

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-02-01

**Närvarande:** f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

### **Vissa ändringar i bestämmelser för Riksrevisionen**

Riksdagens konstitutionsutskott har den 23 januari 2007 beslutat inhämta yttrande från Lagrådet över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
2. lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Åse Matz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De remitterade förslagen, som rör Riksrevisionens kompetens och verksamhetsformer, har upprättats inom konstitutionsutskottets kansli med anledning av en framställning av riksrevisorerna till riksdagen om vissa ändringar i bestämmelserna för Riksrevisionen (2005/06:RRS28).

Riksrevisorernas framställning har remissbehandlats.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

3 §

Lagrådet förordar en redaktionell ändring i förslaget och föreslår följande lydelse av andra meningen i andra stycket.

För affärsverk och affärsverkskoncerner skall dock endast den delårsrapport som avser perioden januari – september granskas.

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

4 §

I paragrafen regleras bl.a. beslutsordningen i Riksrevisionens granskningsverksamhet.

Det ankommer inte på Lagrådet att i detta sammanhang redovisa synpunkter på hur beslutsbefogenheterna skall fördelas. Däremot konstaterar Lagrådet att det inte klart framgår av förslaget hur det grundläggande beslutet om granskningens huvudsakliga inriktning skall fattas. Skall det ske genom ett gemensamt beslut av riksrevisorerna eller kan eller skall det ske genom beslut av riksrevisorerna var för sig för respektive granskningsområde?

Enligt 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen beslutar riksrevisorerna självständigt vad som skall granskas, medan de beslutar själv-

ständigt och var för sig hur granskningen skall bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I instruktionen för Riksrevisionen uttrycks fördelningen av beslutsbefogenheter på ett annat sätt. Där anges i olika paragrafer att riksrevisorerna beslutar gemensamt eller att riksrevisorerna beslutar var för sig.

Regeringsformens bestämmelse kan tolkas så att frågan om hur beslut skall fattas om vad som skall granskas lämnas öppen.

I regeringens förslag till lagstiftning om Riksrevisionen uttalades att vissa frågor alltid borde beslutas gemensamt och att till dessa hörde frågan om inriktningen av verksamheten (prop. 2001/02:190, s. 118). Det uttalades emellertid också (s. 121) att riksdagens riktlinjer innebär att riksrevisorerna var för sig skulle besluta om granskningsplan. Utskottet delade regeringens uppfattning att riksrevisorernas beslut om vad som skall granskas redovisas i en sammanhållen granskningsplan, men framhöll att var och en av riksrevisorerna inom sina granskningsområden, efter samråd med övriga riksrevisorer, beslutar om vad som skall granskas (2002/03: KU12, s. 14). I 4 § i instruktionen föreskrevs emellertid att riksrevisorerna skulle besluta gemensamt om bl.a. verksamhetens inriktning. Denna bestämmelse har senare överförts till 5 § i instruktionen (2002/03:KU34, SFS 2003:359).

Enligt promemorian är avsikten att 4 § skall ge utrymme för att en granskningsplan beslutas antingen av riksrevisorerna gemensamt, eller av var och en för sitt område eller också av två av dem gemensamt och en för sig. En sådan ordning stämmer, enligt Lagrådets mening, inte väl överens med den ovan nämnda bestämmelsen i 5 §. Det finns också, från allmänna utgångspunkter, skäl till tveksamhet

inför en så flexibel beslutsordning i en för Riksrevisionens verksamhet central fråga.

Enligt Lagrådets mening bör det ges ett klart besked i instruktionen huruvida beslutet om granskningens huvudsakliga inriktning och därmed granskningsplanen skall fattas av riksrevisorerna gemensamt eller av riksrevisorerna var för sig för respektive granskningsområde. Den senare lösningen kan naturligtvis kombineras med en föreskrift om att sådana beslut skall föregås av samråd mellan riksrevisorerna.

Oavsett vilken lösning som väljs, bör bestämmelsen om verksamhetens inriktning flyttas från 5 § till 4 §, där den hör bättre hemma.

Väljs det förstnämnda alternativet föreslår Lagrådet följande lydelse på 4 §.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om granskningens huvudsakliga inriktning och om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken närmare inriktning granskningen skall ha. De skall dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorernas ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning skall redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste granskningsärendena skall samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Väljs det sistnämnda alternativet föreslår Lagrådet följande lydelse.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen skall ha. De skall dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning skall redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste granskningsärendena skall samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

För att undvika dubbelreglering bör orden "inriktning och" utgå ur 5 § första stycket i instruktionen.

#### 14 §

Enligt 14 § skall en riksrevisor skriftligen till riksdagen anmäla bl.a. innehav av aktier i sådana bolag som Riksrevisionen får granska samt vissa avtal rörande anställningar och uppdrag. Enligt paragrafens andra stycke finns bestämmelsen i tilläggsbestämmelsen 8.12.2 till riksdagsordningen.

Nu föreslås att anmälningsskyldigheten vidgas till att avse finansiella instrument i allmänhet.

Det har uppgetts under föredragningen att en motsvarande ändring samtidigt kommer att föreslås i tilläggsbestämmelsen 8.12.2 till riksdagsordningen.

Vidare föreslås ett förbud för en riksrevisor att inneha aktier i sådana bolag som Riksrevisionen får granska.

Den sistnämnda ändringen föreslås för att uppnå en ordning för riksrevisorerna som motsvarar den som gäller för den privata sektorn och som syftar till att undvika att den som utför en revision har ett ekonomiskt intresse i det reviderade objektet. Av 21 § första stycket 1 a revisorslagen (2001:883) framgår att en revisor skall avböja eller avsäga sig ett uppdrag om han har direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i uppdragsgivarens verksamhet. Enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 aktiebolagslagen (2005:551) gäller att den inte får vara revisor som äger aktier i bolaget eller annat bolag i samma koncern.

Eftersom riksrevisorernas granskningsuppgift följer av lag finns inte möjlighet att, som i den privata sektorn, "avböja eller avsäga sig ett uppdrag". Därför föreslås i stället ett förbud för riksrevisorerna att inneha aktier i bolag som utgör granskningsobjekt.

Enligt Lagrådets uppfattning är det av avgörande betydelse för förtroendet för Riksrevisionens granskning av bolagen att riksrevisorerna inte har ekonomiska intressen i dessa bolag. Det är också Lagrådets uppfattning att det från förtroendesynpunkt är viktigt att inte någon överhuvudtaget som på Riksrevisionens vägnar deltar i granskning av bolagen har ekonomiska intressen i dem. Det finns därför goda skäl att överväga en utvidgning av den personkrets för vilken förbudet skall gälla. Som jämförelse kan tjäna det förbud som gäller för befattningshavare vid Finansinspektionen att inneha aktier m.m. i banker och andra finansiella institut som står under tillsyn av inspektionen [13 § förordningen (2006:1022) med instruktion för Finansinspektionen].

Ekonomiska intressen i ett bolag kan uppenbarligen vara av många olika slag. Aktier, optioner och konvertibler är några exempel. Ett ekonomiskt intresse kan emellertid också vara av annat slag. Ett sådant intresse kan föreligga t.ex. om en revisor äger annan egendom,

vars värde är beroende av den verksamhet som bedrivs i aktiebolaget.

Som Lagrådet ser saken är det därför inte tillfyllest för att nå ovan angivna syften att förbjuda innehav av aktier enbart. Ett sådant förbud måste, för att vara effektivt, omfatta också t.ex. finansiella instrument, vilkas värde beror på aktiers värde. Förbudet bör alltså ges en mera generell karaktär och innebära förbud för en riksrevisor att inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag som avses i 2 § 4 lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Vidare noterar Lagrådet att paragrafens första stycke (gällande lydelse) innehåller bestämmelser om skyldighet för en riksrevisor att till riksdagen anmäla innehav av aktier, m.m. Andra stycket har följande lydelse: "Denna bestämmelse finns i tilläggsbestämmelsen 8.12.2 till riksdagsordningen".

En sådan säregen dubbelreglering med likalydande författningstexter i en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen och i instruktionen för Riksrevisionen bör enligt Lagrådets mening undvikas. Lagrådet förordar i stället, efter mönster av 2 § tredje stycket i instruktionen, en hänvisning till riksdagsordningens tilläggsbestämmelse. Vidare menar Lagrådet att en sådan hänvisning, med den lydelse av lagen som nu föreslås, får en lämpligare placering som ett tredje stycke i den föreslagna 14 a §.

Följs Lagrådets förslag kan 14 § ges följande lydelse.

En riksrevisor får inte inneha egendom som medför att han eller hon har ett direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i den verksamhet som

bedrivs av ett aktiebolag som avses i 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Detsamma gäller annan arbetstagare, uppdragstagare eller funktionär i Riksrevisionen.

#### 14 a §

Lagrådet förordar att redaktionella ändringar görs i paragrafen samt att en hänvisning, motsvarande innehållet i 14 § andra stycket (förelaggen lydelse), tillförs paragrafen. I Lagrådets förslag tillförs ett uttryckligt undantag från anmälningsskyldighet för riksrevisorerna, eftersom de är skyldiga att till riksdagen göra motsvarande anmälan [jfr 4 kap. 4 § och 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank]. Lagrådet föreslår följande lydelse.

Vid Riksrevisionen skall föras en förteckning över sådana finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och som innehas av arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer i Riksrevisionen med särskild insynställning.

De arbetstagare, uppdragstagare och funktionärer som riksrevisorerna gemensamt bestämmer är skyldiga att till Riksrevisionen anmäla innehav och ändringar i innehav av finansiella instrument. Anmälningsskyldighet enligt denna paragraf gäller inte för riksrevisorerna.

I tilläggsbestämmelsen 8.12.2 till riksdagsordningen finns bestämmelser om att en riksrevisor skriftligen skall anmäla innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt vissa andra förhållanden till riksdagen.