

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-02-24

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Karin Almgren samt justitierådet Sten Andersson

Avgångsvillkor och karens för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören

Riksdagens konstitutionsutskott har den 6 februari 2020 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över i riksdagsstyrelsens framställning 2019/20:RS7 framlagda förslag till

1. lag (2020:00) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna,
3. lag om ändring i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av verksjuristen Mia Pousette. Närvarande från konstitutionsutskottets kansli har varit kammarrättsassessorn Mikaela Neijd.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet

2 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelser i lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet som ska tillämpas för en riksrevisor eller en riksrevisionsdirektör. Den inledande frasen om att bestämmelserna ska tillämpas *innan* en riksrevisor eller en revisionsdirektör går över till annan verksamhet ger intryck av en tidsmässig begränsning som är onödig och kan förvirra. Regleringen avses omfatta verksamhet som påbörjas eller etableras inom tolv månader efter det att en riksrevisor eller en riksrevisionsdirektör avslutat sitt uppdrag. Även verksamhet som påbörjas först efter en kortare eller längre tids pensionärstillvaro omfattas således. Uttryckssättet "går över till annan verksamhet" kan därför leda tanken fel. Innehållet i paragrafen skulle bli klarare om den formuleras på följande sätt.

Bestämmelserna i 2–7, 8 § första stycket, 9, 11 och 12 §§ lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet ska tillämpas för en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör. Vad som föreskrivs i 3–5 och 9 §§ den lagen ska då gälla även i fråga om ett nytt uppdrag eller en ny anställning i statlig verksamhet.

3 §

I paragrafens tredje stycke föreskrivs att storleken av den ersättning som kan utgå till den som har meddelats en övergångsrestriktion ska motsvara det belopp som personen fick i lön vid avgången. I stycket

sägs också att ersättningen ska minskas i enlighet med vad som gäller för en riksrevisors eller riksrevisionsdirektörs avgångsvederlag. Det är inte alldeles klart vad som menas med detta. I framställningen lämnas ett särskilt förslag om att avgångsvederlag ska kunna sättas ned om sådan ersättning framstår som oskälig. Det finns emellertid också bestämmelser om minskning av bl.a. avgångsvederlag i 2016 års chefsförordning (avräkning av annan inkomst m.m.). Enligt Lagrådets mening får det antas att bestämmelsen om nedsättning av avgångsvederlag – en bestämmelse som Lagrådet för övrigt anser bör utgå (se nedan) – inte är avsedd att tillämpas på ersättning enligt förevarande paragraf. Lagrådet föreslår att frågan klargörs i den fortsatta beredningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020 och tillämpas första gången på den som övergår till annan verksamhet efter att lagen har trätt i kraft. Avsikten är att även den som vid lagens ikraftträdande är riksrevisor eller riksrevisionsdirektör ska omfattas av bestämmelserna.

Enligt Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning (Gröna boken, Ds 2014:1) gäller att "[O]m en författning inte ska tillämpas redan vid ikraftträdandet utan först i och med att en viss händelse inträffar, knyter man inte själva ikraftträdandet till denna händelse utan föreskriver i stället att författningen träder i kraft en viss dag men tillämpas första gången när händelsen inträffar" (s. 101).

Ett typfall när det kan vara lämpligt att använda uttrycket "första gången" är när det finns behov att en bestämning som knyter an till en viss tidpunkt eller en viss tidsperiod (t.ex. ett visst beskattningsår

eller räkenskapsår). Lagrådet har i tidigare ärenden haft invändningar mot att uttrycket "första gången" används i andra sammanhang där det inte varit påkallat utan i stället kunnat leda till missförstånd.

Regeringen har då, med anknytning till uttalandet i Gröna boken, hänvisat till att den författning det gällt inte ska tillämpas redan vid ikraftträdandet utan först när en "särskild händelse" inträffar (se prop. 2017/18:1 s. 638 angående ändringar i inkomstskattelagen). Vad som gäller när en riksrevisor eller riksrevisionsdirektörs övergår till annan verksamhet regleras i själva lagen (2 §) och övergången utgör inte i någon rimlig mening en särskild händelse.

Övergångsbestämmelsen bör därför formuleras på ett traditionellt och betydligt mer lättillgängligt sätt.

Lagrådet föreslår att övergångsbestämmelsen ges följande lydelse.

2. Lagen tillämpas även på den som är riksrevisor eller riksrevisionsdirektör när lagen träder i kraft.

Förslaget till lag om ändring i lagen med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Rubriken och 1 §

I förslaget till ny lydelse av 1 § första stycket ställs Föreslagen lydelse mot Lydelse enl. framst. 2019/20:RS5. Lydelsen enligt den framställningen återges inte helt korrekt; rätteligen bör texten där avslutas med "tillförordnad riksrevisor". I framställningen föreslås också att lagens rubrik ska ändras på så sätt att ordet riksrevisorerna ersätts med riksrevisorn. Den ändringen har inte kommit till uttryck i

det nu aktuella lagförslaget vilket bör uppmärksammas i den fortsatta hanteringen av lagstiftningsärendet.

Den lagtext som har tagits in i författningskommentaren skiljer sig från den i framställningen föreslagna lagtexten, i första hand i det hänseendet att första stycket delats upp i två. Lagrådet, som i och för sig inte har något att erinra mot en sådan uppdelning, utgår i det följande från det lagförslag som överlämnats till Lagrådet.

I paragrafens första stycke anges vilka befattningshavare som nämnden ska bestämma ersättning till. Här nämns både riksrevisor och tillförordnad riksrevisor. I andra bestämmelser i lagförslaget anges endast riksrevisorn. När en tillförordnad riksrevisor träder in i sitt uppdrag får, enligt Lagrådets uppfattning, de bestämmelser som gäller för riksrevisor anses gälla även honom eller henne. Lagrådet anser alltså inte att det är motiverat att i paragrafen skilja på riksrevisor och tillförordnad riksrevisor.

I paragrafens nya andra stycke ges vissa kriterier för en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs avgångsförmåner. Begreppet avgångsförmåner synes, liksom i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer, vara avsett att omfatta tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska avgångsförmåner beslutas med utgångspunkt i vad som gäller för chefer vid myndigheter som lyder direkt under regeringen men med hänsynstagande till de särskilda förhållanden som följer med uppdraget som riksrevisor eller riksrevisionsdirektör. Det synes innebära att utgångspunkten är de principer som för närvarande kommer till uttryck i den nämnda förordningen.

Vad gäller rätten till tjänstepension och inkomstgaranti förefaller en analog tillämpning av förordningen inte innebära några problem, i vart fall inte när den sker under hänsynstagande till de särskilda förhållanden som följer med uppdraget som riksrevisor eller riksrevisionsdirektör.

Med avgångsvederlag förhåller det sig annorlunda. Förordningen bygger på principen att avgångsvederlag inte ska utgå till den som avgår i förtid utan enbart till den som vid förordnandetidens utgång inte har rätt till inkomstgaranti (i praktiken den som inte har uppnått den ålder vid vilken rätt till inkomstgaranti inträder). Samtidigt framgår det av framställningen att avsikten är att avgångsvederlag till en riksrevisor eller riksrevisionsdirektör ska kunna komma i fråga även när det rör sig om förtida avgång. En hänvisning till de principer som gäller för myndighetschefer blir därför, vad gäller avgångsvederlag, missvisande.

Regleringen skulle, mot denna bakgrund, vinna i tydlighet om det i författningstexten klargjordes att avgångsvederlag kan utgå vid riksrevisors eller riksrevisionsdirektörs förtida avgång.

Av framställningen framgår att avsikten är att ett avgångsvederlag ska kunna motsvara 24 månaders lön men att det, om uppdraget har innehafts under kortare tid, ska kunna begränsas till 12 månader. Det föreslås också en särskild bestämmelse om att avgångsvederlaget ska kunna sättas ned om sådan ersättning framstår som oskälig. Lagrådet har i och för sig inget att invända mot de angivna riktlinjerna men konstaterar att redan bestämmandet av den tid som avgångsvederlag ska utgå för är ett uttryck för en skälighetsbedömning. Det kan med hänsyn till det vara naturligt att utforma bestämmelsen så att en riksrevisor eller riksrevisionsdirektör får tillerkännas skäligt avgångsvederlag. I så fall behövs ingen särskild bestämmelse om

nedsättning av avgångsvederlag, när ett sådant framstår som oskäligt.

Lagrådet föreslår därför att andra stycket formuleras på följande sätt.

Riksrevisorns och riksrevisionsdirektörens avgångsförmåner ska bestämmas med utgångspunkt i vad som gäller för chefer vid myndigheter som lyder direkt under regeringen. Hänsyn ska dock tas till de särskilda förhållanden som följer med uppdraget som riksrevisor eller revisionsdirektör. En riksrevisor eller riksrevisionsdirektör som avgår i förtid får tillerkännas skäligt avgångsvederlag.

Förslaget till lag om ändring i lagen med instruktion för
Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares
övergångsrestriktioner

Enligt Lagrådets mening finns det anledning att ytterligare överväga en ny benämning på den nämnd som regleras i lagen och därmed också en ny rubrik på lagen. En riksrevisor eller riksrevisionsdirektör är en befattningshavare av annat slag än ett statsråd eller en statssekreterare. Vissa andra lagbestämmelser där nämnden omnämns – jfr 2 och 3 §§ förslaget till lag om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet – skulle också bli mer tydliga om nämndens behörighet avspeglades bättre i nämndens namn. Det talar för att nämnden bör benämnas exempelvis Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.