

Dnr 33-2018/19

Direktiv för en utredning om karenstid och avgångsvillkor för riksrevisor

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska föreslå bestämmelser om karenstid efter avslutat uppdrag som riksrevisor och vilken myndighet som ska pröva frågor om sådan karenstid.

Utredaren ska utreda rätten till pensionsförmåner för riksrevisor samt lämna de förslag som utredaren finner vara möjliga och relevanta. Utredaren ska dessutom lämna förslag om avgångsvillkor för riksrevisor. Förslagen bör även omfatta villkor för riksrevisor som avslutar sitt uppdrag i förtid. Utredaren ska överväga om en karenstid för en riksrevisor som har avslutat sitt uppdrag bör påverka riksrevisorns avgångsvillkor.

Utredaren ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 maj 2019.

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt

Riksrevisionen, som bildades den 1 juli 2003, är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionen granskar hur regeringen använder skattepengarna i den statliga verksamheten. Myndighetens mål är att bidra till att statens resurser används på ett bra sätt och att den statliga förvaltningen sköts effektivt.

Riksrevisionen genomför både årliga revisioner och effektivitetsrevisioner. Den obligatoriska årliga revisionen omfattar drygt 250 myndigheter och stiftelser. Vid denna revision granskas och bedöms om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande samt om ledningen följer regler och särskilda beslut som påverkar årsredovisningen. Genom effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är. Riksrevisionen bedriver även en mångsidig internationell verksamhet.

Riksrevisionen leds enligt regeringsformen (RF) av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning (13 kap. 8 §). Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna ska vara svenska medborgare (12 kap. 6 § RF). Övriga formella krav som ställs på en riksrevisor är att han eller hon inte får sakna rättshandlingsförmåga. En riksrevisor får således enligt riksdagsordningen (RO) inte vara i konkurs, omfattas av näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorernas självständiga ställning (13 kap. 5 §).

Vidare får enligt propositionen Riksrevisionen ingen av revisorerna vara riksdagsledamot eller statsråd. Det finns även andra befattningar eller uppdrag som det inte är lämpligt att en riksrevisor har. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor skulle kunna ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i en myndighet eller ett statligt aktiebolag eller en statlig stiftelse som Riksrevisionen ska eller får granska (prop. 2001/02:190 s. 110).

Bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (2017:900) innebär bl.a. att en riksrevisor inte kan granska sådant som han eller hon själv har tagit del i (16 och 17 §§).

En riksrevisors mandatperiod är sju år utan möjlighet till omval (13 kap. 6 § RO). Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet (RO:s tilläggsbestämmelse 13.6.1).

Den som riksdagen har valt till ett uppdrag får inte lämna uppdraget utan att riksdagen medger det (12 kap. 4 § RO). Om en riksrevisor själv vill

avgå måste avsägelsen alltså godkännas av riksdagen. Vidare får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet skilja en riksrevisor från uppdraget (13 kap. 7 § första stycket RO). Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (13 kap. 8 § första stycket RF). Om en riksrevisor avgår i förtid ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod (13 kap. 7 § andra stycket RO).

Det har nyligen gjorts en översyn av Riksrevisionen

Till följd av rapportering i massmedia sommaren 2016 om bl.a. Riksrevisionens interna arbete och förfarandet vid rekryteringar begärde under 2016 alla de tre dåvarande riksrevisorerna sitt entledigande från uppdraget som riksrevisor, vilket riksdagen beviljade.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionen. I kommitténs direktiv anges bl.a. att kommittén ska pröva om det bör finnas en karenstid efter att ha varit riksrevisor. Det anges också att kommittén ska överväga om det finns skäl att utveckla vilka villkor som bör gälla för en riksrevisor som slutar, särskilt om han eller hon slutar i förtid, och hur en eventuell karenstid bör påverka avgångsvillkoren. Kommittén antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning.

Kommittén överlämnade sitt delbetänkande Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2016/17:URF1) till riksdagsstyrelsen i juni 2017. I sin framställning till riksdagen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (framst. 2017/18:RS4) lämnade riksdagsstyrelsen förslag som grundar sig på utredningens förslag och remissvar. I framställningen föreslås bl.a. att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från RF till RO för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Det föreslås också att krav införs på kvalificerad majoritet för ett beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Konstitutionsutskottet föreslås få besluta om en särskild utredning som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i april 2018, men eftersom det bl.a. handlar om grundlagsändringar måste riksdagen besluta om förslagen på nytt efter ett riksdagsval (bet. 2017/18:KU15, rskr. 2017/18:212).

Kommittén överlämnade sitt andra betänkande, Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2), till riksdagsstyrelsen i februari 2018. I betänkandet anges bl.a. att en möjlighet till karens bör införas för den riksrevisor som lämnar sitt uppdrag och att frågan om karens, bedömning av karenstidens längd samt eventuell ersättning ska prövas av en nämnd. De närmare formerna för regleringen bör dock enligt kommittén utredas vidare (s. 67 f.). Kommittén bedömer också att formerna och förutsättningarna för beslut om avgångsvillkor bör utredas närmare (s. 76 f.).

Uppdraget att föreslå bestämmelser om karenstid

Det finns redan bestämmelser om karenstid för vissa befattningar inom staten

Riksrevisionsutredningen angav i sitt delbetänkande Uppföljning av Riksrevisionsreformen (2008/09:URF1) att Riksdagskommittén antog att de personer som skulle komma i fråga för uppdraget som riksrevisor befann sig i slutet på sin yrkeskarriär och således i de flesta fall förväntades gå i pension efter avslutat uppdrag. Riksrevisionsutredningen ansåg att i de fall en riksrevisor efter avslutad ämbets tid inte går i pension utan i stället ämnar ta sig an nya arbetsuppgifter eller uppdrag kan frågan om restriktioner för detta aktualiseras. Det kunde nämligen enligt utredningen finnas en risk för att en riksrevisor anpassar sin granskningsverksamhet efter möjligheterna till en framtida anställning. En riksrevisors oberoende i förhållande till granskningsobjekten kan därmed komma att ifrågasättas. Samtidigt konstaterade utredningen att det inte fanns anledning att ifrågasätta de dåvarande avgångna riksrevisorernas oberoende i förhållande till granskningsobjekten. Mot bakgrund av detta, och erfarenheterna från riksbanksfullmäktiges beslut, var det enligt utredningen inte aktuellt att införa några restriktioner för f.d. riksrevisorer i detta avseende (s. 90).

Av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank framgår att ledamöter av Riksbankens direktion inte, under ett år efter det att deras anställning har upphört, utan fullmäktiges medgivande får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Ledamoten får inte heller inneha annan anställning eller annat uppdrag som, om han eller hon hade varit direktionsledamot, hade gjort vederbörande olämplig att vara direktionsledamot (3 kap. 1 § första och fjärde styckena). Denna period, som benämns karensperiod eller karenstid, motiveras i propositionen Riksbankens ställning med att ledamöterna i direktionen genom sin ställning får kunskap i frågor som är av utomordentligt stor betydelse för vissa verksamheter i framför allt det privata näringslivet, t.ex. banksektorn. En ledamot som lämnar sin anställning besitter därför en kunskap som, om den utnyttjas, skulle kunna vara till skada för Riksbanken (prop. 1997/98:40 s. 72).

I lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet, som trädde i kraft den 1 juli 2018, finns bestämmelser om statsråds och statssekreterares övergång till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet. Statsråd och statssekreterare är enligt lagen skyldiga att i förväg anmäla de nya uppdrag och anställningar i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet som de planerar att påbörja inom tolv månader från det att de avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. Anmälaren ska lämna de uppgifter som behövs för prövningen, men det organ som svarar för prövningen enligt lagen kan också under vissa förutsättningar hämta in uppgifter från någon annan än anmälaren. Prövningen ska ske inom tre veckor från det att en fullständig anmälan har kommit in.

Om vissa kriterier är uppfyllda ska organet meddela en s.k. övergångsrestriktion. En typ av övergångsrestriktion är karen. En övergångsrestriktion i form av karen innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet, etablera näringsverksamhet eller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida arbetsgivaren. Organet kan också meddela en övergångsrestriktion i form av en ämnesrestriktion. Den innebär att statsrådet eller statssekreteraren inom ramen för det nya uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten under en viss tid inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. De båda typerna av restriktioner kan kombineras.

En övergångsrestriktion ska meddelas om statsrådet eller statssekreteraren inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det till följd av en viss övergång finns en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Vid bestämningen av den tid under vilken en övergångsrestriktion ska gälla ska hänsyn tas till hur lång tid som den information eller kunskap som personen har förvärvat i samband med sitt uppdrag eller anställning kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel. En övergångsrestriktion får dock inte gälla längre än tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag respektive sin anställning.

Ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare som inte har rätt till avgångsersättning respektive avgångsvederlag har enligt lagen rätt till ersättning under den tid som en övergångsrestriktion gäller, om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamhet under denna tid.

Den nyinrättade Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, som är en myndighet under riksdagen, svarar för prövningen enligt lagen. Nämnden består av fem ledamöter. Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Det kan behövas en karenstid även för riksrevisorer

Utbytet av personal mellan offentlig och privat sektor har, som 2017 års riksrevisionsutredning lyfter fram, utvecklats under de senaste decennierna. Utbytet är i flera avseenden positivt, men kan leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag.

Att vara riksrevisor är ett ansvarsfullt uppdrag med i princip obegränsad möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, vilket innebär en risk för skada om informationen används otillbörligt då en riksrevisor lämnar sitt uppdrag. Förtroendet för riksrevisorsämbetet kan påverkas av om en riksrevisor efter sin mandatperiod ingår ett anställnings- eller uppdragsförhållande i en organisation som är eller kan vara föremål för Riksrevisionens granskning, eller ett annat anställnings- eller uppdragsförhållande som medför en risk för intressekonflikter.

En svensk lagstadgad karenstid för tjänstemän och uppdragstagare i statlig tjänst finns för närvarande i princip endast för statsråd och statssekreterare och ledamöter i Riksbankens direktion. Inom privat verksamhet förekommer dock inte sällan konkurrensklausuler som syftar till att undvika intressekonflikter i samband med övergång av personal.

Den senaste riksrevisionsutredningen har bedömt att en möjlighet till karens bör införas då ett uppdrag som riksrevisor upphör. Liksom enligt den nya lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet bör enligt utredningen en nämnd pröva frågan om eventuell karens i den aktuella situationen. Utredningen anser att den nya Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, som prövar statsråds och statssekreterares eventuella karens, även kan vara aktuell för att bedöma en karens för riksrevisorer.

Liksom flera andra remissinstanser tillstyrker Statskontoret att det bör införas en möjlighet att pröva och besluta om karens för en riksrevisor som lämnar uppdraget. En sådan möjlighet framstår enligt Statskontoret som angelägen för att bibehålla allmänhetens förtroende för att Riksrevisionen inte tar otillbörliga hänsyn i sin verksamhet.

Utredaren ska därför föreslå bestämmelser om karenstid efter avslutat uppdrag som riksrevisor och vilken myndighet som ska pröva frågor om sådan karenstid.

Uppdraget att lämna förslag om avgångsvillkor

Riksrevisorerna kan få avgångsersättning

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, som är en myndighet under riksdagen, beslutar om löner och andra anställningsförmåner för riksrevisorerna. Nämnden beslutar också om avgångsersättningar. Denna ordning tillkom efter förslag från konstitutionsutskottet. Utskottet angav att det är angeläget att riksrevisorernas löner och andra anställningsförmåner bestäms på ett sätt som inte kan anses inkräkta på riksrevisorernas oberoende. Enligt utskottet borde det också finnas ett utrymme för avgångsersättning eftersom riksrevisorerna inte kan omväljas. Utskottet angav att det inte heller kan uteslutas att detta särskilda förhållande gör sig gällande när det gäller pensionsförmåner. Övriga förmåner borde enligt utskottet i huvudsak utgå i enlighet med de regler som gäller för statstjänstemän, men med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för riksrevisorerna (bet. 2002/03:KU12 s. 16).

I förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (chefsförordningen) regleras villkoren för statliga chefstjänstemän under regeringen. Riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2016:8) om tillämpningen av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer innebär att chefsförordningen ska gälla för riksrevisorerna om inte annat

följer av beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Nämnden beslutar alltså med ledning av förordningen i frågor om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag, dvs. om olika former av avgångsersättning.

Riksrevisorernas avgångsvillkor behöver förtydligas

När en riksrevisor avslutar sitt uppdrag uppkommer frågor om den avgångnes fortsatta utkomst. I många fall kan saken vara löst genom att vederbörande pensioneras. I andra fall kan förhållandena vara av det slag som reglerna om inkomstgaranti är avsedda att täcka. Om den som har avgått är i sådan ålder att en ny anställning eller annat arbete kommer i fråga liknar situationen emellertid mera den för vilken reglerna om avgångsvederlag till myndighetschefer är utformade. Dessa regler syftar till att skapa ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats.

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna kan i de nämnda fallen besluta om olika former av avgångsersättning. Om en riksrevisor slutar efter fullgjord tjänstetid kan ledning hämtas från chefsförordningen.

Situationen kan emellertid vara en annan om en riksrevisor avgår i förtid. Förordningen ger då inte någon omedelbar vägledning. Om riksdagen beslutar att skilja en riksrevisor från uppdraget på grund av allvarlig försummelse torde någon avgångsersättning knappast komma i fråga. Förhållandena kan dock utvecklas på ett sätt som mera påminner om den situation då chefen för en myndighet under regeringen kan behöva förflyttas av hänsyn till myndighetens bästa. En riksrevisor kan också avgå på eget initiativ, möjligen under omständigheter som skulle kunna leda till att konstitutionsutskottet inleder en procedur för entledigande. Den avgångnes bakgrund och övriga förhållanden kan i sådana situationer få läggas till grund för en bedömning av vad som kan anses skäligt och ändamålsenligt i fråga om avgångsersättning.

Nämnden behöver visserligen inte strikt tillämpa chefsförordningen utan har enligt sin instruktion en avsevärd frihet att fatta beslut med hänsynstagande till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Nämnden kan när det är påkallat i särskilda situationer fatta beslut om avgångsersättning utöver vad som förutses i förordningen. Nämndens stora frihet i detta avseende kan dock inverka menligt på förutsebarheten i ärendehantering. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för riksdagens möjligheter att rekrytera lämpliga personer till uppdraget som riksrevisor. Den som överväger att åta sig revisorsuppdraget kan vilja veta vilka ekonomiska och andra villkor som gäller för uppdraget, t.ex. vilka ekonomiska konsekvenser som en förtida avgång kan få, innan personen accepterar uppdraget. Att villkoren är gynnsamma har stor betydelse för att riksdagen ska kunna välja de bäst lämpade personerna för uppdraget. Det finns alltså ett behov av att närmare precisera riksrevisorernas avgångsvillkor.

Enligt 2017 års riksrevisionsutredning bör som regel en avgångsersättning som svarar mot ett avgångsvederlag enligt chefsförordningen kunna lämnas. En utgångspunkt bör enligt utredningen vara att den som åtar sig att vara riksrevisor i vart fall inte ska förlora på det i ekonomiskt avseende.

Om det införs en karenstid för ny anställning efter avslutat uppdrag som riksrevisor kan enligt utredningen ett skäl för avgångsersättning också vara att den som har avgått under en tid är hindrad att själv sörja för sin utkomst på ett sätt som personen är kvalificerad för.

Utredningen anger vidare att inte minst frågan om rätten till pensionsförmåner för riksrevisorerna kan vålla komplikationer i praktiken. Enligt utredningen kan dock nämndens frihet att fatta beslut vara begränsad när det gäller pensionsförhållanden, eftersom regleringen av sådana förhållanden på det statliga området är beroende av övergripande pensionsavtal.

Utredningen anser därför att det behöver göras en närmare utredning av formerna och förutsättningarna för beslut om avgångsvillkor för riksrevisorerna. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna instämmer i utredningens bedömning och anger i sitt remissyttrande att det med hänsyn till frågornas eventuella vikt för de berörda är angeläget att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.

Utredaren ska därför utreda rätten till pensionsförmåner för riksrevisorerna samt lämna de förslag som utredaren finner vara möjliga och relevanta. Utredaren ska även lämna förslag om avgångsvillkor för riksrevisorerna, särskilt riksrevisorerna som avslutar sitt uppdrag i förtid. Utredaren ska överväga om en karenstid för en riksrevisor som har avslutat sitt uppdrag bör påverka riksrevisorernas avgångsvillkor.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska med ledning av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) redogöra för konsekvenser av sina förslag.

Utredaren ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 maj 2019.