SV

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 2 september 2002

på begäran av finansdepartementet över ett förslag till proposition om inrättandet av en nationell revisionsmyndighet, Riksrevisionen, inklusive förslag till ändringar i lagen om Sveriges riksbank (1988:1385)

(CON/2002/22)

1. Den 4 juli 2002 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran om yttrande från finansdepartementet över ett lagförslag avseende inrättandet av en nationell revisionsmyndighet, Riksrevisionen, inklusive förslag till ändringar i lagen om Sveriges riksbank (1988:1385) (nedan kallat lagförslaget).

2. ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artikel 105.4 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 2.1 tredje strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler[1], eftersom lagförslaget innehåller bestämmelser som rör Sveriges riksbank. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för ECB har ECB-rådet antagit detta yttrande.

3. Avsikten med lagförslaget är att genom antagandet av förslag till lag om revision av statlig verksamhet m.m. (nedan kallat förslaget till lag om revision) och andra lagändringar, inklusive vissa ändringar i lagen om Sveriges riksbank, ersätta de nuvarande riksdagsrevisorerna med en enda revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen. Förslaget till lag om revision och de andra lagförslagen planeras träda i kraft den 1 juli 2003.

4. Avsikten är att Riksrevisionen skall ansvara för den statliga räkenskaps- och förvaltningsrevision som tidigare utfördes av Riksdagens revisorer[2]. Riksrevisionens uppgifter skall bland annat innefatta den årliga räkenskapsrevisionen av årsrapporterna från Sveriges riksbank[3]. Detta yttrande från ECB avser endast den föreslagna granskningen av Riksbanken och omfattar inte andra allmänna aspekter på lagförslaget.

---

1 EGT L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Genom förslag till lag om upphävande av lagen (1988:46) om revision av riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m.

3 Artikel 3 i förslaget till lag om revision. Enligt 10 kap. 3 § i nuvarande lag om Sveriges riksbank består Riksbankens årsrapport av en resultaträkning, en balansräkning, en förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och

5. I skälen till lagförslaget avseende revisionen av Sveriges riksbank anges Riksrevisionens roll i förhållande till Sveriges riksbank[4]. I detta sammanhang hänvisas till artikel 27 i Stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken vad avser revisionen av ECB och de nationella centralbankerna. I artikel 43.1 i ECBS-stadgan klargörs att artikel 27 inte skall tillämpas på medlemsstater med undantag, varför den ännu inte är tillämplig på Sverige. Detta kommer emellertid att ändras om Sverige antar euron och Riksbanken integreras i Eurosystemet. Det kan därför vara lämpligt att något beröra tillämpningen av artikel 27 med avseende på de nuvarande medlemmarna i Eurosystemet.

6. Vid ett svenskt antagande av euron kommer sättet för hur externa revisorer utnämns för Sveriges riksbank att förändras i enlighet med bestämmelsen i artikel 27 i ECBS-stadgan. ECB-rådet skall för godkännande av Europeiska unionens råd rekommendera oavhängiga externa revisorer som skall granska Sveriges riksbank. Artikel 27 i ECBS-stadgan innehåller inte någon detaljerad beskrivning beträffande vilka revisorer som kan utnämnas för denna uppgift, men det krävs enligt bestämmelsen att revisorerna skall vara oavhängiga och externa. Den praxis som fastställts för de nuvarande medlemmarna i Eurosystemet ger vidare vägledning i detta avseende. Begreppen oavhängig och extern kräver särskilt att revisorerna är oberoende och externa i förhållande till ECB, de nationella centralbankerna och dessas respektive aktieägare. De befintliga oavhängiga externa revisorer som utnämnts i enlighet med artikel 27 för att granska nationella centralbanker har anlitats på grundval av enskilda avtal med den berörda centralbanken. Deras utlåtanden skall ange om det ges en tillförlitlig och rättvisande presentation av den finansiella situationen. Medan den svenska Riksrevisionen kommer att vara en offentlig oberoende myndighet under riksdagen med uppgift att granska årsrapporten för Sveriges riksbank, är de nuvarande externa revisorer som utnämnts enligt artikel 27 för de deltagande nationella centralbankerna och för ECB enskilda revisorer eller revisionsfirmor, vilka givits ett specifikt mandat för oavhängig revision för viss tid enligt specifikation i avtalen. I lagförslaget klargörs att Riksrevisionen skall ledas av tre riksrevisorer som utses av riksdagen, vilka var och en särskilt kan besluta om revisionsplaner och om innehållet i och slutsatserna av rapporter om såväl räkenskaps- som förvaltningsrevision. Det är emellertid inte klart huruvida det kommer att krävas att medlemmarna i Riksrevisionen skall vara auktoriserade, och registrerade som auktoriserade, eller statligt auktoriserade revisorer. Det har hittills varit ett krav att revisorer som ECB föreslagit till rådet i enlighet med artikel 27 i ECBS-stadgan skall ha sådana kvalifikationer. I enlighet med tillämpningen av artikel 27 i ECBS-stadgan med avseende på de nuvarande medlemmarna i Eurosystemet[5] skulle en annan enhet än

---

valutapolitiken och av en redogörelse för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende. I artikel 5 i förslaget till lag om revision anges syftet med och inriktningen för Riksrevisionens granskning och i tredje stycket i artikeln hänvisas specifikt till revisionsberättelsen för Riksbanken.

4 Avsnitt 5.4.2 s. 69-71 i lagförslaget.

5 Jämför särskilt fallet med den irländske controllern och allmänrevisorn (Comptroller and Auditor General). Denne utsågs att rekommenderas som externrevisor för centralbanken i Irland före inledningen till det tredje skedet av EMU,

Riksrevisionen i framtiden behöva utses som extern revisor för Sveriges riksbank enligt artikel 27. Detta innebär emellertid inte att Riksrevisionen utesluts från att även i fortsättningen utföra en kontrolluppgift för riksdagens räkning, förutsatt att Riksbankens oberoende inte äventyras. Liknande offentliga organ finns i andra medlemsstater som har antagit euron och det kan i detta sammanhang noteras att ECB och flera nationella centralbanker i Eurosystemet omfattas av sådan ytterligare 'extern granskning' utanför tillämpningsområdet för artikel 27 i ECBS-stadgan. I ECB:s fall utförs denna externa granskning av den Europeiska revisionsrätten, varvid granskningen är specifikt begränsad till att omfatta effektiviteten i ECB:s förvaltning[6].

7. Avsnitt 5.8 i lagförslaget behandlar internrevision, inklusive den internrevision av Sveriges riksbank som utförs av dess revisionsenhet under riksbanksfullmäktige. I detta avsnitt föreslås att en ny paragraf 2a skall införas i kapitel 9 i lagen om Sveriges riksbank. Enligt detta förslag kommer den interna revisionsenhetens verksamhet att innefatta en självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och en granskning av hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter[7]. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. I den föreslagna nya paragrafen 2a, andra stycket, föreskrivs att Riksbanken, efter samråd med Riksrevisionen, skall besluta om en revisionsplan för sin verksamhet.

8. I lagförslaget förklaras den nuvarande organisationen av internrevisionen i Sveriges riksbank[8]. Två revisionsenheter utför idag Riksbankens internrevision. En revisionsenhet har som uppgift att för riksbanksfullmäktiges räkning övervaka Riksbankens direktion[9], huvudsakligen i form av kontroll av att ingångna kontrakt och avtal följs och att utfärdade bestämmelser iakttas. Denna enhet granskar även andra frågor som lyder under riksbanksfullmäktige, såsom frågan om ansvarsfrihet för direktionens ledamöter och förslag till vinstdisposition. Den andra revisionsenheten rapporterar till Riksbankens direktion och fastställer huruvida direktionens beslut har genomförts på ett effektivt och fullständigt sätt. Denna sistnämnda revisionsenhet granskar även de delar av Riksbankens verksamhet som omfattas av instruktionsförbudet i frågor som har samband med penningpolitik[10]. Direktionens revisionsenhet handhar dessutom revisionen enligt den revisionsplan för ECBS som har utarbetats av ECBS kommitté för internrevision (IAC)[11].

---

men refuserades eftersom han inte var en oavhängig extern revisor i den mening som avses i artikel 27 i ECBS-stadgan.

6 Artikel 248 i fördraget och artikel 27.2 i ECBS-stadgan.

7 Det kan i förbigående noteras att IIa standards fastställer karaktären av det interna granskningsarbetet enligt följande: "Den interna granskningsverksamheten utvärderar och bidrar till förbättrade system för riskhantering, kontroll och ledning (IIA standard 2100).

8 S. 101-102.

9 Det oberoende beslutsfattande organ i Riksbanken som är ansvarigt för penningpolitiken, andra frågor som har samband med ECBS och alla andra frågor som inte skall avgöras av riksbanksfullmäktige.

10 Jämför 9 kap. 12 § regeringsformen.

11 IAC består av företrädare för granskningen från alla centralbanker i ECBS och har upprättats under ECB-rådet för att utföra granskning av system som är gemensamma för ECBS/Eurosystemet.

9. Med hänsyn till denna organisation av Riksbankens internrevision görs en viktig skillnad i nuvarande system mellan revisionsplanen för revisionsenheten under riksbanksfullmäktige, å ena sidan, och revisionsenheten under direktionen, å andra sidan. Riksbanksfullmäktige godkänner revisionsplanen för riksbanksfullmäktiges revisionsenhet efter samråd med riksdagsrevisorerna. Revisionsplanen för direktionens interna revisionsenhet, vilken i viss utsträckning bestäms av IAC:s revisionsplan, godkänns i stället av direktionen utan samråd med riksdagsrevisorerna. För att säkerställa Riksbankens oberoende måste denna åtskillnad upprätthållas och, om den föreslagna paragrafen 2a antas, bör detta klargöras. Med hänsyn till att den föreslagna paragrafen 2a förefaller ha ett allmänt tillämpningsområde torde det vara nödvändigt att klargöra fördelningen av ansvarsområden och uppgifter mellan de två befintliga revisionsenheterna. Det bör även klargöras att samrådsförfarandet med Riksrevisionen avseende revisionsplanerna inte är tillämpligt på direktionens revisionsenhet eftersom denna enhet deltar i revision som företas på ECBS-nivå på uppdrag av ECB-rådet. Dessutom bör ändringarna i lagen om Sveriges riksbank vara av allmän art, varvid Riksbanken även fortsättningsvis bör tillåtas fastställa ytterligare detaljbestämmelser i sin arbetsordning.

10. ECB noterar och uppskattar att regeringen med hänsyn till det nuvarande skedet i lagstiftningsförfarandet kommer att vidarebefordra detta yttrande till riksdagen. ECB har ingen invändning mot att behöriga nationella myndigheter offentliggör detta yttrande om de så önskar.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 2 september 2002.

[Namnteckning]

Willem F. DUISENBERG

ECB:s ordförande