalla överflödig men bedöms av riksdagsstyrelsen som viktig då instruktionerna därmed även fortsättningsvis innehåller uppgifter om internrevision.

5.2.2 Ledningens ansvar gentemot internrevisionen

Riksdagsstyrelsens förslag

Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Bestämmelser om detta förs in i REA-lagen respektive riksbankslagen.

Kravet på att samråd ska ske med Riksrevisionen om revisionsplanen tas bort.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

ESV har anfört att detta att internrevisionen ska rapportera direkt till sin uppdragsgivare är det viktigaste kriteriet för att det ska vara möjligt att hävda att internrevisionen har ett organisatoriskt oberoende. Detta framgår både av internrevisionsförordningen och av IIA:s (The Institute of Internal Auditors) regelverk (Standard 1110 och 1120). Av den anledningen anser ESV att det trots allt kan vara värdefullt att reglera frågan i REA- och riksbankslagarna.

Remissinstanserna i övrigt har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

I 10 § internrevisionsförordningen föreskrivs vad som gäller för internrevisionens uppdragsgivare. Bestämmelsen anger att myndighetens styrelse ska besluta om 1) riktlinjer för internrevisionen, 2) revisionsplan för internrevisionen och 3) åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Av ESV:s allmänna råd till 10 § framgår att riktlinjer för internrevisionen bl.a. kan innehålla

- syfte, befogenhet, ansvar, roll och arbetssätt för internrevisionen
- internrevisionschefens ansvar och roll
- ansvar, roller och samarbetsformer mellan internrevisionen och styrelsen
- former för tillsättning av internrevisionschef
- formerna för rapportering till styrelsen
- riktlinjer för rådgivningsuppdrag
- riktlinjer för kompetensutveckling
- riktlinjer för kvalitetssäkring.

Enligt ESV:s föreskrifter till 8 § om samordning med annan myndighet måste varje myndighet upprätta en egen revisionsplan och lämna en egen rapportering om internrevisionens resultat.

Av 9 § följer att resultatet av internrevisionens granskning redovisas i form av iakttagelser och rekommendationer. Dessa ska rapporteras till styrelsen. Enligt ESV:s föreskrifter till 9 § ska formerna för internrevisionens rapportering beslutas av styrelsen och tas in i riktlinjerna för internrevisionen. Av beslutet ska framgå när och hur myndighetens styrelse ska informeras om pågående och avslutade granskningar. Minst en gång per år ska internrevisionen avge en revisionsrapport över revisionsårets iakttagelser och rekommendationer ställd till myndighetens styrelse. I denna rapportering ska också ingå en återrapporering av hur åtgärder avseende internrevisionens tidigare års iakttagelser och rekommendationer har utförts.

I riksdagsförvaltningens instruktion finns inga bestämmelser som anger vem som ska vara uppdragsgivare till internrevisionen. Avseende styrdokument för internrevisionen anges i 8 § att riksdagsförvaltningen ska fastställa en revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I praktiken är det riksdagsstyrelsen som årligen beslutar om internrevisionsplan för riksdagsförvaltningen. Samrådsförfarandet med Riksrevisionen har upphört i och med att kravet på samråd togs bort för regeringens myndigheter när internrevisionsförordningen infördes. I internrevisionsplanen står vilka granskningsinsatser som ska genomföras. En löpande rapportering av granskningsresultaten sker till internrevisionsansvarig och övriga ansvariga som berörs av ärendet. Iakttagelser av väsentlig karaktär avrapporteras även löpande till riksdagsdirektören och till riksdagsstyrelsen. Det samlade resultatet av internrevisionens arbete rapporteras till riksdagsstyrelsen årligen i en sammanfattande rapport. Beslut om åtgärder av väsentlig karaktär fattas av styrelsen. Den internrevisionsansvarige är organisatoriskt placerad direkt under riksdagsdirektören.

Av Riksrevisionens instruktion framgår inte vem som ska vara internrevisionens uppdragsgivare eller vem internrevisionen ska rapportera till. Riksrevisorerna har beslutat att internrevisionen ska vara placerad under riksrevisorerna och att den ska rapportera till dessa. Riksrevisorerna fattar beslut om riktlinjer för internrevisionen och om internrevisionsplan. Riktlinjerna innehåller de olika delar som framgår av ESV:s allmänna råd. Revisionsplanen innehåller bl.a. revisionsmål och granskningsinsatser för det kommande året.

I JO:s instruktion regleras att Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I praktiken är det chefs-JO som beslutar om revisionsplanen. Av internrevisionsplanen framgår att Riksrevisionen har informerats om denna. Revisionsplanen innehåller granskningsinsatserna för det kommande året. Resultatet av internrevisionens granskningar avrapporteras till kanslichefen och administrative direktören samt till den som har verksamhetsansvaret. Iakttagelser av väsentlig karaktär avrapporteras även till chefs-JO.

För Riksbankens del är det, som tidigare redovisats, endast fullmäktiges revisionsenhet som är reglerad i riksbankslagen. Det finns även en bestämmelse som säger att Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I arbetsordningen föreskrivs att fullmäktige

fastställer revisionsplan för revisionsenheten och att direktionen fastställer en plan för den internrevision som bedrivs av internrevisionsavdelningen. Där framgår även att internrevisionen ska bedrivas enligt god sed på området och vara oberoende från operativ verksamhet i banken. Av instruktionen för Riksbanken framgår att direktionen vid behov ska besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens förslag och rekommendationer. Direktionen har fastställt riktlinjer för den internrevision som bedrivs av internrevisionsavdelningen. De nu gällande riktlinjerna, som dock håller på att uppdateras, är från januari 2007 och innehåller internrevisionens uppdrag, ansvar och befogenheter samt krav på objektivitet och oberoende. Den revisionsplan för 2009 som direktionen fastställde omfattar beskrivning och prioritering av internrevisionsavdelningens revisionsverksamhet. Internrevisionsavdelningen lämnar årligen en sammanfattande årsrapport över sitt arbete till direktionen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Den ordning som föreskrivs i internrevisionsförordningen om att myndighetens ledning ska vara internrevisionens uppdragsgivare, vad ledningen ska besluta om och att internrevisionen ska rapportera till ledningen tillämpas redan av riksdagens myndigheter. En reglering av denna ordning innebär därmed en kodifiering av praxis. Riksdagsstyrelsen delar expertgruppens uppfattning att det är viktigt att ordningen regleras för att klargöra ansvarsförhållandena. En ny bestämmelse föreslås därmed som anger att myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. En sådan bestämmelse har förts in i förslagen till ändrade bestämmelser i REA-lagen respektive riksbankslagen.

Med anledning av vad ESV har anfört om att det trots allt kan vara värdefullt att reglera nu beskriven ordning i REA-lagen anser riksdagsstyrelsen att det förhållandet att internrevisionen ska rapportera sina granskningsresultat till myndighetens ledning följer naturligt av att ledningen är internrevisionens uppdragsgivare. Formerna för rapportering bör därför framgå av de riktlinjer som beslutas av ledningen.

Expertgruppen har i denna fråga gjort en avvägning mellan vad som bör föreskrivas i lag och vad som bör föreskrivas i föreskrifter till lag, varför flera bestämmelser i internrevisionsförordningen inte tagits med i expertgruppens lagförslag.

För att inte tynga REA-lagen eller riksbankslagen alltför mycket med bestämmelser om internrevision har riksdagsstyrelsen därför, i enlighet med expertgruppens förslag, inte föreslagit att internrevisionen ska rapportera sina granskningsresultat till myndighetens ledning. Att så ändå ska vara fallet är naturligt då ledningen tydligt utpekats som internrevisionens uppdragsgivare, men formerna för rapporteringen bör i stället framgå av de riktlinjer som beslutas av ledningen.

Kravet på samråd med Riksrevisionen om revisionsplanen har tagits bort för regeringens myndigheter, och därmed anser riksdagsstyrelsen att detta krav kan tas bort även för riksdagens myndigheter.

5.2.3 Internrevisionens uppgifter

Riksdagsstyrelsens förslag

Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

Bestämmelser om detta förs in i REA-lagen respektive riksbankslagen.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Som allmänna uppgifter för internrevisionen anges i 3 § internrevisionsförordningen att internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Bestämmelsen följer internationell standard för internrevision (Institute of Internal Auditors [IIA] Standards, där det i Practice Advisories ges vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas och tolkas). Enligt ESV:s föreskrifter till 3 § ska internrevisionen stödja myndigheten genom att ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Beträffande granskningens inriktning anges i 4 § att internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. Granskningen omfattar därmed om verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Bestämmelsen överensstämmer med internationella normer avseende intern styrning och kontroll samt med IIA:s Standards och Practice Advisories. Enligt ESV:s föreskrifter till 4 § ska riskanalysen upprättas årligen och omfatta all verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Riskanalysen ska utgå både från internrevisionens egen riskbedömning och från myndighetsledningens identifiering, värdering och hantering av risk enligt ESV:s föreskrifter till 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Utifrån riskanalysen upprättas en revisionsplan.

Enligt 5 § ska internrevisionen ge råd och stöd till styrelsen och chefen för myndigheten. Av 6 § framgår att internrevisionen ska omfatta den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för.

Enligt 7 § ska internrevision bedrivas enligt såväl god internrevisionssed som god internrevisorssed.

Internrevisionens tillgång till uppgifter regleras i 11 §. Där anges att styrelsen, i den utsträckning det inte möter hinder på grund av bestämmelser om sekretess, ska se till att internrevisionen får tillgång till de uppgifter och upplysningar som den behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär att internrevisionen inte får hindras att fullgöra sitt uppdrag.

I riksdagsförvaltningens instruktion regleras att internrevisionen ska avse självständig granskning av riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll och av hur förvaltningen fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. JO har motsvarande reglering av internrevisionen i sin instruktion.

Av Riksrevisionens instruktion framgår inte vilka uppgifter internrevisionen ska ha eller vilken inriktning granskningen ska ha. Inga krav ställs på att god internrevisionssed eller god internrevisorssed ska följas. Riksrevisorerna har dock fattat beslut om att internrevisionen vid Riksrevisionen ska följa internrevisionsförordningen med ESV:s föreskrifter och allmänna råd.

I riksbankslagen regleras att verksamheten vid fullmäktiges revisionsenhet ska avse självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och av hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Internrevisionsavdelningens arbete är inte reglerat i riksbankslagen. Avdelningen ansvarar för att oberoende utvärdera Riksbankens verksamhet. Avdelningen ska granska och bedöma om bankens riskhantering samt styrnings- och ledningsprocesser är ändamålsenliga med hänsyn till de mål som lagts fast för Riksbankens verksamhet. Avdelningen ska även medverka till att effektivisera och förbättra dessa delar av verksamheten. Internrevisionsavdelningen utför även internrevision på uppdrag av Internal Auditors' Committee, IAC, inom Europeiska centralbankssystemet, ECBS. Internrevisionen bedrivs enligt god sed på området, vilket bl.a. innebär att revisionen följer standarder upprättade av Institute of Internal Auditors, IIA, och Information Systems Audit and Control Association, Isaca.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Den reglering av internrevisionens uppgifter som finns i riksdagsförvaltningens respektive JO:s instruktion samt i riksbankslagen har vissa likheter med 4 och 7 §§ internrevisionsförordningen. En väsentlig skillnad är att det i internrevisionsförordningen finns en hänvisning till 3 § myndighetsförordningen där det är tydligt att det är utformningen av ledningens interna styrning och kontroll som ska granskas, dvs. hur processerna ser ut och huruvida det övergripande verksamhetsansvaret uppfylls i och med dessa. I och med hänvisningen till 3 § myndighetsförordningen är det tydligt att internrevisionen ska

omfatta all den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Beträffande god sed regleras det inte för riksdagens myndigheter att även god sed för internrevisorerna ska följas. Riksdagsstyrelsens förslag innebär en ändring i detta avseende.

Vid en anpassning av internrevisionsförordningens bestämmelser till riksdagsområdet bedömer riksdagsstyrelsen, som expertgruppen, att 4 och 7 §§ i internrevisionsförordningen är centrala och bör föreskrivas i lag för riksdagens myndigheter. Det innebär att det i REA-lagen respektive riksbankslagen bör regleras att internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. Med verksamhetsansvar avses den föreslagna regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar i 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, i 4 b § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och i 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorerna.

Tillsammans med den övriga reglering i lag av internrevisionen som föreslagits i avsnitten 4.1 och 4.2 erhålls därmed en enhetlig och tydlig reglering av internrevisionen vid riksdagens myndigheter. De bestämmelser i övrigt som finns i internrevisionsförordningen och i ESV:s föreskrifter och allmänna råd bör vid behov regleras i riksdagsstyrelsens föreskrifter till REA-lagen respektive i arbetsordningen eller instruktionen för Riksbanken.

5.3 Intern styrning och kontroll

5.3.1 Processen intern styrning och kontroll

Riksdagsstyrelsens förslag

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Bestämmelser om detta förs in i REA-lagen respektive riksbankslagen.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

JO har anfört bl.a. följande. Att myndigheter bör ha rutiner för intern styrning och kontroll framstår som självklart. Det kan däremot finnas skäl att överväga om författningsregleringen av denna process lämpligen bör vara densamma för alla myndigheter. För myndigheter under regeringen gäller att förordningen om intern styrning och kontroll med dess ganska detaljerade krav på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation är tillämplig hos endast 61 av de statliga myndigheterna, vilka kvalificerat sig genom antingen sin storlek eller sin ekonomiska omslutning (eller båda dessa kriterier).

JO anför vidare att expertgruppen konstaterar att JO är en liten myndighet som troligen inte skulle ha haft krav på sig att följa förordningen om intern styrning och kontroll, ifall den legat under regeringen. Man torde kunna bortse från ordet troligen. JO ligger mycket långt från de kriterier som regeringen tillämpat i sammanhanget. På denna punkt gör expertgruppen ett undantag från sin huvudprincip att söka största möjliga överensstämmelse mellan regelverket för riksdagens myndigheter och vad som gäller för myndigheter under regeringen.

Utan att direkt avstyrka den föreslagna ordningen ställer sig JO i sitt remissyttrande tveksam till om den är ändamålsenlig. En myndighetslednings ansvar omfattar, enligt JO, rimligen att säkerställa att det finns intern styrning och kontroll som fungerar på ett tillfredsställande sätt.

JO:s tveksamhet gäller graden av detaljreglering av processen. Det synes inte osannolikt att man vid en liten myndighet kan finna former för en tillfredsställande process för intern styrning och kontroll utan att den nödvändigtvis i varje skede måste innefatta en dokumentation av alla momenten riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning. Dessutom, uppger JO, saknar JO i expertgruppens resonemang en analys av förhållandet mellan nytta och kostnader. Ju mera resurser som satsas på den administrativa överbyggnaden, desto mindre återstår för kärnverksamheten, vilken bör prioriteras i första hand.

Remissinstanserna har i övrigt tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Enligt 1 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller förordningen för de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen, dvs. i nuläget 61 myndigheter. I 2 § anges att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen, dvs. effektivt och enligt gällande rätt m.m. samt redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Vidare anges de moment som ska ingå i denna process, dvs. riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

I 3–6 §§ regleras vilka obligatoriska moment som ska ingå i den process som utgör den interna styrningen och kontrollen. I 3 § sägs att en riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs. Enligt ESV:s föreskrifter ska myndigheten genomföra en riskanalys som är ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Riskanalysen innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås. I riskanalysen relateras målen till de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. I ESV:s allmänna råd till 3 § definieras begreppen identifiera, värdera och hantera ytterligare, dvs. de olika stegen i riskanalysen. Av ESV:s allmänna råd till 3 § framgår att riskanalysen inte avser den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller den riskanalys som ska göras enligt förordningen (1995:1300) om riskhantering i staten.

Vilka krav regeringen ställer på kontrollåtgärder regleras i 4 §. Där anges att åtgärder med ledning av riskanalysen ska vidtas som är nödvändiga för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen ska fullgöras med rimlig säkerhet. Enligt ESV:s allmänna råd till 4 § bör myndighetens ledning göra en avvägning mellan den kostnad en viss åtgärd för med sig och den förväntade nyttan av åtgärden.

I 5 § ställs krav på att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet ska följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern revision och internrevision beaktas.

Slutligen anges i 6 § att riskanalysen enligt 3 §, kontrollåtgärderna enligt 4 § samt uppföljningen och bedömningen enligt 5 § ska dokumenteras. Enligt ESV:s föreskrifter till 6 § ska dokumentationen upprättas så att det går att följa myndighetens process för intern styrning och kontroll från riskanalys till beslut om kontrollåtgärder och till uppföljning och bedömning. Dokumentationen ska ligga till grund för ledningens bedömning av den interna styrning och kontroll som ska göras i anslutning till underskriften i årsredovisningen enligt 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Om myndighetens ledning gjort bedömningen att det föreligger brister i den interna styrningen och kontrollen, ska skälen för denna bedömning beskrivas i dokumentationen.

Det finns inga bestämmelser på riksdagsområdet som definierar intern styrning och kontroll eller hur denna process ska se ut. Riksdagsförvaltningen har i samband med verksamhetsplaneringen för både 2009 och 2010, som en del av arbetet med intern styrning och kontroll, genomfört riskanalyser för att identifiera områden där åtgärder måste prioriteras. Målsättningen är att följa den process som föreskrivs i förordningen om intern styrning och kontroll. En analys har gjorts av verksamhetsriskerna, och därefter har en uppföljning gjorts av vilka åtgärder som vidtagits.

Riksrevisorerna har under 2008 beslutat att Riksrevisionen i sin verksamhet ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll i avvaktan på reglering för riksdagens myndigheter. Detta framgår både av årsredovisningen för 2008 och av verksamhetsplanen för 2009. Vid Riksrevisionen upprättades under 2008 en första riskanalys, och kontrollåtgärder för de mest centrala riskerna identifierades, fastställdes och arbetades in i verksamhetsplanen. Den riskanalys som gjordes under 2008 är preliminär, och analysen ska fördjupas och följas upp under första kvartalet 2009. Riksrevisorerna har även fastställt organisationen och tidsplanen för 2009 som omfattar riskanalysarbetet, system för uppföljning och kontroll samt regler om dokumentation.

Av Riksbankens verksamhetsplan för 2009 framgår att Riksbanken prioriterar en utveckling av den interna styrningen och kontrollen, vilket bl.a. innefattar utveckling av arbetet med riskanalyser. Riksbanken ska, enligt verksamhetsplanen, följa förordningen om intern styrning och kontroll. Som ett resultat av detta har en arbetsplan för intern styrning och kontroll redovisats för direktionen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken har var för sig beslutat att följa förordningen om intern styrning och kontroll. Det innebär att dessa myndigheter redan tillämpar förordningens definition av intern styrning och kontroll samt de olika moment som ska ingå i processen, dvs. riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. En reglering för dessa tre myndigheter av intern styrning och kontroll motsvarande förordningens bestämmelser skulle därmed innebära en kodifiering av gällande ordning. En reglering skulle också innebära att riksdagen tydligt markerar att dessa myndigheter ska ha krav på sig om intern styrning och kontroll.

För JO:s del finns ännu ingen tydlig process för intern styrning och kontroll motsvarande den som regleras i förordningen. JO är en liten myndighet och skulle troligen inte haft krav på sig att ha vare sig internrevision eller följa förordningen om intern styrning och kontroll om den legat under regeringen. Expertgruppen anförde att det faktum att en myndighet är liten inte i sig är skäl för att den ska undantas från att ha en process för intern styrning och kontroll och pekade på ESV:s föreskrifter till 3 § som anger att riskanalysen ska vara ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Även vid en mindre myndighet finns det risker som behöver identifieras och åtgärdas. Detta görs oftast på olika sätt vid alla myndigheter. Förordningens be-

stämmelser innebär att denna process behöver vara något mer strukturerad och att den ska dokumenteras. Om detta hanteras på ett sätt som är ändamålsenligt och anpassat efter myndighetens behov bör, menade expertgruppen, processen kunna tillämpas även vid JO. Väsentligt är således att processen utformas så att den är relevant, hanterbar och anpassad till myndighetens storlek.

Riksdagsstyrelsen föreslår därmed, i enlighet med expertgruppens förslag, att regleringen blir enhetlig för de fyra myndigheterna under riksdagen genom att det i REA-lagen respektive riksbankslagen regleras att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Med verksamhetsansvar avses regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar, enligt vad som föreslagits i avsnitt 3.2. Detta regleras i 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, i 4 b § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och i 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

De bestämmelser i övrigt som finns i förordningen om intern styrning och kontroll samt i ESV:s föreskrifter och allmänna råd bör vid behov regleras i riksdagsstyrelsens föreskrifter till REA-lagen respektive i arbetsordningen eller instruktionen för Riksbanken.

5.3.2 Ledningens bedömning av att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande

Riksdagsstyrelsens förslag

I myndighetens årsredovisning ska ledningen lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Bestämmelser om detta förs in i REA-lagen respektive riksbankslagen.

Riksbanken ska lämna sin årsredovisning senast den 22 februari i enlighet med den ordning som gäller för riksdagens övriga myndigheter.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

I 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om årsredovisningens undertecknande. I första stycket anges att årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning. I andra stycket förtydligas innebörden av undertecknandet på så sätt att underskriften innebär att ledningen intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Av tredje stycket framgår att ledningen vid de förvaltningsmyndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska, i anslutning till underskriften i årsredovisningen,

lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Enligt ESV:s allmänna råd bör ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen utgå från den dokumentation som upprättas i processen intern styrning och kontroll.

Bestämmelserna om årsredovisningens undertecknande gäller för riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och JO i enlighet med riksdagsstyrelsens föreskrifter (RFS 2006:10) om tillämpning av REA-lagen. I 7 kap. 5 § sägs bl.a. att bestämmelsen i 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med därtill hörande föreskrifter och allmänna råd ska gälla i tillämpliga delar. I enlighet med detta har i riksdagsförvaltningens, Riksrevisionens och JO:s årsredovisningar för 2008 införts underskriftsmeningen ”Vi/Jag intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning”.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Riksdagsstyrelsen anser att en bestämmelse som anger att ledningen i anslutning till underskrifterna av årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande, på ett tydligt sätt klargör hos vem eller vilka ansvaret för intern styrning och kontroll ligger. Riksdagsstyrelsen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i REA-lagen respektive riksbankslagen. Därmed åstadkoms det även för riksdagens myndigheter en logisk, tydlig och sammanhängande ordning kring myndighetsledningarnas ansvar och kraven på intern styrning och kontroll. Bedömningen bör göras i anslutning till ledningens undertecknande av årsredovisningen.

Riksbanken har krav på sig att lämna en årsredovisning senast den 15 februari. För övriga myndigheter under riksdagen gäller att årsredovisning ska lämnas senast den 22 februari. Riksdagsstyrelsen föreslår att även Riksbankens årsredovisning ska lämnas den 22 februari för att få en enhetlig ordning på riksdagens område. Förslaget innebär att Riksbanken får ytterligare en vecka till förfogande för att ta fram och kvalitetssäkra årsredovisningen.

5.4 Övriga ändringar av REA-lagen

5.4.1 Krav på finansieringsanalys

Riksdagsstyrelsens förslag

Kravet på riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen att upprätta finansieringsanalys tas bort.

Expertgruppens förslag överensstämmer med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Enligt 37 § REA-lagen ska riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen upprätta finansieringsanalys i årsredovisningen. Sedan REA-lagen har kraven på upprättande av finansieringsanalys i årsredovisningen ändrats för regeringens myndigheter. Från att det tidigare var obligatoriskt med finansieringsanalys gäller kravet nu endast för en myndighet som under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har haft både en balansomslutning och kostnader om minst 1 miljard kronor. Bestämmelsen finns i 2 kap. 4 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

De överväganden som gjordes i samband med det nuvarande kravet på finansieringsanalys i REA-lagen handlade i huvudsak om undantag för små myndigheter att upprätta finansieringsanalys, då ett sådant förslag hade framförts av ESV till regeringen 2004. Med ESV:s förslag som grund ansåg utredningen om REA-lagen att det fanns skäl att undanta JO från kravet på finansieringsanalys. Den bestämmelse som nu finns på regeringens område innebär att inte bara små myndigheter utan majoriteten av myndigheterna undantas från kravet på finansieringsanalys.

Med de nya bestämmelser som finns på regeringens område skulle riksdagsförvaltningen vara den myndighet där kravet på finansieringsanalys skulle kvarstå. De nya bestämmelserna skulle därmed vara ett skäl att undanta Riksrevisionen från kravet på finansieringsanalys. Ett skäl som talar för ett slopande av kravet på finansieringsanalys för båda myndigheterna är att de i huvudsak är anslagsfinansierade. De har därmed en förhållandevis enkel finansieringsbild, och kunskapen om kassaflöden och förändringen av likvida medel tillför inte någon värdefull information i förhållande till den information som finns i resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen.

Ett skäl som talar för att riksdagsförvaltningen alltjämt bör ha krav på sig att upprätta finansieringsanalys är att myndigheten vissa år har relativt omfattande fastighetsinvesteringar. Finansieringsanalysen ger i det sammanhanget information om investeringsutgifternas storlek. En sådan information finns dock i noter till balansräkningen om materiella anläggningstillgångar. Vidare finns uppgifter om lån som tagits upp under året och årets amorteringar i

noter till balansräkningen. Dessutom är de omfattande investeringar som syftar till att bevara riksbyggnaderna anslagsfinansierade, i enlighet med 12 § REA-lagen.

Riksdagsstyrelsen anser att finansieringsanalysen ger en god överblick över kassaflödena och hur myndigheten finansierat drift, investeringar och transfereringar. Samtidigt kan riksdagsstyrelsen konstatera att kravet på att upprätta finansieringsanalys är ifrågasatt både hos riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen. Myndigheterna anser inte själva att finansieringsanalysen fyller något större behov hos riksdagen. Vidare ägnar inte de externa revisorerna finansieringsanalysen någon uppmärksamhet. Den information som efterfrågas finns i stället i resultaträkningen och balansräkningen med tillhörande noter samt i anslagsredovisningen. Mot bakgrund av den mycket begränsade användning som finansieringsanalysen därmed i praktiken har anser riksdagsstyrelsen att ett lagstadgat krav på finansieringsanalys inte är nödvändigt. Riksdagsstyrelsen föreslår därmed att detta krav tas bort. Förslaget innebär en ändring av 37 § andra stycket REA-lagen och innebär att det blir enhetliga bestämmelser för de tre myndigheter som har att följa REA-lagen.

5.4.2 Överlåtelse av lös egendom

Riksdagsstyrelsens förslag

Bestämmelsen om att *sälja* annan lös egendom ändras till att *överlåta* annan lös egendom.

Expertgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med riksdagsstyrelsens förslag.

Remissinstanserna:

ESV har anfört att detta innebär att skrivningen i REA-lagen inte överensstämmer med förordningen (1996:1911) om överlåtelse av statens lösa egendom, som gäller för myndigheter under regeringen. ESV anser att frågan om hanteringen av lös egendom i samband med Riksrevisionens utlandsverksamhet bör lösas genom en undantagsbestämmelse och inte genom en generell ändring av regelverket. ESV anser att ett krav på försäljning normalt bättre överensstämmer med principen om en god hushållning med statens medel.

Remissinstanserna har i övrigt tillstyrkt förslaget.

Gällande ordning

Enligt 28 § REA-lagen får myndigheten besluta att sälja annan lös egendom än sådan som anges i 25 § (bostadsrätt) och 27 § (aktier och andelar), om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel. Utredningen om REA-lagen föreslog att bestämmelsen skulle avse överlåtelse av egendom i enlighet med budgetlagens 28 §. Efter remissomgången ändrades dock bestämmelsen till att avse försäljning i överensstämmelse med vad som gäller för myndigheter under regeringen, enligt förordningen (1996:1191) om över-

låtelse av statens lösa egendom. Vid tillämpningen av REA-lagen har det dock visat sig att bestämmelsens krav på försäljning av egendom orsakar problem för Riksrevisionen. Inom ramen för Riksrevisionens biståndsverksamhet förvärvar myndigheten lös egendom, såsom kontorsutrustning och bilar, som används i biståndslandet i Riksrevisionens egen verksamhet. När denna verksamhet sedermera upphör överläts egendomen på bidragsmottagaren utan att Riksrevisionen kräver någon ersättning i gengäld. I stället är detta att betrakta som en transferering av egendomen. En sådan överlåtelse utan ersättning skulle dock kunna anses stå i strid mot bestämmelsen om försäljning av egendom i REA-lagen.

Riksdagsstyrelsens ställningstagande

Mot bakgrund av Riksrevisionens biståndsverksamhet och de transfereringar av varor och tjänster som sker inom ramen för denna verksamhet anser riksdagsstyrelsen att det finns skäl att ändra lydelsen i 28 § REA-lagen från ”sälja” till ”överlåta”.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

28 §

I paragrafen finns bestämmelser om överlåtelse av viss lös egendom. Den nya lydelsen innebär att myndighetens rätt att överlåta egendom har utvidgats till alla överlåtelseformer och inte, som tidigare, enbart försäljning. Den nya bestämmelsen medför att myndigheterna kan överlåta egendom utan ersättning och har kommit till med anledning av Riksrevisionens biståndsverksamhet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.2.

37 §

I paragrafen finns bestämmelser om att myndigheten ska lämna en årsredovisning varje år till riksdagen. Ett nytt tredje stycke har införts i paragrafen. I den nya bestämmelsen föreskrivs att myndighetens ledning i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Ledningens bedömning ska omfatta all verksamhet som myndigheten ansvarar för och utgå från den dokumentation som upprättats i processen intern styrning och kontroll. Närmare bestämmelser om denna process finns i 40 §. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.2.

39 §

Bestämmelsen är ny och innebär att myndighetens ledning ansvarar för att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Vad som avses med intern styrning och kontroll anges i 40 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.2.

40 §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller en definition av begreppet intern styrning och kontroll. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.1.

Med verksamhetsansvar avses myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar enligt 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 4 b § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevis-

ionen respektive 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Myndighetens ledning ansvarar för processen intern styrning och kontroll. Processen ska utformas så att den är ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Att myndigheten ska göra en riskanalys innebär att den ska identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås. Uppföljningen omfattar myndighetens process för intern styrning och kontroll för att bedöma om den fungerar på ett betryggande sätt. En myndighet ska också dokumentera de åtgärder som vidtagits i den interna styrningen och kontrollen. Dokumentationen ska ligga till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen enligt 37 §. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen.

41 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det vid myndigheten ska finnas en internrevision. Bestämmelsen, som är ny, ersätter de tidigare bestämmelserna i 8 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 18 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.1.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* ska det vid myndigheten finnas en internrevision. Internrevisionen kan utföras av anställda eller inhyrda internrevisorer. Internrevisionen ska bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. Internrevisionen ska vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef.

I *andra stycket* anges att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. En myndighet kan därmed använda internrevisorer som är anställda vid eller arbetar på uppdrag av annan myndighet för att utföra internrevisionsuppdrag. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen.

42 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* definieras vilken inriktning internrevisionens granskningar ska ha. Internrevisionens ansvarsområde omfattar all den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Granskningen tar sin utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys och avser utformningen av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Med verksamhetsansvar avses regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar enligt 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 4 b § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevision-

en respektive 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Enligt *andra stycket* ska internrevisionen bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer. Med god sed avses detsamma som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.3.

43 §

Bestämmelsen är ny och ersätter de tidigare bestämmelserna i 8 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen och 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I paragrafen anges att myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Myndighetens ledning är därmed internrevisionens uppdragsgivare och ska se till att internrevisionen får tillgång till de uppgifter och upplysningar den behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Av detta följer också att internrevisionen ska rapportera sina granskningsresultat till uppdragsgivaren, dvs. myndighetens ledning. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.2.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

9 kap. 1 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar det ansvar Riksbankens direktion har för verksamheten i banken. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.2.

I *första stycket* finns en övergripande bestämmelse om direktionens verksamhetsansvar. Kravet på effektivitet innebär att Riksbanken ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå verksamhetens mål på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. Att Riksbanken ska hushålla väl med statens medel innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Begreppet innefattar även att statens fordringar och tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändringar av instruktioner för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I *andra stycket* anges att det åligger direktionen att säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt 39 § lagen med ekonomiadministrativa

bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje stycket* definieras intern styrning och kontroll. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 40 § lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se vidare författningskommentaren till den bestämmelsen.

9 kap. 2 §

I paragrafen finns bestämmelser om internrevision. I *första stycket* anges att det i Riksbanken ska finnas en revisionsfunktion som leds av fullmäktige. Bestämmelsen överensstämmer med de tidigare första och andra styckena i paragrafen, men innebär att beteckningen revisionsenhet byts ut till revisionsfunktion. Detta för att undvika missförstånd om revisionsfunktionens organisatoriska ställning i förhållande till de många andra enheter som finns inom Riksbanken.

Genom bestämmelsen i *andra stycket*, som är ny, avgränsas fullmäktiges revision till frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

Även i *tredje stycket* har införts en ny bestämmelse. Denna innebär att det vid Riksbanken ska finnas en internrevision och att direktionen ska besluta om revisionsplan och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser. Bestämmelsen innebär en reglering av gällande ordning och ersätter den tidigare bestämmelsen i 2 a § andra stycket riksbankslagen.

Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt 41 och 43 §§ lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se vidare författningskommentarerna till de bestämmelserna.

Paragrafen har avgränsats till att avse fullmäktiges revisionfunktion och direktionens internrevision. Den tidigare bestämmelsen i första stycket om Riksbankens beslut om övriga enheter och bestämmelsen i tredje stycket om arbetsordningen har tagits bort. Dessa bestämmelser följer av fullmäktiges beslut om arbetsordning enligt 9 kap. 4 § första stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.1.

9 kap. 2 a §

I paragrafen regleras inriktningen av internrevisionens granskning. Ändringen medför att granskningens inriktning tydligt definieras utifrån direktionens övergripande verksamhetsansvar.

Enligt *andra stycket* ska internrevisionen bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med vad som tidigare föreskrivits i första stycket sista meningen. Ny är dock bestämmelsen att internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevisorer.

Den tidigare bestämmelsen i andra stycket har tagits bort. Motsvarande bestämmelse återfinns nu i 9 kap. 2 § tredje stycket. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 42 § lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se vidare författningskommentaren till den bestämmelsen.

9 kap. 4 §

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke som anger att direktionen ska besluta om verksamhetsplan för Riksbanken. Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändringar av instruktionerna för riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän.

10 kap. 3 §

I paragrafen finns bestämmelser om Riksbankens bokföringsskyldighet och redovisning för det föregående räkenskapsåret. I *andra stycket* har införts en uttrycklig bestämmelse om att Riksbanken ska lämna en årsredovisning till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige. Det är en anpassning till den faktiska tillämpningen av bestämmelsen om redovisning. En ändring har gjorts som innebär att årsredovisningen ska lämnas den 22 februari och inte som tidigare den 15 februari, jfr avsnitt 5.3.2.

I *tredje stycket* regleras årsredovisningens innehåll. Den nya lydelsen är en anpassning till vad som tidigare har gällt.

Ett nytt *fjärde stycke* har införts i paragrafen. I den nya bestämmelsen föreskrivs att direktionen i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid Riksbanken är betryggande. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 37 § lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se vidare författningskommentaren till den bestämmelsen.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om vissa uppgifter som riksdagsförvaltningen har. I *första stycket* 1 anges att riksdagsförvaltningen ska upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och riksdagsförvaltningen. Härmed avses endast de anslag som genom beslut av riksdagsstyrelsen disponeras av riksdagsförvaltningen. Denna ändring innebär att riksdagsförvaltningen inte

längre upprättar förslag till anslag för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.3.

I punkt 3 återges riksdagsstyrelsens förslag i riksrevisionsframställningen.

8 §

I paragrafen finns en hänvisning till bestämmelser om internrevision i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Bestämmelserna i den lagen ersätter den tidigare bestämmelsen i denna paragraf.

15 §

I paragrafen finns bestämmelser om styrelsens ansvar inför riksdagen för genomförandet av myndighetens verksamhet.

Sedan tidigare gäller att verksamheten ska bedrivas effektivt. Att styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt innebär att riksdagsförvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och föreskrifter och att riksdagsbeslut ska efterlevas. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och enligt gällande rätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Genom ändringen i bestämmelsen anges detta uttryckligen i lagen. Med rapporteringen avses såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen.

I *andra stycket* 6 har ett tillägg gjorts enligt vilket styrelsen ska besluta om riksdagsförvaltningens verksamhetsplan. Punkt 5 har tagits bort då denna reglering återfinns i 43 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Bestämmelserna behandlas i avsnitten 5.1.2 och 5.1.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen.

18 §

Bestämmelsen har ändrats till följd av ändringarna i 8 och 15 §§.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

4 b §

Riksdagen har beslutat att som vilande anta förslag till ändring i riksdagsordningen som innebär att, fr.o.m. 2011, ska den av riksrevisorerna som, enligt riksdagsordningen, ska ansvara för den administrativa ledningen få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Det innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning,

ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som i dag innehas av riksrevisorerna gemensamt, förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar.

Förevarande bestämmelse är ny och reglerar det övergripande verksamhetsansvaret. Att detta läggs på riksrevisorn med administrativt ansvar är en följdändring av riksdagens beslut enligt ovan. Bestämmelsen avser de allmänna krav som ställs på riksrevisorn med administrativt ansvar vid genomförandet av myndighetens verksamhet. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 5.1.2 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen, se författningskommentar till 15 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om att riksrevisorn med administrativt ansvar ska fatta beslut i vissa verksamhetsfrågor. I paragrafen har ett tillägg gjorts enligt vilket riksrevisorn med administrativt ansvar ska besluta om Riksrevisionens verksamhetsplan. Vidare anges inte riksrevisorns med administrativt ansvar beslut om verksamhetens organisation i lag, utan detta beslut följer av hennes eller hans beslut om arbetsordningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen.

Att ansvaret för i denna bestämmelse reglerade frågor läggs på riksrevisorn med administrativt ansvar är, liksom i fallet med bestämmelserna i den föreslagna 4 b §, en följdändring av riksdagens beslut och nuvarande konstitutionsutskottets behandling av förslaget i riksdagsstyrelsens framställning 2009/10:RS4 Uppföljning av riksrevisionsreformen.

I andra stycket beaktas de nyss ovan nämnda ställningstagandena.

18 §

I paragrafen lämnas en upplysning om att bestämmelser om internrevision finns i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Bestämmelserna i den lagen ersätter den tidigare regleringen av internrevision i förevarande lag.

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

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om chefs-JO:s ansvar i verksamheten. I *första stycket* har en bestämmelse införts som reglerar chefsjustitieombudsmannens övergripande verksamhetsansvar. Bestämmelsen avser de allmänna krav som

ställs på chefs-JO vid genomförandet av myndighetens verksamhet. Jämfört med expertgruppens förslag har ett visst förtydligande av chefs-JO:s verksamhetsansvar gjorts i enlighet med JO:s remissyttrande. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 5.1.2 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen samt ändring av riksbankslagen, se vidare författningskommentar till 15 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

I *andra stycket* har en ändring gjorts angående arbetsordningens innehåll som bättre överensstämmer med den rådande ordningen. Därtill har en bestämmelse införts enligt vilken chefs-JO, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordningen ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen, instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt riksbankslagen.

I *tredje stycket* lämnas en upplysning om att det i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen finns bestämmelser om internrevision. Bestämmelserna i den lagen ersätter de tidigare bestämmelserna i andra och tredje styckena i förevarande paragraf.