

Övergångsrestriktioner

– ökat förtroende för offentlig verksamhet

*Betänkande av Utredningen om
övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:45

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0685-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0686-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om restriktioner vid övergång från offentlig till annan verksamhet. Syftet med utredningen är att stärka förtroendet för det allmänna genom att förebygga att intressekonflikter uppstår. F.d. justitierådet Karin Almgren förordnades att från och med den 15 augusti 2022 vara särskild utredare.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 15 september 2022 verksjuristen Nilla Alestig och från och med den 21 september 2022 dåvarande justitiesekreteraren Maria Uddenfeldt. Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 13 oktober 2022 förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik, departementssekreteraren Wanda Chau Alenius, kanslirådet Johan Davidsson, kanslirådet Johanna Edner, arbetsrättsjuristen Carl-Axel Holmberg, rättssakkunnige Maria Litzell och ämnesrådet Kalle Sevilä. Från och med den 29 november 2022 förordnades departementssekreteraren Marie Pettersson som expert i utredningen. Wanda Chau Alenius entledigades med verkan från och med den 26 januari 2023.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet (Fi 2022:12), överlämnar härmed betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2023

Karin Almgren

/Nilla Alestig
Maria Uddenfeldt

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	37
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	38
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.....	39
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet	40
2 Utredningens uppdrag och arbete	41
2.1 Utredningsuppdraget.....	41
2.2 Utredningsarbetet.....	42
2.3 Betänkandets disposition.....	44

3	Bakgrund	45
3.1	Allmänt om intressekonflikter	45
3.2	Lagstiftning av betydelse för arbetet mot korruption.....	46
3.3	Internationella åtaganden m.m.	48
3.3.1	Uppförandekod för offentliga befattningshavare	48
3.3.2	Sveriges tillträde till FN:s konvention mot korruption	49
3.3.3	Greco:s granskningar	50
3.3.4	OECD:s rapport	52
3.3.5	EU:s rättsstatsrapport.....	53
3.3.6	Förändringar i EU:s kapitaltäckningsdirektiv	53
3.4	Rapporten ”Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida”	55
3.5	Propositioner angående försvarsområdet	56
3.6	Granskningar av Riksrevisionen	57
3.7	Statskontorets uppdrag att främja ett utvecklat arbete mot korruption	58
3.7.1	Regeringens handlingsplan mot korruption.....	59
3.7.2	Statskontorets rapport om statliga myndigheters arbete mot korruption	60
3.7.3	Statskontorets rapport om förekomsten av korruption i den kommunala sektorn.....	61
4	Gällande bestämmelser om övergångsrestriktioner	63
4.1	Restriktioner för statsråd och statssekreterare.....	63
4.1.1	Lagens aktsamhetsbestämmelse	63
4.1.2	Anmälningsskyldighet	64
4.1.3	Övergångsrestriktioner.....	66
4.1.4	Sanktioner.....	68
4.1.5	Ersättning under tid med restriktioner.....	68
4.1.6	Omprövning och överklagan.....	70
4.2	Restriktioner för andra grupper	70
4.2.1	Riksrevisionen och riksrevisionsdirektören.....	70

4.2.2	Ledamöterna i Riksbankens direktion	72
4.2.3	Generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen.....	73
5	Reglering i andra länder	75
5.1	Inledning.....	75
5.2	Finland.....	76
5.2.1	Inledning	76
5.2.2	Restriktioner för ministrar.....	76
5.2.3	Restriktioner för tjänstemän inom staten och riksdagen	78
5.2.4	Restriktioner för anställda inom kommun	79
5.3	Norge.....	80
5.3.1	Inledning	80
5.3.2	Karantneloven	81
5.3.3	Restriktioner för politiker i Oslo kommun	84
5.4	Island	84
5.5	Danmark.....	85
5.6	Tyskland	86
5.6.1	Inledning	86
5.6.2	Restriktioner för förbundskanslern och förbundsministrarna.....	87
5.6.3	Restriktioner för vissa andra yrkesgrupper.....	88
5.7	Storbritannien	90
5.7.1	Inledning	90
5.7.2	Restriktioner för ministrar.....	90
5.7.3	Restriktioner för offentligt anställda m.fl.....	91
5.8	Kanada	92
6	En kartläggning över offentligt anställdas övergångar till privat sektor	95
6.1	Kartläggningens genomförande	95
6.1.1	Våra direktiv m.m.	95
6.1.2	Urval statliga myndigheter under regeringen	96

6.1.3	Urval kommunala verksamheter	97
6.2	Vart tar arbetstagare i statlig verksamhet vägen?	100
6.2.1	Arbetsgivarbyten – alla arbetstagare	100
6.2.2	Arbetsgivarbyten – chefer	105
6.3	Vart tar arbetstagare i kommunal verksamhet vägen?	111
6.3.1	Arbetsgivarbyten – alla arbetstagare	111
6.3.2	Arbetsgivarbyten – chefer	115
7	En utvärdering av restriktionslagen	121
7.1	Inledning	121
7.2	Har lagens syften uppnåtts?	122
7.2.1	Lagens syften	122
7.2.2	En genomgång av Karensnämndens ärenden	122
7.3	Personkretsen bör utökas med myndighetschefer	127
7.3.1	Inledning	127
7.3.2	Olika ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter	128
7.3.3	Myndighetschefens roll	129
7.3.4	Myndighetschefers anställningsvillkor	130
7.3.5	Myndighetschefer bör omfattas av reglerna om restriktioner	132
7.3.6	Bör myndighetens verksamhet avgöra vilka myndighetschefer som omfattas?	134
7.3.7	Myndighetschefer som utses av styrelsen	135
7.3.8	Generaldirektören vid Transportstyrelsen	137
7.3.9	Prövningsorgan för myndighetschefer	138
7.4	Bör fler uppdrag eller anställningar undantas anmälningsskyldigheten?	139
7.4.1	Anmälningsskyldighetens omfattning	139
7.4.2	Anmälningsskyldigheten bör begränsas	140
7.4.3	Kriterierna för övergångsrestriktioner bör justeras	147
7.5	Restriktionstidens längd	147
7.6	Ersättning under tid med restriktioner	151

7.6.1	Rätten till ersättning vid etablering av näringsverksamhet	151
7.6.2	Myndighetschefers rätt till ersättning	153
7.6.3	Bestämmelser om uppgifts- och återbetalningsskyldighet	158
7.6.4	Skydd enligt grupplivförsäkring	161
7.7	Om behovet av sanktioner m.m.	162
7.7.1	Inledning	162
7.7.2	Aktsamhetsbestämmelsen	162
7.7.3	Finns behov av sanktioner?	163
7.7.4	Möjligheter till kontroll	166
7.8	Nämndens förutsättningar att inhämta uppgifter	167
7.9	Information om regleringen och dess tillämpning	169
8	Vilka övriga personkretsar inom staten bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner?	171
8.1	Övriga arbetstagare inom staten	171
8.1.1	Våra direktiv	171
8.1.2	Villkor för arbetstagare i staten	171
8.1.3	Risken för intressekonflikter	182
8.1.4	Åtgärder under uppsägningstid	184
8.1.5	Arbetstagare hos förvaltningsmyndigheter bör omfattas av en reglering	186
8.2	Ledamöter i statliga styrelser	189
8.2.1	Styrelsemyndigheter	189
8.2.2	Styrelsens roll	190
8.2.3	Villkoren för styrelseledamöter	191
8.2.4	Styrelseledamöter bör inte omfattas av en generell reglering	192
9	Vilka personkretsar inom kommunal verksamhet bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner?	195
9.1	Inledning	195
9.2	Förtroendevalda i kommuner och regioner	196
9.2.1	Allmänt om förtroendevalda	196

9.2.2	Förtroendevaldas roll i styrelsen och övriga nämnder	196
9.2.3	Förtroendevaldas villkor.....	197
9.2.4	Förtroendeuppdrag kan innebära risk för intressekonflikt	198
9.3	Ledamöter i kommunala företagsstyrelser.....	202
9.3.1	Allmänt om kommunala företag.....	202
9.3.2	Styrelsens roll	204
9.3.3	Villkoren för ledamöterna	206
9.3.4	Styrelseledamöter bör inte omfattas av en generell reglering.....	207
9.4	Arbetstagare i kommunal verksamhet.....	209
9.4.1	Allmänt om arbetstagare i kommunal verksamhet.....	209
9.4.2	Villkor för arbetstagare.....	209
9.4.3	Arbetstagare i kommunal verksamhet bör kunna omfattas av en reglering	212
10	En generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare i offentlig verksamhet	215
10.1	Våra direktiv.....	215
10.2	Några utgångspunkter.....	215
10.3	En prövning bör göras i det enskilda ärendet	217
10.4	När ska övergångsrestriktioner kunna meddelas?	218
10.5	Vilka övergångar bör en reglering omfatta?	221
10.6	Arbetsgivaren ska avgöra vilka arbetstagare som ska omfattas av regleringen	222
10.7	Villkor i anställningsavtalet.....	224
10.8	När ska villkor i anställningsavtalet införas?	226
10.9	Kommuner, regioner och kommunalförbund bestämmer om lagstiftningen ska tillämpas	230
10.10	Vilken form av restriktioner ska kunna meddelas?	232

10.11 Ett beslut om restriktioner ska meddelas av arbetsgivaren.....	234
10.12 Arbetsgivares beslut om restriktioner ska inte kunna bli föremål för förhandlingar	235
10.13 Restriktionstidens längd.....	236
10.14 Om anmälan och anmälningsskyldighet.....	239
10.14.1 Arbetsgivaren ska pröva anmälan inom tre veckor	239
10.14.2 Arbetstagarens anmälningsskyldighet.....	241
10.14.3 Anmälnans innehåll	243
10.15 Rätten till ersättning och försäkringsskydd	244
10.15.1 Ska det föreligga rätt till ersättning?	244
10.15.2 En ekonomisk grundtrygghet.....	245
10.15.3 Restriktionsersättningens storlek.....	246
10.15.4 Vem ska besluta om restriktionsersättning och stå kostnaden för denna?	248
10.15.5 Sjukpenninggrundande inkomst ska vara skyddad under tid med övergångsrestriktion	249
10.15.6 Grupplivförsäkring och tjänstepensionsförmåner	250
10.16 Sanktionsmöjligheter och aktsamhetsbestämmelse	253
10.17 Rätt till omprövning och var talan ska väckas.....	255
10.17.1 En rätt till omprövning bör finnas	255
10.17.2 Talan kan väckas enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen	256
10.18 En sammanhållen lag.....	257
11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	259
12 Konsekvenser.....	263
12.1 Inledning.....	263
12.2 Allmänna konsekvenser.....	263
12.3 Konsekvenser för arbetsgivare	266

12.4	Konsekvenser för arbetstagare.....	267
12.5	Konsekvenser för Karensnämnden.....	270
12.6	Konsekvenser för karriär och löneutveckling m.m.....	271
12.7	Kostnadsmässiga konsekvenser för staten.....	272
12.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner....	274
12.9	Övriga konsekvenser.....	275
12.10	Något om internationella åtaganden.....	277
13	Författningskommentar	281
13.1	Förslaget till lag om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.....	281
13.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	298
13.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	299
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.....	299
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet.....	300
 Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:71.....	303

Sammanfattning

Nuvarande lagstiftning

När en person som är verksam i den offentliga sektorn övergår till ett nytt arbete i den privata sektorn kan intressekonflikter uppstå som kan påverka personens handlande på ett otillbörligt sätt. Intressekonflikter och även risken för sådana kan påverka allmänhetens förtroende eller på annat sätt medföra skada för offentlig verksamhet. Under 2018 infördes en lag för att motverka intressekonflikter vid statsråds och statssekreterares övergångar. Lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen) innehåller en anmälningsskyldighet för statsråd och statssekreterare vid övergång till ett arbete utanför staten. Anmälan ska ske till Karensnämnden som bedömer om övergången kan medföra risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Om så är fallet kan personen meddelas restriktioner i form av karens eller ämnesrestriktion i som längst tolv månader. Med karens avses att personen får vänta viss tid med att påbörja det nya arbetet. Den som meddelats ämnesrestriktion får i sitt nya arbete inte under viss tid befatta sig med en viss typ av frågor.

Våra direktiv

Vårt uppdrag har varit att utvärdera restriktionslagen och samtidigt ta ställning till om personkretsen som träffas av regleringen bör utvidgas, om restriktionstiden bör förlängas och om sanktionsmöjligheter bör införas. Vi har även haft i uppdrag att kartlägga omfattningen av övergångar till andra än offentliga verksamheter och föreslå en generellt tillämplig reglering om restriktioner. I uppdraget har in-

gått att överväga om en sådan reglering bör omfatta arbetstagare i statlig och kommunal verksamhet, ledamöter i statliga styrelser och kommunala företagsstyrelser och vissa förtroendevalda i kommuner, regioner och kommunalförbund.

Utvärdering av restriktionslagen

Vid vår utvärdering av restriktionslagen har vi funnit att lagen har haft en viss självreglerande verkan och att anmälningsskyldigheten synes ha fullföljts. Karensnämnden har fram till maj 2023 prövat 59 ärenden och fattat beslut om restriktioner i tio av dessa, vilket har hindrat att känslig information och kunskap kunnat användas på ett sätt som inneburit sådana risker som anges i lagen. Lagen kan därmed anses ha tjänat sina syften.

Vid lagens tillkomst bedömdes att det saknades behov av att införa sanktionsmöjligheter. Det har vid vår utvärdering inte framkommit några förhållanden som motiverar att göra en annan bedömning. Vi föreslår därför inte några sanktionsmöjligheter. Vi har inte heller funnit skäl att föreslå en förändring av den tid som restriktioner längst kan meddelas. Restriktioner innebär en begränsning av en persons möjligheter att söka sig till ett nytt arbete. Vår bedömning är att den avvägning mellan individens och det allmännas intressen som gjordes inför restriktionslagens införande är skäligen och att tidsperioden om längst tolv månader framstår som ändamålsenlig.

Anmälningsskyldigheten begränsas till att omfatta övergångar utom offentlig sektor

De ärenden som prövats av Karensnämnden visar enligt vår mening att den anmälningsskyldighet som följer av restriktionslagen är alltför omfattande. Risken för intressekonflikter uppstår framförallt i relation till privat verksamhet. Anmälningsskyldigheten bör därför begränsas till att omfatta övergångar utom offentlig sektor. Anmälningsskyldigheten föreslås därför inte längre omfatta en övergång till anställning eller uppdrag i en kommun, en region eller ett kommunalförbund, eller ett kommunalt företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Anmälningsskyldigheten föreslås inte heller omfatta övergång till en

anställning i ett politiskt parti eller ett uppdrag eller en anställning i en sådan internationell organisation eller ett sådant internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

Myndighetschefer ska omfattas av övergångsrestriktioner

Vi har övervägt en utökning av den personkrets som omfattas av restriktionslagens bestämmelser och funnit att chefer med en tidsbegränsad anställning vid förvaltningsmyndigheter under regeringen (generaldirektörer m.fl.) har en sådan befattning att denna i sig kan medföra risk för intressekonflikt vid en övergång till privat verksamhet. Dessa föreslås därför omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner, på samma sätt som statsråden och statssekreterarna.

En generellt tillämplig reglering för andra arbetstagare i offentlig verksamhet

Vi har kartlagt till vilken sektor arbetstagare inom offentlig verksamhet övergår när de lämnar sin anställning utifrån ett urval av 25 förvaltningsmyndigheter under regeringen, 30 kommuner och 6 regioner. Vi har även tittat på övergångarna från 10 kommunala bolag. Cirka 40 procent av arbetstagarna vid de statliga myndigheterna övergick till den privata sektorn. Motsvarande siffra för arbetstagare vid kommunerna är 49 procent, vid regionerna 52 procent och vid de kommunala bolagen 56 procent.

Kartläggningen visar att det är stora variationer mellan de statliga myndigheterna. Spannet mellan den myndighet som hade minst övergångar till privat sektor jämfört med den som hade flest var 13 till 72 procent. Risken för att intressekonflikter ska kunna uppstå varierar alltså.

Arbetsgivaren ska avgöra vilka anställningar som ska omfattas

Vår bedömning är att det är arbetsgivaren som är bäst lämpad att avgöra vilka anställningar inom verksamheten som ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Arbetsgivaren ska därför enligt den generellt tillämpliga reglering som vi föreslår bedöma vilka

anställningar som ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner. Regleringen ska gälla för förvaltningsmyndigheterna under regeringen, medan kommuner, regioner och kommunalförbund ges möjlighet att besluta att regleringen ska gälla för hela eller delar av deras verksamhet.

Det ska framgå av avtalsvillkoren för anställningen om en arbetstagarare omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner. En anställning ska vid anställningsförhållandets ingående förenas med sådana villkor, om arbetsgivaren bedömer att arbetstagararen inom ramen för anställningen förväntas förvärva sådan information eller kunskap som gör att det vid övergång till annan än offentlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet, föreligger vissa risker. Dessa är risken för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Villkor om övergångsrestriktioner torde i första hand bli aktuellt för personer i ledande ställning, såsom överdirektörer, andra chefer direkt underställda myndighetschefen, chefstjänstemän i Regeringskansliet, kommun- och regiondirektörer, andra chefer för en kommunal förvaltning eller politiskt sakkunniga. Det kan dock även gälla personer som har ansvar för tillsyn av eller tillstånd till företag eller som tar del av information som kan snedvrída konkurrensen vid t.ex. upphandling. Införandet av villkoren ska dock inte ske schablonmässigt eller på vaga grunder.

Villkoren om övergångsrestriktioner bör framgå redan vid utlysningen av anställningen. Om anställningen inte förenas med villkoren vid anställningsförhållandets ingående innebär en senare förändring av arbetsuppgifterna – inom ramen för anställningen – inte en rätt för arbetsgivaren att senare ensidigt införa sådana villkor.

Övergång till arbete utanför den offentliga sektorn ska anmälas

En arbetstagarare som har en anställning som är förenad med villkor om övergångsrestriktioner har skyldighet att anmäla till arbetsgivaren om han eller hon avser övergå till ett arbete utanför den offentliga sektorn. Arbetsgivaren har då tre veckor på sig att pröva om övergångsrestriktioner ska meddelas. Prövningen ska göras med tillämpning av samma riskkriterier som gäller för införandet av vill-

koren i anställningsavtalet, men då utifrån vilken kunskap och information som faktiskt förvärvats i anställningen. Efter att de tre veckorna löpt ut saknas rätt att meddela restriktioner.

Restriktioner i form av karens eller ämnesrestriktion

Vi föreslår att restriktioner ska kunna meddelas i form av karens eller ämnesrestriktion eller kombinerat i längst sex månader. För arbetstagare inom försvarsområdet föreslår vi att det ska finnas utrymme att meddela restriktioner under en längre tid, nämligen tolv månader. Vid bestämmandet av restriktionstiden i det enskilda fallet ska hänsyn tas till hur lång tid den information eller kunskap som personen förvärvat i samband med sin anställning kan orsaka en risk för skada eller otillbörlig fördel. Hänsyn ska också tas till om det är möjligt att under uppsägningstiden vidta åtgärder som motverkar risken för intressekonflikt. En sådan åtgärd kan vara att vissa arbetsuppgifter lyfts bort från arbetstagaren under uppsägningstiden. Om sådana åtgärder är möjliga, och tillräckliga för att omhänderta risken för intressekonflikt, ska tiden för åtgärderna beaktas. Det innebär att restriktionstiden efter det att anställningsförhållandet upphört kan minskas eller helt komma att utebli. Denna lösning ger utrymme för att omhänderta risken för intressekonflikter under uppsägningstiden.

Den generella reglering vi föreslår är ett stort steg i sig. Innan särskilda sanktionsmöjligheter införs bör enligt vår mening följsamheten till de nya reglerna utvärderas. Vi föreslår därför inte att sådana möjligheter införs i nuläget.

Ersättning under tid med restriktion

Arbetstagare som meddelas övergångsrestriktioner och som till följd av dessa inte kan påbörja det nya arbetet under en viss tid ska kunna få rätt till ersättning motsvarande månadslönen vid anställningens upphörande. Har arbetstagaren samtidigt inkomster från annat förvärvsarbete ska sådana inkomster minska ersättningen. Arbetstagaren ska därför vara skyldig att anmäla inkomster till arbetsgivaren och kunna bli återbetalningsskyldig om för hög ersättning betalats ut.

Eftersom försäkringsskydd i form av efterskydd enligt avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring normalt gäller i sex månader ser vi

ett behov av ett försäkringsskydd som fångar upp de arbetstagare inom staten som kan komma meddelas restriktioner längre än sex månader. Sådant försäkringsskydd bör även ges tidigare statsråd, statssekreterare och myndighetschefer under motsvarande tid.

Vi ifrågasätter den nuvarande möjligheten enligt restriktionslagen att få ersättning när någon avser etablera näringsverksamhet med en sådan inriktning som medför att denne under viss tid meddelas restriktioner. Vi föreslår därför att den möjligheten till ersättning upphör.

En ny lag

Regleringen om övergångsrestriktioner för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer och den generellt tillämpliga regleringen för andra arbetstagare bör enligt vår mening framgå av en och samma lag. Vi föreslår därför en ny lag som ersätter restriktionslagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och gäller den som då innehar eller avslutat ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare. För myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen tillämpas lagen första gången på den som anställs efter ikraftträdandet. Den generella regleringen tillämpas för arbetstagare som efter lagens ikraftträdande innehar en anställning som är förenad med avtalsvillkor om övergångsrestriktioner.

Ledamöter i styrelser och förtroendevalda

Ledamöter i såväl statliga styrelser som kommunala företagsstyrelser tar del av information i strategiska frågor vilket i sig kan medföra risk för intressekonflikt vid övergång till privat sektor. Med hänsyn till bl.a. att det är fråga om uppdrag som normalt utförs vid sidan av en anställning föreslår vi dock inte någon reglering om restriktioner för styrelseledamöters övergångar.

Vi lämnar inte heller något förslag om övergångsrestriktioner för de förtroendevalda som omfattas av uppdraget. Vår bedömning är att frågan behöver utredas i ett större sammanhang tillsammans med frågan om möjligheten till att utöva bisysslor under uppdraget som förtroendevald. Därtill behöver det analyseras om restriktioner för förtroendevalda på kommunal nivå kan riskera leda till att färre söker

sig till politiken, vilket i förlängningen kan vara negativt för demokratin. Dessa frågor har inte rymts inom denna utredning.

Summary

Current legislation

When a person working in the public sector makes the transition to a job in the private sector, conflicts of interest can arise that may unduly affect that person's actions. Conflicts of interest, or even the risk of such conflicts, can affect public confidence or harm public sector activities in some other way. In 2018, legislation was introduced to counteract conflicts of interest when government ministers and state secretaries move to a different job. The Act concerning transitional restrictions when ministers and state secretaries move to non-public sector activities (2018:676) (referred to below as 'the Restrictions Act') contains a duty of notification for ministers and state secretaries moving to work outside the central government sector. They must notify the Board for the Examination of Transitional Restrictions for Ministers and State Secretaries, which assesses whether the move will entail any risk of financial damage to central government, undue advantage for any individual, or damage to public confidence in central government. If so, a restriction may be imposed on the individual in question in the form of a waiting period or subject matter restriction lasting no more than twelve months. A waiting period means that the individual has to wait for a certain period of time before beginning the new job. A subject matter restriction means that they cannot handle certain subject matters for a certain period in their new job.

Our terms of reference

Our remit has been to evaluate the Restrictions Act and at the same time consider whether the categories of people subject to the regulations should be expanded, whether the restriction period should be extended, and whether a possibility to impose sanctions should be introduced. We were also instructed to examine the prevalence of such moves to non-public sector activities, and propose generally applicable restriction regulations. The remit also included considering whether such regulations should include employees of central government and municipal activities, members of boards of government agencies and municipal enterprises, and certain elected representatives in municipalities, regions and local authority federations.

Evaluation of the Restrictions Act

In our evaluation of the Restrictions Act, we found that the Act has had certain self-regulating effects and that the duty of notification appears to have been complied with. Up to May 2023, the Board for the Examination of Transitional Restrictions for Ministers and State Secretaries had examined 59 cases and imposed restrictions in ten of them, thus preventing sensitive information and knowledge being used in a way that would entail the kind of risks outlined in the Act. The Act can thus be deemed to have fulfilled its purpose.

When the Act was conceived, it was considered unnecessary to introduce a possibility to impose sanctions. Nothing has emerged in our evaluation to warrant any other assessment. We therefore do not propose any possibility to impose sanctions. Likewise, we found no grounds to propose any changes to the maximum period for which restrictions can be imposed. Restrictions limit an individual's possibilities to find a new job. In our assessment, the balance struck between the individual's interests and the public interest when the Restrictions Act was introduced was reasonable, and a period of at most twelve months appears appropriate.

Duty of notification limited to moves outside the public sector

In our view, the cases examined by the Board for the Examination of Transitional Restrictions for Ministers and State Secretaries demonstrate that the duty of notification under the Restrictions Act is too comprehensive. The risk of conflicts of interest primarily arises in relation to private sector activities. The duty of notification should therefore be limited to moves outside the public sector. It is therefore proposed that the duty of notification no longer apply to moves to employment or assignments in a municipality, region or local authority federation, or in a municipal enterprise in which a municipality, region or local authority federation exercises legally decisive influence. Likewise, it is proposed that the duty of notification should not apply to moves to employment in a political party, or to assignments or employment in an international organisation or body in whose activities Sweden participates as a member country.

Heads of government agencies should be subject to the transitional restrictions

We have considered whether the circle of people subject to the provisions of the Restrictions Act should be expanded, and found that individuals employed in fixed-term senior management positions at administrative authorities under the Government (directors-general, etc.) occupy positions that can in themselves entail a risk of conflicts of interest when they move to private sector activities. It is therefore proposed that they should also be subject to the transitional restriction regulations in the same way as government ministers and state secretaries.

Generally applicable restriction regulations for other public sector employees

We have surveyed which sectors public sector employees move to when they leave their jobs, based on a sample of 25 administrative authorities under the Government, 30 municipalities and 6 regions. We also looked at moves from 10 municipal enterprises. Around 40 per cent of those employed at the central government authorities

moved into the private sector. The corresponding figures were 49 per cent for employees of municipalities, 52 per cent for regions and 56 per cent for municipal enterprises.

Our survey shows considerable variation among central government authorities. Comparing the authorities with the highest and lowest proportions of moves made to the private sector, the range was between 13 per cent and 72 per cent. The risk of conflicts of interest arising thus varies.

Employers should determine which positions should be subject to restrictions

In our assessment, employers are best placed to determine which positions in their organisations should be subject to transitional restriction regulations. Under the generally applicable regulations that we propose, each employer will therefore assess which positions should be subject to transitional restrictions. The administrative authorities under the Government will be subject to the regulations, while municipalities, regions and local authority federations will have the option to decide whether the regulations should apply to employees in all or parts of their activities.

It should be clear from an employee's terms of employment whether they are subject to the transitional restriction regulations. Such terms should be included in employment contracts when the employment relationship is entered into in cases where the employer deems that the employee can be expected to acquire information or knowledge in the course of their employment that would entail certain risks if that person were to move to non-public sector activities or start their own business. This means a risk of financial damage to public sector activities, undue advantage for any individual or damage to public confidence in central government.

Terms of employment involving transitional restrictions should primarily be relevant for individuals in leadership positions, such as deputy directors-general, other managers who are directly answerable to heads of government agencies, senior officials at the Government Offices, municipal and regional administrative directors, other managers in local government administrations, and political advisers. They may also apply to individuals responsible for supervising or issuing permits to companies, or who have access to information

that could distort competition in a procurement process, for example. However, such terms of employment should not be included as standard, or on vague grounds.

It should already be clear when the position is advertised that it is subject to terms of employment involving transitional restrictions. If a position is not subject to such terms when the employment relationship is entered into, a subsequent change of duties – within the framework of the same employment – does not entitle the employer to unilaterally introduce such terms.

Moves to jobs outside the public sector must be notified

An employee whose employment is subject to terms involving transitional restrictions is obliged to notify their employer if they intend to move to a job outside the public sector. The employer then has three weeks to examine whether transitional restrictions should be imposed. This examination should apply the same risk criteria as those used when including terms of employment in a contract, except that it should instead be based on knowledge and information actually acquired in the course of their employment. After the three week period has elapsed, restrictions can no longer be imposed.

Restrictions in the form of waiting periods or subject matter restrictions

We propose that it be possible to impose restrictions in the form of a waiting period or a subject matter restriction – or both – for at most six months. For employees in the defence sector, we propose that there be scope to impose restrictions for a longer period of twelve months. When determining the restriction period in each case, account should be taken of how long the information or knowledge acquired by the individual in the course of their employment may risk causing damage or undue advantage. Account should also be taken of whether it is possible to take measures during their notice period to mitigate the risk of conflicts of interest. This could involve removing the employee from certain duties during their notice period, for example. If such measures are possible, and sufficient to address the risk of conflicts of interest, the time of these

measures should be taken into account. This means that the period of restrictions after the employment relationship has ceased may be reduced, or such restrictions may not be necessary at all. This solution creates scope to address the risk of conflicts of interest during the notice period.

The general regulations we propose are in themselves a major step. In our view, compliance with the new regulations should be evaluated before any specific possibility to impose sanctions is introduced. We therefore do not propose that any such possibility be introduced for the time being.

Compensation during the period of restrictions

Employees who are subject to transitional restrictions and therefore cannot start their new job for a certain period should be entitled to compensation corresponding to their monthly salary at the time of termination of their employment. If the employee has an income from other work at the same time, the compensation should be reduced accordingly. The employee should therefore be obliged to notify their income to the employer and be obliged to repay any excess compensation paid out.

Since insurance in the form of extended cover under the agreement on government service group life insurance is normally valid for six months, we see a need for insurance that covers central government employees who may be subject to restrictions for longer than six months. Such insurance protection should also be given to former government ministers, state secretaries and heads of government agencies for a corresponding period.

We question the current possibility under the Restrictions Act to receive compensation when the individual in question intends to start a business whose focus means that they are subject to restrictions for a certain period. We therefore propose that this possibility be abolished.

A new act

In our view, both the regulations concerning restrictions for government ministers, state secretaries and heads of government agencies and the generally applicable regulations for other employees should

be contained in the same legislative act. We therefore propose a new act to replace the Restrictions Act. It is proposed that the act enter into force on 1 January 2025. The act would apply to all individuals who currently hold or have concluded an assignment as a government minister or employment as a state secretary. In the case of heads of government agencies and other employees, the act would apply to all individuals appointed or employed after the act enters into force.

Members of boards and elected representatives

Members of boards of government agencies and municipal enterprises have access to information on strategic matters, which may in itself entail a risk of conflicts of interest when they move to the private sector. However, given that such assignments are usually carried out alongside the individual's employment, we do not propose any regulations on restrictions for board members moving on.

Likewise, we do not propose any transitional restrictions for elected representatives covered by the inquiry's remit. In our assessment, this aspect needs to be examined in a wider context alongside the question of possibilities to carry out secondary occupations while serving as an elected representative. Moreover, there is a need to analyse whether restrictions for elected representatives at municipal level may risk leading to fewer people entering into politics, which in turn could have a negative impact on democracy. These matters were not included in this inquiry's remit.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller för den som innehar eller har avslutat

1. ett uppdrag som statsråd,
2. en anställning som statssekreterare, eller
3. en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid.

2 § Lagen gäller även för den som innehar eller har avslutat en anställning vid en förvaltningsmyndighet under regeringen med villkor om övergångsrestriktioner enligt denna lag. Ett anställningsavtal ska innehålla villkor om övergångsrestriktioner om arbetstagaren förväntas att inom ramen för sin anställning förvärva sådan information eller kunskap som anges i 11 §.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som innehar eller har avslutat en anställning i en kommunal verksamhet som omfattas av ett beslut enligt 3 §.

3 § En kommun, en region eller ett kommunalförbund får besluta att denna lag ska tillämpas i den kommunala verksamheten.

Aktsamhetsbestämmelse

4 § Den som omfattas av denna lag ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller i samband med etablering av näringsverksamhet, alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Anmälningsskyldighet vid övergång till annan än offentlig verksamhet

5 § Innan en person som omfattas av denna lag börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, eller etablerar näringsverksamhet, ska

1. den som avses i 1 § anmäla detta till Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, och

2. den som avses i 2 § anmäla detta till sin arbetsgivare.

Ytterligare bestämmelser om nämnden finns i riksdagsordningen och i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

Undantag från anmälningsskyldigheten

6 § Anmälningsskyldigheten enligt 5 § gäller inte ett uppdrag eller en anställning i

1. ett politiskt parti, eller
2. en internationell organisation eller ett internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

När ska anmälan ske?

7 § Anmälningsskyldigheten för den som avses i 1 § gäller ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom tolv månader efter att det tidigare uppdraget eller anställningen avslutats.

För den som innehar eller har avslutat sådan anställning som avses i 2 § gäller anmälningsskyldighet ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom sex månader eller, vad gäller den som innehar eller har avslutat en anställning inom försvarsområdet, inom tolv månader efter att den tidigare anställningen avslutats.

Om det under den angivna perioden om sex respektive tolv månader sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras.

Anmälans innehåll

8 § En anmälan till Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner ska göras på det sätt nämnden bestämmer.

Anmälararen ska lämna de uppgifter till nämnden som denna behöver för sin prövning.

Nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från någon annan än anmälararen. Dessförinnan ska dock anmälararen ges möjlighet att själv komplettera sin anmälan med de efterfrågade uppgifterna.

9 § Vad som i 8 § sägs om anmälan och rätten att hämta in uppgifter från någon annan än anmälararen gäller också vid anmälan till en arbetsgivare. Vad som sägs om Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner gäller då arbetsgivaren.

Övergångsrestriktioner

10 § En person som omfattas av denna lag och som avser att efter avslutat uppdrag eller anställning börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, eller etablera närings-

verksamhet, får meddelas en övergångsrestriktion i form av karens eller ämnesrestriktion. Karens och ämnesrestriktion får kombineras.

Med karens avses i denna lag att en person inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, etablera näringsverksamhet eller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren.

Med ämnesrestriktion avses i denna lag att en person inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Kriterier vid beslut om övergångsrestriktion

11 § En övergångsrestriktion ska meddelas om en person inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Om risken för skada eller otillbörlig fördel kan undvikas med såväl karens som ämnesrestriktion ska den senare restriktionen väljas.

Restriktionstiden

12 § 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 förvärvat i samband med sitt uppdrag eller anställning kan orsaka en risk för skada eller otillbörlig fördel som avses i 11 §. Hänsyn ska också tas till om åtgärder för att förhindra sådana risker kan vidtas under anställningens uppsägningstid.

En övergångsrestriktion för den som avses i 1 § får gälla upp till tolv månader efter att personen avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. En övergångsrestriktion för den som avses i 2 § får gälla upp till sex månader eller, vad gäller arbetstagare inom försvarsområdet, upp till tolv månader efter att anställningen avslutats.

Vem beslutar om övergångsrestriktioner?

13 § Ett beslut om restriktioner för den som avses i 1 § meddelas av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

Ett beslut om restriktioner för den som avses i 2 § meddelas av arbetsgivaren.

Tidsfrist

14 § Ett beslut om övergångsrestriktioner ska meddelas inom tre veckor från det att en fullständig anmälan kommit in.

Om en övergångsrestriktion meddelas ska också frågan om ersättning enligt 16–18 §§ prövas.

Vad som gäller under tiden för prövningen

15 § Innan den i 14 § första stycket angivna tiden har löpt ut, eller innan ett beslut att inte meddela någon övergångsrestriktion har fattats, får varken något uppdrag eller anställning i annan än offentlig verksamhet påbörjas eller näringsverksamhet etableras.

Under samma tid får inte heller en person som omfattas av denna lag utföra sådana uppgifter eller sådan verksamhet som avses i 7 § tredje stycket.

Ersättning

Ersättning till statsråd och statssekreterare

16 § Ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare som inte har rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag, har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid.

Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. För ett tidigare statsråd ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds

avgångsersättning. För en tidigare statssekreterare ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag.

Ersättning till myndighetschef

17 § En tidigare myndighetschef som inte har rätt till inkomstgaranti eller avgångsvederlag har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som myndighetschefen fick i lön vid avgången. Ersättningen ska minskas i enlighet med vad som gäller för avgångsvederlag enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

En tidigare myndighetschef som har rätt till inkomstgaranti har rätt till ersättning under de förutsättningar som anges i första stycket första och andra meningarna. Ersättningen ska minskas med inkomstgarantins belopp före den minskning av inkomstgarantin för övriga inkomster som sker enligt förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer eller motsvarande äldre förordning. Därefter ska avdrag göras med återstående del av övriga inkomster som inte medfört minskning av inkomstgarantin.

Ersättning till övriga arbetstagare

18 § En tidigare arbetstagare som avses i 2 § har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som arbetstagaren fick i lön vid avgången. Ersättningen ska minskas med andra inkomster från förvärvsarbete som arbetstagaren erhåller under den tid som övergångsrestriktionen gäller.

Uppgift om inkomstförhållanden

19 § Den som har rätt till ersättning enligt denna lag är skyldig att utan särskild begäran lämna de uppgifter om inkomstförhållanden som kan antas påverka ersättningens belopp.

Återbetalning

20 § Ersättning som lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp ska betalas tillbaka inom en månad efter det att kravet på återbetalning framställdes. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, tas ränta ut på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalning sker.

Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis.

Omprövning

21 § Ett beslut enligt denna lag ska på begäran av den person som beslutet avser, omprövas av den som har fattat beslutet. Omprövningen ska ske inom tre veckor från det att en fullständig begäran om omprövning har kommit in.

Överklagande m.m.

22 § Ett beslut av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner enligt denna lag får inte överklagas.

23 § Mål mellan arbetstagare och arbetsgivare om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Tillämpning av annan författning

24 § Bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas när det gäller ett beslut om att meddela en övergångsrestriktion.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 då lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet upphör att gälla.
2. För en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid tillämpas lagen första gången på den som anställs efter ikraftträdandet.
3. Har ett beslut om övergångsrestriktioner meddelats före ikraftträdandet ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas i fråga om ersättning.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 32 kap. 6 b § och rubriken närmast före 32 kap. 6 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

Statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet

Vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet

6 b §

Sekretess gäller i ärende om prövning enligt lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretess gäller i ärende om prövning enligt lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretessen upphör att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsbalken ska införas en ny paragraf, 26 kap. 18 b §, och närmast före 26 kap. 18 b § en ny rubrik av följande lydelse.

26 kap.

Övergångsrestriktioner

18 b §

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade är meddelad övergångsrestriktion enligt lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner

Härigenom föreskrivs att 1 och 15 §§ lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelser om uppgifter för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner finns i lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet.

Bestämmelser om uppgifter för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner finns i lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.

Bestämmelser om uppgifter för nämnden finns även i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

15 §

I 12 § lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet finns bestämmelser om överklagande av nämndens beslut om övergångsrestriktioner.

I 22 § lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet finns bestämmelser om överklagande av nämndens beslut om övergångsrestriktioner.

Bestämmelser om överklagande av beslut som rör utlämnande av handlingar och uppgifter finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

2 §
Bestämmelserna i 4 §, 5 § första stycket 1 och andra stycket, 7 § första och tredje styckena, 8, 10 och 11 §§, 12 § första stycket första meningen och andra stycket första meningen, 13 § första stycket, 14 § första stycket, 15, 21 och 22 §§ lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet ska tillämpas för en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör. Vad som föreskrivs i 5 § första stycket 1, 10, 11 och 15 §§ ska då gälla även i fråga om ett nytt uppdrag eller en ny anställning i statlig eller kommunal verksamhet med undantag för sådana uppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) eller partipolitiska uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag framgår av direktiven (dir. 2022:71), se *bilaga 1*. Enligt direktiven ska vi lämna förslag om restriktioner vid övergång från offentlig till annan verksamhet i syfte att förebygga att intressekonflikter uppstår och därigenom stärka förtroendet för det allmänna.

Uppdraget består av två delar. I den ena delen ska vi utvärdera om syftena bakom införandet av lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen) har uppnåtts. I uppdraget ingår att ta ställning till om personkretsen som träffas av regleringen bör utvidgas, och i så fall vilka som ska omfattas. Vidare ska vi analysera om restriktionstidens längd är ändamålsenlig eller om tiden bör förlängas. Vi ska även analysera om regleringen med en aktsamhetsbestämmelse är ändamålsenlig eller om en sanktionsmöjlighet bör införas i stället. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas.

I den andra delen av uppdraget ska vi kartlägga omfattningen av övergångar till andra än offentliga verksamheter från ett urval av dels statliga myndigheter under regeringen, dels kommunala verksamheter och utifrån kartläggningen identifiera befattningar och positioner där en övergång kan medföra risk för intressekonflikter. Vi ska ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering och lämna förslag till ett generellt tillämpligt regelverk om övergångsrestriktioner. Därvid ska ställning tas till om en enskild som omfattas av restriktioner ska ha rätt till ersättning, om en sanktionsmöjlighet bör införas eller om en aktsamhetsbestämmelse är tillräcklig. Förslag på lämpligt organ för prövningen av frågan om övergångsrestriktioner ska också lämnas. Därutöver ingår det i uppdraget att redovisa hur andra länder reglerar övergångsrestriktioner i offentliga verksamheter.

2.2 Utredningsarbetet

Arbetet har under den särskilda utredaren bedrivits av två sekreterare. En expertgrupp har bistått utredningen. I den har det ingått företrädare från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Försvarsdepartementet. I gruppen har det även ingått en representant från Arbetsgivarverket och en från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Sammanlagt har sju sammanträden hållits med experterna och däremellan har underhandskontakter tagits med experterna.

En del av utredningsarbetet har i sedvanlig ordning varit att inhämta och studera material inom aktuella områden. I enlighet med direktiven har vi också sett till att vara uppdaterade i pågående internationellt arbete som har relevans för vårt uppdrag. För genomgång av andra utvalda länders reglering på området har vi tagit fram respektive lands lagstiftning, förarbeten, riktlinjer samt övrig information från officiella webbplatser.

För inhämtande av underlag och samråd har vi i november 2022 haft ett möte med Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner (Karensnämnden) och ett möte med företrädare för Statskontoret. Vi ville även i ett tidigt skede få en uppfattning hur arbetstagarorganisationerna inom de aktuella avtalsområdena ställer sig till införande av övergångsrestriktioner som berör deras medlemmar. Vi skickade därför ut en inbjudan till möte tillsammans med ett antal frågeställningar till arbetstagarorganisationer inom det statliga och kommunala förhandlingsområdet. Detta innebar Saco-S, Seko och OFR/S/P/O¹, AkademikerAlliansen, Svenska Kommunalarbetsförbundet (Kommunal), OFR Allmän Kommunal verksamhet, Sveriges Läkarförbund, OFR:s förbundsområde Hälso- och sjukvård, Lärarförbundets och Lärarnas riksförbunds Samverkansråd. Inbjudan skickades även till arbetsgivarorganisationen Sobona. De utskickade inbjudningarna resulterade i att möte hölls i november 2022 med dels företrädare för Saco-S, dels företrädare för Fackförbundet ST, Ledarna, Officersförbundet, Vision och Vårdförbundet som alla går under OFR. I stället för möte valde Seko och AkademikerAlliansen att lämna skriftliga synpunkter.

För kartläggning av arbetstagares övergångar har vi inhämtat uppgifter om arbetsgivarbyten under perioden 2017–2021 från Statistiska

¹ En särskild inbjudan skickades till Ledarna som ingår i OFR/S.

centralbyrån (SCB). Arbetet med att inhämta och sammanställa uppgifter om arbetsgivarbyten för arbetstagare inom staten, kommuner, regioner och kommunala företag har varit tidskrävande.

I arbetet med utvärderingen av restriktionslagen har ett flertal kontakter tagits med andra myndigheter såsom Regeringskansliet, Skatteverket och Statens tjänstepensionsverk för att hämta in underlag. Vi har även varit i kontakt med Karensnämndens motsvarighet i Norge, Karantenemnda.

Uppdragets andra del – vilka som bör omfattas av en generell tillämplig reglering om övergångsrestriktioner – har omfattat arbetsstagare inom stat, kommun, region och kommunala företag. Det har även omfattat styrelseledamöter i statliga myndigheter och kommunala företag och vissa förtroendevalda i kommunal verksamhet. Det har således omfattat ett brett område med vitt skilda personkategorier. Det har med hänsyn till den tid och de resurser som stått till förfogande inte varit möjligt att även ha möten eller annan kontakt med olika nätverk för de olika personkategorierna.

I enlighet med direktiven har synpunkter inhämtats från Arbetsgivarverket och SKR vilket har skett genom representanterna i expertgruppen. Vidare har ett sammandrag av våra överväganden och förslag skickats ut till ett urval av myndigheter, kommuner, regioner, arbetstagarorganisationer och andra intressenter tillsammans med en inbjudan att lämna skriftliga synpunkter. Vi skickade ut sammandraget till följande *fem statliga myndigheter*; Finansinspektionen, Försvarsmakten, Skogsstyrelsen, Pensionsmyndigheten och Skolinspektionen, *sex kommuner och två regioner*; Göteborgs kommun, Linköpings kommun, Lysekils kommun, Solna kommun, Sölvesborgs kommun, Piteå kommun, Region Dalarna och Region Stockholm, *arbetstagarorganisationer*; AkademikerAlliansen, Fastighetsanställdas förbund, Kommunal, Ledarna, OFR, Saco-S, Seko, Sveriges läkarförbund och Transportarbetarförbundet, *arbetsgivarorganisation*; Sobona, och *andra intressenter*; Karensnämnden, Statskontoret, Svenskt Näringsliv och Transparency International Sverige (TI Sverige). Pensionsmyndigheten, Göteborgs kommun, Lysekils kommun, Region Dalarna, Region Stockholm, OFR, Saco-S, Karensnämnden och TI Sverige har kommit in med skriftliga synpunkter. Skogsstyrelsen har meddelat att myndigheten inte har några synpunkter.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i 13 kapitel. Vårt förslag till en ny lag och ändringar i befintliga lagar finns i kapitel 1. Kapitel 3 beskriver allmänt korruption och bakgrunden till vårt uppdrag. I kapitel 4 görs en genomgång över vilket regelverk som finns i dag gällande övergångsrestriktioner för vissa befattningshavare i offentlig verksamhet och i kapitel 5 finns en beskrivning över vilken reglering som finns på området i några utvalda länder. Kartläggningen över offentligt anställdas övergångar till privat sektor redovisas i kapitel 6 och i kapitel 7 framgår vår utvärdering av nuvarande restriktionslag med förslag på ändringar. Därefter redovisas våra överväganden gällande vilka övriga personkretsar som bör omfattas av en reglering dels inom staten (kapitel 8), dels i kommunal verksamhet (kapitel 9). I kapitel 10 finns våra överväganden och förslag till en generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare inom staten och i kommunal verksamhet. Bestämmelser för ikraftträdande samt övergångsbestämmelser föreslås i kapitel 11 och i efterföljande kapitel 12 redogörs för förslagets konsekvenser. Författningskommentaren återfinns i kapitel 13.

3 Bakgrund

3.1 Allmänt om intressekonflikter

Vid en övergång från en anställning i offentlig verksamhet till privat verksamhet kan intressekonflikter uppstå. Intressekonflikter kan uppstå redan under tiden i den offentliga anställningen när en anställd fått ett erbjudande om en anställning eller ett uppdrag inom privat verksamhet. Det kan då finnas risk för att arbetstagaren inte bibehåller sin objektivitet vid utförandet av sitt arbete och att dennes beslutsfattande påverkas på ett otillbörligt sätt. Intressekonflikter kan även uppstå efter att arbetstagaren lämnat den offentliga arbetsgivaren och övergått till en ny privat arbetsgivare. Det kan då finnas risk för att personen missbrukar information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater på ett sätt som kan leda till positiv särbehandling av den nya arbetsgivaren. Den skada som kan uppstå vid intressekonflikter kan utgöras av såväl ekonomisk skada som förtroendeskada för det offentliga. Typfall när risk för intressekonflikt kan uppstå är när en högt uppsatt militär går till försvarsindustrin, ett statsråd rekryteras till ett företag i en sektor som denne i sitt politiska uppdrag haft inflytande över eller en tjänsteman inom finansmarknadsområdet går till ett företag inom finanssektorn som denne tidigare haft tillsyn över.

Vi har i uppdrag att dels utvärdera den lag om övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare som infördes 2018, dels föreslå en generellt tillämplig reglering om övergångsrestriktioner. Syftet med övergångsrestriktioner är att motverka att risken för intressekonflikter uppstår. Genom användning av sådana restriktioner kan det skapas en väntetid innan den person som ålagts restriktioner får påbörja ett visst nytt arbete. Eller så får personen under en period inte arbeta med en viss typ av sakfrågor i det nya arbetet. På engelska kallas en sådan period för en cooling-off-period.

Under perioden hinner bl.a. aktualiteten i den skyddsvärda informationen svalna, vilket kan motverka risken för missbruk. Risken för intressekonflikter när personer rör sig mellan offentlig och privat verksamhet, kallas emellanåt för svängdörrsproblemantik.

Intressekonflikter som medför otillbörlig påverkan behöver inte vara brottsliga men ryms inom en vidare definition av begreppet korrupktion. Enligt regeringens handlingsplan mot korrupktion, som beskrivs närmare i avsnitt 3.7.1, ska begreppet korrupktion ses ur detta vidare perspektiv.

I detta kapitel redogör vi översiktligt för befintlig lagstiftning som har betydelse för arbetet mot korrupktion. Kapitlet beskriver även vissa internationella åtaganden och rapporter m.m. som är intressanta i sammanhanget. Vår redogörelse gör inte anspråk på att vara heltäckande.

3.2 Lagstiftning av betydelse för arbetet mot korrupktion

Det finns centrala rättsliga principer om öppenhet och transparens som är grundläggande för den offentlig förvaltningen. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i förvaltningen hos staten och kommunerna. Principen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. Reglerna om allmänna handlingars offentlighet syftar till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning av allmänheten. Genom rätten att ta del av allmänna handlingar kan den offentliga makten granskas, vilket kan ha en hämmande effekt på korrupktion och bidra till ett högt förtroende för den svenska förvaltningen.

Frågor om jäv regleras huvudsakligen i förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725). Bestämmelserna innebär krav på saklighet och opartiskhet vid myndigheters handläggning och syftar till att upprätthålla förtroendet för myndigheterna. Förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för anställda vid myndigheter inom såväl staten som kommuner, regioner och kommunalförbund finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Av 7 § nämnda lag framgår bl.a. att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller

något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende.

Bestämmelser om sekretess skyddar känsliga uppgifter. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Denna tystnadsplikt gäller även efter en anställnings upphörande och brott mot tystnadsplikten är sanktionerat i brottsbalken. I brottsbalken kriminaliseras även bl.a. tagande och givande av muta, trolöshet mot huvudman och tjänstefel, vilket kan motverka olika former av korruption. I lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om straff för insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation som begås på värdepappersmarknaden. Av lagen framgår att det är förbjudet att använda insiderinformation på visst sätt. För att underlätta tillämpningen av insiderlagstiftningen finns i lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument sådan skyldighet för statsråden och vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Det finns skydd för dem som rapporterar om korruption och andra allvarliga missförhållanden. Det svenska meddelarskyddet är ett sådant skydd och består av ett antal delar, nämligen meddelarfriheten, repressalieförbudet, rätten till anonymitet, efterforskningsförbudet och anskaffarfriheten. I detta sammanhang kan även nämnas den s.k. visselblåsarlagen, lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, enligt vilken personer ska kunna använda visselblåsarsystemet och skyddas mot repressalier.

För vissa utpekade befattningar har det införts särskilda regler om övergångsrestriktioner för att motverka intressekonflikter. Det gäller ledamöter i Riksbankens direktion, generaldirektören och myndighetschefen för Transportstyrelsen, riksrevisorn och riksrevisionsdirektören samt statsråd och statssekreterare. Dessa regler beskriver vi närmare i kapitel 4. I vår beskrivning ligger naturligt tyngdpunkten på lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen), som ingår i vårt uppdrag att utvärdera. Före införandet av restriktioner för nämnda grupper har den svenska hållningen varit att det saknas behov av särskild reglering om övergångsrestriktioner

för att motverka intressekonflikter. Den befintliga lagstiftningen har då bedömts tillräcklig.¹

3.3 Internationella åtaganden m.m.

Sverige har genom ett antal internationella konventioner mot korruption förbundit sig att verka för att bekämpa korruption i samhället. Det innebär att Sverige har åtagit sig att genomföra nödvändiga nationella åtgärder. Sverige har bl.a. tillträtt två konventioner mot korruption som Europarådet har antagit, och som uttrycker den gemensamma målsättningen att gemensamt bekämpa korruptionen i samhället. Vidare har Sverige tillträtt FN:s korruptionskonvention och OECD:s konvention mot bestickning i internationella affärsförbindelser. Europarådets antikorrupsionsorgan Greco (Group of States Against Corruption) har gett Sverige ett antal rekommendationer för arbetet mot korruption. En rad förändringar i Sveriges arbete mot korruption har skett som en direkt följd av organisationens granskningar av arbetet mot korruption i Sverige.²

3.3.1 Uppförandekod för offentliga befattningshavare

Sverige har antagit en uppförandekod för offentliga befattningshavare som Europarådet rekommenderat.³ Av Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30 framgår att Sverige deltagit vid behandlingen när rekommendationen arbetades fram och att det från svensk sida inte fanns några invändningar. Bedömningen var att några lagstiftningsåtgärder inte behövdes.

Rekommendationen består av 28 artiklar. I artiklarna 26 och 27 behandlas frågan om övergång från offentlig till privat sektor. Av artiklarna framgår bl.a. att den offentligt anställda inte bör skaffa sig otillbörlig fördel av sin tjänst för att få möjlighet till anställning utanför den offentliga sektorn. En tjänsteman bör omedelbart berätta för sin överordnade om denne får ett konkret erbjudande om

¹ Se även SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, 3 kap.

² Se även Regeringens handlingsplan *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen – Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, s. 11. Vi beskriver handlingsplanen närmare i avsnitt 3.7.

³ Recommendation no R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials.

en anställning som kan innebära en intressekonflikt. Artiklarna behandlar också möjligheten att i lag ställa upp regler om att en f.d. offentligt anställd, under viss tidsperiod efter det att han eller hon har slutat sin tjänst i den offentliga sektorn, inte bör agera i vissa frågor som skulle kunna resultera i en särskild förmån för någon person eller något organ. Vidare framgår att offentligt anställda inte får ge f.d. offentligt anställda en positiv särbehandling.

3.3.2 Sveriges tillträde till FN:s konvention mot korruption

Förenta nationernas (FN) konvention mot korruption är den första mer omfattande konvention mot korruption som är avsedd att vara global och antogs av FN:s generalförsamling den 31 oktober 2003. Av intresse för frågan om restriktioner för offentligt anställda är framför allt konventionens artiklar 7, 8 och 12. I artikel 7 behandlas den offentliga sektorn. Där anges att varje konventionsstat ska i enlighet med grundprinciperna i sin nationella rättsordning sträva efter att anta, upprätthålla och förstärka system som främjar öppenhet och förebygger intressekonflikter. I artikel 8 behandlas uppförandekoder för offentliga tjänstemän. Där sägs bl.a. att varje konventionsstat ska sträva efter att tillämpa uppförandekoder och att initiativ på detta område av regionala, interregionala och multilaterala organisationer ska beaktas. I artikel 12 om den privata sektorn anges att varje konventionsstat ska vidta åtgärder i enlighet med grundprinciperna i sin nationella lagstiftning bl.a. för att förebygga korruption som involverar den privata sektorn. Sådana åtgärder kan t.ex. innefatta att förebygga intressekonflikter genom att införa begränsningar i fråga om tidigare offentliga tjänstemäns yrkesverksamhet eller för att anställa tidigare offentliga tjänstemän inom den privata sektorn.

Regeringen konstaterar i propositionen *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption* (prop. 2006/07:74) att det för svensk offentlig förvaltning inte finns några generella uppförandekoder av det slag som avses i artikel 8. Några lagstiftningsåtgärder bedöms dock inte vara påkallade, med hänsyn till bl.a. den svenska sekretesslagstiftningen och reglerna om disciplinansvar i lagen om offentlig anställning.⁴ Angående artikel 12 så konstaterar

⁴ Prop. 2006/07:74 s. 13 f.

regeringen att det inte finns någon reglering som mera omedelbart ställer upp sådana begränsningar som föreslås i artikeln. På några områden finns det dock regler som tar hänsyn till att det skett en övergång mellan offentlig och privat anställning. Som exempel anges sekretessbestämmelser som innebär att en person som på grund av anställning eller uppdrag i offentlig verksamhet har fått del av sekretessbelagd uppgift är förhindrad att röja eller utnyttja uppgiften. Regeringen hänvisar vidare till lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.⁵ Det konstateras samtidigt att frågan om det behövs regler för övergång mellan offentlig och privat anställning kan inte lösas i aktuellt sammanhang och är inte heller något som fordras för att tillträda konventionen.⁶ Riksdagen godkände Sveriges anslutning till konventionen den 9 maj 2007.

Inom ramen för en av UNODC administrerad utvärdering av Sveriges genomförande av konventionen fick Sverige 2022 rekommendationer bl.a. att överväga om personkretsen för restriktionslagen bör utökas.⁷

3.3.3 Greco:s granskningar

Europarådets antikorrupsionsorgan Group of States Against Corruption (Greco) bildades 1999 och arbetar utifrån Europarådets antikorrupsionskonventioner och rekommendationer på området. Sverige har tillträtt konventionerna och var även en av grundarna av Greco.

Greco publicerar landspecifika rapporter med rekommendationer på olika områden. Länderna ska därefter ge in en redogörelse av vilka åtgärder de har vidtagit för att uppfylla Greco:s rekommendationer. År 2005 presenterade Greco en rapport rörande Sveriges hantering av bl.a. intressekonflikter.⁸ Greco konstaterar i rapporten att det i Sverige inte finns några speciella regler eller riktlinjer för den situationen att en offentliganställd går över till privat sektor och rekommenderar därför Sverige att införa klara regler/riktlinjer för sådana situationer, för att på så sätt undvika intressekonflikter. I det svar

⁵ Prop 2006/07:74 s. 19 f.

⁶ Prop 2006/07:74 s. 20.

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) är ett organ inom FN. Se rapport CAC/COSP/IRG/2022/CRP.7.

⁸ Eval II Rep (2004) 9E, *Second Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden, 2005*.

som Sverige lämnade på Greco:s rapport sägs bl.a. att Sverige har en lång tradition av att uppmuntra en flexibel arbetsmarknad och att en del av flexibiliteten handlar om att personer fritt kan röra sig mellan offentlig och privat sektor. Vidare hänvisas till lagstiftningen när det gäller sekretess, jäv och skydd för affärshemligheter. Svaret avslutas med ett konstaterande om att vidare skydd, i form av en möjlig ”karantän” betraktas som varken effektivt i praktiken eller önskvärt.⁹ Mot bakgrund av rapporten från 2005 samt Sveriges svar gjorde Greco 2007 en uppföljning. I uppföljningsrapporten konstaterar Greco att Sverige inte har följt rekommendationen om implementering av dylika regler/riktlinjer. Av rapporten framgår att möjliga regler och riktlinjer inte behöver ges i form av en allmän ”karantän”, utan att de kan ges i ett mindre format för t.ex. personer i vissa positioner eller för vissa situationer där intressekonflikter kan uppstå. Greco hänvisar också till Europarådets rekommendation om uppförandekod för offentligt anställda som antagits av Sverige och som är ett av de styrdokument som Greco:s mandat vilar på. Greco ber slutligen Sverige om tilläggsinformation rörande implementeringen av regler/riktlinjer på området.¹⁰ I ett tillägg till sin uppföljningsrapport 2009 konstaterar Greco åter att Sverige inte har följt rekommendationen om att införa regler/riktlinjer på området. I tillägget anges bl.a. att Greco inte kan tala om för enskilda länder hur de ska implementera rekommendationerna. Utformningen av ett regelsystem stöter på olika utmaningar i olika länder och det finns inte någon modell som kan sägas vara den bästa.¹¹

I en femte granskningsomgång 2018 granskade Greco bl.a. personer med en politisk ledande befattning vid Regeringskansliet. Granskningen ledde till ett flertal rekommendationer på åtgärder för att minska riskerna för korruption, däribland rekommenderas en oberoende utvärdering av restriktionslagen.¹² Det anges att vid en sådan utvärdering bör särskilt övervägas vilka personer som ska träffas av restriktioner och längden på restriktionstiden.

⁹ För Sveriges svar, se Greco RC-II Rep (2007) 1E, *Second Evaluation Round, Compliance Report on Sweden, 2007*, s. 5.

¹⁰ Greco RC-II Rep (2007) 1E, *Second Evaluation Round, Compliance Report on Sweden, 2007*, s. 5 f.

¹¹ Greco RC-II (2007) 1E, *Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, 2009*.

¹² Greco Eval 5 Rep (2018) 4, Strasbourg.

3.3.4 OECD:s rapport

OECD¹³ publicerade 2010 en rapport rörande hanteringen av svängdörrsproblematiken.¹⁴ I rapporten listar OECD 13 principer för att hantera de problem som kan uppstå vid övergångar. Principerna delas upp i kategorier.

För problem som kan uppstå främst när den offentligt anställda fortfarande arbetar inom den offentliga sektorn, listas följande principer.

- Offentligt anställda ska inte söka förbättra sina chanser för framtida anställning inom den privata eller ideella sektorn genom fördelaktig behandling av potentiella arbetsgivare.
- Offentligt anställda ska i god tid meddela sitt sökande eller förhandling om anställning eller erbjudande om anställning som skulle kunna utgöra en intressekonflikt.
- Offentligt anställda ska i god tid meddela sin avsikt att söka eller förhandla om anställning och acceptering av anställningserbjudande i den privata eller ideella sektorn som skulle kunna utgöra en intressekonflikt.
- Offentligt anställda som har beslutat sig för att ta en anställning inom den privata eller ideella sektorn ska, om möjligt, befrias från de nuvarande uppgifter som skulle kunna innebära att intressekonflikter uppstår.
- Innan den offentliga anställningen upphör ska de offentligt anställda medverka vid utträdesintervjuer om lämpliga åtgärder för att undvika intressekonflikter.

För problem som kan uppstå främst efter det att en offentligt anställd har lämnat sin anställning i den offentliga sektorn, listas fyra principer.

- Offentligt anställda ska inte använda konfidentiell eller annan insiderinformation efter att de lämnat den offentliga sektorn.
- Offentligt anställda som lämnar offentlig sektor ska begränsas i sina lobbyingsmöjligheter gentemot f.d. underordnade och kolle-

¹³ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development).

¹⁴ OECD (2010), *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest*.

gor. En ämnesbegränsning, tidsbegränsning eller karantänstid kan behövas.

- Svängdörrsregleringen bör utformas så att den rymmer lämpliga åtgärder för att förhindra och hantera intressekonflikter när offentligt anställda accepterar utnämningar till funktioner med vilka de hade omfattande hantering innan de lämnade den offentliga sektorn. En lämplig ämnesbegränsning, tidsbegränsning eller karantänstid kan vara nödvändig.
- Offentligt anställda bör inte tillåtas att under en pågående process byta sida för att representera den tidigare motparten.

3.3.5 EU:s rättsstatsrapport

Europeiska kommissionen ger en årlig rättsstatsrapport om utvecklingen i EU-länderna med betydelse för rättsstatsprincipen. Rapporten täcker fyra områden: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och andra institutionella kontroller och motviker. I 2022 års rättsstatsrapport och dess 27 landskapitel går kommissionen igenom både positiva och negativa utvecklingstendenser i medlemsländerna på nämnda områden. När det gäller regelverk för korruptionsbekämpning ger kommissionen rekommendationer om förstärkning av förebyggande regler om t.ex. lobbyverksamhet och intressekonflikter och om verkningfull utredning och lagföring av korruptionsfall. Rapporten för 2022 innehåller för första gången landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna. Sverige rekommenderas bl.a. att utvärdera omfattningen, effekten och genomförandet av de regler om övergångsrestriktioner som införts genom restriktionslagen.¹⁵

3.3.6 Förändringar i EU:s kapitaltäckningsdirektiv

Europeiska kommissionen presenterade i oktober 2021 ett förslag till ändringar och kompletteringar i EU:s kapitaltäckningsregelverk för kreditinstitut.¹⁶ Kapitaltäckningsregelverket är ett omfattande

¹⁵ Commission Staff Working Document, 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Sweden, Luxembourg 13.7. 2022.

¹⁶ Europeiska kommissionens förslag i ärende 2021/0341 (COD), 13245/21.

EU-harmoniserat regelverk som består av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Regelverket införlivar på EU-nivå de ramverk som överenskommit inom Baselkommittén (the Basel Committee on Banking Supervision) som är ett globalt forum för samarbete kring och framtagande av standarder när det gäller banktillsyn och reglering. Riksbanken och Finansinspektionen är medlemmar i Baselkommittén och deltar i dess arbete. Kommissionen föreslår förändringar i direktivets regler för att stärka tillsynsmyndighetens oberoende, t.ex. föreslås för att förhindra intressekonflikter en karenstid om två år för tillsynsmyndighetens styrande organ och anställda att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i en bank som de utövat tillsyn över. Denna begränsning föreslås vara förenad med rätt till lämplig ersättning.

Av Regeringskansliets faktagromemoria om *Ändringar av EU:s kapitaltäckningsregelverk* (2021/22:FPM18) framgår regeringens bedömning att förslagen om karenstid för tillsynsmyndighetens styrande organ och arbetstagare att börja en anställning i en bank som den utövat tillsyn över, saknar motsvarighet i svensk lagstiftning och föranleder behov av lagstiftningsåtgärder. Av promemorian framgår vidare att regeringen ifrågasätter om karantän i två år är proportionerligt i förhållande till syftet med förslaget.

Den 31 oktober 2022 presenterade Europeiska unionens råd allmänna riktlinjer om sin ståndpunkt i fråga om kommissionens förslag till ändringar och kompletteringar av EU:s kapitaltäckningsregelverk. Riktlinjerna innehåller en karenstid om minst sex månader för anställda och tolv månader för ledamöter i ledningsorgan men med möjlighet till kortare karenstid, med hänsyn till storleken på arbetsmarknaden i landet och nationella bestämmelser om grundläggande rättigheter och arbetsrätt.¹⁷ Trepartsmöten inleddes i mars 2023 och i juni 2023 slöts en preliminär överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet. Enligt uppgifter från Finansdepartementet innebär överenskommelsen inga förändringar vad gäller längden på karantän för ledamöter i ledningsorgan. För anställda innebär överenskommelsen en minimitid för karantän om sex månader men med möjlighet att korta karantänstiden till tre månader, med hänsyn till sådana förhållanden som anges i riktlinjerna. Eftersom överenskommelsen är preliminär behöver den bekräftas av rådet och parlamentet innan den kan antas formellt.

¹⁷ Rådets allmänna riktlinjer i ärende 2021/0341 (COD), 13773/22.

3.4 Rapporten ”Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida”

Problematiken vid övergångar från statlig till privat verksamhet har behandlats av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi i rapporten *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1). Rapporten är, såvitt vi förstår, den första av sitt slag på området i Sverige och tillkom alltså innan restriktioner för statsråd och statssekreterare infördes. I rapporten lyftes dock även restriktioner för andra grupper upp varför vi ser skäl att redovisa rapporten här.

Enligt rapporten visar en genomgång av den svenska lagstiftningen att den i huvudsak tar sikte på den statiska situationen att en person antingen är anställd i den privata sektorn eller verkar inom en offentlig myndighet. Lagstiftningen utgår vidare från att lojaliteten med den nya arbetsgivaren tar överhanden och att förpliktelser mot tidigare arbetsgivare är något exceptionellt. I själva verket måste arbetstagaren förhålla sig till sekretessförpliktelser och respektera företagshemligheter samtidigt som arbetstagaren ska vara lojal mot den nya arbetsgivaren och driva dennes intressen. Att klara den avvägningen är helt upp till den enskilde. Ett ytterligare problem anges vara att den kunskap den anställde besitter utgörs av en blandning av offentligt tillgänglig, intern (men inte sekretessbelagd) och sekretessbelagd information. I rapporten konstateras att det otvetydigt kan ge den nya arbetsgivaren en konkurrensfördel samtidigt som det är svårt att leda i bevis att det handlar om brott mot sekretesslagstiftningen.

I rapporten görs bedömningen att det finns skäl att i förebyggande syfte överväga regler rörande intressekonflikter som kan uppkomma t.ex. när politiker eller arbetstagare inom det offentliga väljer att ta anställning i företag eller i intresseorganisationer. Åtgärder bör därför riktas mot ett begränsat antal funktioner. Vidare görs bedömningen att risken för förtroendeskadorna torde i allmänhet vara större på högre beslutsnivåer, dvs. när det gäller generaldirektörer, statssekreterare och statsråd. På den nivån är redan misstanken om att de skulle ha blivit otillbörligt påverkade, skadligt för förtroendet. Detta talar för att restriktioner bör gälla generellt för de högsta beslutsfattarna. På lägre nivå bör det enligt rapporten finnas individuella lösningar som riktar sig mot enskilda nyckelpersoner i

organisationen. Det anges att det t.ex. för överdirektörer inte är självklart att det behövs en generell karantänsklausul. Överdirektören har en tillsvidareanställning i myndigheten och har sex månaders uppsägningstid. Det bör i de flesta fall vara tillräckligt och myndighetschefen bör besluta hur denna tid ska användas. För övriga chefer och medarbetare bör mer skraddarsydda lösningar eftersträvas. Där handlar det om att identifiera vilka funktioner som kan vara utsatta för svängdörrsproblematik. Längden på en karantän måste anpassas till vilken typ av funktion det gäller, vilken befogenhet, kunskap och information som medarbetaren besitter och slutligen i vilket sammanhang verksamheten bedrivs. Det bör vara myndighetsledningens ansvar att utforma detta på ett sätt som balanserar den enskildes intresse å den ena sidan med behovet att säkra statens ekonomiska intressen och allmänhetens förtroende å den andra.

3.5 Propositioner angående försvarsområdet

Av propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) framgår att Försvarsberedningen har pekat på behovet och möjligheterna av att utreda ett karensystem för personal inklusive politiskt anställda som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin i syfte att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodogör sig information som snedvrider konkurrensen på försvarsmaterielområdet.¹⁸ Av propositionen framgår att regeringen avser att återkomma i frågan.

I propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) uttalar regeringen att behovet av och möjligheterna att införa ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin bör ses över. Försvarsrådets unika karaktär bl.a. i fråga om sekretess och det nära samarbetet mellan industri och stat medför att en särskild reglering bör övervägas.¹⁹

¹⁸ Prop. 2008/09:140, s. 95.

¹⁹ Prop. 2014/15:109, s. 118 f.

3.6 Granskningar av Riksrevisionen

Riksrevisionen granskade 2013 statliga myndigheters skydd mot korruption. I sin rapport lyfter Riksrevisionen fram sex områden som särskilt riskutsatta.²⁰

- Upphandling och inköp: Den offentliga förvaltningen upphandlar stora mängder varor och tjänster. Offentliga kontrakt är ofta eftertraktade för företag, inte minst eftersom förvaltningen anses vara en säker betalare. Tjänstemän med ansvar för upphandlingsärenden befinner sig därför i en utsatt position om företag försöker påverka beslutsprocessen.
- Utbetalningar: Statliga myndigheter betalar ut stora summor genom exempelvis lån, utlandsbistånd, forskningsstöd och olika typer av ersättningar och löner. Risken för korruption består i att anställda kan utnyttja sin ställning till att betala ut för mycket, till fel person eller till personer som inte har rätt till stöd.
- Inbetalningar: Inbetalningar till myndigheter sker t.ex. genom skatter, avgifter, böter och låneräntor. Korruptionsrisker uppkommer när personer, företag eller organisationer försöker påverka tjänstemän att medvetet godkänna felaktiga inbetalningar.
- Tillsyn, brottsutredning, forskning: Många myndigheters verksamhet kan få långtgående konsekvenser för individer, företag eller organisationer. Detta kan leda till att någon försöker påverka anställda att snedvrída utfallet genom att t.ex. inte lämna kritik efter en tillsyn.
- Känslig eller strategisk information: Flera myndigheter har känslig information om enskilda eller organisationer som kan vara av värde för utomstående. Anställda kan lockas att mot ersättning lämna ut sådan information.
- Tillstånd och certifiering: Olika typer av tillstånd kan ge fördelar eller möjligheter för enskilda och företag. Statsanställda kan exempelvis påverkas att ge tillstånd i strid med regelverk.

²⁰ Riksrevisionens granskningsrapport *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (RiR 2013:2), s. 31 f.

I en senare rapport, 2020, redogör Riksrevisionen för sin granskning av Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter.²¹ Granskningen visar att Finansinspektionen har ett omfattande personalutbyte med finansbranschen. Revisionen anför att ett omfattande personalutbyte kan undergräva såväl allmänhetens som branschens förtroende för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag effektivt och utan att ta otillbörliga hänsyn. Det kan uppstå miss-tankar om att personalen, enskilda tjänstemän eller vissa grupper och funktioner, börjar agera utifrån intressen som inte är i linje med myndighetens uppdrag.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att Finansinspektionen vid rapporttillfället hade ändamålsenliga regler, riktlinjer och arbetsprocesser, inkluderat en rutin för karantän under uppsägningstid när personal slutar, för att motverka intressekonflikter. Det fanns dock vissa brister i myndighetens processer kring hanteringen av intressekonflikter. Detta föranledde Riksrevisionen att rekommendera Finansinspektionen att öka utbildnings- och informationsinsatserna om intressekonflikter och statstjänstemannarollen, utveckla kontroll och uppföljning av hur myndighetens regler och insatser för att motverka intressekonflikter tillämpas och fungerar i praktiken och dokumentera anmälningar och beslut i ökad utsträckning när det gäller frågor om jäv, bisysslor och andra intressekonflikter.

I en skrivelse till riksdagen den 11 februari 2021 med anledning av rapporten framgår att regeringen instämmer i att personalflöden till och från den privata sektorn kan leda till intressekonflikter som Finansinspektionen behöver hantera och följa upp.²²

3.7 Statskontorets uppdrag att främja ett utvecklat arbete mot korruption

Regeringen gav den 10 december 2020 Statskontoret i uppdrag att främja ett utvecklat arbete mot korruption vid de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt en handlingsplan mot korruption.²³ I juli 2022 fick Statskontoret även i uppdrag att lämna en lägesbild

²¹ Riksrevisionens granskningsrapport *Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter* (RiR 2020:18).

²² Regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter* (skr. 2020/21:93).

²³ Regeringsbeslut 2020-12-10, Fi2020/04961.

över förekomsten av korruption i den kommunala sektorn, vilka risker för korruption som finns där och hur den kommunala sektorn arbetar för att förhindra och förebygga korruption.²⁴

3.7.1 Regeringens handlingsplan mot korruption

Regeringens handlingsplan mot korruption innehåller en översiktlig beskrivning av den huvudsakliga regleringen på området samt ett antal principer från utvärderingsmyndigheter samt nationella och internationella organ om vad som bör vägleda den offentliga sektorn i arbetet mot korruption. Planen syftar till att skapa förutsättningar för ett mer effektivt och strukturerat arbete mot korruption. I förlängningen ska den bidra till att minska riskerna för korruption och de förtroendeskadorna som korruptionen medför.

Handlingsplanen riktar sig framför allt till statliga förvaltningsmyndigheter men det framgår att den kan också användas som utgångspunkt för att förebygga korruption och förtroendeskadorna i kommuner och regioner samt inom kommunala bolag. Arbetet med handlingsplanen och ett utvecklat arbete mot korruption ska genomföras under perioden den 1 januari 2021–31 december 2023.

Enligt handlingsplanen bör arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen utgå från en bred definition av begreppet korruption. Det innebär att såväl vissa brottsliga beteenden, t.ex. givande eller tagande av muta, som beteenden som inte är brottsliga bör omfattas. Utgångspunkten bör därför vara att korruption i den offentliga sektorn innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

En viktig utgångspunkt för handlingsplanen är den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Det framhålls i handlingsplanen att det är ledningen i varje statlig myndighet som har det yttersta ansvaret för att förebygga korruption i verksamheten. Det är myndigheten, och inte regeringen, som bestämmer hur den ska använda sina resurser för att nå de övergripande verksamhetsmålen. Myndigheten rekryterar på eget ansvar rätt kompetens, ansvarar för att gällande lagar och andra författningar följs samt prioriterar och utför arbetsuppgifter inom sitt verksamhetsområde.

²⁴ Regeringsbeslut 2022-07-21, Fi2022/02296.

3.7.2 Statskontorets rapport om statliga myndigheters arbete mot korruption

Inom ramen för det uppdrag som Statskontoret fick i december 2020 ska två lägesbilder tas fram över myndigheternas arbete mot korruption. Den första lägesbilden överlämnades till regeringen i juni 2021²⁵ och den andra ska överlämnas i samband med slutredovisningen av uppdraget i december 2023. Vid slutredovisningen ska Statskontoret även redovisa om det finns behov av ytterligare åtgärder, t.ex. författningsändringar, för att utveckla arbetet ytterligare.

Av delrapporten framgår att Statskontorets samlade bild av myndigheternas arbete mot korruption är att många använder flera olika åtgärder för att upptäcka och förebygga korruption och oegentligheter. Jämförelser med tidigare undersökningar ger en indikation om att myndigheterna gör mer i dag än tidigare. Statskontoret ser bl.a. att fler analyserar riskerna för korruption och inrättar någon form av rutin eller kanal för hantering av misstänkta fall av korruption. Statskontorets bedömning är att myndigheternas arbete utvecklas i en positiv riktning.

Statskontoret konstaterar att många myndigheter har genomfört grundläggande åtgärder som att ta fram interna styrdokument och rutiner eller beslutat om en intern ansvarsfördelning för det operativa arbetet mot korruption. Relativt många har även valt att inkludera information om korruption i sin introduktionsutbildning. Samtidigt förefaller det vara mer utmanande för myndigheterna att få till ett fördjupat, integrerat och kontinuerligt arbete mot korruption. Det är färre som följer upp medarbetarnas kunskaper och som gör särskilda riktade utbildningsinsatser för chefer. Det är många som inte lyckats integrera aktiviteter mot korruption i redan befintliga arbetsprocesser. För en del är det utmanande att göra riskanalyser som är av sådan kvalitet att de kan ligga till grund för nödvändiga och effektiva insatser.

Lägesbilden visar även att myndigheterna har olika förståelse för vilka typer av företeelser och beteenden som faktiskt är korruption och att de ibland har en ganska snäv förståelse av begreppet. Det är fortfarande vanligt att myndigheterna sätter likhetstecken mellan korruption och mutbrott. Ibland gör myndigheterna också skillnad

²⁵ Statskontorets rapport *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021* (2021:102).

på arbete mot korruption och oegentligheter och mer allmänt arbete mot intressekonflikter, jäv och bisysslor vilket kan leda till otillräckliga insatser.

Statskontorets bedömning är att arbetet mot korruption behöver förbättras för att bli verksamhetsanpassat, riskbaserat och integrerat i ett bredare arbete för en god förvaltningskultur. Många myndigheter gör redan en hel del, men det finns fortfarande utrymme för utveckling för att åstadkomma detta.

3.7.3 Statskontorets rapport om förekomsten av korruption i den kommunala sektorn

Den 15 juni 2023 redovisade Statskontoret sin rapport om förekomsten av korruption i den kommunala sektorn.²⁶ Vid sin analys har Statskontoret haft regeringens handlingsplan mot korruption 2021–2023 som utgångspunkt.

Statskontorets slutsatser är att den kommunala sektorn behöver bli bättre på att arbeta mot korruption för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker. Arbetet mot korruption behöver utvecklas för att säkerställa att kunskaper sprids och riskmedvetandet höjs i alla verksamheter. Enligt rapporten finns ibland en snäv bild av vad korruption är, vilket riskerar att leda till att problem som jäv och intressekonflikter missas. Det finns ofta interna riktlinjer men de träffar inte alltid all verksamhet. Användandet av riskanalyser som en del i arbetet mot korruption är också relativt sett ovanligt.

Korruption är enligt rapporten svårt att mäta och olika undersökningar ger olika bilder av utvecklingen över tid men få tecken visar på att korruptionen skulle ha minskat i Sverige. Många risker, riskområden och riskfaktorer för korruption är enligt Statskontoret etablerade och kända. Exempelvis framstår fortfarande offentlig upphandling som särskilt riskutsatt och problematisk. Teknisk förvaltning och plan- och byggfrågor är fortfarande de mest riskutsatta områdena. Ett riskområde som framstår som nytt är det som kallas för välfärdsbrottslighet. Korruption kan här vara en delmängd av ett större problem med aktörer som medvetet vill dra nytta av välfärdssystemen.

²⁶ Statskontorets rapport *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner* (2023:13).

Kommuner och regioner möter enligt rapporten flera utmaningar som skiljer sig från dem i statliga myndigheter på flera sätt. Kommuner och regioner är komplexa politiskt styrda organisationer som alla ansvarar för en stor bredd av verksamheter som kan bedrivas i olika driftsformer. En stor del av deras verksamhet består av välfärdsproduktion med nära och dagliga kontakter med brukare och näringsliv. Offentlig upphandling är ett centralt verktyg för att de ska kunna utföra sitt åtagande. Detta är viktiga aspekter att ha i åtanke enligt rapporten när förekomsten av korruption och arbets-sätten mot den diskuteras.

Statskontoret lämnar tio rekommendationer till kommuner och regioner på hur arbetet mot korruption kan förbättras. Dessa är i huvudsak följande.

- Ledningen har ett stort ansvar och måste ha en central roll i det förebyggande arbetet mot korruption.
- Korruption är mer än bara mutbrott. Förebygg all korruption som innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.
- Polisanmäl misstankar om korruptionsbrott.
- Analysera risker för korruption, och involvera personalen.
- Integrera arbetet mot korruption i redan befintliga processer så långt det går.
- Styrdokument ska vägleda och vara kända. Det gäller både i egna verksamheter och inom de kommun- och regionägda bolagen.
- Stärk nödvändiga kunskaper och gör medarbetarna mer medvetna om korruptionsrisker.
- Intern öppenhet kan bidra till att bryta tystnadskulturer.
- Informera anställda om vart de kan vända sig om de har frågor eller vill anmäla.
- Samverka och lär av andra.

4 Gällande bestämmelser om övergångsrestriktioner

4.1 Restriktioner för statsråd och statssekreterare

År 2018 infördes en reglering om övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare genom lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen). Lagen innehåller två typer av restriktioner, karens och ämnesrestriktion, som kan gälla under högst ett år. Restriktioner kan meddelas ett statsråd eller en statssekreterare som avser att påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning utanför staten, eller som avser etablera näringsverksamhet. Syftet med lagen är att hindra att känslig information och kunskap som förvärvats i rollen som statsråd eller statssekreterare används på ett sätt som kan ge upphov till en risk för skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas.¹ Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner (Karensnämnden) prövar frågan om restriktioner för statsråden och statssekreterarna.

4.1.1 Lagens aktsamhetsbestämmelse

Statsråd och statssekreterare har ett ansvar för att agera så att förtroendet för staten inte skadas. Detta gäller under uppdrags- respektive anställningstiden, men det finns även förväntningar på deras agerande efter denna. Möjligheten att meddela övergångsrestriktioner enligt bestämmelserna i lagen gäller för vissa typer av övergångar och under en begränsad tid. Men även andra övergångar kan vara känsliga,

¹ Prop. 2017/18:162, *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 23. Med statssekreterare avses även kabinettssekreterare i Utrikesdepartementet, se samma prop. s. 45.

liksom övergångar som sker efter det att möjligheten till övergångsrestriktioner inte längre kan meddelas. För att framhålla vikten av att ett statsråd och en statssekreterare alltid vid en övergång försöker undvika intressekonflikter har i 2 § restriktionslagen införts en akt-samhetsbestämmelse. Av bestämmelsen framgår att den som omfattas av lagen ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller i samband med en etablering av näringsverksamhet, alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten eller otillbörlig fördel för någon eller för att allmänhetens förtroende ska skadas. Bestämmelsen ska ses som en extra uppmaning till att agera med särskild eftertanke och gäller såväl under tiden i uppdraget respektive anställningen, som efter övergången till annan verksamhet. Den gäller även efter det att tiden för när övergångsrestriktioner kan meddelas har gått ut, och oavsett till vilken sektor övergången sker.²

4.1.2 Anmälningsskyldighet

Den som omfattas av restriktionslagen har enligt 3 § första stycket en anmälningsskyldighet till Karensnämnden. Skyldigheten gäller vid övergång till annan verksamhet än statlig.³ Den som får en ny statlig anställning har alltså ingen anmälningsskyldighet till nämnden. Undantaget för statlig verksamhet motiveras i förarbetena med att det saknas behov av att reglera situationen när ett statsråd och en statssekreterare övergår till annan verksamhet inom den statliga sfären. Staten förutsätts själv hindra olämpliga övergångar och att information eller kunskap som en person fått i sin roll som statsråd eller statssekreterare används på ett skadligt eller otillbörligt sätt.⁴

Undantagna från anmälningsskyldigheten är även övergångar till sådana uppdrag som förtroendevald som anges i 4 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Det innebär att undantagna är uppdrag som ledamot och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, revisor, ledamot och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande försam-

² Prop. 2017/18:162 s. 31 f.

³ Med statlig verksamhet avses i sammanhanget inte bolag som till någon del ägs av staten, se prop. 2017/18: s. 22.

⁴ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, s. 126 f.

lingarnas beredningar samt revisor i ett kommunalförbund. Till de undantagna uppdragen hör också uppdrag som kommunalråd, regionråd, oppositionsråd och liknande. Anmälningsskyldighet finns inte heller till partipolitiska uppdrag. I förarbetena motiveras dessa undantag med att personer som blir statsråd och statssekreterare kommer dessförinnan ofta från uppdrag inom t.ex. riksdagen, kommuner eller politiska partier. Att tidigare statsråd och statssekreterare, efter att deras uppdrag i regeringen respektive anställningar i Regeringskansliet upphört, återgår till eller fortsätter med sina politiska uppdrag ansågs vara en naturlig del av det demokratiska systemet. Det bedömdes främmande att en myndighet skulle kunna pröva om ett sådant uppdrag utgör en risk för t.ex. skada för staten.⁵

Anmälningsskyldigheten innebär att innan ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet påbörjas, eller näringsverksamhet etableras, så ska det anmälas till Karensnämnden. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett hur stor risk det på förhand bedöms finnas för att anställningen eller uppdraget kan leda till ett beslut om en övergångsrestriktion.⁶ Anmälningsskyldigheten gäller även sådan näringsverksamhet som statsrådet eller statssekreteraren bedrivit tidigare, men låtit vila under sitt uppdrag respektive sin anställning. Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte en återgång till en anställning som personen varit tjänstledig från eftersom denna inte kan betraktas som en ny anställning. Anmälningsskyldigheten omfattar inte heller ett uppdrag eller en näringsverksamhet som ett statsråd eller en statssekreterare haft respektive bedrivit under sitt uppdrag respektive sin anställning.⁷

Anmälningsskyldigheten gäller när den nya sysselsättningen ska påbörjas eller etableras inom tolv månader efter det att personen avslutat sitt uppdrag eller sin anställning (3 § andra stycket). Anmälningsskyldigheten är alltså tidsbegränsad, men, som nämnts ovan, efter det att den aktuella tiden löpt ut gäller aktsamhetsbestämelsen i 2 §.

Anmälan ska enligt 7 § göras på det sätt som Karensnämnden bestämmer och anmälaren är skyldig att lämna de uppgifter som nämnden behöver för sin prövning. Nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från någon annan än anmälaren. Dessförinnan ska

⁵ Prop. 2017/18:162 s. 23.

⁶ Prop. 2017/18 :162 s. 25.

⁷ Prop. 2017/18 :162 s. 46.

dock anmälaren ges möjlighet att själv komplettera sin anmälan med de efterfrågade uppgifterna. Om det under tolv månadersperioden sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras (3 § andra stycket). Med betydande förändring avses den situationen att statsrådet eller statssekreteraren får väsentligt ändrade arbetsuppgifter, utan att det för den skull går att säga att det är tal om ett helt nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny typ av näringsverksamhet.⁸

4.1.3 Övergångsrestriktioner

Karensnämnden kan vid sin prövning meddela en övergångsrestriktion i form av karens eller ämnesrestriktion. Med karens avses att en person 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 uppdragsgivaren eller arbetsgivaren (4 § andra stycket). Med ämnesrestriktion avses att en person inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden (4 § tredje stycket). Karens och ämnesrestriktion får kombineras (4 § första stycket). Nämnden kan alltså t.ex. besluta om en tid av karens, som följs av en tid med ämnesrestriktion. Om samma resultat kan uppnås med såväl karens som med ämnesrestriktion ska nämnden välja ämnesrestriktion, eftersom den är minst ingripande för den enskilde (5 § andra stycket).

Karensnämndens prövning om restriktioner sker utifrån i 5 § angivna kriterier. En övergångsrestriktion ska meddelas om en person inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om personen övergår till viss verksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för staten,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Risk för ekonomisk skada kan, enligt förarbetena till lagen, t.ex. finnas om ett f.d. statsråd vid en avtalsförhandling mellan en tänkt

⁸ Prop. 2017/18:162 s. 46.

ny uppdragsgivare och en statlig myndighet kan använda sig av information och kunskap som han eller hon fått med anledning av sitt tidigare uppdrag och som andra inte har tillgång till. Risk för otillbörlig fördel för någon enskild behöver inte enbart avse en ekonomisk fördel. Om ett statsråd eller en statssekreterare väljer att påbörja ett uppdrag inom ett område som han eller hon varit djupt involverad i kan det finnas en risk för att hans eller hennes beteende uppfattas som olämpligt, även om all information och kunskap kan anses vara allmänt känd. I en sådan situation kan det finnas risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas. Exempel på övergångar som förväntas sällan aktualisera någon av angivna risker är övergångar till rent ideella uppdrag eller till uppdrag eller anställningar inom mellanstatliga internationella organisationer som t.ex. FN eller EU.⁹

Tidslängden för restriktionen avgörs i det enskilda fallet. Vid sin bedömning ska nämnden ta hänsyn till hur lång tid den information eller kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har, eller övergången i sig, kan orsaka risk för skada eller otillbörlig fördel för någon enskild (6 § första stycket). Längden på den meddelade restriktionen ska stå i proportion till risken för skada, varför både korta och långa restriktionstider kan meddelas.¹⁰ En övergångsrestriktion får dock gälla högst upp till tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag respektive sin anställning (6 § andra stycket).

Nämndens prövning av frågan om restriktioner ska ske inom tre veckor från det att en fullständig anmälan kommit in till nämnden (8 § första stycket). Skälet till den korta tiden är att det enskilda statsrådet eller statssekreteraren snabbt ska få ett svar om han eller hon kan påbörja ett uppdrag eller en anställning.¹¹ Innan tiden har löpt ut, eller nämnden dessförinnan beslutat att inte meddela någon övergångsrestriktion, får statsrådet eller statssekreteraren inte påbörja något uppdrag eller någon anställning i annan än statlig verksamhet och inte heller etablera näringsverksamhet (9 § första stycket). Detsamma gäller vid en anmälan om en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten (9 § andra stycket).

⁹ Prop. 2017/18 :162 s. 24 och 48.

¹⁰ Prop. 2017/18:162 s. 24.

¹¹ Prop. 2017/18:162 s. 26.

4.1.4 Sanktioner

Lagen innehåller inte några bestämmelser om sanktioner. Vid införandet av lagen anförde regeringen att man bör kunna utgå från att den som innehaft ett uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare inser vikten av att följa regler av det aktuella slaget. Vidare kan det förväntas att en person som inte följer reglerna kommer att dra på sig kraftig kritik från politiska partier, medier och allmänheten. Ett sådant agerande kommer också med största sannolikhet begränsa personens attraktivitet på arbetsmarknaden. Dessa effekter kommer sannolikt vara mer kännbara än en för regleringen proportionell sanktion. Regleringen bedömdes mot denna bakgrund i sig ha en tillräcklig preventiv verkan. Uttalandet följdes dock av tillägget att regeringen kommer att noga följa tillämpningen av lagstiftningen och meddelade restriktioner, och om det visar sig vara nödvändigt återkomma med förslag till sanktioner.¹²

4.1.5 Ersättning under tid med restriktioner

Restriktionslagen innehåller bestämmelser om ersättning under tid med restriktioner. Ersättningen, vilken regleras i 10 §, är subsidiär i förhållande till de avgångsförmåner som ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare kan ha rätt till när de lämnar sin befattning.

Ett statsråd som avgår från sitt uppdrag kan ansöka om avgångsersättning. Enligt lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. beslutar Statsrådsarvodesnämnden om sådan ersättning.¹³ Av Statsrådsarvodesnämndens riktlinjer framgår att avgångsersättningens storlek motsvarar arvodet som statsrådet hade rätt till vid avgångstillfället. Avgångsersättning betalas normalt ut under högst ett år. Om det finns särskilda skäl kan nämnden besluta om en annan ersättningsperiod. Ett sådant särskilt skäl kan vara att personen har varit statsråd under en kortare tid än tolv månader. Om det tidigare statsrådet fyllt 65 år lämnas ersättning i högst sex månader. Avgångsersättningen minskas med andra inkomster som det tidigare statsrådet har samtidigt som han eller hon uppbär avgångsersättning.

Statssekreterare kan vid anställningens upphörande få rätt till avgångsvederlag. Statssekreterarnas avgångsvederlag behandlas i en

¹² Prop. 2017/18:162 s. 33.

¹³ Statsrådsarvodesnämndens protokoll 2/2020.

överenskommelse som träffades 1994 mellan riksdagens samtliga partier, den s.k. statssekreteraröverenskommelsen.¹⁴ Den tillämpas på statssekreterare som entledigas därför att statsrådet avgår och på statssekreterare som entledigas utan att de själva har begärt det. Rätten till avgångsvederlag gäller alltså inte den statssekreterare som avgår på egen begäran, utan att statsrådet avgår. Överenskommelsen innebär att en statssekreterare har rätt till avgångsvederlag med ett belopp som motsvarar månadslönen vid avgångstillfället i högst 24 månader. Har någon varit statssekreterare kortare tid än tolv månader utbetalas avgångsvederlaget i högst tolv månader. Det är Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet som beslutar om avgångsvederlaget. Enligt uppgift från Förvaltningsavdelningen finns ingen övre åldersgräns för rätten till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget minskas med andra inkomster som den tidigare statssekreteraren har samtidigt som han eller hon uppbär avgångsersättning.

Ersättning vid meddelad övergångsrestriktion utgår alltså inte enligt restriktionslagen om det tidigare statsrådet eller den tidigare statssekreteraren har rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag. Exempel på en situation när ersättning enligt restriktionslagen kan bli aktuell är när statssekreterare avslutat sin anställning på eget initiativ, eftersom det inte berättigar till avgångsvederlag enligt statssekreteraröverenskommelsen.

Rätten till ersättning enligt restriktionslagen finns 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 (10 § första stycket). Sådan ersättning kommer först och främst i fråga när det gäller en meddelad karens, eftersom en meddelad ämnesrestriktion inte behöver innebära att personen i fråga går miste om någon inkomst. Ersättning kan dock utgå om ämnesrestriktionen får till följd att personen inte kan tillträda det tilltänkta uppdraget eller anställningen eller etablera näringsverksamheten.¹⁵

Karensnämnden beslutar om ersättningen (8 § andra stycket). Ersättningens storlek motsvarar det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. För ett tidigare statsråd minskas ersättningen i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en tidigare statssekreterare ska ersättningen minskas

¹⁴ Regeringens skrivelse *Förmåner för statssekreterare vid regeringskiftet* (skr. 1994/95:225).

¹⁵ Prop. 2017/18:162 s. 35.

i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag (10 § andra stycket).

4.1.6 Omprövning och överklagan

Statsrådet eller statssekreteraren har enligt 11 § en uttrycklig rätt att få ärenden om övergångsrestriktioner omprövade. Vid lagens tillkomst bedömdes att ärenden om övergångsrestriktioner kan i många fall förväntas vara komplexa och svårbedömda. Den som har fått ett beslut kan anse att viktiga omständigheter för prövningen inte beaktats eller att nya omständigheter tillkommit. Den möjlighet som finns enligt 38 § förvaltningslagen (2017:900) för en myndighet att under vissa förutsättningar ändra sitt beslut, bedömdes därför inte tillräcklig.¹⁶ Enligt 12 § kan beslut enligt lagen dock inte överklagas.

4.2 Restriktioner för andra grupper

4.2.1 Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören

Även en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör vid Riksrevisionen omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Prövningen om restriktioner ska meddelas görs av Karensnämnden.¹⁷ Bestämmelser om övergångsrestriktioner för riksrevisor och riksrevisionsdirektör finns i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2020.

Av lagens 2 § framgår att vissa bestämmelser i restriktionslagen ska tillämpas även för en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör. Med riksrevisor avses även tillförordnad riksrevisor (1 §). Den utredning som hade i uppdrag att föreslå bestämmelser om restriktioner för riksrevisor och riksrevisionsdirektör gjorde bedömningen att statsrådets och statssekreterarnas restriktionslag borde tjäna som förebild för en reglering av restriktioner för riksrevisorer och riksrevisionsdirektörer men fann samtidigt skäl emot att de skulle omfattas av

¹⁶ Prop. 2017/18:162 s. 27.

¹⁷ Det framgår av 1 § andra stycket lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner och 3 § lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet.

restriktionslagens tillämpningsområde. Utredningen menade även att det är lämpligt att förhållanden som gäller myndigheter under riksdagen i stället regleras i en särskild lag. De uttalanden som görs i förarbeten till restriktionslagen ansågs dock vara relevanta även för den särskilda lagen.¹⁸

Innebörden av 2 § är att de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 4.1 även är gällande för riksrevisor och riksrevisionsdirektör, men med två avvikelser. Den ena är att vad som sägs i restriktionslagen avseende anmälningsskyldighet och övergångsrestriktioner ska vid tillämpningen för riksrevisor och riksrevisionsdirektör även gälla nytt uppdrag eller ny anställning i statlig verksamhet. Till skillnad mot statsråd och statssekreterare har riksrevisor och riksrevisionsdirektör alltså också anmälningsskyldighet till Karensnämnden om de, under en tolv månadersperiod från sitt frånträde, avser påbörja ett nytt uppdrag eller ny anställning inom staten. Vid införandet av lagen motiverades detta med att blotta misstanken om att en riksrevisor, eller i förekommande fall en riksrevisionsdirektör, i sin granskning har påverkats av löften om framtida anställningar eller uppdrag, eller förhoppningar om sådana, skulle innebära en allvarlig skada.¹⁹

Den andra avvikelserna är att riksrevisor och riksrevisionsdirektör omfattas enligt 2 § inte av bestämmelser i restriktionslagen som avser frågor om ersättning. Dessa frågor regleras i stället i lagens sista paragraf, 3 §. Av bestämmelsen framgår att en tidigare riksrevisor eller en tidigare riksrevisionsdirektör som inte har rätt till inkomstgaranti eller avgångsvederlag har 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. På samma sätt som för statsråd och statssekreterare är ersättningen vid restriktioner alltså subsidiär i förhållande till rätten till avgångsförmåner.

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna beslutar om avgångsförmåner och om övriga anställningsförmåner för riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna, riksrevisionsdirektören och en tillförordnad riksrevisor. Av nämndens instruktion framgår att riksrevisorerna och riksrevisionsdirektörens avgångsförmåner beslutas

¹⁸ Betänkandet *Avgångsvillkor och karens för riksrevisorerna* (2018/19:URF2), s. 53 f.

¹⁹ Riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen *Avgångsvillkor och karens för riksrevisorerna och riksrevisionsdirektören* (2019/20:RS7), s. 31.

med utgångspunkt från vad som gäller för chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen, men hänsyn ska tas till de särskilda förhållanden som följer med uppdraget som riksrevisor respektive riksrevisionsdirektör. En riksrevisor eller riksrevisionsdirektör som avgår i förtid får tillerkännas skäligt avgångsvederlag.²⁰

Av Riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2016:8) om tillämpningen av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer framgår att nämnda förordning ska gälla för riksrevisorerna, om inte annat följer av beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Med vägledning av förordningen kan nämnden fatta beslut om inkomstgaranti eller avgångsvederlag men göra avvikelser med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Enligt förordningen för myndighetschefer utgår avgångsvederlag under högst två år och inkomstgaranti under högst fyra år, och minskas på visst sätt med övriga inkomster som förmånstagaren har.

För den som inte har rätt till avgångsvederlag eller inkomstgaranti utges ersättning vid restriktioner med ett belopp motsvarande det som personen fick i lön vid avgången. Ersättningen minskas med andra inkomster i enlighet med de bestämmelser som gäller för ovan nämnda avgångsvederlag (3 § andra stycket).

4.2.2 Ledamöterna i Riksbankens direktion

Den 1 januari 2023 trädde den nya lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank, riksbankslagen, i kraft.²¹ Enligt lagen består direktionen av fem ledamöter. Av dessa ska riksbanksfullmäktige utse en ordförande, dvs. riksbankschefen. Övriga fyra ledamöter är vice riksbankschefer (7 kap. 7 § första stycket). I lagen finns en bestämmelse om karens som innebär att en direktionsledamot, inbegripet riksbankschefen, under ett år efter att han eller hon har avslutat sin anställning inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett finansiellt företag eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig att vara direktionsledamot

²⁰ Se lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

²¹ Lagen ersatte den tidigare lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

(7 kap. 13 §).²² Bestämmelsen är inte avsedd som ett allmänt näringsförbud utan avses endast tillämpas på anställningar eller uppdrag som enligt fullmäktige är klart olämpliga. Bestämmelsen medger även att fullmäktige kan besluta om kortare karenstid än ett år.²³

Bestämmelsen om karens infördes med motiveringen att ledamöter 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 en kunskap som, om den utnyttjas, skulle kunna vara till skada för Riksbanken. Även om den direkta kunskapen om Riksbankens penningpolitiska intentioner förhållandevis snabbt blir inaktuell, kan det uppfattas som allmänt stötande om en ledamot av Riksbankens direktion omgående kan övergå till en ledande befattning i annan verksamhet. Vidare bedömdes att bestämmelser om sekretess inte var tillräckliga för att upprätthålla det förtroende hos allmänheten som krävs.²⁴

För det fall en direktionsledamot inte följer karensregeln finns det ingen sanktionsmöjlighet. Varken förarbetena till den nya riksbankslagen eller till 1988 års riksbankslag tar upp frågan om det finns ett behov av sanktioner.²⁵

4.2.3 Generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen

I 10 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen (2022:365) regleras krav på karens för befattningshavare som ansvarar för vissa tillsynsbeslut.²⁶ Lagen trädde i kraft den 1 juni 2022. Det är Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet och av förarbetena framgår att det är generaldirektören och chefen vid myndigheten som avses med befattningshavare.²⁷ Bestämmelsen innebär att dessa befattningshavare, under ett år från det att anställningen vid Transportstyrelsen upphör, inte får utföra arbete eller inneha någon ansvarsställning på något av de

²² Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § fjärde stycket i 1988 års lag, se prop. 2021/22:41, *En ny riksbankslag*, s. 237.

²³ Prop. 1997/98:40, *Riksbankens ställning*, s. 91.

²⁴ Prop. 1997/98:40 s. 72 f.

²⁵ Jfr prop. 2021/22:41 och prop. 1997/98:40.

²⁶ Motsvarande bestämmelse infördes 2015 i den numera upphävda järnvägslagen (2004:519) för att genomföra en del av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, det s.k. SERA-direktivet (Single European Railway Area).

²⁷ Prop. 2021/22:83, *Fjärde järnvägspaketet*, s. 395 och prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*, s. 102 f.

företag eller någon av de enheter som omfattas av Transportstyrelsens tillsyn.

Vad gäller frågan om eventuella sanktioner framgår det av förarbetsuttalanden att bedömningen var att bestämmelsen i sig kommer att ha en styrande effekt varför några straffrättsliga eller andra sanktioner inte var nödvändiga.²⁸

²⁸ Prop. 2014/15:120 s. 104.

5 Reglering i andra länder

5.1 Inledning

När ny lagstiftning ska övervägas eller befintlig lagstiftning ändras finns det anledning att undersöka hur andra länder utformat sin lagstiftning på området. I våra direktiv anges att vi ska redovisa hur andra länder reglerar övergångsrestriktioner i offentliga verksamheter. Som exempel på andra länder anges medlemsländer i OECD¹ och Greco².

De länder som vi har valt att titta på är Finland, Norge, Danmark, Island, Tyskland, Storbritannien och Kanada. Samtliga dessa länder är medlemmar i OECD och/eller i Greco. De nordiska länderna liknar i många avseenden Sverige och är därför särskilt intressanta. De övriga länderna – Tyskland, Storbritannien och Kanada – har valts med hänsyn till att det var just dessa länder, utöver de nordiska, som valdes ut för en jämförande redogörelse i betänkandet *Karens för statsråd och statssekreterare* (SOU 2017:3). Av betänkandet framgår att urvalet gjordes mot bakgrund av att dessa tre länder får sägas ha en utbyggd reglering av övergångsfrågan och att de har valt olika metoder – Storbritannien genom riktlinjer och Kanada och Tyskland genom lag. Samma skäl gäller också för vårt urval. Till skillnad från det tidigare betänkandet är vår redogörelse inte begränsad till viss personkrets.

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development.

² Group of States Against Corruption.

5.2 Finland

5.2.1 Inledning

För närvarande finns ingen lagreglering om övergångsrestriktioner för ministrar i Finland.³ Ett lagförslag om karens för ministrar överlämnades till riksdagen hösten 2022 men ärendet hann inte behandlas under den valperioden och har därför förfallit.⁴ En ny regering utnämndes i juni 2023 och den har för avsikt att lämna över en proposition om saken på nytt till riksdagen. Innan en lag har trätt i kraft gäller ordningen att ministrarna ska anmäla övergångar till ny verksamhet enligt ett åtagande de ingår frivilligt. Ett sådant frivilligt åtagande innebär att en rekommendation om karenstid kan ges.⁵

För tjänstemän i statsförvaltningen och i riksdagen finns bestämmelser i lag som innebär att ett karensavtal ska ingås om tjänsten innebär tillgång till viss typ av information. Inom den kommunala sektorn finns två typer av anställningar där den ena räknas som offentligrättslig och den andra som privaträttslig. För de privaträttsliga anställningarna är det reglerat när konkurrensförbudsavtal får ingås och ramarna för ett sådant avtal.

Nedan redovisas den finska regleringen samt lagförslaget om karens för ministrar som förfallit.

5.2.2 Restriktioner för ministrar

Den finska regeringsformen innehåller bestämmelser om det som kallas ”Ministrarnas bindningar” (63 §). Dessa grundlagsbestämmelser sätter gränser för de tjänster och uppdrag som ministrarna kan ha under sin mandatperiod. Avgränsningen gäller tjänster och uppdrag som kan ha en negativ inverkan på ministerns ställning eller äventyra ministerns förtroende som medlem av regeringen. Varje minister ska omedelbart efter utnämningen till riksdagen redogöra för sin näringsverksamhet, sitt ägande av företag och andra tillgångar av betydelse samt för sådana uppdrag och andra anknytningar som

³ I Finland är statsråd den formella benämningen på regeringen. Medlemmar av statsrådet kallas för ministrar.

⁴ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 192/2022 rd).

⁵ Ministrarna i sittande regering omfattas av sådant åtagande enligt Statsrådets principbeslut den 20 juni 2023 (V NK/2023/61).

inte ingår i ministerns formella uppgifter och som kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av regeringen. Bestämmelserna utgör dock inget hinder för att en minister efter mandatperiodens slut återgår till sina tidigare uppdrag.⁶

Under 2014 gav Statens tjänstemannaetiska delegation⁷ en rekommendation om åtgärder för när ministrar övergår från politiska ledningsuppgifter till andra uppgifter. En av de föreslagna åtgärderna var att när regeringen konstituerar sig, ska dess medlemmar förbinda sig till att meddela om de avser att övergå från ministeruppdraget till andra uppgifter under regeringsperioden. Om ett sådant frivilligt åtagande görs av ministrarna kan en anmälan om övergång leda till att Statens tjänstemannaetiska delegation ger en rekommendation om en karenstid på högst sex månader.⁸

En proposition med förslag om att införa en lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av regeringen överlämnades till riksdagen under september 2022.⁹ Av propositionen framgår att den föreslagna lagen innebär att en minister ska, under sin mandatperiod och tolv månader därefter, anmäla sin avsikt att övergå till andra uppgifter. Anmälningsskyldigheten ska framför allt gälla vid övergång till anställning hos aktörer inom den privata sektorn. Övergångar till anställning inom staten, välfärdsområden,¹⁰ kommuner, EU, politiska partier och internationella organisationer i vars verksamhet Finland deltar som medlemsstat ska enligt förslaget vara undantagna anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten ska inte heller omfatta offentliga förtroendeuppdrag, såsom uppdrag som riksdagsledamot eller kommunalombudsman. En anmälan ska lämnas till en karensnämnd som ska tillsättas av regeringen och vara oberoende och självständig. Karenstiden ska få meddelas upp till tolv månader från den tidpunkt personen i fråga inte längre är medlem av regeringen. Rätt till ersättning för karenstiden och handläggningstid som överstiger två månader ska enligt förslaget ha utgått med ett belopp som motsvarar det arvode som betalas till ministrar. Det ska

⁶ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av Regeringsformen för Finland och lag om ändring av riksdagsordningen (RP 284/1994 rd), s. 12.

⁷ Statens tjänstemannaetiska delegation ska vara oberoende i sin verksamhet och tillsätts för fyra år i taget, se 68 § statstjänstemannalagen (750/1994).

⁸ RP 192/2022 rd, s. 4 f.

⁹ RP 192/2022 rd. Tiden för överlämnandet av propositionen framgår av riksdagens hemsida: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sidor/RP_192+2022.aspx, senast besökt 2023-07-12.

¹⁰ Välfärdsområdena är självstyrande områden som ansvarar för att ordna både social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendet.

gå att överklaga Karensnämndens beslut och om en domstol upphäver ett beslut om karens ska en kompensation utgå. Förslaget innehåller även sanktionsbestämmelser som ger Karensnämnden rätt att påföra en påföljdsavgift för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar sin anmälningsskyldighet eller bryter mot meddelad karens.¹¹ Som redogjorts för ovan har propositionen förfallit då ärendet inte hade behandlats färdigt i riksdagen vid utgången av valperioden våren 2023.¹² Den nya regeringen har dock för avsikt att lämna över en ny proposition om saken till riksdagen under regeringsperioden.¹³

5.2.3 Restriktioner för tjänstemän inom staten och riksdagen

I Finland regleras ett tjänsteförhållande till staten i statstjänstemannalagen (750/1994). Vid ingången av 2017 infördes bestämmelser om karensavtal mellan myndigheter och tjänstemän i 44 a §.

Enligt dessa bestämmelser ska en myndighet ingå ett karensavtal med den person som föreslås bli utnämnd till en tjänst eller ska övergå till annan tjänst om tjänsten innebär tillgång till viss typ av information. Det ska vara fråga om sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan användas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet till fördel för den enskilde själv eller någon annan eller till skada för någon annan.

Karenstiden får avtalas att omfatta högst sex månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. Enligt en ändring som trädde i kraft den 1 juni 2022 får karenstiden emellertid avtalas att omfatta högst tolv månader efter det att anställningsförhållandet har upphört, om det är fråga om en så kallad specificeringstjänst inom försvaret eller en tjänst för statens högsta ledning.

Under karenstiden ska en ersättning som motsvarar lönen betalas. I avtalet kan ingå en bestämmelse om avtalsvite och vitet får

¹¹ RP 192/2022 rd, s. 9, 22 f. och 53 f.

¹² Enligt riksdagens skrivelse (RSk 87/2022 rd) har ärendet med bl.a. propositionen RP 192/2022 rd förfallit i enlighet med den finska riksdagens arbetsordning (17.12.1999). Av 68 § i denna arbetsordning framgår att från valperiodens sista riksmöte uppsätts en förteckning över de regeringspropositioner, förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt berättelser som inte har hunnit slutbehandlas och som således har förfallit.

¹³ Det framgår av ett pressmeddelande om statsrådets principbeslut VNK/2023/61, se: <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/statsradet-fattade-ett-principbeslut-om-atgarder-som-ministrar-ska-vidta-nar-de-overgar-till-andra-uppgifter, senast besökt 2023-07-12>.

vara högst dubbelt så stort som den ersättning som betalas under karenstiden.

Tjänstemannen ska informera myndigheten om en avsedd övergång till en annan arbetsgivare eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan motsvarande verksamhet, under pågående tjänsteförhållande eller under den tid efter det att tjänsteförhållandet har upphört som motsvarar karenstiden. Avtalsvillkoret om karenstid träder i kraft om myndigheten bedömer att det vid tjänstemannens övergång är fråga om en i bestämmelsen avsedd situation. Karensavtalet binder dock inte tjänstemannen om tjänsteförhållandet har upphört av skäl som beror på myndigheten.

Motsvarande bestämmelser om karensavtal mellan ämbetsverk vid riksdagen och tjänstemän gäller sedan mars 2020 enligt 49 a § lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003).

5.2.4 Restriktioner för anställda inom kommun

Av den finska kommunallagen (410/2015) framgår att de som är anställda i en kommun står i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen (87 §). En tjänsteinnehavare har arbetsuppgifter där offentlig makt utövas och står i ett offentligrättsligt förhållande till arbetsgivaren. Övriga anställs i ett privaträttsligt arbetsavtalsförhållande. Beroende på vilken karaktär ett anställningsförhållande har, tillämpas delvis olika lagstiftning. De grundläggande bestämmelserna om tjänsteförhållanden finns i lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003) och de grundläggande bestämmelserna om arbetsavtalsförhållanden i arbetsavtalslagen (55/2001).

I lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden finns bestämmelser om bisyssla och konkurrerande verksamhet (18 §). Några restriktioner vid övergångar till privat verksamhet eller möjlighet till att ingå karensavtal finns inte reglerat i lagen.

I arbetsavtalslagen finns bestämmelser om konkurrensförbudsavtal (3 kap. 5 §) som innebär att en arbetsgivare har möjlighet att ingå ett sådant avtal om det finns synnerligen vägande skäl. Ett konkurrensförbudsavtal begränsar arbetstagarens rätt att ingå ett arbetsavtal med en arbetsgivare som utövar verksamhet som konkurrerar med den förstnämnda arbetsgivaren eller för egen räkning utöva

sådan verksamhet. I likhet med bestämmelserna om karensavtal i statstjänstemannalagen kan den avtalade bindningstiden uppgå till högst ett år efter anställningsförhållandets slut och om anställningsförhållandet upphör av skäl som beror på arbetsgivaren är arbetstagaren inte bunden av konkurrensförbudsavtalet.

5.3 Norge

5.3.1 Inledning

I Norge har det funnits bestämmelser om restriktioner för politiker och statligt anställda sedan 2005. Från början var det dock reglerat i riktlinjer med status som administrativa instruktioner.¹⁴ Sedan den 1 januari 2016 är riktlinjerna ersatta av en särskild lag, karanteneoven¹⁵, med bestämmelser om restriktioner för politiker¹⁶, ämbetsmän¹⁷ och andra statligt anställda. Lagen tillämpas på övergångar till en tjänst utanför statsförvaltningen eller etablering av näringsverksamhet. Lagen innehåller även bestämmelser om politikers övergång till en tjänst i ett departement.¹⁸ Undantag från lagens tillämpningsområde är övergångar till partipolitiskt arbete eller politisk verksamhet i Stortinget, kommuner och fylkeskommuner (1 §).¹⁹ Nedan redovisas bestämmelserna i karanteneoven.

¹⁴ Det fanns följande tre riktlinjer på området: Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling, Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn, Retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen. En kommitté tillsattes i slutet av 2011 för en översyn av riktlinjerna. I betänkandet föreslogs att riktlinjerna skulle ersättas av en gemensam lag vilket ledde fram till en proposition som antogs av Stortinget, NOU 2012:12 och prop. 44 L (2014/2015).

¹⁵ Se Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn, LOV-2015-06-19-70.

¹⁶ Med politiker avses nuvarande eller tidigare medlemmar i regeringen, statssekreterare och politiska rådgivare, se 2 § karanteneoven.

¹⁷ Med ämbetsman i Norge avses den som utnämns av kungen och getts ställning som ämbetsman eller är konstituerad av kungen i sitt ämbete, se 1 § 2 loven om statens ansatte mv. (statsansatteloven), LOV-2017-06-16-67. Den som är ämbetsman i Norge har ofta en ledande ställning och har ett starkare skydd mot uppsägning jämfört med andra statligt anställda, se 22 § grunnloven.

¹⁸ Av förarbetena framgår att en karantän för politikers övergång till de högsta ämbetena och ställningarna i departementen bedömdes vara nödvändig för att skapa tydliga distinktioner mellan politikernas och statsförvaltningens olika roller, se prop. 44 L (2014/2015) s. 62.

¹⁹ Stortinget är benämningen på den norska riksdagen. Vidare är Norge indelat i fylken och kommuner. Varje fylke administreras av en fylkeskommun som motsvarar region i Sverige.

Under 2020 tillsattes en kommitté för att se över karantanelovens bestämmelser gällande politikernas övergångar. Det har resulterat i en rapport där kommittén föreslår ändringar av karantaneloven. Det handlar bl.a. om att förlänga tiden för hur länge informationsplikten ska gälla, att utöka möjligheten att meddela restriktioner under en längre tid och att införa undantag från rätten till ersättning. Förslagen har följts upp av ansvarigt departement i Norges regering och skickats ut på remiss.²⁰ Någon proposition är ännu inte överlämnad till Stortinget.²¹

Vissa kommuner i Norge har beslutat om riktlinjer eller liknande om politikernas övergångar till verksamhet utanför kommunen. Som exempel redogör vi för vad som gäller för politiker i Oslo kommun.

5.3.2 Karantaneloven

Restriktioner för politiker inom staten

Av karantaneloven följer att en politikers övergång till en tjänst eller verksamhet utanför statsförvaltningen under en tolv månadersperiod från det att han eller hon frånträdde sitt uppdrag som politiker ska prövas av en särskilt sammansatt nämnd, Karantenenemnda (5 §). Nämnden består av fem ledamöter varav minst två ska ha varit statsråd, statssekreterare eller politiska rådgivare. Vidare ska minst två av ledamöterna ha viss juridisk utbildning.²²

Nämnden kan ålägga politikern karantene (fortsättningsvis karens) i högst sex månader. I stället för eller utöver karens kan politikern åläggas saksförbud (fortsättningsvis ämnesrestriktion) i högst tolv månader. Om det föreligger särskilt tungt vägande skäl kan den totala restriktionstiden bli 18 månader genom att karens meddelas i sex månader och därefter ämnesrestriktion i tolv månader (7 §).²³ Med karens avses ett förbud mot att tillträda en ny tjänst eller uppdrag utanför statsförvaltningen eller etablera näringsverksamhet.

²⁰ Kommunal- och moderniseringsdepartementet skickade ut höringsnotatet "Forslag til endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantaneloven)" på remiss i december 2021 och fristen var fram till mars 2022.

²¹ Enligt uppgift den 14 juni 2023 från Kommunal- och distriktsdepartementet är avsikten att en proposition läggs fram i september 2023.

²² Se 3 kap. 5 § i forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte, FOR-2015-12-02-1380.

²³ Prop. 44 L (2014/2015) s. 55.

Ämnesrestriktion innebär ett förbud att involvera sig i specifika frågor eller ämnesområden (2 §).

För att karens eller ämnesrestriktion ska kunna meddelas krävs att någon av de i lagen uppställda kriterierna är uppfyllda. Kriterierna avser tre olika situationer där den första är att det föreligger en konkret förbindelse mellan politikerns tidigare ansvarsområden, arbetsuppgifter i den politiska ställningen eller saker som har behandlats i departementet under politikerns tid där och intressena i den verksamhet politikern knyts till. Den andra är att politikerns tidigare ansvar och arbetsuppgifter har gett eller kan ge den verksamhet politikern knyts till eller etablerar särskilda fördelar. Den tredje är att övergången på annat sätt kan rubba förtroendet för förvaltningen rent generellt (6 §).

Restriktioner för anställda inom staten

För övergång från ledande ställning i ett departement²⁴ eller chef över ett annat statligt förvaltningsorgan till anställning eller uppdrag utanför statsförvaltningen kan karens eller ämnesrestriktion meddelas enligt karantenenloven under samma förutsättningar som för politiker (13 § jämfört med 6 §). Det är dock inte Karantenenemnda som prövar frågan om restriktioner utan det är anställningsmyndigheten.

För övriga statsanställda kan det bli aktuellt med en klausul i anställningsavtalet om karens och ämnesrestriktion vid övergång till anställning eller uppdrag utanför statsförvaltningen eller vid etablering av näringsverksamhet. En sådan klausul får införas i anställningsavtalet om befatningens karaktär ger saklig grund för det. När avtalet innehåller sådan klausul får anställningsmyndigheten i särskilda fall meddela karens och ämnesrestriktion. Det kan ske när övergången till verksamheten kan ge verksamheten särskilda fördelar på grund av personens tidigare ställning, ansvar eller arbetsuppgifter eller att övergången på annat sätt kan rubba förtroendet för statsförvaltningen generellt. Om anställningsmyndigheten inte haft rimliga skäl att ta in en klausul i anställningsavtalet vid tidpunkten för utnämningen eller tillsättningen får restriktioner ändå meddelas om det

²⁴ I 13 § anges departementsråd, assisterande departementsråd och ekspedisjonssjef.

finns tungt vägande skäl för det med hänsyn till förtroendet för statsförvaltningen (14 §).

För statsanställda kan karens meddelas i högst sex månader och ämnesrestriktion i högst tolv månader från tidpunkten för avgången. Ämnesrestriktion kan meddelas i stället för eller som tillägg till karensen (13 och 14 §§). Den totala restriktionstiden kan inte sträckas ut till 18 månader på det sätt som gäller för politiker, jfr 7 §.

Informationsplikt, rätt till ersättning och sanktioner

Politiker eller statsanställd som omfattas av karantaneloven ska senast tre veckor före en övergång lämna alla nödvändiga upplysningar till Karantenenemnda respektive anställningsmyndigheten. Informationsplikten gäller under tolv månader från avgången (5 och 15 §§). Från det att informationsplikten är uppfylld har nämnden respektive anställningsmyndigheten två veckor på sig att fatta beslut. Den nya tjänsten eller uppdraget får inte påbörjas förrän beslut har fattats i frågan (9 och 17 §§).

Den som åläggs karens har rätt till ersättning som motsvarar den lön han eller hon hade innan avgången. Under karenstiden omfattas personen även av ett system som motsvarar det grupplivssystem som gäller enligt hovedtariffavtale i staten (8 och 16 §§).

Karantenenemnda och anställningsmyndigheten har möjlighet att besluta om föreläggande förenat med vite för att avhjälpa överträdelser av bestämmelser i karantaneloven eller beslut fattat med stöd av lagen (pålegg og tvangsmulkt, 18 §). Vidare kan ersättning som betalats ut med stöd av lagen konfiskeras om det inte är oskäligt (administrativ inndragning, 19 §). Vid grov oaktsam eller uppsåtlig överträdelse kan även beslut om överträdelseavgift fattas (överträdelsesgebyr, 20 §).

5.3.3 Restriktioner för politiker i Oslo kommun

I Oslo kommun gäller Reglement om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere i Oslo.²⁵ Reglementet gäller för politiker i vissa ledande ställningar²⁶ och vid utnämningen till uppdraget har politikern skyldighet att ta del av reglementets bestämmelser och lämna skriftligt samtycke till att omfattas av bestämmelserna. Det innebär att politikern har en skyldighet att inom tre veckor före övergång till annan verksamhet eller etablering av näringsverksamhet lämna nödvändiga upplysningar till kommunens egen karensnämnd, Oslo kommunes karanteneutvalg. Informationsplikten gäller inom ett år från avgången som politiker. Informationsplikten gäller inte om det är uppenbart att det inte är aktuellt med karens eller ämnesrestriktion.

Med stöd av reglementet kan kommunens karensnämnd i särskilda fall och utifrån vissa kriterier meddela politikern karens i upp till sex månader eller ämnesrestriktion i upp till tolv månader. Om det finns ett särskilt behov av det kan ämnesrestriktion beslutas som tillägg till karens. Den sammanlagda tidslängden för restriktionerna får i sådant fall inte överstiga tolv månader. Under meddelad karens-tid har politikern rätt till ersättning och intjänande av pension.

5.4 Island

Sedan januari 2021 finns en lagreglering i Island med bestämmelser om förebyggande av intressekonflikter inom Islands regeringskansli inklusive vissa myndigheter inom statsförvaltningen (Stjórnarráð Íslands).²⁷ Syftet med lagen är att så långt som möjligt begränsa effekterna av intressekonflikter vad gäller ledande befattningshavare som verkar inom Islands regering. Lagen gäller för ministrar, premiärministern, statssekreteraren och ambassadören för Islands regering. Lagen gäller även för politiska rådgivare samt de högsta befattningarna inom den offentliga förvaltningen.

²⁵ Beslut om reglementet fattades av bystyret den 8 september 2021, sak 204/21.

²⁶ Reglementet omfattar byråder, byrådssekreterarer, utvalgsleder, utvalgsnestleder, ordförer, varaordförer samt i särskilda fall andra bystyrepolitiker i kommunen. Bystyret är kommunens högsta beslutande organ och byrådet leder kommunens förvaltning. Därutöver finns ett antal utvalger som kan översättas till kommunala nämnder.

²⁷ Lög um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands (2020 nr 64).

Enligt lagen ska vissa uppgifter redovisas som t.ex. tillgångar, skulder, gåvor och andra förmåner (art. 2). Lagen reglerar även frågor om bisysslor och kontakter med lobbyister (art. 3–4). Därutöver finns bestämmelser om övergångsrestriktioner (art. 5). De personer som omfattas av lagen är förhindrade att använda information, som de har haft tillgång till i sitt tidigare arbete, för att få en otillbörlig fördel. De får inte heller arbeta som lobbyister under de första sex månaderna efter att de lämnat sin anställning eller sitt uppdrag. Lobbyingförbudet gäller dock inte politiska rådgivare. Statsministern kan bevilja dispens från förbudet om det är uppenbart att det finns en liten eller ingen risk för intressekonflikter. Den som nekas dispens har rätt till ersättning i nivå med tidigare lönevillkor under sexmånadersperioden eller tills han eller hon får lön för annat arbete. Statsministern har ett ansvar för att bevaka och ge råd gällande efterlevnaden av lagen (art. 6). Vidare är det statsministern som ska föra ett register över de uppgifter som ska inrapporteras enligt lagen och offentliggöra en del av dem (art. 7).

5.5 Danmark

För närvarande finns det ingen reglering i Danmark om restriktioner vid övergångar till anställning eller uppdrag utanför den offentliga verksamheten, varken för ministrar eller för andra politiker eller offentligt anställda.

Det finns emellertid annan reglering som har betydelse på området. För anställda inom den offentliga förvaltningen är det t.ex. brottsligt att bryta mot tystnadsplikt, missbruka sin ställning för att skaffa sig en oberättigad fördel, och ta emot muta enligt straffeloven²⁸. De offentligt anställda omfattas även av bestämmelser om bl.a. jäv och rapportering av intressekonflikter enligt förvaltningsloven²⁹, och att sekretess fortsätter att gälla efter avslutad anställning eller uppdrag enligt offentlighedsloven³⁰. Dessutom finns en vägledning för offentligt anställda och anställningsmyndigheter som syftar till att tydliggöra vilka bestämmelser och principer som gäller inom den offentliga sektorn. Det handlar bl.a. om öppenhet och opartiskhet.³¹

²⁸ Straffeloven (LBK nr 1360 af 28/09/2022).

²⁹ Forvaltningsloven (LBK nr 433 af 22/04/2014).

³⁰ Lov om offentlighed i forvaltningen (LBK nr 145 af 24/02/2020).

³¹ Vejledning god adfærd i det offentlige (VEJ nr 10285 af 15/12/2017).

För ministrar finns en ministerhandbok som uppdateras regelbundet och innehåller de huvudsakliga tillämpliga reglerna och riktlinjerna för integritetsrelaterade frågor vid regeringsarbete, såsom regler om bisysslor, gåvor och andra förmåner samt intressekonflikter. Vidare finns det en särskild lag om ministrarnas ansvar vid utförandet av sitt ämbete, den s.k. ministeransvarlighedsloven³². Om en minister underlåter att fullgöra sina skyldigheter, t.ex. lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter till Folketinget³³ kan det leda till påföljder.³⁴ Enligt en politisk överenskommelse ska ministrar dessutom offentliggöra en gång i månaden upplysningar om utgifter och aktiviteter i enlighet med åbenhedsordningen.³⁵

5.6 Tyskland

5.6.1 Inledning

Tyskland är en federal stat bestående av 16 förbundsländer. De enskilda förbundsländerna har sina egna författningar, parlament och regeringar. På federal nivå utövar Tysklands förbundsregering, die Bundesregierung³⁶, den exekutiva regeringsmakten. Förbundsregeringen utgörs av Tysklands förbundskansler och förbundsministrarna. Regler om övergångsrestriktioner har införts för dessa regeringsmedlemmar. I princip motsvarande bestämmelser om övergångsrestriktioner har även införts för medlemmar i vissa landsregeringar. Detta gäller exempelvis i Baden-Württemberg. Tyskland har även övergångsrestriktioner för andra typer av befattningar, bl.a. för statssekreterarna.

³² Lov om ministres ansvarlighed (nr 117 af 15/04/1964).

³³ Folketinget är benämningen på den danska riksdagen.

³⁴ Det är ytterst ovanligt att ett sådant mål tas upp i den särskilda domstolen Rigsretten, se <https://www.ft.dk/da/folkestyret/domstolene/rigsretten>, senast besökt 2023-07-12.

³⁵ Information om åbenhedsordningen finns på den danska myndigheten Økonomistyrelsens hemsida: <https://oes.dk/oekonomi/aabenhedsordning/>, senast besökt 2023-07-12.

³⁶ Även kallad Bundeskabinett.

5.6.2 Restriktioner för förbundskanslern och förbundsministrarna

Rättsförhållanden för regeringsmedlemmarna i förbundsregeringen regleras i Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz).³⁷ Lagen tillkom i början av 50-talet och innehåller bl.a. bestämmelser om förbud för en regeringsmedlem att inneha en annan tjänst vid sidan av sitt uppdrag (5 §) och bestämmelser om sekretess, som även gäller efter det att uppdraget avslutats (6 §). I juli 2015 infördes bestämmelser om restriktioner i lagen. Införandet av bestämmelserna föregicks av många års debatt i Tyskland om behovet att införa förbindande regler för regeringsmedlemmar vid deras övergång till näringslivet.

Av Bundesministergesetz framgår att en medlem eller en tidigare medlem av regeringen ska skriftligen anmäla till regeringen om han eller hon har för avsikt att inom 18 månader från sin avgång påbörja förvärvsarbete eller annan sysselsättning utanför den offentliga sektorn (6 a § första stycket). Anmälningsskyldigheten uppstår så snart han eller hon påbörjar förberedelser för, eller blir erbjuden, en sådan anställning eller sysselsättning. Den gäller alla typer av arbeten utanför den offentliga sektorn och även när arbetet är oavlönat.³⁸ Anmälan ska ske senast en månad innan anställningen eller sysselsättningen är avsedd att påbörjas. Om tidsfristen inte hålls kan regeringen interimistiskt förbjuda påbörjandet av anställningen eller sysselsättningen i högst en månad (6 a § andra stycket).

Reglerna om förbud innebär att regeringen kan helt eller delvis förbjuda personen att börja anställningen eller sysselsättningen för en period om högst 18 månader efter avgången, om offentliga intressen påverkas negativt. Att ett förbud gäller delvis innebär att personen kan förbjudas att arbeta med vissa frågor eller inom vissa områden inom den tänkta verksamheten.³⁹ Vid bedömningen om en person ska meddelas förbud ska hänsyn särskilt tas till om den tänkta anställningen eller sysselsättningen gäller frågor eller områden som den tidigare ministern arbetade med eller var verksam inom under sin tid i regeringen, eller om allmänhetens förtroende för regeringen kan påverkas. Vid bestämmande om tidslängden på förbudet beaktas

³⁷ För lydelse se <http://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf>, senast besökt 2022-12-07.

³⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 18/4630 s. 10 f.

³⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 18/4630 s. 11.

bl.a. hur länge personen varit regeringsmedlem och graden av risk för intressekonflikt.⁴⁰ Ett förbud ska som huvudregel inte överstiga 12 månader men kan meddelas för en period upp till 18 månader om offentliga intressen kan komma att påverkas allvarligt (6 b § andra stycket). Av förarbeten till lagen framgår att det kan bli aktuellt om en person varit regeringsmedlem under lång tid med oförändrade arbetsuppgifter och att det finns en stark koppling mellan de utförda arbetsuppgifterna och den verksamhet han eller hon har för avsikt att påbörja.⁴¹ Den maximala tidsgränsen om 18 månader har Tyskland bestämt med vägledning av tidsgränsen i EU-kommissionens uppförandekod för avgående EU-kommissionärer, som vid tidpunkten för Tysklands införande av restriktioner kunde ge maximalt 18 månaders karens.⁴²

Det är regeringen som beslutar om ett förbud (6 b § tredje stycket), vilket sker efter förslag från ett rådgivande expertorgan. Medlemmarna i expertorganet utses av förbundspresidenten på rekommendation av regeringen och ska ha erfarenhet från höga tjänster inom staten eller näringslivet eller innehaft viktiga politiska positioner (6 c § första stycket). De har rätt till ersättning för sitt uppdrag (6 c § tredje stycket).

Den som meddelas ett förbud att påbörja sin anställning eller annan sysselsättning kan ha rätt till en form av övergångsersättning på grund av förbudet. Det gäller dock endast om det saknas rätt till sådan förmån som regleras i 14 § andra stycket. Enligt nämnda bestämmelse har en minister som lämnar sitt uppdrag rätt till en ersättning, beräknad utifrån antal månader som ministern i oavbruten följd innehaft sitt uppdrag, i lägst 6 månader och högst två år.

5.6.3 Restriktioner för vissa andra yrkesgrupper

Rättsförhållanden för parlamentariska statssekreterare finns i Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. I Tyskland skiljer man på parlamentariska statssekreterare och på administrativa statssekreterare som kallas Beamtete Staatssekretäre.

⁴⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 18/4630 s. 11.

⁴¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 18/4630 s. 11.

⁴² Protokoll från Deutsches Bundestag, den 23 april 2015, 9576 D. Tidsgränsen i EU-kommissionens uppförandekod har senare ändrats till 2 år med undantag för ordförande för vilken gäller tre år, se art. 11 i Kommissionens beslut av den 31 januari 2018 om en uppförandekod för Europeiska kommissionens ledamöter (2018/C 65/06).

En parlamentarisk statssekreterare stödjer en minister politiskt och företräder denne i det tyska parlamentet. Av lagens 7 § framgår att vissa bestämmelser i Bundesministergesetz tillämpas även för de parlamentariska statssekreterarna, däribland bestämmelserna om förbud vid övergång till verksamhet utanför den offentliga sektorn.⁴³ Det regelverk som beskrivs i avsnitt 1.2 tillämpas alltså i huvudsak även för en parlamentarisk statssekreterare.

Övergångsrestriktioner finns i Tyskland även för bl.a. tjänstemän som omfattas av Bundesbeamtegesetz.⁴⁴ Den som uppnår status som *Beamte*, vilket kan ske efter viss provotid, får anställning på livstid och kan endast sägas upp i särskilda fall. Bestämmelserna i 105 § Bundesbeamtegesetz förpliktigar vissa tjänstemän och tidigare tjänstemän med viss pensionsrätt att anmäla till sin senaste arbetsgivare en kommande anställning utanför den offentliga sektorn, om det finns en koppling till den verksamhet som personen arbetat inom de senast fem åren före anställningens avslutande och som kan innebära en intressekonflikt. Anmälningsskyldigheten upphör fem år efter anställningens upphörande eller tre år efter att personen uppnått pensionsåldern. Ett övergångsförbud kan meddelas under den tid som anmälningsskyldigheten gäller. Administrativa statssekreterare⁴⁵ och generaldirektörer⁴⁶ omfattas av bestämmelsen. Även tjänstemän inom ett förbundsland kan enligt Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) omfattas av restriktioner under en femårsperiod enligt lagens 41 §.⁴⁷

⁴³ För lydelse se http://www.gesetze-im-internet.de/parlstg_1974/ParlStG.pdf, senast besökt 2022-12-07.

⁴⁴ Det finns även bestämmelser om restriktioner för viss personal inom försvarsområdet enligt Soldatengesetz och för domare enligt Deutsches Richtergesetz.

⁴⁵ Se 54 § Bundesbeamtegesetz.

⁴⁶ I fotnot 71 i den tyska versionen av 2021 Rule of Law Report - Country Chapter Germany anges "Politische Beamte und Generaldirektoren unterliegen der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gemäß § 105 BBG." I den svenska versionen av 2021 Rule of Law Report – Country Chapter Germany har detta översatts med "Politiska tjänstemän och generaldirektörer omfattas av föreskrifterna om karenperioder i avsnitt 105 i lagen om statstjänstemän".

⁴⁷ För lydelse se <https://www.gesetze-im-internet.de/beamstg/BeamStG.pdf>, senast besökt 2022-12-07.

5.7 Storbritannien

5.7.1 Inledning

Storbritannien⁴⁸ har en omfattande reglering för att motverka olika situationer av intressekonflikter och därmed risker för korrupcion.⁴⁹ Utöver lagar som t.ex. reglerar frågor om mutor (Bribery Act 2010, c.23) och insyn i lobbyingverksamhet (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, c.4) finns riktlinjer för olika personkategorier som syftar till att motverka och förhindra intressekonflikter. Riktlinjerna kompletteras av s.k. Business appointment rules som reglerar närmare vilka restriktioner som kan meddelas för att motverka eller förhindra intressekonflikter vid en övergång. Nedan redogörs för vad som gäller för ministrar i den brittiska regeringen och anställda inom den offentliga förvaltningen (Civil Service⁵⁰).

5.7.2 Restriktioner för ministrar

Ministrar i den brittiska regeringen måste bl.a. följa särskilda riktlinjer, *Ministerial Code*⁵¹, som är antagna av premiärministern. Enligt dessa riktlinjer ska ministrarna bl.a. säkerställa att det inte uppstår några intressekonflikter mellan det offentliga uppdraget och deras privata intressen, såväl finansiella som andra (p. 7.1). Vad gäller övergångsfrågor finns en regel om att en f.d. minister är förbjuden att utöva lobbying mot regeringen under två år från det att uppdraget avslutades. En minister måste också söka råd från ett oberoende organ – the Advisory Committee on Business Appointments (ACOPA) – rörande alla anställningar och uppdrag han eller hon önskar utöva under en tvåårsperiod från det att denne lämnar sin ministerpost (p. 7.25).

⁴⁸ I Storbritannien leds regeringen av premiärministern. Vid sin sida har premiärministern ett kabinett (regeringens inre kärna) som har 15 till 25 medlemmar. Totalt finns det ca 120 ministrar. Parlamentet är högsta lagstiftande organ och består av överhuset (House of Lords) och underhuset (House of Commons). För en närmare beskrivning av Storbritanniens regering se <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, senast besökt 2023-07-12.

⁴⁹ Greco Evaluation Report United Kingdom, GrecoEval5Rep(2017)1, s. 7.

⁵⁰ Civil Service är benämningen för den brittiska statens offentliga förvaltning. För en närmare beskrivning se <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, senast besökt 2023-07-12.

⁵¹ För lydelse se <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code>, senast besökt 2023-07-12.

Vad som gäller närmare för dessa övergångsregler finns beskrivet i *Business appointment rules for ministers* som ligger som en bilaga till riktlinjerna. Där framgår bl.a. att ACOBA kan minska det tvååriga förbudet mot lobbyverksamhet om den anser att detta är motiverat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i en enskild ansökan. Vid bedömningen om en övergång till privat sektor bör ges någon restriktion ska ACOBA beakta om den f.d. ministern har haft en position som gör att det skulle kunna antydast att han eller hon fått sin nya anställning som någon form av belöning för tidigare tjänster, om han eller hon haft tillgång till känslig information av olika slag som kan ge den nya arbetsgivaren orättvisa fördelar eller om det finns andra skäl som gör att den nya anställningen eller uppdraget skulle kunna leda till att allmänheten ifrågasätter lämpligheten av skäl direkt kopplade till ministerrollen. ACOBA kan rekommendera att den f.d. ministern ska avvakta en tid med att påbörja en anställning eller ett uppdrag eller att han eller hon under en period bör avhålla sig från inblandning i vissa särskilda frågor. Sådana övergångsrestriktioner kan ges för maximalt två år från det att den f.d. ministern lämnar sin post. I undantagsfall kan dock ACOBA anse att en viss anställning eller liknande är olämplig. Efterlevnaden av riktlinjerna och ACOBA:s råd bygger på självreglering.

5.7.3 Restriktioner för offentligt anställda m.fl.

För anställda inom Civil Service gäller *The Civil Service Code*⁵² som har en lagstadgad grund i *Constitutional Reform and Governance Act 2010*⁵³. I dessa riktlinjer slås fyra kärnvärden fast – integritet, ärlighet, objektivitet och opartiskhet. I integritet ligger bl.a. att man inte får missbruka sin ställning, t.ex. genom att använda information som man har fått inom ramen för sin tjänstgöring för att främja sina egna eller andras intressen. Det är emellertid i *Business appointment rules for Crown servants*⁵⁴ som övergångsfrågor regleras. Beroende på hur senior den anställde är eller varit i sin tjänsteutövning gäller olika regler för i vilka fall en ansökan om råd till ACOBA måste göras.

⁵² För lydelse se <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, senast besökt 2023-07-12.

⁵³ Se § 5 in Part 1, *Constitutional Reform and Governance Act 2010* (c. 25).

⁵⁴ För lydelse se <https://www.gov.uk/government/publications/business-appointment-rules-for-crown-servants/business-appointment-rules-for-crown-servants>, senast besökt 2023-07-12.

Ansökningarna behandlas av ACOBA som lämnar förslag till premiärministern. Det är sedan premiärministern som fattar slutligt beslut i frågan. Restriktioner kan meddelas i form av en sorts karens eller ämnesrestriktion i högst två år från anställningens avslut och i undantagsfall kan den nya anställningen eller uppdraget bedömas som olämplig. Även förbud att delta i lobbyverksamhet för sin nya arbetsgivares räkning kan meddelas. Under en karensperiod ska en omplacering av personen göras i första hand. Om inte det går, kan det dock övervägas om det finns skäl att ge honom eller henne ekonomisk ersättning under väntetiden.

Utöver offentligt anställda inom Civil Service omfattar dessa regler även särskilda rådgivare⁵⁵, medlemmar av väpnade styrkor och diplomater. För särskilda rådgivare gäller att ansökan om en övergång ska lämnas till ministern för det departement han eller hon tillhörde. Det gäller dock inte de mest seniora särskilda rådgivarna (motsvarande statssekreterare i Sverige) vars ansökningar ska lämnas till ACOBA.

5.8 Kanada

I Kanada gäller sedan 2007 en särskild lag, Conflict of Interest Act, som bl.a. innehåller bestämmelser om intressekonflikter vid övergång till annan verksamhet. Lagen gäller befattningshavare som går in under begreppet public office holders. I begreppet ingår bl.a. ministrar⁵⁶, statssekreterare⁵⁷ och vissa högre tjänstemän i den offentliga förvaltningen. En person som omfattas av lagen får bl.a. inte agera på ett sådant sätt att han eller hon drar otillbörlig fördel av sitt tidigare uppdrag eller anställning i den offentliga förvaltningen. Av lagen följer även att ministrar, statssekreterare och vissa högre tjänstemän inte får acceptera ett erbjudande om anställning hos någon som de har haft direkta och betydande officiella kontakter med under en period av ett år omedelbart före sista dagen på ämbetet. Inte

⁵⁵ Särskilda rådgivare är politiskt anställda av en minister i regeringen och omfattas av särskilda riktlinjer, Code of conduct for special advisers. För lydelse se https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf, senast besökt 2023-07-12.

⁵⁶ I Kanada benämns regeringsmedlemmarna Ministers of the Crown (tillsammans med premiärministern utgör de kabinettet). Därtill finns s.k. Ministers of State vilka inte har något eget departement.

⁵⁷ Varje minister i kabinettet har en till två Parliamentary Secretary, dvs. statssekreterare.

heller får de på uppdrag av någon göra en framställning till något departement eller liknande som de har haft direkta och betydande officiella kontakter med under en period av ett år omedelbart före sista dagen på ämbetet. Dessa förbud gäller i ett år från avgången. För ministrarna gäller dock förbuden i två år från avgången. För ministrarna gäller dessutom att de under två år inte får göra någon framställning till en minister som var minister samtidigt som dem.⁵⁸

För att se till att lagens bestämmelser följs finns en *Conflict of Interest and Ethics Commissioner* (nedan kallad kommissionären). Kommissionären är utsedd av parlamentet och är därmed oberoende från regeringen. Kommissionären kan förkorta tiden för ett förbud eller upphäva den helt. Om tidsperioden reduceras, ska beslutet och skälen för det publiceras i ett särskilt offentligt register.⁵⁹

Ministrar, statssekreterare, vissa högre tjänstemän samt medlemmar av parlamentet⁶⁰ omfattas även av bestämmelser i the Lobbying Act. Av denna lag följer ett förbud att utöva lobbyverksamhet under fem år från avgången i offentlig tjänst. Även här kan dock undantag beviljas av en utsedd kommissionär, *Commissioner of Lobbying*.⁶¹

⁵⁸ Se p. 33–36 Conflict of Interest Act (S.C. 2006, c. 9).

⁵⁹ Se p. 39 Conflict of Interest Act.

⁶⁰ Parlamentet i Kanada utgörs av senaten (överhuset) och House of Commons (underhuset).

⁶¹ Se p. 4.1 och 10.11 Lobbying Act (R.S.C. 1985, c. 44).

6 En kartläggning över offentligt anställdas övergångar till privat sektor

6.1 Kartläggningens genomförande

6.1.1 Våra direktiv m.m.

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi kartlägga omfattningen av övergångar till andra än offentliga verksamheter från ett urval av statliga myndigheter under regeringen och kommunala verksamheter och utifrån kartläggningen identifiera befattningar och positioner i verksamheterna där en övergång till andra än offentliga verksamheter kan medföra risk för intressekonflikter.

För att få fram underlag till kartläggningen har vi valt att beställa uppgifter från Statistiska centralbyråns, SCB, registerbaserade arbetsmarknadsstatistik och yrkesregister. De efterfrågade uppgifterna har bl.a. varit hur många arbetstagare hos de arbetsgivare i vårt urval som har gjort ett arbetsgivarbyte till statlig, kommunal respektive privat verksamhet.¹ Det har inte varit möjligt för oss att från SCB:s register få fram uppgifter om arbetsgivarbyten från vissa särskilda utvalda verksamhetsområden hos respektive arbetsgivare. Om sådana uppgifter hade varit tillgängliga är det tänkbart att det utifrån uppgifterna hade gått att se i vilken omfattning det funnits en koppling mellan det lämnade verksamhetsområdet och det verksamhetsområde som arbetsgivarbytet skett till. Avsaknaden av sådana uppgifter har medfört svårigheter för oss att – utifrån kartläggningen av övergångar – identifiera befattningar och positioner, där en övergång till privat verksamhet kan antas medföra risk för intressekonflikt. För

¹ Med statlig verksamhet avses inte bolag med statligt ägande. Med kommunal verksamhet avses kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala företag med majoritetsägande. Med privat verksamhet avses annan verksamhet än statlig och kommunal.

att kunna bedöma om en övergång medfört risk för intressekonflikt hade det dessutom krävts mer ingående kunskaper om vilka arbetsuppgifter personen haft i sin offentliga anställning. I ett försök att ändå få fram uppgifter som på något sätt kan visa en koppling mellan den lämnade anställningen och den nya anställningen har vi valt att beställa uppgifter om vilken bransch i den privata sektorn personer med chefsanställning gått över till.

Populationen för de efterfrågade uppgifterna utgörs av förvärvsarbetande individer i åldersspannet 16–74 år och med en månadsinkomst på minst 10 000 kronor (mätmånad november). Tidsperioden för kartläggningen är 2017–2021 och omfattar ett urval av statliga myndigheter under regeringen, kommuner, regioner och kommunala bolag. Detta urval har inte gjorts slumpmässigt utan utifrån de utgångspunkter som redovisas nedan.

6.1.2 Urval statliga myndigheter under regeringen

Utgångspunkten för vårt urval av statliga myndigheter under regeringen är att det ska grundas på kriterier utifrån hög risk för intressekonflikter vid övergångar från offentlig till privat arbetsgivare.² Vi har samtidigt velat ha en bredd på myndigheternas verksamhetsområden och storlek och har därför tagit med vissa myndigheter utifrån den aspekten. Följande 25 myndigheter ingår i vårt urval:

- Arbetsförmedlingen
- Ekobrottsmyndigheten
- Finansinspektionen
- Försvarets materielverk, FMV
- Försvarsmakten
- Luftfartsverket
- Läkemedelsverket
- Länsstyrelsen i Norrbotten

² För att ringa in kriterier till grund för risk för intressekonflikter har vi studerat följande: rapport till Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi, ESO, *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1), Riksrevisionens granskningsrapporter *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (RiR 2013:2) och *Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter* (RiR 2020:18).

- Länsstyrelsen i Västra Götaland
- Migrationsverket
- Naturvårdsverket
- Pensionsmyndigheten
- Regeringskansliet, exklusive kommittéväsendet
- Sjunde AP-fonden
- Skatteverket
- Skogsstyrelsen
- Skolinspektionen
- Spelinspektionen
- Sveriges geologiska undersökning, SGU
- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, TLV
- Tillväxtverket
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Tullverket
- Uppsala universitet

6.1.3 Urval kommunala verksamheter

Det finns 290 kommuner och 21 regioner³ i Sverige. För att få en uppfattning om hur stor personalrörligheten är från den kommunala verksamheten till den privata arbetsmarknaden har vi valt att titta på 30 kommuner, 6 regioner och 10 kommunala bolag. För att få en bredd i urvalet av kommuner har vi sett till att de representerar samtliga nio kommungrupper som Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, tagit fram utifrån vissa kriterier som t.ex. befolkningsstorlek,

³ I den siffran räknar vi in 20 regioner och Gotlands kommun, som är en kommun med regionuppgifter och regionalt utvecklingsansvar.

geografisk täthet och närhet till större städer eller tätorter.⁴ Urvalet av regioner är utifrån en geografisk spridning. De kommunala bolagen som ingår i vårt urval har verksamhet inom områden som tidigare bedömts vara bland de mest riskutsatta för korruption.⁵ Följande kommuner, regioner och kommunala bolag ingår i vårt urval:

Kommuner

- Arjeplogs kommun
- Båstads kommun
- Dorotea kommun
- Färgelanda kommun
- Göteborgs kommun
- Höörs kommun
- Järfälla kommun
- Karlskrona kommun
- Köpings kommun
- Linköpings kommun
- Lysekils kommun
- Malmö kommun
- Mörbylånga kommun
- Nässjö kommun
- Oxelösunds kommun
- Partille kommun
- Piteå kommun
- Rättviks kommun
- Sandvikens kommun

⁴ SKR (2022), Kommungruppsindelning – Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023.

⁵ Statskontorets rapport *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige* (2012:20).

- Solna kommun
- Stockholms kommun
- Strängnäs kommun
- Sundsvalls kommun
- Sölvesborgs kommun
- Trelleborgs kommun
- Umeå kommun
- Uppsala kommun
- Ystads kommun
- Ånge kommun
- Åtvidabergs kommun

Regioner

- Region Västra Götaland
- Region Norrbotten
- Region Skåne
- Region Stockholm
- Region Västerbotten
- Region Dalarna

Kommunala bolag

- AB Svenska Bostäder
- Bostads AB Poseidon
- Göteborg Energi AB
- Göteborgs Hamn AB
- Jämtkraft AB

- MKB Fastighets AB
- Renova Miljö AB
- Stockholm Avfall AB
- Stockholms Hamn AB
- Sysav AB

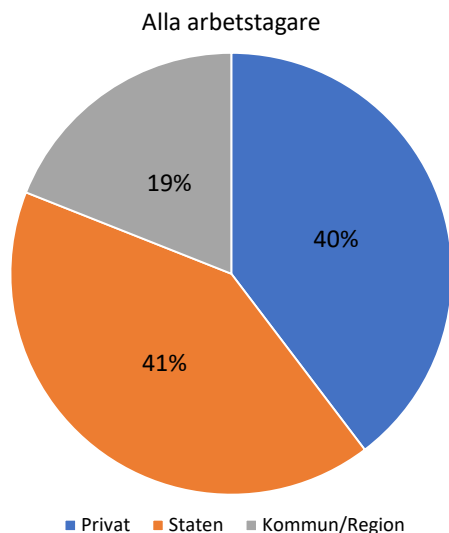
6.2 Vart tar arbetstagare i statlig verksamhet vägen?

6.2.1 Arbetsgivarbyten – alla arbetstagare

Kartläggningen omfattar totalt 32 523 arbetsgivarbyten under perioden 2017–2021 från de statliga myndigheter som ingår i urvalet. Myndigheternas storlek varierar vad gäller antalet arbetstagare och därmed också i fråga om antalet arbetsgivarbyten. Den myndighet som hade flest arbetsgivarbyten under perioden var Arbetsförmedlingen med 6 174 arbetsgivarbyten och Försvarsmakten med 5 956 medan Spelinspektionen hade 25 och Sjunde AP-fonden endast 5. Denna storleksdiskrepans medför att viss försiktighet måste göras vid tolkning av den procentuella omfattningen av arbetsgivarbyten som vi redovisar nedan.

Figur 6.1 Den totala omfattningen av arbetstagares arbetsgivarbyten

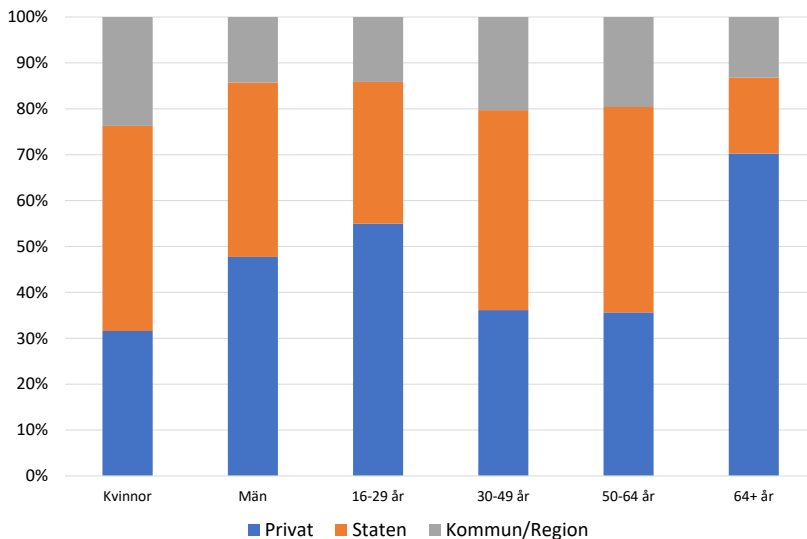
Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 sammantaget från statliga myndigheter i urvalsgruppen fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



När vi tittar på arbetsgivarbyten hos samtliga statliga arbetsgivare i urvalsgruppen under perioden 2017–2021 så kan vi konstatera att ungefär lika många procent av bytena sker till privat sektor som till statlig sådan. Som framgår av figur 6.1 gick 41 procent av dem som gjorde ett arbetsgivarbyte till en arbetsgivare inom staten medan 40 procent av dem gick till den privata sektorn. Färre gick över till den kommunala sektorn. 19 procent av dem som gjorde ett arbetsgivarbyte under perioden gick över till en kommun, en region, ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag med kommunalt majoritetsägande.

Figur 6.2 Vart går kvinnor respektive män?

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från statliga myndigheter i urvalsgruppen, fördelade utifrån kön och ålder

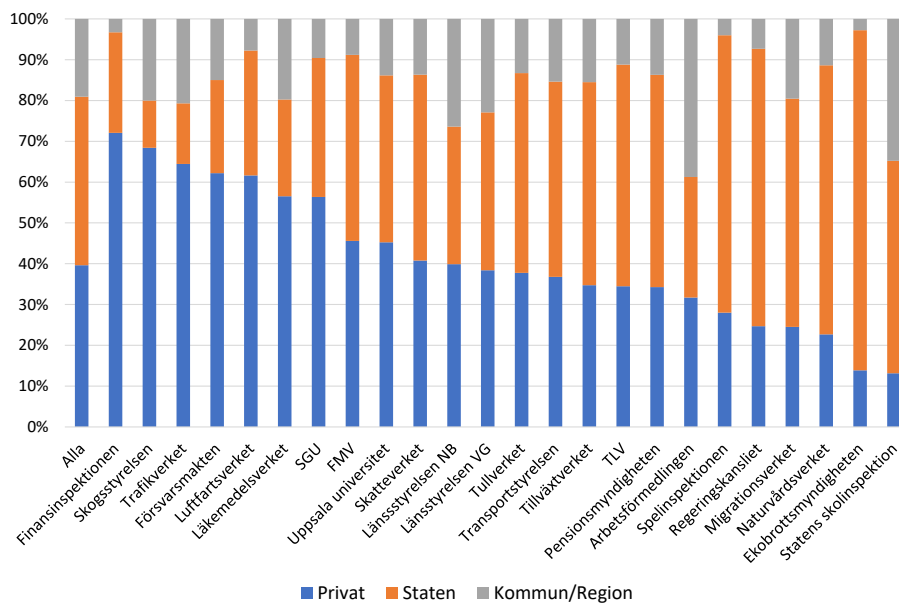


Vid en närmare blick på kvinnors respektive mäns arbetsgivarbyten under perioden, ser vi att männen i högre utsträckning än kvinnorna i urvalsgruppen gick till den privata sektorn. Antalet arbetsgivarbyten som ligger till grund för beräkningen är 16 256 för kvinnor och 16 267 för män, så grupperna är ungefär lika stora. Av samtliga män som gjorde ett arbetsgivarbyte gick cirka 48 procent till den privata sektorn. Cirka 38 procent gick till ett annat statligt arbete och 14 procent gick till ett arbete inom den kommunala sektorn. Av samtliga kvinnor som gjorde ett arbetsgivarbyte gick cirka 31 procent till den privata sektorn. Cirka 45 procent stannade kvar i staten och 24 procent gick till den kommunala sektorn. Det finns även skillnader när vi tittar på olika åldersgrupper. Personerna i de yngsta och äldsta åldersgrupperna, dvs. personer mellan 16–29 år och personer äldre än 64 år, gick procentuellt sett i högre grad till den privata sektorn än personerna i åldersgrupperna 30–49 år respektive 50–64 år. Här kan vi dock konstatera att antalet arbetsgivarbyten för de olika åldersgrupperna varierar stort. I vår beräkning ingår i gruppen 16–29 år 5 674 arbetsgivarbyten. I gruppen 30–49 år är motsvarande antal 19 288

och i gruppen 50–64 år 7 235. I den äldsta åldersgruppen ingår endast 326 arbetsgivarbyten.

Figur 6.3 Rörligheten till privat sektor skiljer sig mellan myndigheterna

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från statliga myndigheter fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



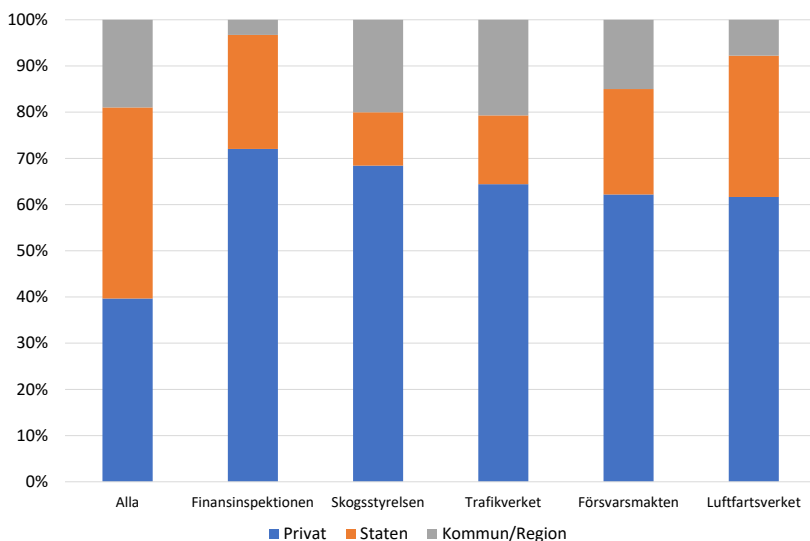
Av figur 6.3 framgår att det förekommer skillnader mellan myndigheterna som ingår i kartläggningen när det gäller i vilken utsträckning arbetsgivarbyten skett till privat sektor. I figuren redovisar vi inte särskilt uppgifter för Sjunde AP-fonden då myndigheten endast hade 5 arbetsgivarbyten under perioden för kartläggningen. Vidare omfattar inte stapeln för FMV året 2019 då uppgifterna för detta år avviker så pass kraftigt från myndighetens uppgifter för övriga år att det skulle påverka kartläggningens resultat på ett oproportionellt sätt om de var med.⁶

⁶ När vi ser till enstaka år för FMV uppgår andelen övergångar till privat verksamhet för 2017 till 40 procent, 2018 till 48 procent, 2020 till 41 procent och 2021 till 52 procent. För 2019 uppgår den till 6 procent. Denna markanta skillnad i andel uppfattar vi beror på ökat antal byten inom staten till följd av en verksamhetsövergång, där medarbetare vid FMV erbjöds anställning vid Försvarsmakten. Se årsredovisningen för FMV för år 2018 s. 65 f. och för år 2019 s. 67 f.

Figuren visar att sammantaget för myndigheterna avsåg nästan 40 procent av arbetsgivarbytena en övergång till privat sektor (stapeln ”alla”). Spannet mellan den myndighet som hade minst övergångar till privat sektor jämfört med den som hade flest var dock 13 till 72 procent. Endast 7 av myndigheterna hade arbetsgivarbyten där mer än hälften avsåg övergång till privat sektor.

Figur 6.4 Myndigheter med flest övergångar till privat sektor

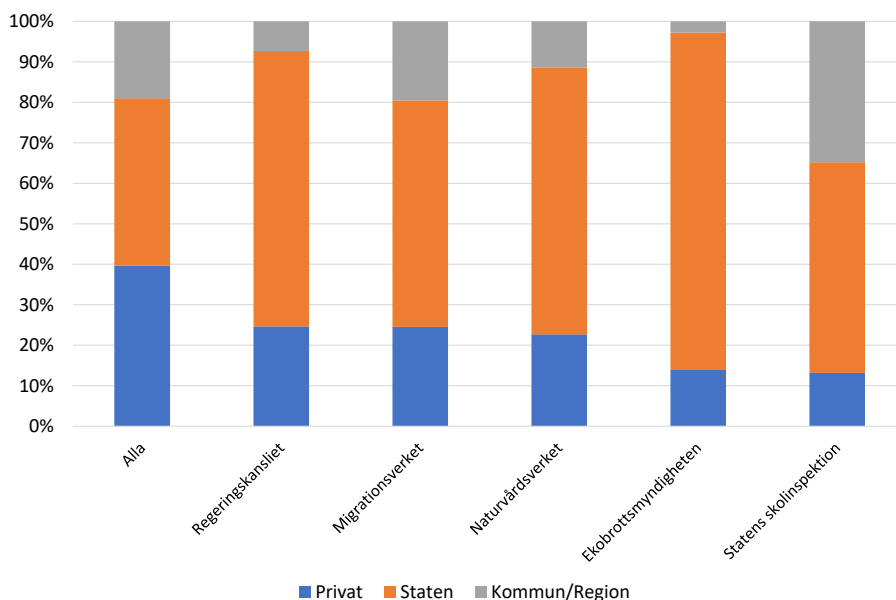
Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från Finansinspektionen, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Försvarsmakten och Luftfartsverket fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Figur 6.4 visar de fem myndigheter som procentuellt hade störst omfattning av övergångar till den privata sektorn, varav Finansinspektionen var den myndighet som hade den största andelen. 72 procent av arbetsgivarbytena från Finansinspektionen avsåg övergång till den privata sektorn. Motsvarande för Skogsstyrelsen var nästan 68 procent och 64 procent för Trafikverket. Därefter hade Försvarsmakten och Luftfartsverket störst andel övergångar till den privata sektorn, cirka 62 procent av arbetsgivarbytena.

Figur 6.5 Myndigheter med minst övergångar till privat sektor

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från Regeringskansliet, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Ekobrottsmyndigheten och Statens skolinspektion fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Figur 6.5 visar de fem myndigheter som procentuellt hade minst omfattning av övergångar till den privata sektorn. Statens skolinspektion och Ekobrottsmyndigheten var de myndigheter som hade minst andel övergångar till den privata sektorn, med 13 och nästan 14 procent av arbetsgivarbytena. Något fler övergångar till privat sektor hade Naturvårdsverket, Migrationsverket och Regeringskansliet där andelen arbetsgivarbyten som skedde till privat sektor var 23–25 procent.

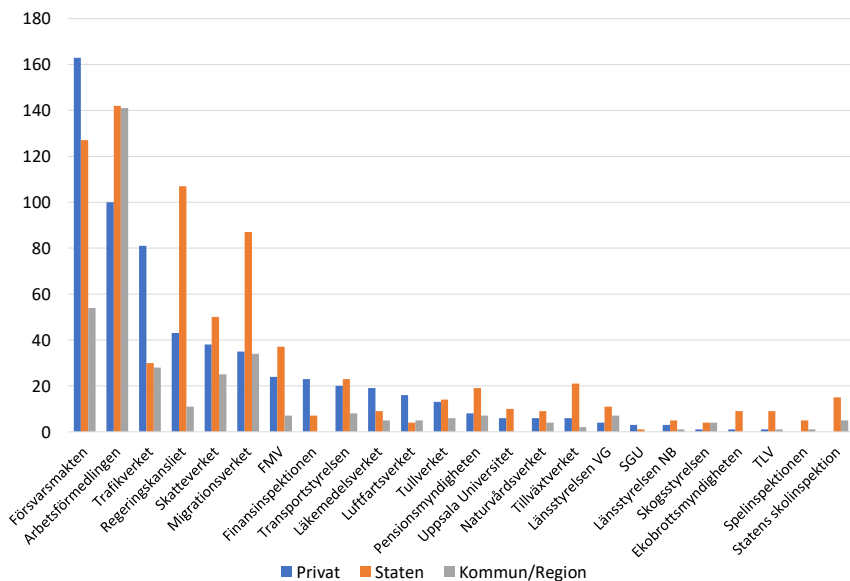
6.2.2 Arbetsgivarbyten – chefer

Risken för intressekonflikter vid en övergång till privat sektor är generellt högre för personer med ledande befattningar. Samtidigt visar uppgifterna i vår kartläggning att rörligheten till privat sektor tenderar vara lägre på chefsnivå. Totalt sett för alla statliga myndig-

heter i urvalsgruppen resulterade chefers arbetsgivarbyten i en övergång till privat sektor med en andel om 36 procent. Motsvarande för alla arbetstagare var nästan 40 procent. Eftersom cheferna är en betydligt mindre grupp än gruppen alla arbetstagare är även arbetsgivarbytena färre i antal. Det medför att ett arbetsgivarbyte kan få oproportionellt stort genomslag i procent. Vi har därför valt att i nedanstående diagram redovisa chefers arbetsgivarbyten i antal.

Figur 6.6 Chefers arbetsgivarbyten

Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från statliga myndigheter redovisade i antal och fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor

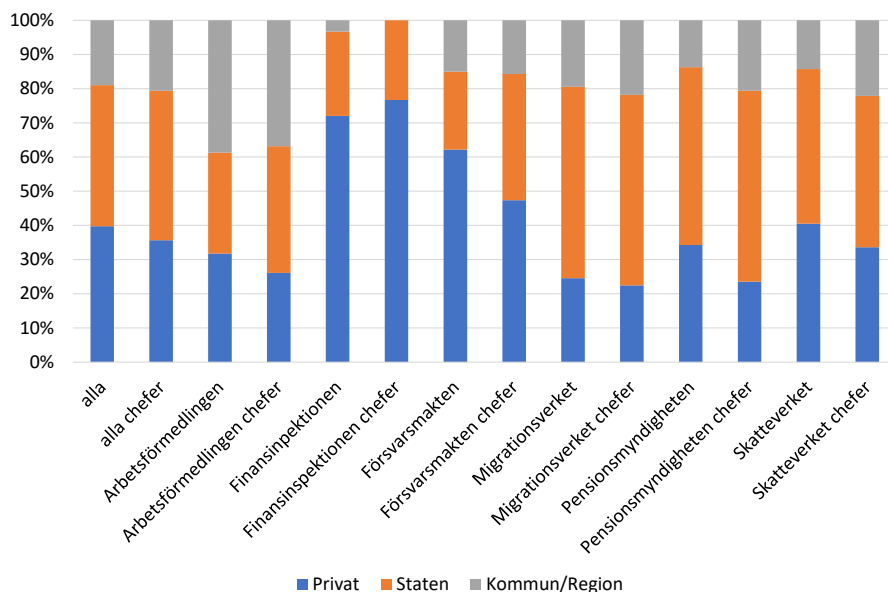


Försvarsmakten var den myndighet som hade flest chefer som slutade för arbetsbyte till privat sektor, vilket framgår av figur 6.6. Under perioden 2017–2021 slutade 344 chefer hos Försvarsmakten för ett arbetsgivarbyte, varav 163 avsåg en övergång till privat sektor. Övergångarna till privat sektor utgjorde därmed 47 procent av chefers arbetsgivarbyten. Det kan jämföras med Finansinspektionen där nästan 77 procent av chefers arbetsgivarbyten avsåg övergång till privat sektor. Denna procentsats avsåg dock endast 23 chefer av totalt 30. Av de myndigheter som ingår i kartläggningen var Arbetsförmedlingen den största arbetsgivaren och myndigheten hade också

flest chefer som gjorde ett arbetsgivarbyte under perioden, totalt 388. Här avsåg dock den övervägande delen övergångar inom den offentliga sektorn, fördelat lika mellan den statliga och kommunala sektorn. Endast 100 arbetsgivarbyten avsåg chefers övergång till privat sektor, vilket utgjorde knappt 26 procent. Att observera är att Statens skolinspektion och Spelinspektionen inte hade någon chef som slutade för att övergå till privat sektor. Det måste ställas i relation till att myndigheterna hade totalt 20 respektive 5 chefer som gjorde ett arbetsgivarbyte under perioden för kartläggningen. På samma sätt som för figuren 6.3 redovisar vi inte uppgifter i figuren 6.6 för år 2019 för FMV, då dessa uppgifter avviker så pass kraftigt från myndighetens uppgifter för övriga år att det skulle påverka kartläggningens resultat på ett oproportionellt sätt om de var med.

Figur 6.7 Jämförelse mellan alla arbetstagare och chefer

Arbetstagares respektive chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor

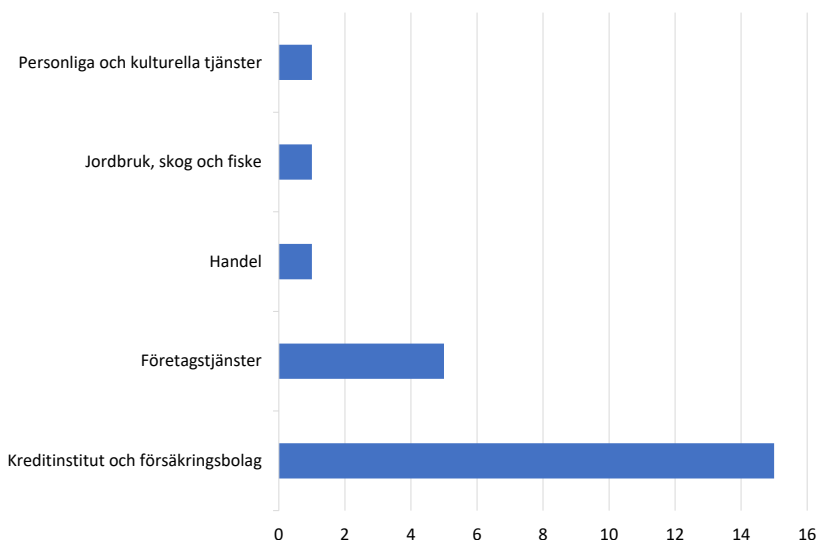


För de flesta myndigheter i vår urvalsgrupp var chefers rörlighet till privat sektor på en lägre nivå än vad den var för alla arbetstagare.

Skillnaden mellan alla arbetstagares och chefers rörlighet för några av myndigheterna framgår av figur 6.7. Finansinspektionen avviker med en högre andel chefer som gått över till privat sektor, 77 procent, jämfört med alla arbetstagare hos myndigheten, 72 procent.

Figur 6.8 Vilken bransch går Finansinspektionens chefer till?

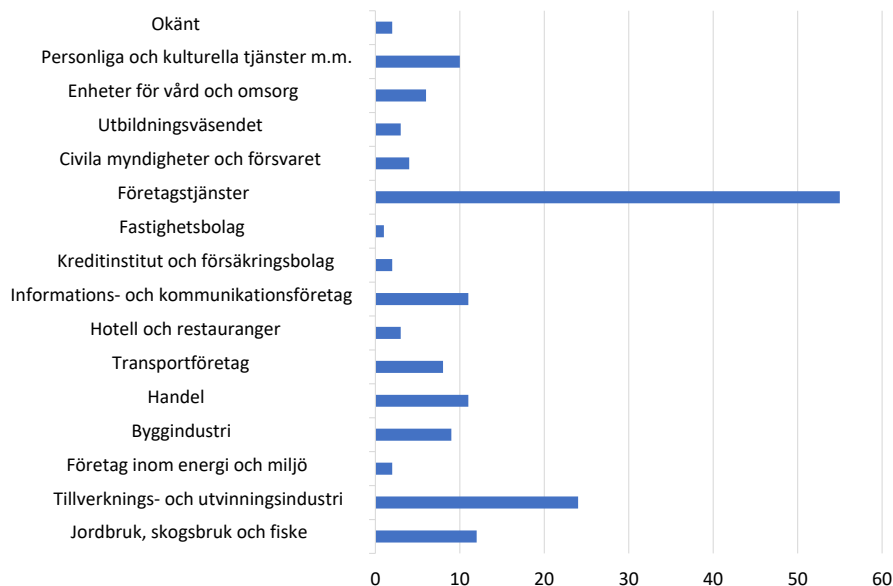
Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från Finansinspektionen till privat sektor redovisade i antal och fördelade till vilken bransch övergång skett



Av de 23 chefer hos Finansinspektionen som gått över till privat sektor har 15 gått till branschen för kreditinstitut och försäkringsbolag. Det är en bransch som har en nära koppling till Finansinspektionens verksamhetsområde. Även om chefers arbetsgivarbyten inte är så många under den period vi har tittat på anser vi att uppgifterna kan ligga till grund för antagandet att det nära sambandet mellan verksamheterna är skälet till att så många av cheferna valde att gå just till denna bransch.

Figur 6.9 Vilken bransch går Försvarsmaktens chefer till?

Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från Försvarsmakten till privat sektor redovisade i antal och fördelade till vilken bransch övergång skett

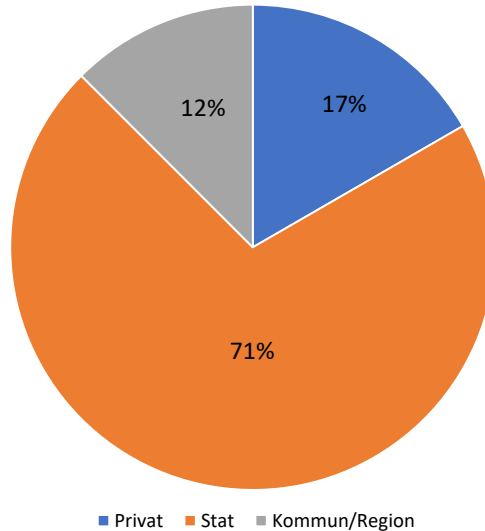


Till skillnad från vad vi funnit beträffande Finansinspektionen går det inte att se att chefer från de andra myndigheterna i urvalsgruppen tenderar att i hög utsträckning gå till en bransch som har nära koppling till myndighetens verksamhetsområde. Försvarsmakten får i detta avseende illustrera som exempel. Under den femårsperiod som kartläggningen avser avslutade 163 chefer sin anställning hos Försvarsmakten för att gå över till privat sektor. Av dessa chefer var det 55 som gick till branschen företagstjänster. Den branschen omfattar en vid krets av verksamheter som t.ex. säkerhets- och bevakningsverksamhet men även verksamheter som resebyrå och fastighetsservice. Till vilken verksamhet inom branschen respektive chef övergått har vi inte kännedom om. De inhämtade uppgifterna från SCB kan därför inte ligga till grund för slutsatsen att dessa chefer har gått över till verksamhet inom branschen företagstjänster på grund av beröringspunkter med försvarets verksamhetsområden. En bransch som torde ha en stark koppling till en del av Försvarsmaktens verksamhet är tillverknings- och utvinningsindustrin. 24 chefer gjorde

ett arbetsgivarbyte till denna bransch, vilket motsvarar knappt 15 procent av chefers arbetsgivarbyten till privat sektor.

Figur 6.10 Myndighetschefer arbetsgivarbyten

Statliga myndighetschefer arbetsgivarbyten under 2017–2021 fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



För perioden 2017–2021 finns underlag för vilken sektor 24 myndighetschefer har gått till i samband med ett arbetsgivarbyte.⁷ Av dessa arbetsgivarbyten avsåg endast 4 en övergång till privat sektor, vilket utgjorde 17 procent. Uppgifterna visar därmed en klar övervikt för övergång till offentlig sektor, varav den statliga utgjorde 71 procent och den kommunala 12 procent. Även om uppgifterna ska tolkas med försiktighet med anledning av den ringa omfattningen av övergångar bör uppgifterna kunna tas till intäkt för att myndighetschefer i stor

⁷ För att få fram uppgifter som enbart avser myndighetschefer var SCB:s sökverktyg inte tillräckliga. Vi beställde därför en lista från Statens tjänstepensionsverk (SPV) över myndighetschefer som avgått under perioden 2017–2021. Det resulterade i en lista med 50 personer. För att se vart dessa tidigare myndighetschefer tagit vägen gjorde SCB en slagning i sina register. Eftersom SCB:s register har november som mätmånad innebar dock denna metod att registret inte kunde se att ett arbetsgivarbyte skett för flertalet av dessa myndighetschefer. Det kan tilläggas att av de 50 myndighetschefer som var med på listan från SPV var avgången för 31 personer inrapporterad av arbetsgivaren till SPV som en "avgång med rätt till avgångsförmån". Rätten till avgångsförmån kan vara en ytterligare förklaring till det låga antalet arbetsgivarbyten i SCB:s register.

utsträckning stannar kvar i offentlig verksamhet när deras förordnande avslutas.

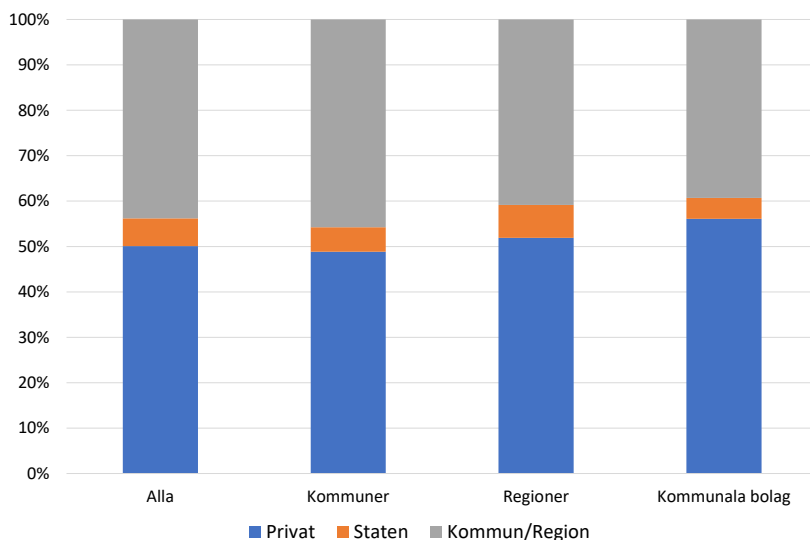
6.3 Vart tar arbetstagare i kommunal verksamhet vägen?

6.3.1 Arbetsgivarbyten – alla arbetstagare

De kommuner och regioner som ingår i kartläggningen hade tillsammans totalt 115 208 arbetsgivarbyten under perioden 2017–2021. Flest arbetsgivarbyten hade Stockholms kommun med 16 134. Därefter kom Region Stockholm med 14 795 och Region Västra Götaland med 13 129. Nio kommuner hade färre arbetsgivarbyten än 500, varav Arjeplog var den som hade minst med 141. Trots denna storlekskillnad ser vi inte några större skillnader vart arbetstagare tar vägen.

Figur 6.11 Rörligheten till privat sektor är på ungefär samma nivå från kommuner, regioner och kommunala bolag

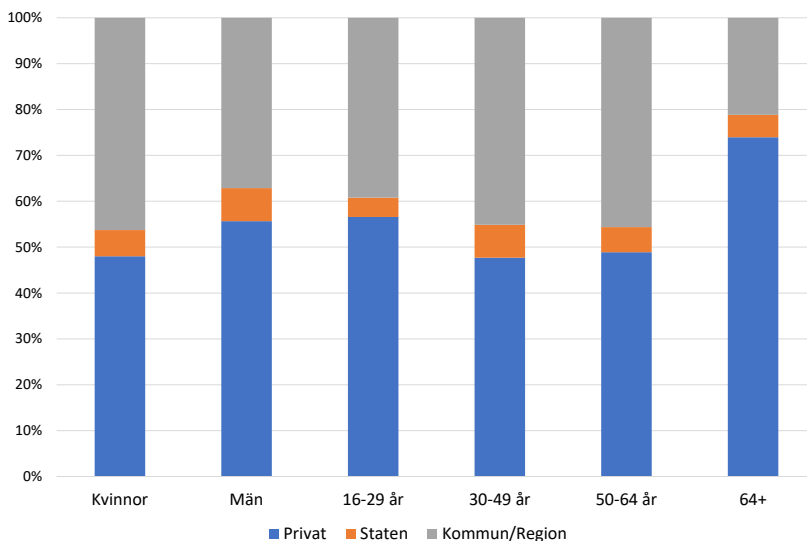
Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från kommuner, regioner och kommunala bolag i urvalsgruppen fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Vid en jämförelse mellan kommunerna, regionerna och de kommunala bolagen framkommer ett likartat mönster för i vilken utsträckning arbetsgivarbyten skett till privat, statlig eller kommunal sektor, se figur 6.11. Från kommunerna har 49 procent av övergångarna skett till privat sektor. Motsvarande andel för regionerna var 52 procent och för de kommunala bolagen 56 procent. Sammantaget har arbetsgivarbytena från de kommunala verksamheterna skett till privat sektor i lika hög utsträckning som till offentlig sektor.

Figur 6.12 Vart går kvinnor respektive män?

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från kommuner, regioner och kommunala bolag i urvalsgruppen fördelade utifrån kön och ålder

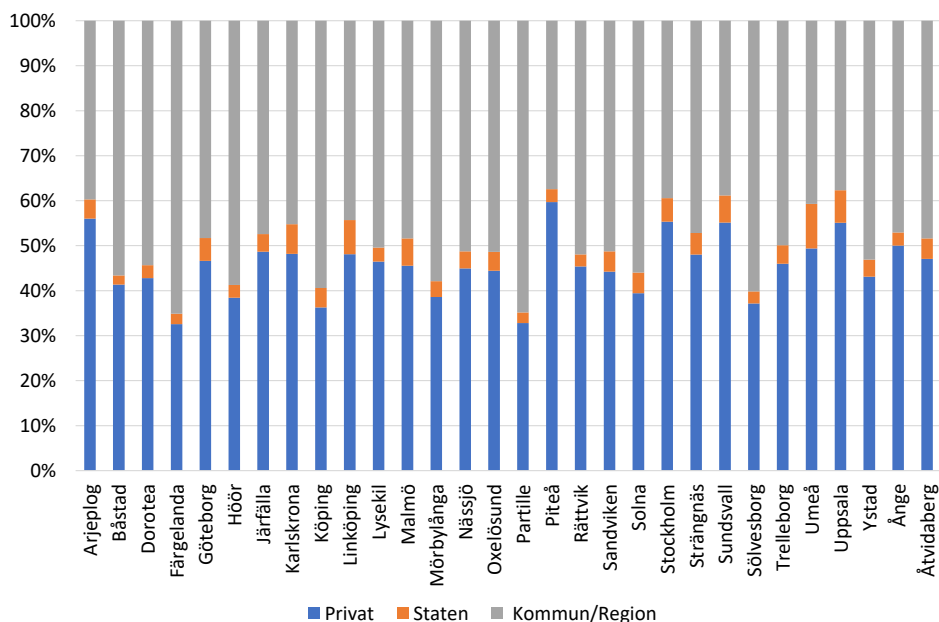


På samma sätt som för arbetsgivarbyten från staten ser vi att männen i högre utsträckning än kvinnorna gick till den privata sektorn. Det ska dock noteras att antalet arbetsgivarbyten för män som ingår i beräkningen är väsentligt färre än motsvarande för kvinnor. Antalet arbetsgivarbyten för kvinnorna är 83 665 medan antalet för männen uppgår till 31 543. Av samtliga män som gjorde ett arbetsgivarbyte gick cirka 56 procent till den privata sektorn. Cirka 7 procent gick till ett statligt arbete medan 37 procent stannade inom den kommunala sektorn. Av samtliga kvinnor som gjorde ett arbetsgivarbyte

gick cirka 48 procent till den privata sektorn. Cirka 6 procent gick till ett statligt arbete och 46 procent gick till ett arbete inom den kommunala sektorn. Det finns även skillnader utifrån ålder. Personerna i de yngsta och äldsta åldersgrupperna, dvs. personer mellan 16–29 år och personer äldre än 64 år, gick i högre utsträckning till den privata sektorn än personer i åldersgrupperna 30–49 år respektive 50–64 år. Antalet arbetsgivarbyten för de olika grupperna varierar dock stort. I beräkningen ingår i åldersgruppen 16–29 år 23 745 arbetsgivarbyten. I gruppen 30–49 år är motsvarande antal 61 366 och i gruppen 50–64 år 28 911. I den äldsta åldersgruppen ingår betydligt färre arbetsgivarbyten, nämligen 1 186.

Figur 6.13 Arbetsgivarbyten från kommuner

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från kommuner fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor

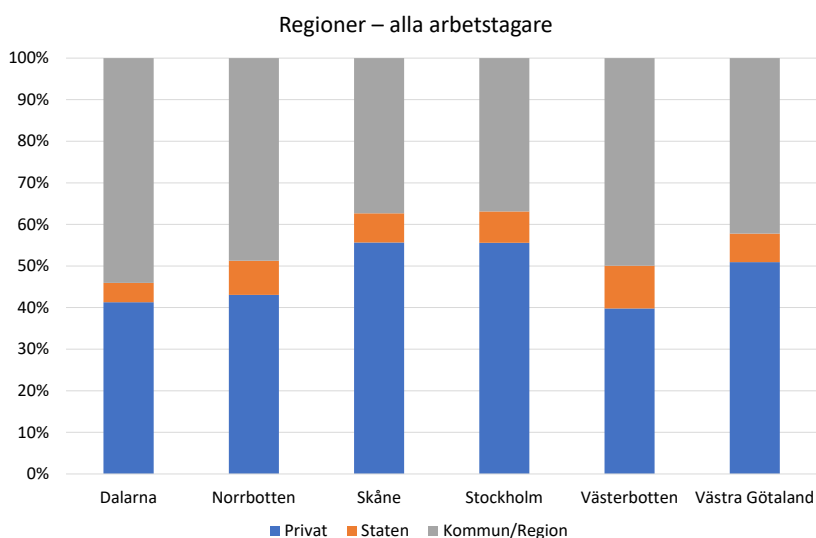


Kommunerna i kartläggningen representerar olika grupper av kommuner som t.ex. storstad, tätort och landsbygd. Trots att dessa kommuner har en varierande befolkningsstorlek och ser olika ut även på andra sätt är det inte någon större skillnad i vilken utsträckning

arbetsgivarbyten skett till privat sektor. Det framgår av figur 6.13 som redovisar kommunernas arbetsgivarbyten för alla arbetstagare till privat, statlig och kommunal sektor i procent. Stockholms kommun hade flest arbetsgivarbyten och 55 procent av dessa avsåg övergång till privat sektor. Det kan jämföras med den kommun som hade minst antal arbetsgivarbyten, Arjeplogs kommun, där motsvarande andel av övergångar till privat sektor var 56 procent. Piteå kommun hade högst andel arbetsgivarbyten till privat sektor med 60 procent medan sju kommuner hade en andel som understeg 40 procent.

Figur 6.14 Arbetsgivarbyten från regioner

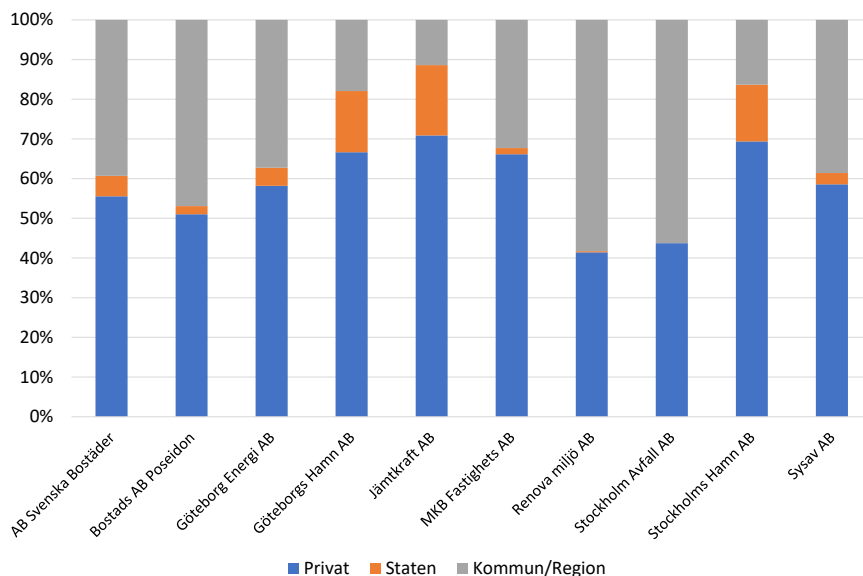
Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 regioner fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Antal arbetsgivarbyten för de regioner som ingår i kartläggningen var under perioden inom intervallet 2 374–14 795. De tre regioner som hade flest arbetsgivarbyten under perioden för kartläggningen var Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Dessa tre regioner hade något högre andel arbetsgivarbyten som avsåg övergång till privat sektor, mellan 51 och 56 procent, än regionerna Dalarna, Norrbotten och Västerbotten som hade en andel mellan 40 och 43 procent.

Figur 6.15 Arbetsgivarbyten från kommunala bolag – alla arbetstagare

Arbetstagares arbetsgivarbyten under 2017–2021 från kommunala bolag fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



De tio kommunala bolagen i kartläggningen hade sammanlagt 1 298 arbetsgivarbyten under perioden 2017–2021. Dessa arbetsgivarbyten är inte jämnt fördelade, t.ex. hade Stockholm Avfall AB endast 16 arbetsgivarbyten. Renova Miljö AB var det bolag som hade flest antal arbetsgivarbyten med 326 och av dessa avsåg 41 procent en övergång till privat sektor. Det är den lägsta andelen i denna urvalsgrupp. Jämtkraft AB hade störst andel arbetsgivarbyten till privat sektor med 71 procent av 79 arbetsgivarbyten.

6.3.2 Arbetsgivarbyten – chefer

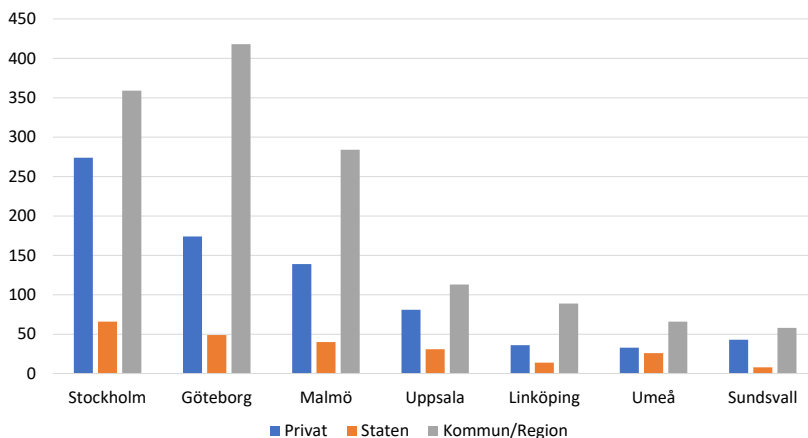
I likhet med chefers arbetsgivarbyten från statliga myndigheter var rörligheten från kommuner och regioner till privat sektor lägre på chefsnivå. Totalt sett för alla kommuner i kartläggningen resulterade chefers arbetsgivarbyten i en övergång till privat sektor med en andel om 31 procent. Motsvarande för alla arbetstagare i kommunerna var

49 procent. För regionerna visar uppgifterna i kartläggningen att 46 procent av chefernas arbetsgivarbyten avsåg övergång till privat sektor, att jämföra med 52 procent för alla arbetstagare i regionerna. När det gäller de kommunala bolagen var antalet arbetsgivarbyten för chefer så få att vi bedömer att uppgifterna inte är intressanta att redovisa.

Vi redovisar inte heller vilka branscher i den privata sektorn som kommunala chefers arbetsgivarbyten skett till. Det är mot bakgrund av att kommuner och regioner har många olika verksamhetsområden och vi inte kan se från vilket verksamhetsområde en chef har gått. Vi kan därför inte heller se om det finns en koppling till den bransch som övergången skett till. Vi bedömer därför att dessa uppgifter inte ger något av betydelse för kartläggningen.

Figur 6.16 Kommuner med flest arbetsgivarbyten för chefer

Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från de sju kommuner med flest arbetsgivarbyten redovisade i antal och fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor

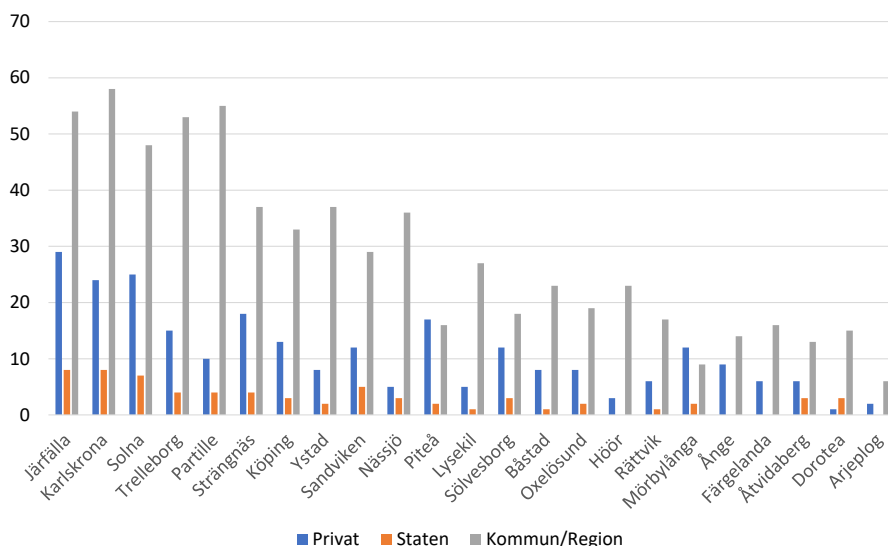


Storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö hade flest antal chefer som slutade under kartläggningens period för ett arbetsgivarbyte. I Stockholm avsåg 39 procent av 699 arbetsgivarbyten för chefer en övergång till privat sektor medan motsvarande andel i Göteborg var 27 procent av 641 och i Malmö 30 procent av 463. Övriga kommuner med flest arbetsgivarbyten för chefer i fallande ordning var Uppsala, Linköping, Umeå och Sundsvall. I dessa kom-

muner avsåg 26–39 procent av arbetsgivarbytena en övergång till privat sektor, dvs. ungefär samma intervall som i storstadskommunerna. Framför allt hade Stockholm och Sundsvall ett likt mönster för vart chefer tar vägen vid ett arbetsgivarbyte.

Figur 6.17 Chefers arbetsgivarbyten från övriga kommuner

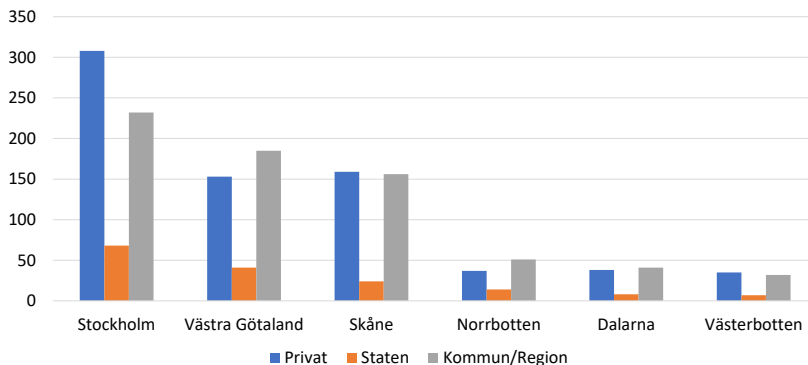
Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från övriga kommuner redovisade i antal och fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Chefers rörlighet från övriga kommuner redovisas i figur 6.17 i fallande ordning utifrån antal arbetsgivarbyten. För vissa av dessa kommuner var antalet arbetsgivarbyten så få att det medför att en chefs övergång får oproportionerligt stort genomslag i procent. I Arjeplog var det t.ex. två chefer som gick till privat sektor vilket utgjorde 25 procent av chefernas arbetsgivarbyten hos kommunen. Det kan jämföras med Dorotea där en (1) chefs övergång till privat sektor utgjorde 5 procent. Den kommun som hade högst andel chefer som gick till privat sektor var Mörbylånga med 52 procent av 23 arbetsgivarbyten. För Järfälla, Karlskrona och Solna, som var de tre kommuner som hade flest antal arbetsgivarbyten i denna bild, avsåg chefernas övergångar till privat sektor mellan 27 och 31 procent.

Figur 6.18 Chefers arbetsgivarbyten från regioner

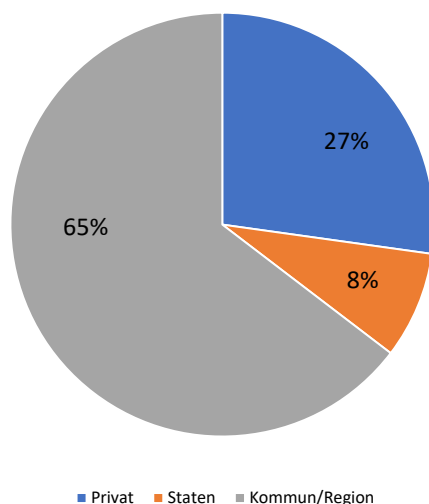
Chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 från regionerna redovisade i antal och fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



Vid en jämförelse mellan regionerna i urvalsgruppen kan konstateras att chefers rörlighet till privat sektor var relativt jämn. I störst utsträckning gick chefer i Stockholm över till privat sektor, där andelen var 51 procent av 608 arbetsgivarbyten. Norrbotten var den region där andelen var minst, 36 procent av 102 arbetsgivarbyten.

Figur 6.19 Högsta chefers arbetsgivarbyten från kommuner och regioner

Högsta chefers arbetsgivarbyten under 2017–2021 sammantaget från kommuner och regioner fördelade efter övergång till privat, statlig och kommunal sektor



För att få fram uppgifter för de chefer som har de högsta befattningarna hos de kommuner och regioner som ingår i urvalet har vi valt att använda oss av SCB:s yrkeskod SSYK 1112. I den yrkesklassificeringen ingår bl.a. kommun- och regiondirektörer samt andra chefer som organiserar, leder och svarar för att politiska beslut verkställs. Sammantaget för dessa chefer i kommunerna och regionerna avsåg 27 procent av 735 arbetsgivarbyten en övergång till privat sektor. Det kan jämföras med alla chefers rörlighet till privat sektor som var 31 procent från kommunerna och 46 procent från regionerna. Chefer med de högsta befattningarna gick alltså över till privat sektor i lägre utsträckning jämfört med gruppen alla chefer i kommunerna och regionerna.

7 En utvärdering av restriktionslagen

7.1 Inledning

Restriktionslagen innehåller bestämmelser om att den som avslutar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare kan meddelas restriktioner vid övergång till verksamhet utanför den statliga sektorn. Sådana restriktioner kan meddelas antingen i form av karens eller ämnesrestriktion. En särskild nämnd, Karensnämnden, prövar frågan om restriktioner. För att en prövning ska kunna ske har statsrådet eller statssekreteraren en skyldighet att anmäla uppdrag eller anställningar till nämnden som han eller hon avser övergå till. Även etablering av näringsverksamhet ska anmälas. Anmälningsskyldigheten gäller verksamhet som avses påbörjas inom tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. Restriktioner kan meddelas som längst under samma tid. Restriktionslagen innehåller inte några sanktioner för det fallet anmälningsskyldigheten inte fullföljs eller nämndens beslut om restriktioner inte efterlevs. En närmare beskrivning av restriktionslagen finns i kapitel 4.

Enligt utredningsdirektiven ska vi utvärdera om syftena med införandet av lagen har uppnåtts. Vi ska även ta ställning till om personkretsen som träffas av regleringen bör utvidgas, om restriktionstidens längd är ändamålsenlig och om det bör införas en sanktionsmöjlighet. De överväganden vi gjort i dessa delar redovisas i detta kapitel. I kapitlet redovisas även överväganden om huruvida anmälningsskyldigheten bör omfatta färre typer av uppdrag och anställningar, och om rätten till ersättning enligt restriktionslagen.

7.2 Har lagens syften uppnåtts?

7.2.1 Lagens syften

Statsråd och statssekreterare får tillgång till en mängd information och kunskap i sina befattningar. Endast en liten del kan dock anses vara känslig. Syftet med restriktionslagen är att försöka hindra att just sådan känslig information och kunskap senare används på ett sätt som kan ge upphov till risker för intressekonflikter. För att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas räcker att det finns en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för att en otillbörlig fördel för någon enskild kan uppstå eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas. Det behöver således inte faktiskt ha uppstått någon skada eller otillbörlig fördel. Huruvida det finns en risk för skada av det aktuella slaget avgörs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.¹ Det är därför av vikt att den enskilde fullgör den anmälningsskyldighet som lagen föreskriver. Om Karensnämnden finner skäl att meddela restriktioner i det enskilda fallet förutsätts att beslutet efterlevs.

7.2.2 En genomgång av Karensnämndens ärenden

Vår bedömning: De syften som ligger bakom införandet av restriktionslagen får anses ha uppnåtts.

Utfallet av nämndens prövningar

Under den tid lagen har varit i kraft har Karensnämnden prövat 59 ärenden.² Restriktioner har meddelats i 10 av dem. I 9 ärenden har beslutats om ämnesrestriktion och i 1 ärende har beslutats om karens. Vid sin bedömning har nämnden tittat på kopplingen mellan de sakfrågor som legat inom statsrådets eller statssekreterarens ansvarsområde och innehållet i den nya verksamheten. I dessa 10 ärenden har nämnden bedömt att det utan restriktioner funnits risk att information och kunskap, som tillgodogjorts i rollen som statsråd eller statssekreterare, kunnat komma att utnyttjas på ett sätt som

¹ Prop. 2017/18:162, *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 23.

² Det avser perioden juli 2018 till och med april 2023.

kan skada allmänhetens förtroende. Det har handlat om information som inte varit tillgänglig för en bredare krets. I 6 fall har det varit fråga om övergång till ett uppdrag eller en anställning inom privat verksamhet och i 4 fall etablering av näringsverksamhet.

Av anmälda ärenden har alltså cirka 17 procent lett till beslut om restriktioner. Hur många ärenden som lett till restriktioner i förhållande till antalet anmälda ärenden är enligt vår mening inte ett mått på om lagens syften har uppnåtts. Utfallet talar i stället för att det är i få situationer som den information som erhållits kan anses vara känslig. Inte heller antalet ärenden som anmäls behöver vara ett mått på om syftena med lagen har uppfyllts. Det är sannolikt att ett antal personer, med hänsyn till lagens bestämmelser, har avstått från att söka tjänster de annars skulle ha sökt, eller avvaktat med att söka dessa, och att lagen redan genom sin existens har haft en självreglerande effekt. Vid vårt möte med Karensnämnden framkom att det även är nämndens uppfattning utifrån dess erfarenheter i kontakter med personer som omfattats av restriktionslagen.

Anmälningsskyldigheten och meddelade restriktioner

En förutsättning för att lagens syften ska kunna uppnås är att de uppdrag och anställningar som omfattas av anmälningsskyldigheten också anmäls av den enskilde till Karensnämnden för prövning. Vi har därför tittat på frågan i vilken utsträckning anmälningsskyldigheten fullgjorts.

Anmälningsskyldigheten till Karensnämnden gäller under ett år från det att statsrådet eller statssekreteraren lämnat sin befattning. Det saknar betydelse om avgången från befattningen sker på eget initiativ eller om det sker på grund av andra omständigheter. Anmälningsskyldigheten omfattar inte övergång till statlig verksamhet, till uppdrag som förtroendevald enligt kommunallagen eller till partipolitiska uppdrag. Med det senare avses förtroendevalds uppdrag för politiska partier.³ I övrigt ska alla anställningar och uppdrag anmälas.

Restriktionslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas enligt övergångsbestämmelserna första gången på den som innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare när lagen trädde i kraft. Lagen omfattar alltså den som avslutat sitt

³ Prop. 2017/18:162 s. 45.

uppdrag eller sin anställning den 1 juli 2018 eller senare. Under perioden juli 2018 till maj 2022 avgick, till följd av personliga skäl eller regeringsombildningar, sammanlagt 20 statsråd och 40 statssekreterare. År 2022 var ett valår och i oktober 2022 skedde ett regeringsskifte som fick till följd att samtliga då verksamma statsråd och statssekreterare avgick. Den period under vilken dessa kan meddelas restriktioner – och även perioden som de har anmälningsskyldighet – sträcker sig alltså fram till oktober 2023. Vår utredning ska redovisas senast den 31 augusti 2023. Vi har därför, för att utvärdera om anmälningsskyldigheten fullgjorts, valt att endast titta på den grupp för vilken anmälningstiden löpt ut under utredningstiden. Det har medfört att vi har tittat på uppdrag och anställningar som avslutats före den 1 maj 2022. Avseende denna grupp, dvs. ovan nämnda 60 personer, har Karensnämnden prövat 23 ärenden.⁴ Dessa ärenden har anmälts av 19 olika personer.⁵ Vid vårt möte med Karensnämnden framkom att eftersom det inte ingår i nämndens uppgifter att utföra kontroller av anmälningsskyldigheten, har nämnden inte någon uppfattning om i vilken utsträckning anmälningsskyldigheten fullgjorts. Genom den medierapportering som skett har dock allmänhetens medvetenhet om restriktionslagen ökat, vilket i sig enligt nämnden kan ha fungerat som en kontrollfunktion.

Utifrån nämndens beslut kan vi alltså konstatera att 19 av 60 personer har anmält sin avsikt att övergå till uppdrag eller anställningar utanför staten eller att etablera näringsverksamhet. Av dessa 19 personer utgör 7 statsråd. Av 20 avgångna statsråd har alltså 7 personer anmält övergångar till verksamhet utanför staten. Statsråden är under sitt uppdrag men även efter att uppdraget avslutats under massmedial bevakning. Uppgifter om vart ett statsråd i samband med uppdragets avslutande tar vägen är därför ofta tillgängliga på internet och tämligen lättkontrollerade. Den förklaring vi kan se vad gäller differensen mellan antalet avgångna statsråd och antalet statsråd som gjort en anmälan till Karensnämnden är att dessa övergått till sådan verksamhet som är undantagen anmälningsskyldigheten. Det har alltså i denna del inte framkommit några uppgifter som tyder på att det finns några uppenbara brister i fullgörandet av anmälningsskyldigheten.

⁴ Det senaste ärendet hos Karensnämnden som avser statsråd eller statssekreterare som avgått före regeringsskiftet 2022 är beslutat den 22 september 2022.

⁵ Fyra personer har anmält ärenden vid två olika tillfällen, vilket medför att 19 personer har totalt anmält 23 ärenden.

Av de 40 statssekreterare som avgick under perioden anmälde 12 personer sin avsikt att påbörja verksamhet utanför staten. Det innebär att 28 personer inte gjort någon anmälan under perioden. För dessa 28 personer har vi begärt uppgifter från Skatteverket för att kunna se om någon av dem under aktuell period haft inkomster från verksamhet som fallit inom anmälningsskyldigheten. Efter en sekretessprövning har Skatteverket dock kommit fram till att sådana uppgifter inte kan lämnas till utredningen. För att få någon form av uppfattning om varför 28 personer inte gjort någon anmälan har vi valt att titta på hur många av personerna som övergått till verksamhet inom staten, för vilken alltså inte finns en anmälningsskyldighet. I det syftet har vi begärt uppgifter från Statens tjänstepensionsverk (SPV) som har uppgifter om statliga anställningar och statlig tjänstepension.⁶ Av uppgifterna framgår att 17 personer, efter det att anställningen som statssekreterare upphört, inom anmälningsskyldighetsperioden gått till en annan statlig anställning eller har ansökt om tjänstepension. Vidare kan vi konstatera att 3 personer har återgått till uppdrag som riksdagsledamot eller gått till partipolitiskt uppdrag. Det innebär att av de 28 personer som inte gjort någon anmälan så är det endast 8 personer som vi inte kunnat få fram uppgifter om huruvida de inom anmälningsskyldighetsperioden övergått till en verksamhet som inte innebär anmälningsskyldighet. Uppgifter från Regeringskansliet visar att samtliga dessa 8 personer uppburit avgångsvederlag efter anställningens upphörande. Av de 8 personerna har 4 anmält samordningsbara förvärvsinkomster.⁷ Varifrån förvärvsinkomsterna härrör är okänt då dessa enligt uppgift inte specificeras vid inkomstanmälan. Att en person uppbur samordningsbara inkomster, utan att samtidigt ha en statlig anställning, kan – men behöver inte – betyda att inkomsterna härrör från anställning eller uppdrag inom privat eller kommunal verksamhet. Inkomsterna skulle kunna härröra från statliga uppdrag, vilket SPV inte har uppgifter om.

Utan att få tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverket är det svårt att med säkerhet bedöma i vilken grad anmälningsskyldigheten fullgjorts.⁸ Vi kan därför varken utesluta att de som har gjort en

⁶ Statliga arbetsgivare rapporterar månatligen anställningsuppgifter till SPV.

⁷ Avgångsvederlag, som statssekreterare kan ha rätt till enligt statssekreteraröverenskommelsen, ska bl.a. samordnas (minskas) med pensionsgrundande inkomster. Regeringskansliets, som betalar ut avgångsvederlaget, sköter samordningen.

⁸ Inte heller med uppgifter från Skatteverket går det att fullt ut avgöra i vilken omfattning anmälningsskyldigheten fullgjorts, eftersom anmälningsskyldigheten inte endast gäller ersättningsberättigade uppdrag.

anmälan borde ha anmält fler ärenden eller att de som inte anmält något ärende borde ha gjort det. Vi kan endast utifrån de uppgifter vi har kunnat inhämta konstatera att flertalet av dem som inte anmält någon ny anställning eller nytt uppdrag inom anmälningsskyldighetsperioden har fått fortsatt sysselsättning inom staten, vilket inte medför någon anmälningsskyldighet. Det i sig tyder på att det finns rimliga förklaringar i flertalet fall till varför någon anmälan inte skett. Anmälningsskyldigheten tycks alltså – till den del vi har kunnat kontrollera den – överlag ha fullgjorts.

Även möjligheten till kontroll av efterlevnaden av de beslut om restriktioner som fattas är begränsad. Nämnden har fattat beslut om restriktioner i tio ärenden. I ett (1) ärende har nämnden meddelat restriktion i form av karens. Den meddelade karensen innebar ett förbud mot att påbörja det anmälda uppdraget och att ha kontakter av annat än praktisk natur med det bolag som uppdraget avsåg. Förbudet gällde under tolv månader efter den dag då berörd person lämnat sitt uppdrag som statsråd. Av information på webbsidan för det aktuella bolaget framgår att uppdraget tillträtts efter nämnda tidpunkt. Beslutet får därmed antas ha efterlevts. Vad gäller besluten i form av ämnesrestriktion är dessa svårare att följa upp. Meddelade ämnesrestriktioner har i samtliga fall inneburit ett förbud mot att i det anmälda uppdraget, anställningen eller verksamheten utnyttja och/eller förmedla information om sådana enskilda ärenden, processer och sakfrågor som vederbörande tillgodogjort sig i det tidigare uppdraget eller anställningen och som inte var tillgänglig för en bredare krets. Huruvida besluten till fullo har efterföljts har vi inte möjlighet att kontrollera.

Trots de begränsade möjligheterna till kontroll kan vi sammanfattningsvis konstatera att lagen tycks ha haft en viss självreglerande verkan och att anmälningsskyldigheten synes överlag ha fullföljts. Karensnämnden har fattat beslut om restriktioner i ett antal ärenden, vilket har hindrat att känslig information och kunskap kunnat användas på ett sätt som inneburit sådana risker som anges i lagen. Lagen kan därmed anses ha tjänat sina syften.

7.3 Personkretsen bör utökas med myndighetschefer

7.3.1 Inledning

Efter en granskning har Greco i en rapport, som publicerades 2019, rekommenderat Sverige att överväga vilka personer som ska träffas av restriktioner.⁹ Sverige har även under 2022 – inom ramen för en av UNODC administrerad utvärdering av Sveriges genomförande av FN:s korruptionskonvention (UNCAC)¹⁰ – fått rekommendationen att överväga om personkretsen bör utökas.

Av våra utredningsdirektiv framgår att vi ska ta ställning till om personkretsen som träffas av restriktionslagen bör utvidgas. En reglering om restriktioner för arbetstagare inom staten bör enligt direktiven begränsas till arbetstagare hos förvaltningsmyndigheter under regeringen. I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden om regleringen bör utökas med en personkrets som i andra sammanhang¹¹ har föreslagits omfattas av restriktioner, nämligen arbetstagare med chefsanställning vid myndigheter inom staten. Övervägandena omfattar dock inte Justitiekanslern och riksåklagaren, vilka är chefer för förvaltningsmyndigheter men har en s.k. fullmaktsanställning.¹² Det är en anställningsform som enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning är föreskrivet för ordinarie domare. Utöver ordinarie domare bestämmer regeringen vilka arbetstagare som ska anställas med fullmakt (3 §). Att Justitiekanslern och riksåklagaren, vars arbetsuppgifter är av rättsvårdande karaktär, anställs med fullmakt motiveras av intresset av att rättskipningen står självständig.¹³ Domstolarna är myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. Det ingår inte i vårt uppdrag att överväga övergångsrestriktioner för arbetstagare vid domstolarna. Mot denna bakgrund har vi vid våra överväganden undantagit myndighetschefer som är anställda med fullmakt.

⁹ Greco Eval 5 Rep (2018) 4, Strasbourg, se s. 18 f.

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) är ett organ inom FN. Se rapport CAC/COSP/IRG/2022/CRP.7.

¹¹ Se Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi, ESO (2012), *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1), s. 110, och Transparency International Sverige (2012), positionspapper om *Politikers och offentligt anställdas övergång till näringslivet och intresseorganisationer*.

¹² Se 20 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern resp. 21 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten och 7 kap. 3 § rättegångsbalken.

¹³ Se t.ex. prop. 1975/76:105, *Förslag till arbetsrättsreform m.m.*, Bilaga 2 s. 210 och SOU 1992:60, *Enklare regler för statsanställda*, s. 256 f.

Våra överväganden om huruvida även andra personkategorier bör omfattas av regler om övergångsrestriktioner framgår av kapitel 8 (som avser statlig verksamhet) och kapitel 9 (som avser kommunal verksamhet).

7.3.2 Olika ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter

Enligt det allmänna myndighetsregistret som förs av Statistiska centralbyrån (SCB) uppgår antalet förvaltningsmyndigheter under regeringen, inklusive affärsverken,¹⁴ för närvarande till 250 myndigheter.¹⁵ Dessa myndigheter har olika ledningsform, vilket har betydelse för om myndigheten har en myndighetschef eller inte. I myndighetsförordningen (2007:515), vilken gäller om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning, finns tre olika ledningsformer för förvaltningsmyndigheter under regeringen.¹⁶ En myndighet kan enligt förordningen ledas av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). De flesta förvaltningsmyndigheter är enrådighetsmyndigheter. Exempel på enrådighetsmyndigheter är Försvarsmakten, Tullverket och Bolagsverket. Antalet enrådighetsmyndigheter är 131. Antalet styrelsemyndigheter, exklusive universitet och högskolor, uppgår till 40. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Finansinspektionen är exempel på styrelsemyndigheter. Även nämndmyndigheterna, som ofta utgör mindre myndigheter, uppgår till ett 40-tal.¹⁷ Till skillnad från enrådighets- och styrelsemyndigheter saknar nämndmyndigheterna en myndighetschef.

Myndighetscheferna kan ha olika titlar, varav den vanligaste titeln är generaldirektör. Myndighetschefen kan även benämnas exempelvis rektor eller landshövding. Vissa myndighetschefer har unika

¹⁴ Affärsverken är Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Samtliga leds av en styrelse och har en generaldirektör. Se förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, förordningen (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket och förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

¹⁵ Se <https://myndighetsregistret.scb.se/>, senast besökt 2023-05-23. I registret redovisas även Myndigheter under riksdagen (5 st), Sveriges domstolar samt Domstolsverket (84 st), svenska utlandsmyndigheter (108 st) och AP-fonder (6 st).

¹⁶ Myndighetsförordningen gäller enligt 1 § för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen gäller den bestämmelsen. Exempelvis regleras de statliga universitetet och högskolornas organisation i högskolelagen (1992:1434) och till den anslutna förordningar.

¹⁷ Uppgivna siffror framgår av budgetpropositionen för 2023, se prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, Bilaga s. 4 f.

titlar som exempelvis rikspolischef eller barnombudsman. År 2022 fanns 108 generaldirektörer, 21 landshövdingar, 31 rektorer, 9 överintendenter och 31 inom kategorin övriga titlar.¹⁸

7.3.3 Myndighetschefens roll

I enrådighetsmyndigheter är det myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Ansvaret innebär enligt 3 § myndighetsförordningen att myndighetschefen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Myndighetschefen ska även se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. När myndigheten leds av en myndighetschef ankommer de uppgifter som följer av 4 § myndighetsförordningen på denne. Det betyder att myndighetschefen beslutar om en arbetsordning med de föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, om delegeringen av beslutanderätten inom myndigheten och formerna i övrigt för verksamheten. Myndighetschefen har även att besluta om verksamhetsplan för myndigheten, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll av myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt och besluta om vissa ärenden av principiell karaktär eller större betydelse. Andra ärenden får delegeras till den som myndighetschefen bestämmer. Om regeringen har bestämt att det ska finnas ett insynsråd vid myndigheten ska rådet utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Myndighetschefen är ordförande i insynsrådet och ska hålla rådet informerat om verksamheten. Myndighetschefen har, utöver den s.k. årliga myndighetsdialogen, löpande kontakter med departementsledningen vid tillhörande departement.

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som kollektivt ansvarar inför regeringen för verksamheten, och har de uppgifter som framgår av 3 och 4 §§ myndighetsförordningen, medan myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten. Myndighetschefen ska enligt 13 § myndighetsförordningen hålla styrelsen informerad om arbetet, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut. Myndighetschefen ska under styrelsen svara för myndighetens arbetsgivarpolitik och företräda myndigheten

¹⁸ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, Bilaga s. 12.

som arbetsgivare. Ansvars- och uppgiftsfördelning i övrigt mellan styrelse och myndighetschef regleras normalt i myndigheternas instruktion eller arbetsordning.

Universitet och högskolor är särskilda former av styrelsemyndigheter. Vid universitet och högskolor utses myndighetschefen (rektor) av regeringen efter förslag från styrelsen. Uppgifter som ankommer på styrelsen respektive rektorn regleras bl.a. i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Även vid styrelsemyndigheter är det vanligt att den löpande kontakten med departementet sker genom myndighetschefen.¹⁹

Uppdraget och ansvaret som myndighetschef kan variera stort utifrån myndighetens verksamhet, antalet anställda och dess budgetmässiga förutsättningar. Av regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken beträffande chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen²⁰ framgår att myndighetschefen ska ha förmågan att leda verksamheten i enlighet med regeringens intentioner, förmågan att företräda verksamheten i olika externa sammanhang och förmågan att driva arbetsgivarfrågor på myndigheten och att tillsammans med övriga myndighetschefer utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken.

7.3.4 Myndighetschefers anställningsvillkor

Det är regeringen som anställer myndighetschefen och som alltså är dennes arbetsgivare.²¹ Vid Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter är det dock styrelsen som anställer myndighetschefen.²² Myndighetschefer anställs regelmässigt för en bestämd tid och har alltså en tidsbegränsad anställning. Bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) om att en anställning som utgångspunkt ska vara en tillsvidareanställning, med vissa angivna undantag, är inte tillämpliga på myndighetschefer eftersom dessa innehar en verksledande eller därmed jämförlig ställning (1 §). Regeringen bestämmer själv vilken anställningsform den vill tillämpa vid anställningen av en sådan arbetstagare. Av anställningsförordningen (1994:373) följer att en anställning får begränsas

¹⁹ Statskontorets rapport *Myndighetsstyrelser i praktiken* (2018), s. 41.

²⁰ Regeringens skrivelse *Utnämningsspolitiken* (skr. 2009/10:43), s. 27 f.

²¹ Se 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

²² Se 13 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket och 2 § förordningen (2021:1198) med instruktion för Institutet för mänskliga rättigheter.

till att gälla för en bestämd tid om arbetstagaren får en verksledande eller därmed jämförlig ställning (9 § 1). Den bestämda anställningstiden innebär att myndighetschefen inte kan sägas upp eller själv säga upp anställningen innan anställningstiden har löpt ut. Det finns emellertid inga lagliga hinder mot att anställningen upphör i förtid om parterna är överens. Regeringen har också valt att entlediga de myndighetschefer som själva har önskat att avsluta sin anställning i förtid.²³ För en myndighetschef som är anställd för en begränsad tid gäller bestämmelser i anställningsskyddslagen om avskedande. Det framgår av 32 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Det är Statens ansvarsnämnd som fattar beslut om att avskeda en myndighetschef (34 §).

Anställningstiden för myndighetschefer är normalt sex år med förlängning som längst i tre år.²⁴ För vissa myndighetschefer bestäms anställningstiden dock av författning. Rektorer ska enligt högskoleförordningen anställas för en tid om sex år (2 kap. 8 §). Samma tidslängd gäller för myndighetschefen för Institutet för mänskliga rättigheter enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (6 §). Anställningstiden för myndighetschefen för Integritetsskyddsmyndigheten ska vara minst fyra år.²⁵

Myndighetschefer som är anställda för bestämd tid kan som nämnts ovan inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa kan de dock få lämna chefskapet i förtid genom att förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt (33 § andra stycket LOA). Chefen för Arbetsgivarverket och chefen för Institutet för mänskliga rättigheter kan dock skiljas från sin anställning med omedelbar verkan om det är nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa (33 § första stycket LOA.)

Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för myndighetschefer finns vidare i avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (frikretsavtalet). Enligt 1 § i frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av, eller avsteg från, gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att följa bestämmel-

²³ SOU 2022:8, *Rätt och rimligt för statligt anställda*, s. 132 f.

²⁴ Se regeringens skrivelser *Utnämningsspolitiken* (skr. 2009/10:43), s. 8 och *Regeringens förvaltningspolitik* (skr. 2013/14:155), s. 54.

²⁵ Det framgår av 5 § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

serna i ett antal paragrafer i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Sådana avsteg finns i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Myndighetschefer med tidsbegränsad anställning har enligt förordningen rätt till avgångsförmåner i form av avgångsvederlag eller inkomstgaranti. Inkomstgaranti kan under vissa förutsättningar betalas till den som vid anställningstidens utgång har uppnått 61 år (4 §). Den betalas som längst ut till 65 år, dvs. i fyra år (6 §). Den som inte har rätt till inkomstgaranti kan få rätt till avgångsvederlag i längst två år (23 §).²⁶

7.3.5 Myndighetschefer bör omfattas av reglerna om restriktioner

Vårt förslag: Personkretsen som omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner ska utökas med arbetstagare som har en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid.

Myndighetschefen leder myndighetens löpande verksamhet. Denne behöver inte nödvändigtvis själv vara den främsta experten inom myndighetens verksamhetsområde men torde ha ingående insyn i myndighetens sakfrågor och få tillgång till känslig information. Myndighetschefen företräder även verksamheten i olika externa sammanhang. Den kunskap som förvärvas i rollen som myndighetschef handlar därför inte bara om insikt i ett antal sakfrågor, utan också om hur man manövrerar i myndighetsvärlden. Myndighetschefen får kunskap om det politiska systemet och ett betydande kontaktnät. Myndighetschefens agerande har en stor betydelse för förtroendet för staten. De unika arbetsuppgifter som är förknippade med ett uppdrag som myndighetschef motiverar enligt vår mening att befattningen som myndighetschef omfattas av reglerna om övergångsrestriktioner.

För att kunna rekrytera de mest kvalificerade personerna för dessa speciella anställningar är det angeläget att anställningsvillkoren är attraktiva. Risken att under en viss tid meddelas övergångsrestrik-

²⁶ I SOU 2022:8, *Rätt och rimligt för statligt anställda*, föreslås att inkomstgarantin ska slopas och att endast avgångsvederlag ska kunna betalas ut, oavsett ålder.

tioner vid lämnandet av anställningen kan framstå mindre attraktivt för vissa sökande till en anställning som myndighetschef. Även inom det privata näringslivet är det dock vanligt med anställningsvillkor som under viss tid begränsar möjligheten för t.ex. en verkställande direktör att direkt övergå till en annan anställning. Vi kan därtill konstatera att myndighetschefer i stor utsträckning stannar kvar i offentlig verksamhet när deras förordnande upphör (se avsnitt 6.2.2). Framför allt mot bakgrund av den förtroendeskada staten kan åsamkas vid intressekonflikter anser vi att skälen för att inkludera myndighetschefer i tillämpningsområdet för regleringen om övergångsrestriktioner överväger nackdelarna. Personkretsen bör därför utökas med arbetstagare som har en tidsbegränsad ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen.

Regeringen har ibland behov att korttidsanställa en myndighetschef. Behovet kan uppstå om den ordinarie chefen slutat och rekryteringen av efterträdare inte har slutförts vid avgångstillfället. Det normala i en sådan situation är att regeringen anställer en vikarierande myndighetschef tills vidare, dock längst till dess att en ordinarie chef har rekryterats. Till vikarierande myndighetschef väljs oftast någon bland den befintliga personalen på myndigheten i fråga. Dessa personer erhåller därför vanligtvis tjänstledighet från sin ordinarie anställning under den tid som korttidsanställningen pågår. När förordnandet som myndighetschef upphör återgår denne till sin ordinarie anställning. Sådana vikarierande myndighetschefer omfattas inte av vårt förslag. Däremot kan det finnas skäl att förordnandet som vikarierande myndighetschef, eller den ordinarie anställningen, förenas med villkor om övergångsrestriktioner enligt den generella reglering som vi föreslår, se kapitel 10.

Förflyttningsinstrumentet i 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) innebär att en myndighetschef som är anställd för bestämd tid, får förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. En sådan förflyttning innebär att anställningen som myndighetschef vid myndigheten upphör och ersätts av en ny anställning med nya arbetsuppgifter. Sker förflyttningen till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet kommer den nya anställningen inte att utövas som myndighetschef. Det är de särskilda förhållandena i anställningen som myndighetschef som motiverar vårt förslag att

gruppen myndighetschefer ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Vi ser inte skäl att låta även en efterföljande anställning på grund av förflyttningsinstrumentet inkluderas i en reglering om övergångsrestriktioner för myndighetschefer.

7.3.6 Bör myndighetens verksamhet avgöra vilka myndighetschefer som omfattas?

Vårt förslag: Samtliga myndighetschefer, som har en ordinarie anställning för bestämd tid, ska omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner oavsett risken i det enskilda fallet.

Myndigheternas verksamheter skiljer sig åt och risken för en intressekonflikt vid en myndighetschefs övergång till privat verksamhet inom motsvarande verksamhetsområde måste anses vara högre i vissa fall än i andra. Vi har därför övervägt om samtliga myndighetschefer, som har en ordinarie anställning för bestämd tid, bör omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner eller om endast chefsanställningar för myndigheter inom vissa riskområden bör omfattas. Det skulle kunna röra sig om myndigheter som verkar inom sådana områden där risken för intressekonflikter är störst och därför gälla myndigheter som hanterar stora upphandlingar, utövar tillsyn och kontroll, ger tillstånd eller verkar gentemot en marknad med omfattande ekonomiska intressen. En möjlighet vore i sådant fall att i lag ge regeringen befogenheten att i myndighetens instruktion ange om myndighetschefen ska omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner.

Ett annat alternativ är att regeringen i förordning anger vid vilka myndigheter myndighetschefen omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner. En jämförelse kan göras med lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Statsrådets skyldighet att anmäla sina innehav av finansiella instrument framgår direkt av lagen (3 §). För dem som ingår i myndighetens ledning har regeringen i stället enligt lagen möjlighet att meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter en sådan anmälningsskyldighet ska gälla. Regeringen får också enligt lagen besluta om sådan anmälningsskyldighet i ett enskilt fall (4 §). I 5 § förordningen (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga

funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument anges cirka 50 myndigheter vid vilka de som ingår i myndighetens ledning är anmälningsskyldiga enligt 4 § nämnda lag.

Det överordnade ändamålet med ett regelverk rörande restriktioner är att stärka tilliten till den offentliga förvaltningen och till det politiska systemet. Allmänhetens tillit är avhängig av att det politiska systemet och statsförvaltningen fungerar och uppfyller vissa krav. Befattningen som myndighetschef är av sådan karaktär att det finns risk för skada för staten, framför allt förtroendeskada, om kraven inte uppfylls. Vi menar därför att bedömningen om vilka personer som ska kunna meddelas restriktioner inte bör ske endast på grundval av myndighetens verksamhetsområde. Det avgörande bör i stället vara kopplingen mellan den verksamhet myndighetschefen lämnar och det framtida uppdraget eller anställningen. En sådan prövning kan ske först när det är känt vilket uppdrag eller anställning vederbörande myndighetschef avser att övergå till. Av denna anledning föreslår vi att samtliga myndighetschefer ska omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner och att en bedömning om restriktioner ska meddelas görs i det enskilda ärendet på samma sätt som i dag sker för samtliga statsråd och statssekreterare, oavsett vilken organisatorisk del inom Regeringskansliet de arbetat vid.

7.3.7 Myndighetschefer som utses av styrelsen

Vår bedömning: Det finns inte skäl att undanta myndighetschefen vid Institutet för mänskliga rättigheter och Arbetsgivarverket från att omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner.

Vi har övervägt om det finns skäl att undanta de myndighetschefer som inte anställs av regeringen utan i stället av myndighetens styrelse, dvs. myndighetschefen för Institutet för mänskliga rättigheter och Arbetsgivarverket.

Institutet för mänskliga rättigheter har inrättats i enlighet med de principer som internationellt tagits fram för nationella institutioner för mänskliga rättigheter, de s.k. Parisprinciperna. Principerna avser bl.a. att ge institutionen en stark ställning i genomförandet av sitt uppdrag genom att garantera institutionen ett oberoende från fram-

för allt regeringen. Institutet för mänskliga rättigheter har inrättats som en myndighet under regeringen. För att fullt ut garantera att institutionen inrättas i enlighet med Parisprinciperna och för att stärka institutets oberoende ställning i förhållande till regeringen regleras institutets uppgifter och ledning samt vissa grundläggande frågor som gäller institutets organisation och arbetsätt i lag.²⁷ Regleringen i lag innebär att regeringen inte har möjlighet att styra institutets uppgifter eller arbete i samma utsträckning som normalt gäller för myndigheter under regeringen. Som en del i att stärka oberoendet anställer styrelsen myndighetschefen.²⁸

En reglering om övergångsrestriktioner motverkar intressekonflikter och bidrar därmed till att skydda förtroendet för offentlig verksamhet. Vi ser inte att en sådan reglering för myndighetschefen för institutet är oförenlig med de krav som följer av Parisprinciperna och att dessa därför skulle ge skäl för att undanta myndighetschefen från en reglering om restriktioner. För att uppfylla kravet på oberoende framstår det dock motiverat att en reglering om restriktioner för myndighetschefen sker i form av lag.

Arbetsgivarverket är en arbetsgivarorganisation för statliga arbetsgivare och en förvaltningsmyndighet som leds av ett arbetsgivar Kollegium. Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som anställts av regeringen är ledamöter i arbetsgivar kollegiet. Regeringen utser övriga ledamöter i kollegiet. Vid myndigheten finns en styrelse som svarar för verksamheten i enlighet med arbetsgivar kollegiets beslut. Styrelseledamöterna utses av regeringen efter förslag från arbetsgivar kollegiet. Generaldirektören är myndighetschef och anställs av styrelsen. Inför bildandet av Arbetsgivarverket anförde Arbetsgivarkommittén i sitt betänkande *Staten och arbetsgivarorganisationerna* (SOU 1992:100) att en arbetsgivarorganisation på det statliga området borde utöva sin verksamhet på ett självständigt sätt i förhållande till den politiska nivån. Arbetsgivarverkets konstruktion syftar till att skapa en från regeringen så fristående arbetsgivarorganisation som möjligt men som samtidigt medger att regeringens styrande makt kan utövas i tillräcklig omfattning beträffande verket.²⁹ Inte heller i detta fall framstår enligt vår mening de skäl som motiverar

²⁷ Prop. 2020/21:143 *Institutet för mänskliga rättigheter*, s. 22.

²⁸ Prop. 2020/21:143 s. 39 f.

²⁹ Se även SOU 1997:48, *Arbetsgivarpolitik i staten*, s. 23.

att styrelsen utser myndighetschefen vara skäl för att undanta myndighetschefen från en reglering om övergångsrestriktioner.

7.3.8 Generaldirektören vid Transportstyrelsen

Vår bedömning: Generaldirektören vid Transportstyrelsen bör omfattas av bestämmelserna om övergångsrestriktioner parallellt med befintliga karensbestämmelser i 10 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen.

Transportstyrelsen har rollen som tillsynsmyndighet för järnvägsmarknaden i Sverige. I egenskap av befattningshavare som ansvarar för vissa tillsynsbeslut omfattas generaldirektören för myndigheten av bestämmelser om karens i 10 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen (2022:365). Bestämmelserna genomför del av ett EU-direktiv och kan ge karens under ett år från det att anställningen upphört. Karensen innebär ett förbud mot att utföra arbete eller inneha någon ansvarställning på något av de företag i järnvägsbranschen som kan anses påverka generaldirektörens opartiskhet vid utförandet av arbetet. En reglering där myndighetschefer omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner som motsvarar dem i restriktionslagen skulle således innebära att generaldirektören vid Transportstyrelsen kan få karens enligt två regelverk. Vilka övergångar som omfattas och kriterierna för när karens ska meddelas skiljer sig dock mellan de två olika regelverken. Bestämmelserna om övergångsrestriktioner kan därför inte ersätta karensregeln i järnvägsmarknadslagen utan ändring i sak. Med hänsyn till att karensregeln i järnvägsmarknadslagen endast omfattar övergångar till en begränsad grupp av företag är det inte heller motiverat att undanta generaldirektören vid Transportstyrelsen från bestämmelserna om övergångsrestriktioner. De två olika regelverken om karens bör därför gälla parallellt.

7.3.9 Prövningsorgan för myndighetschefer

Vårt förslag: Karensnämnden ska pröva frågan om övergångsrestriktioner ska meddelas en myndighetschef.

När en myndighetschef anställs av regeringen blir regeringen myndighetschefens arbetsgivare, och myndighetschefen är i förhållande till regeringen arbetstagare. En tänkbar ordning är att en prövning av restriktioner för myndighetschefer görs av regeringen. Skäl för en sådan ordning – att arbetsgivaren prövar frågan om restriktioner – är att arbetsgivaren har direkt insyn i vilka frågor arbetstagaren varit verksam inom. Myndighetschefernas anställningsförhållanden och arbetsuppgifter är dock speciella. En myndighetschef har genom beslut av regeringen fått förtroendet att vara chef för en del av statsförvaltningen, samtidigt som det är en fristående verksamhet som han eller hon är satt att leda. Det finns i det avseendet därför inte starkare skäl för att regeringen prövar frågan om restriktioner än att en fristående nämnd gör det. Därtill är regeringen inte arbetsgivare för de myndighetschefer som tillsätts av myndighetens styrelse.

Statens ansvarsnämnd beslutar om vissa arbetsrättsliga åtgärder för såväl arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen som arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Det kan därför övervägas om denna nämnd är lämplig att pröva frågan om restriktioner för myndighetschefer. Oavsett nämndens lämplighet skulle det dock ge konsekvensen att det finns två nämnder som beslutar i samma typ av fråga. Detta framstår mindre lämpligt. Därtill kan konstateras att när restriktionslagen infördes gjordes bedömningen att eftersom prövningsorganet kommer att hantera frågor som gäller personer i eller med nära anknytning till regeringen är det olämpligt att nämnden organisatoriskt placeras i en myndighet under regeringen. I stället bedömdes att prövningen bör utföras av ett fristående organ under riksdagen. Denna bedömning gjordes alltså även för statssekreterarna som i likhet med myndighetscheferna anställs av regeringen. Ovanstående talar för att Karensnämnden även bör pröva övergångsrestriktioner för myndighetschefer. En sådan lösning framstår även vara särskilt lämplig såvitt gäller myndighetschefen för Institutet för mänskliga rättigheter.

Enligt 13 kap. 14 a § riksdagsordningen består Karensnämnden av en ordförande och fyra andra ledamöter. Minst en av de övriga ledamöterna ska ha varit statsråd, och minst en av dem ska ha varit statssekreterare. Nämndens nuvarande kompetens framstår täcka in de områden som kan vara av betydelse vid en prövning av restriktioner även för myndighetschefer. Vi ser därför inte skäl att föreslå någon ändring i nämndens sammansättning.

7.4 Bör fler uppdrag eller anställningar undantas anmälningsskyldigheten?

7.4.1 Anmälningsskyldighetens omfattning

Anmälningsskyldigheten enligt restriktionslagen omfattar, utöver etablering av näringsverksamhet, övergångar till uppdrag och anställningar inom annan verksamhet än statlig. Med statlig verksamhet avses i sammanhanget inte verksamhet hos bolag som till någon del ägs av staten.³⁰

Undantaget från lagens anmälningsskyldighet är förtroendeuppdrag som anges i 4 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), dvs. uppdrag som ledamot och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, revisor, ledamot och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisor i ett kommunalförbund. Till de undantagna uppdragen hör också uppdrag som kommunalråd, regionråd, oppositionsråd och liknande. Även partipolitiska uppdrag undantas. Med partipolitiska uppdrag avses förtroendevalda uppdrag för politiska partier.³¹

³⁰ Prop. 2017/18:162, *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 22.

³¹ Prop. 2017/18:162 s. 45.

7.4.2 Anmälningsskyldigheten bör begränsas

Vårt förslag: Anmälningsskyldigheten ska inte omfatta en övergång till ett uppdrag eller en anställning i en kommun, en region, ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Anmälningsskyldigheten ska inte heller omfatta en övergång till en anställning i ett politiskt parti eller till ett uppdrag eller en anställning i en sådan internationell organisation eller ett sådant internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

Anmälningsskyldigheten bör inte omfatta fler övergångar än nödvändigt

Anmälningsskyldigheten gäller oavsett hur stor risk det på förhand bedöms finnas för att anställningen eller uppdraget kan komma att föranleda ett beslut om en övergångsrestriktion. Det är alltså inte upp till det enskilda statsrådet eller statssekreteraren att avgöra om uppdraget eller anställningen omfattas av anmälningsskyldigheten.³² Utifrån anmälan prövas sedan risken i det enskilda ärendet av Karensnämnden.

Restriktionslagen omfattar övergångar till all verksamhet utanför den statliga sektorn, med några undantag. Restriktionslagens bestämmelser ger alltså den enskilde en anmälningsskyldighet som omfattar övergångar till en mängd olika uppdrag och anställningar. En fördel med en omfattande anmälningsskyldighet är att de ärenden, där det kan anses föreligga risk som motiverar restriktioner, med stor säkerhet fångas upp och alltså inte riskerar falla utanför en prövning av nämnden. För anmälaren kan det även ge en trygghet att veta att övergången har bedömts av nämnden, även om övergången sker till en sådan verksamhet som sällan kan anses innebära att några av de aktuella riskerna aktualiseras.

Anmälningarna till Karensnämnden har gällt vitt skilda uppdrag eller anställningar. Som exempel kan nämnas uppdrag som skribent, uppdrag som styrelseledamot i privat respektive kommunalt bolag,

³² Prop. 2017/18:162 s. 25.

uppdrag som styrelsesuppleant i den egna bostadsrättsföreningen, anställning i fackförbund, anställning vid folkhögskola, anställning i politiskt parti, anställning som regiondirektör och uppdrag i EU. Anmälan om etablering av näringsverksamhet har i första hand avsett rådgivning inom olika ämnesområden. Endast ärenden som omfattat övergång till egen näringsverksamhet eller övergång till en anställning eller ett uppdrag inom den privata sektorn har lett till restriktioner.

Vid en jämförelse mellan de olika uppdragen och anställningarna som anmälts framstår det som uppenbart att graden av risk för intressekonflikt kan variera i ärenden enbart beroende på vilken typ av verksamhet som övergången sker till, dvs. oaktat vilken information eller kunskap som tillgodogjorts i uppdraget som statsråd eller statssekreterare. Det framstår exempelvis mindre sannolikt att en övergång till ett uppdrag som styrelsesuppleant i den egna bostadsrättsföreningen eller till en anställning som regiondirektör kan medföra en risk som motiverar restriktioner i jämförelse med en övergång till ett uppdrag som styrelseledamot i ett privat bolag.

Anmälningsskyldigheten bör enligt vår mening vara så omfattande att risken för att ärenden där det finns anledning att företa en prövning faller utanför anmälningsskyldigheten är mycket liten. Men samtidigt bör den dock inte vara så omfattande att det är osannolikt att en prövning leder till en restriktion. Om nämnden har att pröva ärenden om övergångar till en viss typ av verksamhet som återkommande leder till bedömningen att det saknas risk ur ett intressekonfliktperspektiv, kan det inge berörda personer uppfattningen att det saknar betydelse att anmäla vissa övergångar. Det skulle i förlängningen kunna leda till att anmälningar sker utifrån personens egen bedömning om huruvida det finns ett reellt behov av att saken prövas. Att anmälningsskyldigheten inte bör vara onödigt omfattande finns det även administrativa och kostnadsmässiga skäl för. Så länge den personkrets som omfattas av nämndens prövningar är begränsad torde det inte vara alltför administrativt betungande för nämnden att även pröva ärenden som på förhand uppenbart saknar risk för intressekonflikt. När personkretsen utökas, vilket vi föreslår i avsnitt 7.3, finns det dock administrativa och kostnadsmässiga skäl för att i möjligaste mån avgränsa anmälningsskyldigheten så att ärenden där behov av en prövning saknas inte omfattas.

En förutsättning för att ytterligare uppdrag eller anställningar ska undantas är att det är möjligt att göra avgränsningen tydlig. Det får inte råda oklarhet för den enskilde vilka övergångar som ska anmälas och för vilka övergångar sådan skyldighet saknas.

Finns behov av restriktioner vid övergång till kommunal verksamhet?

När det i olika sammanhang talas om intressekonflikter i samband med offentliga tjänstemäns övergångar handlar det om övergångar till den privata sektorn. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) behandlade i sin rapport *Svängdörr i staten – En ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1) den problematik som kan uppstå när politiker eller tjänstemän inom det offentliga väljer att ta anställning inom företag eller intresseorganisationer. Riksrevisionen redovisade i sin rapport *Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter* (RiR 2020:18) en granskning av vilka risker inspektionens omfattande personalövergångar till finansbranschen medför. De problemområden som diskuteras av OECD handlar företrädesvis om situationer som kan uppstå när en politiker eller tjänsteman söker framtida anställning utanför den offentliga sektorn eller efter övergång till privat arbetsgivare utövar lobbying mot myndigheter.³³ De rekommendationer Europarådets organ för korruptionsövervakning (Greco) tidigare framfört till Sverige om införande av riktlinjer för att undvika intressekonflikter har gällt offentliga tjänstemäns övergångar till den privata sektorn.³⁴ Det kan emellertid noteras att Transparency International Sverige till oss har framfört att risken för intressekonflikter kan uppstå även om man går till annan offentlig verksamhet och att samtliga grupper som omfattas av restriktionslagen bör omfattas av en allmän anmälnings-skyldighet, oavsett om man stannar kvar inom offentlig sektor eller går över till privat sektor.

När restriktionslagen infördes angavs i förarbetena att lagen bör omfatta övergångar till annan än statlig verksamhet. Det framhölls att när det gäller statlig verksamhet kan staten själv reglera övergången och hindra en olämplig övergång. Några överväganden om vilka risker som skulle kunna uppstå vid övergångar inom offentlig

³³ OECD, *Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 2010 (2010), s. 11.

³⁴ Greco Eval II Rep (2004) 9E, Strasbourg 18 mars 2005.

sektor, dvs. till uppdrag eller anställningar inom kommun eller region, och om behovet av restriktioner i sådana fall, framgår inte.

Under den tid restriktionslagen varit i kraft har Karensnämnden prövat ett antal ärenden som gällt övergångar till anställningar och uppdrag inom en kommunal verksamhet inkluderat kommunala företag. Det har bl.a. gällt en anställning som kommunikationschef i ett kommunalt bostadsbolag,³⁵ ledamot i styrelse för ett kommunalt återvinnings- och avfallsbolag,³⁶ ledamot i ett kommunalt energibolag, anställning som regiondirektör³⁷ och anställning som förvaltningschef för Barn- och utbildningsförvaltningen i en kommun.³⁸ I samtliga ärenden som gällt sådana övergångar har nämnden endast anfört att anmäld övergång inte kan antas medföra någon sådan risk som motiverar en övergångsrestriktion. Några restriktioner har inte meddelats.

En intressekonflikt kan uppstå när en tidigare offentligt anställd använder sig av konfidentiell eller annan känslig information och tidigare kontaktnät för att därigenom tillskanska sig fördelar för egen del eller för sin nya arbetsgivare. Enligt restriktionslagen kan restriktioner meddelas när det vid en övergång finns en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Vi kan dock konstatera att inte i något av de ärenden som Karensnämnden prövat gällande övergång till kommunal verksamhet, inkluderat kommunala bolag, har någon risk för förtroendeskada eller risk som omfattas av restriktionslagen ansetts finnas. Detta har även uttryckligen bekräftats av Karensnämnden som uppgett att sådan risk inte befunnits föreligga, trots att sådana anmälningar utgjort en förhållandevis stor del av de ärenden nämnden har prövat. Nämnden ställer sig därför positiv till att ta bort anmälningsskyldigheten för sådana övergångar.

Om en person övergår till en anställning inom kommunal verksamhet skulle det visserligen kunna uppstå vissa konflikter om personen efter sin övergång blir involverad i ärenden som den haft att göra med i sin tidigare roll. I den mån det på grund av övergång från statlig till kommunal verksamhet skulle kunna uppstå omständigheter som medför att en persons opartiskhet i ett ärende kan ifrågasättas bör en sådan situation hanteras inom regelverket för jäv och

³⁵ Karensnämndens ärende dnr 2019-3.

³⁶ Karensnämndens ärende dnr 2022-17.

³⁷ Karensnämndens ärende dnr 2022-21.

³⁸ Karensnämndens ärende dnr 2023-13.

inte medföra för individen begränsande åtgärder i form av övergångsrestriktioner.

Mot bakgrund av ovanstående är det vår uppfattning att det saknas behov av att kunna meddela restriktioner vid övergångar inom offentlig sektor. Det finns därmed inte skäl för att sådana övergångar ska anmälas till Karensnämnden.

Kommuner och regioner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala företag i form av bolag, stiftelser och föreningar. Kommunala företag bedriver således kommunal verksamhet men i en annan organisationsform. Vi anser att organisationsformen inte ska tillmätas sådan betydelse i sammanhanget att den som sådan motiverar restriktioner vid övergång från annan offentlig verksamhet. Anmälningsskyldigheten bör därför inte heller omfatta kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform. Detta under förutsättning att den kommunala huvudmannen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i den mening som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kan här påpekas att de allra flesta kommunala företag är helägda eller i delägarskap med en eller flera andra kommuner eller regioner.

Vi föreslår därför att anmälningsskyldigheten inte ska omfatta övergångar till anställning i en kommun, en region, ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Vad beträffar övergång till uppdrag som förtroendevald enligt 4 kap. 1 § kommunallagen är sådana redan genom 3 § första stycket restriktionslagen undantagna anmälningsskyldigheten.

Andra övergångar som finns skäl att undanta

Enligt restriktionslagen är partipolitiska uppdrag undantagna anmälningsskyldigheten. Av förarbetena till lagen framgår att det gäller förtroendevalda uppdrag. I sammanhanget anges att personer som blir statsråd och statssekreterare kommer dessförinnan ofta från uppdrag inom t.ex. politiska partier och en återgång till sådant uppdrag är en naturlig del av det demokratiska systemet. Det skulle framstå som främmande att en myndighet skulle kunna pröva om ett

sådant uppdrag utgör en risk för t.ex. skada för staten.³⁹ Att undantaget endast omfattar uppdrag betyder samtidigt att övergång till en anställning i ett politiskt parti omfattas av anmälningsskyldigheten. På vilket sätt en anställning i ett parti skulle kunna medföra en risk för t.ex. skada för staten framgår dock inte av förarbetena. I det betänkande som låg till grund för restriktionslagen förtydligas förslaget om undantag för partipolitiska uppdrag att därmed avses förtroendeposter och således inte t.ex. en tjänst som vaktmästare på ett partikansli.⁴⁰ En sådan tjänst är således inte undantagen anmälningsskyldigheten men torde, enligt vår mening, innebära en låg risk. Frågan är då om andra anställningar inom ett parti, i synnerhet högre anställningar, skulle kunna innebära en risk av aktuellt slag. Karensnämnden har prövat frågan om övergång till anställning i ett politiskt parti i två ärenden. Det ena ärendet avsåg en anställning som internationell sekreterare i ett parti⁴¹ och det andra en anställning som avdelningschef för den politiska avdelningen i ett parti.⁴² Ingen av prövningarna ledde till att restriktioner meddelades. I båda ärendena uttryckte nämnden inte annat än att anställningen i fråga inte kan antas medföra någon sådan risk som motiverar en övergångsrestriktion. Några överväganden om graden av risk vid anställning i ett politiskt parti framgår inte, inte heller för den aktuella chefstjänsten.

Politiska partier är en del av den demokratiska processen. De söker politisk makt genom demokratiska val och konkurrerar med andra partier om väljarnas röster. På vilket sätt tidigare tillgodogjord information eller kunskap skulle kunna medföra en risk för intressekonflikt när arbetet utförs i anställningsform till skillnad mot uppdrag som förtroendevald är svårt att se. Vi menar därför att det ur ett intressekonfliktsperspektiv inte bör göras åtskillnad om arbetet för ett politiskt parti utövas i en anställning eller ett uppdrag. I det lagförslag som utarbetats i Finland föreslås att anställning hos ett politiskt parti undantas anmälningsskyldigheten, se avsnitt 5.2.2. Vi delar denna uppfattning och föreslår därför att en övergång till en anställning hos ett politiskt parti inte ska omfattas av anmälningsskyldigheten.

I det finländska lagförslaget har även undantagits anställning när arbetsgivaren är EU eller en sådan internationell organisation eller

³⁹ Prop. 2017/18:162, s. 23.

⁴⁰ SOU 2017:3, s. 182.

⁴¹ Karensnämndens ärende dnr 2022-18.

⁴² Karensnämndens ärende dnr 2022-20.

ett sådant internationellt organ i vars verksamhet Finland deltar som medlemsstat. Övergångar till uppdrag eller anställningar i flertalet mellanstatliga internationella organisationer som t.ex. FN och EU torde enligt förarbetena till restriktionslagen sällan innebära att riskerna aktualiseras men att den närmare avgränsningen får avgöras vid tillämpningen av regelverket.⁴³ Medlemskap och aktivt deltagande i internationella mellanstatliga organisationer har varit ett sätt för Sverige att tillvarata landets intressen.⁴⁴ Vi menar att risken för t.ex. skada för staten vid sådana förhållanden torde vara så låg att det inte är motiverat att en övergång till sådant uppdrag eller anställning omfattas av anmälningsskyldigheten. Karensnämnden har vad gäller övergång till uppdrag i EU prövat ett ärende, vilket avsåg uppdrag som EU-kommissionär.⁴⁵ Några restriktioner meddelades inte. På samma sätt som i ovanstående ärenden konstaterar nämnden endast att det anmälda uppdraget inte antas medföra någon sådan risk som motiverar en övergångsrestriktion. För oss framstår det inte motiverat med en prövning i ett sådant ärende. Vi föreslår således att ett uppdrag eller en anställning hos en internationell organisation eller ett internationellt organ som Sverige är medlem i undantas anmälningsskyldigheten.

Andra uppdrag som sällan torde innebära en risk för intressekonflikt är rent ideella uppdrag. Ett uppdrag saknar dock inte risk för intressekonflikt enbart på den grunden att uppdraget är oavlönat. I fråga om bisysslor påpekade Bisyssleutredningen i sitt betänkande⁴⁶ att inte heller sådana uppdrag alltid är riskfria och angav som exempel att ett uppdrag i en ideell organisation som innebär att man har ett ansvar för medelsförvaltning eller någon kommersiellt betonad del av verksamheten, bör man vara försiktig med. Det gäller i synnerhet om organisationen har något slag av samröre med den myndighet där man har sin huvudanställning. Även om de flesta ideella uppdrag sannolikt inte medför någon förtroendeskada ser vi inte någon naturlig gränsdragning för att undanta vissa ideella uppdrag, vilket medför att de får behandlas som en helhet och fortsatt omfattas av anmälningsskyldigheten.

⁴³ Prop. 2017/18:162, s. 48.

⁴⁴ Se *Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges deltagande i internationella mellanstatliga organisationer* (1995/96:RR12).

⁴⁵ Karensnämndens ärende dnr 2019-13.

⁴⁶ SOU 2000:80, *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 173 f.

7.4.3 Kriterierna för övergångsrestriktioner bör justeras

Vårt förslag: Kriterierna för när övergångsrestriktioner ska meddelas justeras till följd av förslaget att slopa anmälningsskyldigheten vid övergång till kommunal verksamhet.

Av restriktionslagen framgår att en övergångsrestriktion ska meddelas om en person inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för staten,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Med anledning av vårt förslag i ovanstående avsnitt om att det inte längre ska föreligga anmälningsskyldighet vid övergång till kommunal verksamhet bör även kriterierna när restriktioner kan meddelas förändras. Bestämmelsen bör följaktligen ändras så att restriktioner kan meddelas när det finns risk för

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

7.5 Restriktionstidens längd

Vår bedömning: Den tidsperiod om tolv månader som restriktioner längst kan bestämmas till enligt restriktionslagen framstår som ändamålsenlig.

Enligt restriktionslagen kan restriktioner meddelas i form av karens eller ämnesrestriktion under högst tolv månader. Enligt våra utredningsdirektiv ska vi analysera om denna tidslängd är ändamålsenlig eller om tiden bör förlängas.

Aktualiteten i den information och kunskap som en person tillgodogör sig i sin befattning varierar naturligt från fall till fall. Det är tänkbart att risken för en intressekonflikt i vissa fall finns endast under några månader efter det att personen lämnat sitt uppdrag eller anställning medan risken i andra fall kan vara reell i flera år. För att fånga upp alla potentiella risksituationer skulle en reglering om övergångsrestriktioner därför ytterst behöva vara utan tidsbegränsning.

I det betänkande som låg till grund för restriktionslagen anfördes att vid bedömningen av längden på en övergångsrestriktion, måste det allmännas och den enskildes intressen vägas mot varandra.⁴⁷ Övergångsrestriktionens varaktighet måste vara skälig. Tidslängden om tolv månader befanns skälig bl.a. utifrån jämförelsen att en riksbanksledamot respektive generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen kan hindras ta ny anställning eller liknande i som längst ett år efter att denne avslutat sin tidigare tjänst.

Under den tid restriktionslagen har varit i kraft har Karensnämnden, fram till maj 2023, prövat 59 ärenden. Nämnden har meddelat restriktioner i tio ärenden. Det innebär att restriktioner har meddelats i 17 procent av de ärenden som kommit in till nämnden, vilket visar att de flesta av statsrådets och statssekreterarnas övergångar har varit riskfria ur ett intressekonfliktperspektiv. I nio av de tio ärenden där Karensnämnden funnit risk för intressekonflikt, har nämnden kommit fram till att den mindre ingripande åtgärden ämnesrestriktion har varit fullt tillräcklig för att motverka risken. Endast i ett av ärendena har nämnden funnit skäl att meddela den mer ingripande åtgärden karens. Att få ärenden har lett till restriktioner, och endast ett ärende beslut om karens, talar i sig enligt vår mening i viss mån för att det inte finns något större behov av att förlänga restriktionstiden.

I samtliga ärenden där restriktioner meddelats har restriktionen gällt fram till den tidpunkt som infallit tolv månader från statsrådets eller statssekreterarens avgång. Eftersom den enskildes anmälan om övergång till annan verksamhet i de olika ärendena kommit in vid olika tidpunkter under anmälningssperioden, har restriktionernas varaktighet varierat i praktiken. För den som exempelvis inkommit med en anmälan efter två månader från avgångstidspunkten har restriktioner varat i tio månader medan för den som inkommit med en anmälan efter sju månader har restriktioner varat i fem månader.

⁴⁷ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, s. 140.

Några överväganden om tidslängden för restriktionen, som ger vägledning för frågan om det finns skäl att förlänga den nuvarande maximala restriktionstiden, framgår inte av ärendena. Inte heller i övriga ärenden – där restriktioner alltså inte meddelats – kan vi se några uttalanden från Karensnämnden som berör frågan om restriktionstidens längd. Det hade varit tänkbart om Karensnämnden i något ärende hade ansett att förhållandena i sig gett upphov till en risk efter uppdragets eller anställningens avslut men att denna risk varit kortlivad och därför upphört före nämndens prövning. På vår fråga har Karensnämnden uppgett att den inte har haft anledning att ta ställning till om restriktionstidens längd är tillräcklig eller om det finns skäl att kunna meddela restriktioner under längre tid.

Utifrån ärendena i nämnden kan vi konstatera att tidsperioden i samtliga ärenden, i vilka meddelats restriktioner, har bedömts till tolv månader från avgången. Det visar att om tiden skulle förlängas så finns det en risk att den längsta möjliga tiden kan komma att tillämpas generellt. En tidsgräns bör därför inte förlängas om det inte är nödvändigt. Tolv månader är en tämligen lång tid för en enskild individ att avvakta innan det arbete som denne önskar kan påbörjas. Att en restriktion i form av karens ska kunna meddelas under en längre tid än tolv månader framstår inte som rimligt. Om tiden skulle förlängas utöver tolv månader bör den enligt vår mening endast omfatta möjligheten att meddela ämnesrestriktion. Som en jämförelse med Norge kan konstateras att restriktion i form av karens kan endast meddelas i högst sex månader.⁴⁸ I det förslag som togs fram i Finland föreslogs karens i högst tolv månader (se avsnitt 5.2.2).

Det avgörande argumentet mot att förlänga tiden för restriktioner är dock enligt vår mening att även anmälningsskyldigheten till Karensnämnden då skulle behöva förlängas till att gälla under motsvarande tid. Om restriktion skulle kunna meddelas exempelvis som längst i 18 månader men anmälningsskyldighet gälla i 12 månader skulle detta innebära att den som avser att påbörja en ny verksamhet 11 månader efter sin tidigare avgång kan meddelas restriktioner under de följande 7 månaderna, medan den som avser att påbörja

⁴⁸ I Norge kan dock ämnesrestriktion meddelas i upp till tolv månader. Om det föreligger särskilt tungt vägande skäl kan ämnesrestriktion i tolv månader meddelas som tillägg till karens i sex månader, vilket i ett sådant fall kan ge restriktioner i 18 månader. Enligt ett förslag, Forslag til endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantene-loven), bör ämnesrestriktion kunna meddelas i upp till högst 18 månader även utan att karens meddelas. Enligt förslaget bör därmed även anmälningsskyldigheten utökas från 12 till 18 månader.

verksamheten efter 13 månader saknar anmälningsskyldighet och undkommer en prövning. För den senare saknas därmed möjlighet att meddela restriktioner under motsvarande tid. Med beaktande av utfallet vid Karensnämndens prövningar finner vi det inte motiverat att samtliga avgångna statsråd, statssekreterare och, med vårt förslag i avsnitt 7.3, myndighetschefer under en längre period än 12 månader ska ha skyldighet att anmäla övergångar och därvid även behöva leva med den ovisshet som följer om huruvida ett tänkt uppdrag eller en tänkt anställning kan medföra restriktioner. Även Karensnämnden har framfört uppfattningen till oss att det inte framstår rimligt att anmälningsskyldigheten förlängs för alla som omfattas av lagen, vilket är en förutsättning för att en utökning av restriktionstiden ska få avsedd effekt. Transparency International Sverige har dock framfört att en utökning till 18 månader vore rimligt när det föreligger särskilda skäl.

Sammantaget kommer vi till slutsatsen att den avvägning mellan individens och det allmännas intressen som gjordes inför restriktionslagens införande är skälig och tidsperioden om tolv månader är ändamålsenlig. Det har under vår utvärdering inte framkommit skäl som motiverar att tidslängden nu bör förlängas.

Man ska i sammanhanget även komma ihåg att aktsamhetsbestämmelsen i lagen uppmanar till försiktighet oavsett när en anställning eller ett uppdrag påbörjas och till vilken sektor övergången sker. Denna försiktighet ska alltså iaktas även efter att tiden för restriktioner löpt ut. Dessutom är den möjliga tidslängden för restriktionerna inte ensamt avgörande för att motverka risken för intressekonflikter. Av vikt är även att berörda personer inser vilken betydelse deras agerande vid en övergång kan få för allmänhetens förtroende för staten, och varför det även i övrigt finns skäl för att efter sin avgång under viss tid avstå från att åta sig vissa uppdrag och arbetsuppgifter som kan medföra risk för intressekonflikt. Det är därför angeläget att den som omfattas av regleringen om restriktioner blir välinformerad om lagen och dess syfte, såväl före det att uppdraget eller anställningen påbörjas som i samband med dess avslutande.

7.6 Ersättning under tid med restriktioner

7.6.1 Rätten till ersättning vid etablering av näringsverksamhet

Vårt förslag: Den som efter sin avgång från uppdraget eller anställningen avser att etablera näringsverksamhet och till följd av restriktioner inte kan bedriva verksamheten under viss tid, ska inte under sådan tid få rätt till ersättning.

Enligt restriktionslagen kan övergångsrestriktioner meddelas den som etablerar näringsverksamhet om det finns en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Den anmälningsskyldighet statsråd och statssekreterare har till Karensnämnden enligt restriktionslagen omfattar därför även etablering av näringsverksamhet. Anmälningsskyldigheten omfattar all etablering.⁴⁹ Den omfattar även återgång till sådan verksamhet som statsrådet eller statssekreteraren tidigare bedrivit, men låtit vila under uppdraget eller anställningen. Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte sådan näringsverksamhet som statsrådet eller statssekreteraren haft eller bedrivit under sitt uppdrag eller sin anställning.⁵⁰

Ersättning under tid med meddelade restriktioner kan lämnas om berörd person inte har rätt till avgångsförmåner. Det ingår inte uttryckligen i vårt uppdrag att se över restriktionslagens bestämmelser om rätten till ersättning. Vi har dock under utredningstiden uppmärksammat förhållanden angående rätten till ersättning vid etablering av näringsverksamhet som ger anledning att överväga om rätten bör inskränkas. Med vårt förslag i avsnitt 7.3 att personkretsen som omfattas av restriktionslagen ska utökas, framstår denna fråga vara än mer relevant att lyfta fram.

En person som avslutat sitt uppdrag eller sin anställning kan välja att etablera näringsverksamhet inom samma verksamhetsområde som denne tidigare arbetat inom. Att vid en etablering av näringsverksamhet välja samma verksamhetsinriktning som det tidigare ansvarsområdet, kan falla sig naturligt, särskilt vid konsultverksam-

⁴⁹ Prop. 2017/18:162, s. 45.

⁵⁰ Prop. 2017/18:162, s. 46. För statsråds och statssekreterares möjligheter till bisyssla se exempelvis SOU 2017:3, s. 79 ff. och s. 89 f.

het. En person som omfattas av restriktionslagen kan dock behöva avvakta med att bedriva verksamheten under viss tid, eller avhålla sig från att arbeta med en viss typ av fråga, om Karensnämnden meddelar restriktioner.

Ersättningen enligt restriktionslagen är tätt förknippad med de avgångsförmåner ett statsråd eller en statssekreterare kan ha rätt till genom att lagens ersättning är subsidiär i förhållande till rätten till avgångsförmåner. Det betyder att ersättning enligt restriktionslagen inte utges om det föreligger rätt till avgångsförmåner. Restriktioner kan enligt restriktionslagen meddelas i upp till 12 månader. Den som har rätt till avgångsförmåner under en period med restriktioner har alltså inte någon rätt till ersättning. Omvänt innebär restriktionslagen att den som inte har rätt till avgångsförmåner under en period med restriktioner kan få rätt till ersättning under denna period. Restriktionslagen kan alltså fylla på med ersättning till den som endast har rätt till avgångsförmåner en kort period, eller till den som inte har någon sådan rätt alls.

Att etablera näringsverksamhet och bestämma verksamhetens inriktning är något som en person råder över själv. Det är inte rimligt med en reglering som innebär att en person, genom att anmäla sin avsikt att etablera näringsverksamhet med en inriktning som riskerar att ge upphov till en intressekonflikt, kan skapa en rätt till ersättning som annars inte hade funnits. Vi vill i sammanhanget understryka att det inte framkommit något som tyder på att någon person hittills avsett att nyttja restriktionslagen på beskrivet sätt. Karensnämnden har ännu inte beslutat om ersättning i något ärende. Redan miss-tanken att någon skulle kunna använda restriktionslagen för ett kringgående av reglerna om avgångsförmåner riskerar dock tilliten till systemet med övergångsrestriktioner.

Aktuell situation har även uppmärksammats i Norge. Vid en utvärdering av den norska lagen, karantaneloven, som skedde under 2021 konstaterades att en politiker, genom att etablera rådgivningsverksamhet, kan uppnå en längre period med ersättning enligt karantaneloven än vad systemet för avgångsförmåner kan ge. Då det ansågs öppna för ett kringgående av regelverket om avgångsförmåner föreslogs att ersättning inte ska lämnas vid övergång till näringsverksamhet som personen etablerat efter sin avgång från uppdraget eller anställningen eller vid övergång till näringsverksamhet som etablerats

tidigare men inte varit i reell drift.⁵¹ Av det lagförslag som därefter tagits fram av Kommunal- och moderniseringsdepartementet framgår att departementet delar den framförda uppfattningen i frågan.⁵²

Ersättning bör alltså enligt vår mening inte lämnas till den som efter sin avgång från uppdraget eller anställningen avser att etablera näringsverksamhet och till följd av meddelad restriktion inte kan bedriva verksamheten under viss tid. Rätten till ersättning bör dock fortsatt finnas för den som etablerat och bedrivit näringsverksamhet före det att uppdraget som statsråd, eller anställningen som statssekreterare påbörjats. Kan en person på grund av meddelade restriktioner inte återgå till sin tidigare etablerade verksamhet under en period är det fullt rimligt, på sätt som gäller i dag, att denne ges ersättning om rätt till avgångsförmåner saknas.

Anmälningsskyldigheten omfattar inte sådan näringsverksamhet som statsrådet eller statssekreteraren haft eller bedrivit under sitt uppdrag respektive sin anställning. Ersättningsfrågan blir därför inte aktuell i sådana situationer.

7.6.2 Myndighetschefers rätt till ersättning

Vårt förslag: En tidigare myndighetschef som inte har rätt till avgångsvederlag eller inkomstgaranti, ska ha 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i lön vid avgången. Ersättningen ska minska i enlighet med vad som gäller för avgångsvederlag enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

Även en tidigare myndighetschef som har rätt till inkomstgaranti, ska ha rätt till viss ersättning under den tid som en övergångsrestriktion gäller, om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen. Ersättningens storlek ska då motsvara skillnaden mellan det

⁵¹ *Tillit förplikter – Rapport fra Karantenelovutvalget*, (2021), s. 69.

⁵² Kommunal- och moderniseringsdepartementets *Forslag til endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven)*, s. 25 f.

belopp som personen fick i lön vid avgången och inkomstgarantins belopp före den inkomstminskning som sker enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer, eller motsvarande äldre förordning. Ersättningen ska därefter minskas med den återstående del av inkomsterna som inte medfört minskning av inkomstgarantin.

Myndighetschefer bör på samma sätt som statsråd och statssekreterare ha rätt till ersättning om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen. I föregående avsnitt föreslår vi att rätt till ersättning inte ska finnas om en person efter sin avgång avser att etablera näringsverksamhet som medför restriktioner på sådant sätt att personen är förhindrad att påbörja verksamheten. Inte heller myndighetschefer bör i ett sådant fall ha rätt till ersättning.

På samma sätt som för statsråd och statssekreterare bör ersättningen vara subsidiär i förhållande till avgångsförmåner. Som vi beskrivit tidigare omfattas myndighetschefer av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Enligt förordningen kan avgångsförmåner bestå av antingen inkomstgaranti eller avgångsvederlag. I båda fallen är en förutsättning för rätt till förmånen att myndighetschefen vid anställningstidens utgång haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst sex år och inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning. För rätt till inkomstgaranti krävs därutöver att myndighetschefen vid anställningstidens utgång uppnått 61 års ålder (4 §). Den som inte har rätt till inkomstgaranti kan i stället få avgångsvederlag (22 §). Inkomstgaranti kan betalas ut i högst fyra år och längst fram till 65 år. Avgångsvederlag betalas däremot ut i högst två år.

Förmånerna beräknas på olika sätt. Avgångsvederlag utgörs av den pensionsgrundande lönen den sista anställningsmånaden i chefsanställningen (24 §) medan inkomstgaranti beräknas till 65 procent av ett pensionsunderlag till den del detta uppgår till högst 20 inkomstbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. För den del av underlaget som överstiger 20 men inte 30 inkomstbasbelopp uppgår inkomstgarantin till 32,5 procent (11 §). Pensionsunderlaget beräknas med utgångspunkt från den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret (10 §). Båda förmånerna

minskas med andra inkomster som den tidigare myndighetschefen har samtidigt med avgångsförmånen (12 och 24 §§). Det avser bl.a. inkomster från anställning eller annat förvärvsarbete och pension. Eftersom förmånernas grundbelopp beräknas på olika sätt beräknas även inkomstminskningen på olika sätt. Medan avgångsvederlaget minskas fullt ut med andra inkomster minskas inkomstgarantin med 65 procent av inkomsterna.

En tidigare myndighetschef som inte har rätt till avgångsvederlag eller inkomstgaranti bör alltså ha rätt till restriktionsersättning. På samma sätt som för statssekreterare bör ersättningens storlek motsvara det belopp som personen fick i lön vid avgången, och, enligt den redan rådande systematiken i restriktionslagen, minskas i enlighet med vad som gäller för avgångsförmånerna. Att en myndighetschef antingen kan ha rätt till avgångsvederlag eller inkomstgaranti, och att dessa minskas på olika sätt, medför att det dock blir något mer komplicerat att knyta an minskningen till det som gäller för myndighetschefernas avgångsförmåner. Eftersom ersättningen baseras på avgångslönen bör minskningen ske fullt ut med inkomster på sätt som sker för avgångsvederlaget. Det behöver därför uttryckligen framgå av en reglering att ersättningen minskas med det som gäller för avgångsvederlag.

Det kan därefter övervägas hur man ska se på förhållandet att en tidigare myndighetschef har rätt till inkomstgaranti som, till skillnad mot avgångsvederlag, inte motsvarar den tidigare lönen. Som nämnts ovan beräknas inkomstgarantin med vissa procentsatser utifrån ett genomsnitt av löner. Förmånens storlek motsvarar alltså inte avgångslörens storlek. Om inkomstgaranti ska utesluta restriktionsersättning hamnar en sådan tidigare myndighetschef alltså i ett annat läge än den som saknar rätt till inkomstgaranti. Den senare skulle få rätt till ersättning motsvarande avgångslönen medan den förstnämnda får ”nöja sig” med inkomstgaranti på ett lägre belopp än den tidigare avgångslönen. Det kan argumenteras för att så får det vara. Systemet med avgångsförmåner för myndighetschefer är framtagna utifrån en helhetsbedömning ur andra perspektiv. Syftet med inkomstgaranti är att skapa ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning. Av den anledningen kan förmånen betalas ut från 61 till 65 år. Den har karaktärsdrag av en pensionsförmån och ger fördelar i form av omräkning till ålderspension och

rätt till efterlevandepension som en tidigare myndighetschef med rätt till avgångsvederlag saknar.

Det är dock inte rimligt att en tidigare myndighetschef som meddelas en restriktion, och som har rätt till inkomstgaranti, ska försättas i ett sämre ekonomiskt läge under restriktionstiden än den som inte har rätt till någon avgångsförmån. Även en sådan person bör när en restriktion meddelats få ersättning som motsvarar nivån för den tidigare avgångslönen. Utöver den som inte har någon rätt till avgångsförmåner ska alltså även den som har rätt till inkomstgaranti kunna få ersättning.

Frågan är då hur ersättningarna i sistnämnda situation ska förhålla sig till varandra. Vi ser här två olika möjligheter. Det ena alternativet är att inkomstgaranti inte utges under tid då ersättning på grund av restriktioner betalas ut, utan blir vilande. Den andra möjligheten är att restriktionsersättningen fyller ut inkomstgarantin upp till nivån för den lön som gällde vid anställningens upphörande. Det senare alternativet står i överensstämmelse med den systematik som redan råder i restriktionslagen, dvs. att ersättningen är subsidiär till avgångsförmåner. I ett sådant fall behöver det regleras särskilt hur en samordning dem emellan ska ske och även hur minskning med eventuella övriga inkomster ska ske, så att det inte sker en s.k. dubbelsamordning med en och samma inkomst. För att personen inte heller ska bli överkompenserad bör ersättningens storlek motsvara skillnaden mellan det belopp som personen fick i lön vid avgången och inkomstgarantins belopp före den inkomstminskning som sker enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Restriktionsersättningen bör alltså minskas med den återstående del av inkomsterna som inte medfört minskning av inkomstgarantin. För att tydliggöra hur detta avses gå till ges nedanstående exempel.

Exempel Inkomstminskning

En tidigare myndighetschef ges rätt till inkomstgaranti. Om avgångslönen är 110 000 kronor blir inkomstgarantin, förenklat beskrivet, 65 procent av lönen. Det ger ett belopp på 71 500 kronor per månad. Inkomstgarantin ska minskas med 65 procent av övriga inkomster. Personen har 10 000 kronor per månad i övriga inkomster (från ett uppdrag som inte medfört restriktioner). Restriktionsersättning ska minskas med inkomstgarantin, före minskningen med övriga inkomster, och med den återstående delen av övriga inkomster som inte minskat inkomstgarantin.

Inkomstgaranti	Restriktionsersättning
	110 000
71 500	-71 500
<u>-6 500</u>	<u>-3 500</u>
65 000	35 000

Personen får sammanlagt 65 000 kronor i inkomstgaranti + 35 000 kronor i restriktionsersättning + 10 000 kronor i övriga inkomster = 110 000 kronor.

Bestämmelserna i 12 § förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer bör justeras så att det klart framgår att inkomstgarantin i sin tur inte ska minskas med den restriktionsersättning som betalas ut.

Eftersom vissa myndighetschefer fortfarande omfattas av den äldre förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, bör ovanstående även gälla för inkomstgaranti enligt den förordningen.⁵³

⁵³ Förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt förordningens övergångsbestämmelser framgår att bestämmelserna i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning ska fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2016 hade sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning. Det torde därmed kunna inträffa att en myndighetschef som efter det att regleringen om övergångsrestriktioner trätt i kraft förordnas fortsatt anställning som myndighetschef, kommer att omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner (se vårt förslag i kapitel 11) och samtidigt fortsätter att omfattas av den äldre förordningen om avgångsförmåner.

7.6.3 Bestämmelser om uppgifts- och återbetalningsskyldighet

Vårt förslag: Den som har rätt till ersättning ska utan särskild begäran lämna de uppgifter om inkomstförhållanden som kan antas påverka ersättningens belopp. Ersättning som betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp ska betalas tillbaka inom en månad efter det att kravet på återbetalning framställdes. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, tas ränta ut enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalning sker.

Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis.

Enligt 10 § restriktionslagen har ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare, som inte har rätt till avgångsersättning respektive avgångsvederlag, 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, med vårt förslag, återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. För ett tidigare statsråd ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en tidigare statssekreterare ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag. Enligt vårt förslag i avsnitt 7.3 bör även myndighetschefer omfattas av regler om övergångsrestriktioner och enligt avsnitt 7.6.2 ha rätt till ersättning under motsvarande förutsättningar.

Systematiken i restriktionslagen är alltså sådan att om någon saknar rätt till avgångsförmåner ska ersättning utges enligt restriktionslagen och minskas med vissa inkomster i enlighet med vad som gäller för respektive förmåner. Det innebär alltså att minskning ska ske i enlighet med vad som gäller enligt Statsrådsarvodesnämndens riktlinjer,⁵⁴ statssekreteraröverenskommelsen⁵⁵ eller förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Även om det förekommer vissa variationer i dessa regelverk ska ersättningen i huvudsak minskas med inkomst av

⁵⁴ Statsrådsarvodesnämndens protokoll nr 2/2020.

⁵⁵ Regeringens skrivelse *Förmåner för statssekreterare vid regeringsskiftet* (skr. 1994/95:225).

anställning eller annat förvärvsarbete eller pension eller liknande. Minskning ska ske under samma period som förmånen betalas ut.

Regleringen i restriktionslagen om hur ersättning bestäms är sparsam och ger inte heller någon närmare vägledning om förfarandet för utbetalningen. Bestämmelser om återbetalning saknas helt.⁵⁶ Karensnämnden har ännu inte beslutat om ersättning i något ärende varför utbetalning eller minskning av denna ännu inte behövt hanteras i praktiken.

Att andra inkomster ska minska ersättningen under samma period medför enligt vår mening att det under utbetalningsperioden blir i någon form en fråga om utbetalning av ett preliminärt belopp. Den enskilde måste anmäla sina förväntade inkomster i samband med utbetalningens början. Han eller hon behöver löpande eller vid utbetalningsperiodens slut återkomma med uppgift om de faktiska inkomsterna, eller i vart fall återkomma om det visar sig att de faktiska inkomsterna översteg de förväntade. Att inkomster som kan påverka ersättningens storlek ska anmälas så att avräkning kan ske, framgår endast av lagens förarbeten.⁵⁷ Detta bör enligt vår mening framgå uttryckligen av en reglering. Vi föreslår därför att det införs en sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Eftersom den ersättning som betalas ut påverkas av andra inkomster som uppstår under samma period kan det först i efterhand fastställas om ersättningen betalats ut med ett korrekt belopp. Det kan visa sig att ersättningen betalats ut med för lågt eller för högt belopp. Redan av denna anledning så bör en reglering även innehålla en bestämmelse som möjliggör att för mycket utbetald ersättning kan återkrävas. I förarbetena till restriktionslagen konstaterar regeringen att den tidigare utredningen inte föreslagit någon bestämmelse om återbetalningsskyldighet för det fall personen erhållit ersättning på felaktiga grunder eller underlåter att följa ett beslut om övergångsrestriktioner. Regeringen konstaterar vidare att inget hindrar att statsråd eller statssekreterare åtar sig att i vissa situationer återbetala erhållen ersättning.⁵⁸

För att frågan om återbetalning av felaktig eller för mycket utbetald ersättning inte endast ska vara upp till den berörda personens goda vilja föreslår vi att det införs en återbetalningsbestämmelse. En

⁵⁶ Av förarbetena till lagen framgår att Regeringskansliet bör ansvara för att administrera och betala ut ersättning vid meddelad övergångsrestriktion, se prop. 2017/18:162, s. 35.

⁵⁷ Prop. 2017/18:162, s. 35.

⁵⁸ Prop. 2017/18:162, s. 35 f.

sådan bestämmelse får även betydelse om den som getts rätt till ersättning på grund av meddelad restriktion ändå övergår till den nya verksamheten och uppbär inkomster från det arbetet. Det vore stötande om det inte vore möjligt att återkräva för mycket uppburen ersättning i en sådan situation.

Som framgår av 10 § restriktionslagen beror storleken på den ersättning som betalas ut på vilka andra inkomster som personen har. Sådana inkomster ska beaktas på visst sätt. Vilken ersättning personen har rätt till enligt restriktionslagen kan därför fastställas först när det står klart vilka de faktiska inkomstförhållandena varit under utbetalningsperioden. Återbetalningsansvaret bör därför vara strikt i likhet med återbetalningsbestämmelsen i 20 § förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Jämförelse kan även ske med återbetalningsbestämmelserna i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter avseende avgångsförmåner till riksdagsledamöter, vilka minskas med andra inkomster under utbetalningsperioden. För återbetalningskyldigheten av sådan ersättning saknas betydelse om den enskilde varit i god tro.⁵⁹ Vi föreslår därför att det ska framgå av regleringen att om ersättning betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp ska den delen betalas tillbaka. Det ska ske inom en månad efter det att kravet på återbetalning framställts. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, så ska ränta kunna tas ut enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalning sker. Om det finns särskilda skäl anser vi att återkravet ska kunna efterges helt eller delvis. Sådana särskilda skäl kan föreligga om ersättning betalats ut med för högt belopp, trots att personen på ett korrekt sätt fullgjort sin uppgiftsskyldighet vid utbetalningens början och inte har haft anledning att misstänka att erhållet belopp är felaktigt.

⁵⁹ Se 12 kap. 35 § och 13 kap. 31 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter samt betänkandet *Ändringar i ersättningslagen* (2020/21:URF2), s. 287.

7.6.4 Skydd enligt grupplivförsäkring

Vår bedömning: Den som till följd av restriktioner inte kan övergå till annan verksamhet bör ges rätt till försäkringsskydd motsvarande bestämmelserna i avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Frågor om utformningen av skyddet och finansieringen av detta behöver dock utredas närmare.

Vid våra överväganden i kapitel 10 om tidigare arbetstagares rätt till ersättning under tid med restriktioner har vi funnit behov av en reglering som ger rätt till försäkringsskydd motsvarande bestämmelserna i avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Det har föranlett oss att reflektera över att statsråd och statssekreterare inte ges sådan rätt enligt nuvarande bestämmelser i restriktionslagen under tid med restriktioner.

Enligt förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd tillämpas bestämmelserna i avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) för ett statsråd under uppdragstiden. Statssekreterare omfattas i sin anställning direkt av nämnda avtal. Detsamma gäller myndighetschefer. Vi finner det rimligt att även dessa grupper bör ges sådant skydd efter uppdragets eller anställningens slut, om en person till följd av restriktioner inte kan övergå till annan verksamhet. Vi kan även konstatera att sådan rätt för politiker föreligger enligt den norska karantaneloven.

Det finns visserligen ett allmänt efterskydd enligt bestämmelserna i TGL-S⁶⁰ men eftersom skyddet i regel gäller i sex månader bedömer vi detta inte tillräckligt för att ge skydd under den tid övergångsrestriktioner kan meddelas. Det bör därför införas särskilda bestämmelser som kan ge skydd under hela restriktionstiden. Vi ser dock i sammanhanget ett flertal frågor som bör utredas innan ett sådant försäkringsskydd införs, se vidare i avsnitt 10.15.6.

⁶⁰ För närmare beskrivning av TGL-S och efterskydd hänvisar vi till avsnitt 10.15.6.

7.7 Om behovet av sanktioner m.m.

7.7.1 Inledning

Restriktionslagen innehåller inte några bestämmelser om sanktioner. Vid införandet av lagen anförde regeringen att man bör kunna utgå från att den som innehaft ett uppdrag som statsråd, eller anställning som statssekreterare, inser vikten av att följa regler av det aktuella slaget, och att det kan förväntas att en person som inte följer reglerna kommer att dra på sig kraftig kritik från politiska partier, medier och allmänheten. Ett sådant agerande förutsågs med största sannolikhet begränsa personens attraktivitet på arbetsmarknaden. Regeringen gjorde bedömningen att nämnda effekter sannolikt kommer vara mer kännbara än en för regleringen proportionell sanktion och att en reglering i sig får en tillräckligt preventiv verkan. Regeringen gjorde dock tillägget att den kommer att följa tillämpningen av lagstiftningen och meddelade restriktioner, och återkomma med förslag till sanktioner om det visar sig vara nödvändigt.⁶¹

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi i vår utvärdering av restriktionslagen analysera om regleringen med en aktsamhetsbestämmelse är ändamålsenlig eller om en sanktionsmöjlighet bör införas i stället.

7.7.2 Aktsamhetsbestämmelsen

Vår bedömning: Aktsamhetsbestämmelsen bör kvarstå oavsett om en möjlighet till sanktioner införs eller inte.

Ordalydelsen i våra direktiv – att analysera om en reglering med en aktsamhetsbestämmelse är ändamålsenlig eller om en sanktionsmöjlighet bör införas i stället – kan ge uppfattningen att en aktsamhetsbestämmelse och bestämmelser om sanktioner är bestämmelser som ersätter eller utesluter varandra. Aktsamhetsbestämmelsen har dock karaktären av ett råd om hur ett statsråd eller en statssekreterare moraliskt ska agera och uppmanar till försiktighet oavsett vart övergången sker.⁶² Den gäller alltså även efter att tiden för vilken övergångsrestriktioner kan meddelas har löpt ut och gäller även över-

⁶¹ Prop. 2017/18:162, s. 33.

⁶² Prop. 2017/18:162, s. 33.

gångar till anställningar eller uppdrag inom staten. Bestämmelsen inskräper vikten av att alltid försöka undvika intressekonflikter och därmed sammanhängande risk för skada eller otillbörliga fördelar. Vi ser därför inte skäl till att aktsamhetsbestämmelsen slopas, oavsett om det föreligger behov av att införa bestämmelser om sanktioner eller inte. Vår bedömning är därför att aktsamhetsbestämmelsen bör kvarstå.

Vår huvudsakliga frågeställning i det följande är därför om erfarenheterna av den tillämpning som varit visar på ett behov av sanktionsmöjligheter.

7.7.3 Finns behov av sanktioner?

Vår bedömning: Något behov av sanktioner finns för närvarande inte och inte heller efter de förändringar av tillämpningsområdet för restriktionslagen som vi föreslår. När ett större underlag för en bedömning finns, bör sanktionsfrågan övervägas på nytt.

Sanktioner kan bestå av straffrättsliga eller administrativa sanktioner. Exempel på administrativa sanktioner är föreläggande med vite eller sanktionsavgifter. Föreläggande som kan förenas med vite är ett handlingsdirigerande påtryckningsmedel som syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller att få ett oönskat agerande att upphöra. Sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. En sanktionsavgift är till skillnad från ett vitessanktionerat åtgärdsföreläggande i huvudsak en tillbakaverkande sanktion som är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande.⁶³

Restriktionslagen ställer krav på den enskilde att, innan han eller hon börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, göra en anmälan till Karensnämnden. Innan nämnden har fattat ett beslut i frågan om övergångsrestriktion, vilket ska ske senast inom tre veckor efter det att en fullständig anmälan kommit in till nämnden, får berörd person inte påbörja den nya verksamheten. Om övergångsrestriktion meddelas i form av karens får verksamheten inte påbörjas under den tid

⁶³ Jfr SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*, Del 2, s. 537.

karensen gäller. Vederbörande får inte heller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren. Om övergångsrestriktion meddelas i form av ämnesrestriktion gäller förbud mot att under viss tid befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet. Restriktionslagen reglerar alltså situationer där den enskilde under vissa förutsättningar behöver vidta en åtgärd och under vissa förutsättningar behöver avstå från att vidta en åtgärd.

Som vi beskrivit i avsnitt 7.2.2 är det sannolikt att personer, med hänsyn till lagens bestämmelser, har avstått från att söka tjänster de annars skulle ha sökt, eller avvaktat med att söka dessa, och att lagen redan genom sin existens har haft en självreglerande effekt. Detta är något som vi även fått bekräftat är Karensnämndens uppfattning utifrån nämndens erfarenheter under den tid lagen varit i kraft. Om avstående skett har det medfört att det saknats anledning för personen i fråga att inkomma med någon anmälan till nämnden. Vi har även, när vi tittat på den grupp av personer vars tidsperiod för en eventuell anmälningsskyldighet löpt ut inom ramen för vår utredningstid, funnit att det i flertalet fall finns rimliga förklaringar till varför någon anmälan inte skett. Det har exempelvis rört sig om övergång till en statlig anställning eller till uppdrag som riksdagsledamot. I sådana fall saknas anmälningsskyldighet. Vi har för den gruppen inte funnit stöd för att misstänka att någon som inte gjort en anmälan till Karensnämnden borde ha gjort det. Vi kan därför inte dra andra slutsatser än att anmälningsskyldigheten överlag tycks ha fullgjorts. Vi kan inte heller peka på att någon av dem som meddelats övergångsrestriktioner inte efterlevt Karensnämndens beslut. Sålunda kan vi inte identifiera något ärende där det har funnits behov av påtryckningsmedel för nämnden att styra ett visst beteende eller något ärende där förekomsten av sanktioner kunde ha medfört ett annat beteende. Inte heller Karensnämnden har framfört till oss att det skulle ha förekommit situationer där nämnden saknat verktyg att använda som påtryckningsmedel. Det finns således inget som talar för att regelefterlevnaden skulle ha sett annorlunda ut under den tid lagen varit i kraft om lagen hade innehållit sanktionsmöjligheter.

Den utredning som lade fram förslaget till restriktionslagen framförde att det vid en första anblick kan ses som tändlöst att inte kunna

ålägga någon sanktion om regleringen inte följs.⁶⁴ Den anförde vidare att innan man ger sig i kast med att utforma sanktionsmöjligheter måste man dock bedöma om det verkligen behövs för regleringens efterlevnad. I likhet med utredningen var regeringens bedömning att kritik från det egna partiet, i den politiska debatten och i media torde kunna bli mer kännbar än en lagstadgad proportionell sanktion och ha tillräcklig preventiv effekt. De uppgifter vi tagit del av under utredningstiden ger inte skäl för oss att anse att behovet av sanktioner är förändrat i förhållande till när restriktionslagen infördes.⁶⁵

Mot bakgrund av det sagda gör vi bedömningen att med det tillämpningsområde restriktionslagen i nuläget har behöver några sanktionsmöjligheter inte införas.

I avsnitt 7.3 föreslår vi att personkretsen som omfattas av bestämmelserna om restriktioner utökas med myndighetschefer. Även myndighetschefer har en befattning som följs med intresse från massmedia och riskerar dra på sig kraftig kritik om regelverket inte efterlevs. De skäl som motiverat att sanktioner inte införts i lagen gör sig gällande även för denna personkrets. Att personkretsen myndighetschefer tillförs medför därför enligt vår mening inte någon förändring vad gäller behovet av sanktioner.

Restriktionslagen har varit i kraft sedan den 1 juli 2018. När vi har försökt utvärdera om anmälningsskyldigheten fullgjorts har vi valt att titta på den grupp av personer för vilka anmälningstiden löpt ut före slutet av vår utredningstid. Vi har beskrivit detta i avsnitt 7.2.2. Under den valda perioden skedde inte något regeringsskifte, vilket innebär att det inte skedde avgångar i någon stor omfattning under perioden. Gruppen av personer i utvärderingen omfattar 20 statsråd och 40 statssekreterare. Utanför den gruppen finns således de statsråd och statssekreterare som avgick till följd av regeringsskiftet under 2022. Utöver statsministern avgick då 21 statsråd och 34 statssekreterare. Deras tidsperiod under vilken anmälningsskyldighet kan uppstå, eller restriktioner meddelas, löper fram till oktober 2023. Gruppen myndighetschefer, som vi föreslår ska omfattas av

⁶⁴ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, s. 162.

⁶⁵ Att uppmärksamhet i media har effekt visar ett ärende, som inte ingick i vårt kontrollunderlag. Enligt uppgift i massmedia hade en tidigare statssekreterare inte gjort någon anmälan om nytt arbete till Karensnämnden när den nya arbetsgivaren presenterade nyheten om anställningen. Strax efter att massmedia uppmärksammat detta inkom dock anmälan till Karensnämnden. Det ska tilläggas att Karensnämnden inte fann skäl för att meddela personen någon övergångsrestriktion i ärendet, Karensnämndens ärende dnr 2023-9.

bestämmelserna om restriktioner, är till antalet betydligt högre än antalet statsråd och statssekreterare. Sammantaget innebär detta att det inom några år kommer att finnas ett väsentligt större underlag för en bedömning om behovet av sanktioner förändrats. Det kan därför finnas anledning att framledes överväga frågan på nytt.

7.7.4 Möjligheter till kontroll

Vår bedömning: Om sanktioner införs framledes finns ett behov av att också se över hur kontroll av regelverkets efterlevnad ska ske och hur sådan kontroll kan utföras.

I samband med att vi övervägt behovet av sanktioner har vi också reflekterat över möjligheter till kontroll av regelverkets efterlevnad. Karensnämnden har uppgivit till oss att det inte ingår i nämndens nuvarande uppdrag att kontrollera regelverkets efterlevnad.

I betänkandet *Vad bör bestraffas?* (SOU 2013:38) anføres beträffande sanktionsavgifter att den myndighet som anförtros uppgiften att besluta om sanktionen bör helst ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt ha god insyn i denna. Myndigheten måste vara väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser.⁶⁶

Eftersom skyldigheten att anmäla avsikten att påbörja en ny anställning eller nytt uppdrag inte gäller alla anställningar eller uppdrag innebär frånvaron av en anmälan inte alltid att personen brustit i sitt handlande.⁶⁷ Personen kan ha övergått till en statlig anställning, vara sjuk eller arbetslös eller vara självvalt sysslolös och därför sakna anmälningsskyldighet. Såväl statsråd och statssekreterare som myndighetschefer kan ha rätt till avgångsförmåner varför det inte utifrån en inkomstaspekt är nödvändigt att omedelbart övergå till annat arbete. Att en person inte inkommit med en anmälan under ett år efter sin tidigare avgång, dvs. under den period som anmälningsskyldighet kan föreligga, betyder alltså inte per automatik att personen brustit i sin anmälningsskyldighet. Frånvaron av anmälan utgör

⁶⁶ SOU 2013:38, Del 2, s. 545.

⁶⁷ Anmälningsskyldigheten gäller exempelvis inte anställningar och uppdrag inom staten eller partipolitiska uppdrag. Etablering av ny näringsverksamhet ska alltid anmälas.

alltså inte skäl i sig för misstanke om sådan brist. Det är först om det på annat sätt framkommer förhållanden som talar för att personen övergått till anmälningsskyldig verksamhet som det finns skäl för misstanke om att anmälningsskyldigheten inte fullgjorts.

Ett sätt att kontrollera om en person har övergått till en verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten är att titta på vilka inkomster personen uppbär eller har uppburit under en period. Skatteverket har genom den månatliga arbetsgivardeklarationen uppgift om olika arbetsgivarers utbetalningar. Uppgifterna omfattas dock av absolut sekretess och det krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att kunna få ta del av uppgifterna. Även om inkomstuppgifter skulle kunna inhämtas från Skatteverket ger uppgifterna dock inte med nödvändighet svar på frågan om en person borde ha gjort en anmälan eller inte, eftersom även ideella uppdrag omfattas av anmälningsskyldigheten.

För att kunna kontrollera om anmälningsskyldigheten fullföljts krävs visst utredningsarbete. I dag inleds ett ärende hos nämnden när en anmälan kommer in. För kontroll av om en anmälan borde ha kommit in, krävs att ärenden kan initieras på nämndens eget initiativ. Även kontroll av huruvida ett beslut om meddelade övergångsrestriktioner efterlevts kräver utredningsarbete, där särskilt frågan om ett beslut om ämnesrestriktion fullföljts framstår komplicerad att utreda. Om Karensnämnden skulle ha i uppdrag att utföra kontroller, torde den i sin nuvarande organisation sakna resurser för detta. Om sanktioner skulle införas framledes finns ett behov av att också se över hur kontroll ska ske och hur sådan kan utföras.

7.8 Nämndens förutsättningar att inhämta uppgifter

Vår bedömning: Karensnämnden har stöd för att inhämta de uppgifter nämnden behöver för sina beslut. Någon ytterligare reglering behövs inte.

En ytterligare fråga som är av vikt för tillämpning av restriktionsbestämmelserna är att Karensnämnden har tillräckligt stöd för att kunna inhämta de uppgifter som nämnden behöver. Med anledning av en artikel i massmedia enligt vilken nämnden vid sin prövning saknat

kännedom om vissa förhållanden, har vi övervägt om det finns skäl att komplettera regelverket i den delen.⁶⁸

Av 7 § första stycket restriktionslagen framgår att en anmälan ska göras på det sätt som Karensnämnden bestämmer. Enligt andra stycket i samma paragraf ska anmälaren lämna de uppgifter till nämnden som denna behöver för sin prövning. Enligt Karensnämnden brukar anmälaren ta den första kontakten med nämnden per mejl eller per telefon. Därefter görs en bedömning om de inlämnade uppgifterna behöver kompletteras. Karensnämnden har uppgett till oss att det inte har varit svårt att få in uppgifter i ärendena och att bedömningarna skett på fullgott underlag. Ibland har anmälaren enligt nämndens erfarenheter dock svårt att veta i förväg vad ett nytt uppdrag eller ny verksamhet kommer att innebära. Sistnämnda förhållande framgår även av några av Karensnämndens beslut. I besluten skriver nämnden att anmälaren har ansvaret för innehållet i anmälan och att det innebär att en knapphändig och allmänt hållen anmälan kan utgöra skäl för nämnden att besluta om en övergångsrestriktion.

Av 7 § tredje stycket restriktionslagen framgår att nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från någon annan än anmälaren. Nämnden har således stöd för att exempelvis kunna inhämta uppgifter från aktuellt departement och i vart fall på en övergripande nivå få information om vilka arbetsuppgifter och engagemang berörd person haft i sin befattning.

En knapphändig beskrivning om framtida arbetsförhållanden ligger vid Karensnämndens prövning om övergångsrestriktioner alltså den enskilde till last. För information om tidigare arbetsförhållanden har nämnden möjlighet att inhämta uppgifter från aktuellt departement. Karensnämnden har inte heller uppfattat att det saknas stöd för att få information i ärenden. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för oss att föreslå några kompletterande bestämmelser i detta avseende.

⁶⁸ Sadikovic, Adrian (2022), Ministrar går direkt över till näringslivet utan granskning. Artikel i *Dagens Nyheter*, 2022-09-07.

7.9 Information om regleringen och dess tillämpning

Vår bedömning: Information om innehållet i bestämmelserna om övergångsrestriktioner och om Karensnämndens beslut bör göras mer lättillgänglig.

En förutsättning för regelverkets efterlevnad är att den enskilde informeras och uppmärksammas om de skyldigheter som föreligger enligt lagen. I detta avsnitt redovisar vi några iakttagelser och reflektioner som vi gör om den information som ges beträffande restriktionslagen.

I betänkandet som föregick införandet av restriktionslagen anfördes att det ligger ett ansvar på det enskilda statsrådet och den enskilde statssekreteraren att en anmälan sker och att relevanta uppgifter lämnas för prövningen. Samtidigt som utredningen påtalade att en dialog mellan den enskilde och nämnden är viktig så framhöll utredningen att ett stöd i uppgiftslämnandet kan vara ett formulär där det framgår vilka uppgifter som nämnden anser sig behöva för sin prövning. Som exempel på sådant formulär hänvisades till det formulär som utformats i Norge och Storbritannien för inhämtandet av uppgifter.⁶⁹ Utredningen ansåg det viktigt att det blir känt att det finns en reglering på området och hur den tillämpas. Ett sätt att göra detta är att tydligt kommunicera att det finns ett prövningsorgan, vad dess uppgift är och vilka beslut organet fattar med anledning av regleringen. Även i detta sammanhang lyftes Norge fram som exempel där avgörandena från prövningen publiceras löpande på regeringens hemsida.⁷⁰

Det finns i dag inget formulär som skickas till den enskilde eller som den enskilde själv kan hämta på någon webbsida för ifyllnad av uppgifter. Som vi har förstått det skickas det inte heller ut någon annan skriftlig information till berörda personer. Det finns inte heller någon närmare information om anmälningsskyldigheten på Karensnämndens eller Regeringskansliets hemsida som vänder sig till berörda personer. Ett formulär kan tjäna andra syften än att inhämta uppgifter för en prövning. Utskick av sådant eller annan riktad skriftlig information till dem som omfattas av restriktionsbestämmelserna vid uppdragets eller anställningens avslutande

⁶⁹ SOU 2017:3, s. 144.

⁷⁰ SOU 2017:3, s. 171.

skulle kunna påminna om anmälningsskyldigheten och även visa att det uppmärksammas att sådan kan komma att uppstå för denne. Ett formulär med tydliga anvisningar eller annan information kan ge närmare anvisningar om anmälningsskyldigheten, att den exempelvis inte är beroende av att ett uppdrag är ersättningsberättigat eller uppgår till ett visst antal timmar.

Som den tidigare utredningen lyfte fram kan det vara av värde att fattade beslut tillgängliggörs genom att läggas ut på webben. Syftet med det skulle dels vara att ge information till allmänheten, dels att den som är anmälningsskyldig därigenom kan få en uppfattning om variationen av uppdrag som omfattas av anmälningsskyldigheten. Om beslut finns tillgängliga på webben kan det även förväntas att en person som inte följer ett beslut om meddelade restriktioner skulle dra på sig kritik. En publicering kan därmed bidra till att öka den preventiva verkan som redan förekomsten av nuvarande restriktionslag synes ha.

8 Vilka övriga personkretsar inom staten bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner?

8.1 Övriga arbetstagare inom staten

8.1.1 Våra direktiv

Av våra utredningsdirektiv framgår att regeringen anser att arbetet mot korruption i offentliga verksamheter behöver stärkas ytterligare och att en generellt tillämplig reglering om övergångsrestriktioner bör införas. En sådan reglering kan minska risken för intressekonflikter och därmed korruption. En reglering om övergångsrestriktioner bör enligt direktiven, såvitt avser arbetstagare inom staten, begränsas till arbetstagare hos statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

I avsnitt 7.3 föreslår vi att myndighetschefer ska omfattas av den reglering som redan är införd i restriktionslagen. I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden om en reglering för övriga arbetstagare inom staten.

8.1.2 Villkor för arbetstagare i staten

Tidigare vilade anställningen som statlig tjänsteman på offentlig-rättslig grund och förhållanden som rörde statstjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentligrättsliga föreskrifter och beslut. Numera anses det att även statliga anställningar vilar på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och anställningsmyndigheten, även om där finns klara

offentligrättsliga inslag, t.ex. att anställningsmyndighetens formella ingående av sådana avtal har formen av ett myndighetsbeslut. Bestämmelser om anställning och anställningsskydd för statligt anställda finns såväl i grundlag och allmänna lagar som i förordningar. Dessutom är vissa frågor reglerade i centrala kollektivavtal inom det statliga avtalsområdet.

Bestämmelser i författning

Arbetsrättsliga bestämmelser som reglerar det uppkomna anställningsförhållandet finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen), som alltså gäller både arbetstagare i allmän och enskild tjänst. Flertalet bestämmelser i lagen är dock inte tillämpliga på arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning. I förarbetena till den tidigare lagen (1974:12) om anställningsskydd uttalades att för statlig verksamhet avses med uttrycket exempelvis verkschefer, överdirektörer, avdelningschefer och rektorer.¹ Anställningsskyddslagen innehåller bl.a. bestämmelser om anställningsformer, uppsägning och avskedande. Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innehåller bl.a. regler om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i förhållande till arbetstagarorganisationerna.

I regeringsformen finns flera bestämmelser som reglerar statliga anställningar. Av 12 kap. 5 § regeringsformen framgår att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Av 12 kap. 7 § regeringsformen framgår vidare att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen ska meddelas i lag. Bestämmelserna i regeringsformen kompletteras av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).² Lagen gäller för arbetstagare vid såväl riksdagen och dess myndigheter som myndigheterna under regeringen. Vissa av bestämmelserna gäller också för arbetstagare hos kommuner, regioner och

¹ Prop. 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m., s. 230.

² Av 1 § andra stycket LOA framgår att särskilda föreskrifter för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

kommunalförbund. I lagen finns exempelvis bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor och om disciplinpåföljder. Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor innebär att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 §).³ Förbudet utgår från de mycket starka krav på de offentliganställdas objektivitet som riksdag och regering ställer. Enligt 7 a § ska arbetsgivaren på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. På arbetsgivarens begäran är arbetstagaren å sin sida skyldig att lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor (7 b §). Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska däremot lämna sådana uppgifter på eget initiativ (7 d §). En arbetsgivare ska enligt 7 c § besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering. En arbetstagare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får enligt LOA meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. De disciplinpåföljder som följer av lagen är enligt 15 § varning och löneavdrag. En arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder.

Det finns också bestämmelser i förordningar som reglerar statliga anställningar. I anställningsförordningen (1994:373) finns exempelvis bestämmelser om anställningsförfarandet. Av 3 § framgår att frågor om anställning ska prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd. Vissa frågor prövas dock av överordnad myndighet eller av regeringen. Det finns även bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515). Av denna framgår bl.a. i 23 § att regeringen anställer myndighetschefer och överdirektörer vid myndigheter. Annan personal anställs av myndigheten. För högskolor och universitet under statligt huvudmannaskap finns, utöver i högskolelagen (1992:1434), bestämmelser om anställningar i högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges

³ En lärare vid en högskola får, enligt 3 kap. 7 § högskolelagen, vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde, om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla ska hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen.

lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

I likhet med bestämmelserna om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor syftar jävsregler till att myndigheter ska agera objektivt och opartiskt och att allmänheten ska ha förtroende för myndigheternas arbete. Regler om jäv i handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna under regeringen finns i förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelser i kollektivavtal

Inom staten förhandlar Arbetsgivarverket för statens räkning om anställnings- eller avtalsvillkor för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen. Det framgår av 2 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal. Arbetsgivarverket får i sin tur delegera rätten att ingå lokala kollektivavtal till andra myndigheter under regeringen (3 §). Kollektivavtalen ska enligt 7 § tillämpas även på oorganiserade arbetstagare eller arbetstagare som tillhör en annan facklig organisation än de centrala arbetstagarorganisationerna i staten vilka har rätt att teckna kollektivavtal. De centrala kollektivavtalen sluts mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna.⁴

Statligt anställda omfattas bl.a. av Villkorsavtalen. För anställda vid affärsverken finns Affärsverksavtalen. Avtalen reglerar villkor om bl.a. arbetshindrande och konkurrerande bisysslor, ledigheter, arbetstider och uppsägningstider. Beträffande det sistnämnda gäller vid uppsägning från arbetstagarens sida, en månads uppsägning för den som är tillsvidareanställd och om anställningen varat högst ett år. Har anställningen varat längre gäller två månaders uppsägningstid. Vid uppsägning från arbetsgivarens sida gäller en månads uppsägningstid vid en anställningstid på högst ett år samt en uppsägningstid på tre månader vid en anställningstid på mer än ett år. Med anställningstid avses den tid under vilken arbetstagaren i en följd har haft en eller flera anställningar inom det statliga avtalsområdet. I förekommande fall ska dock den längre uppsägningstid tillämpas som gäller enligt 11 § anställningsskyddslagen. Kompletterande reglering av uppsägningstider finns i Avtal om omställning

⁴ Arbetstagarorganisationerna på det statliga området är Saco-S, OFR/S,P,O och Seko.

(omställningsavtalet).⁵ Det är ett avtal som genom olika åtgärder kan ge stöd vid exempelvis en arbetsbristsituation.⁶

För arbetstagare med högre chefsanställning såsom myndighetschefer finns även särskilda bestämmelser i Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (frikretsavtalet). Utöver myndighetschefer gäller avtalet för chefs-tjänstemän vid Regeringskansliet som har sådan anställning som anges i 9 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Därutöver gäller frikretsavtalet även för den med anställning som överdirektör som anställs genom beslut av regeringen, länsråd som är landshövdingens ställföreträdare, biträdande rikskronofogde vid Kronofogdemyndigheten eller kanslichef vid Presstödsnämnden.⁷ Av avtalet framgår att för arbetstagare med anställning tills vidare gäller en ömsesidig uppsägningstid om sex månader. Det framgår även att arbetstagaren på eget initiativ är skyldig att anmäla bisysslor. De som omfattas av frikretsavtalet är alltså även skyldiga att på eget initiativ anmäla arbetshindrande eller konkurrerande bisysslor.

Andra chefer inom staten kan omfattas av ett centralt chefsavtal⁸ som innehåller tillägg och undantag till de allmänna avtalen. Chefsavtalet omfattar arbetstagare inom den lokala chefskretsen. Varje myndighet ska utse vilka som ska ingå i den lokala chefskretsen genom ett lokalt chefsavtal. Det är arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna som kommer överens om hur den lokala chefskretsen ska fastställas (5 § första stycket). Chefsavtalet anger att den lokala chefskretsen normalt bör omfatta de arbetstagare som innehar anställningar som organisatoriskt är placerade direkt under myndighetschefen. Även vissa specialister, och arbetstagare som vid sidan av myndighetschefen har ansvar för löneförhandlingar på myndigheten, bör enligt avtalet ingå i kretsen (5 § andra stycket). För arbetstagare med anställning tills vidare gäller en ömsesidig uppsägningstid om sex månader (10 § p. 3). Även denna persongrupp har en kollektivavtalad skyldighet att på eget initiativ lämna uppgift till arbetsgivaren om bisysslor (10 § p. 2).

⁵ Avtal om omställning 2014-06-25.

⁶ Myndighetschefer omfattas inte av omställningsavtalet. De omfattas däremot av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

⁷ Avtalet gäller även för vissa arbetstagare med fullmaktsanställning.

⁸ Chefsavtal mellan Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna Saco-S, OFR/S, P, O och SEKO.

Ytterligare kollektivavtal inom staten som innehåller anställningsvillkor är politikeravtalet och specialistavtalet.⁹ Politikeravtalet omfattar politiskt sakkunniga och politiskt timanställda. Avtalet innehåller bl.a. bestämmelser om att anställningen för en politiskt sakkunnig upphör om statsrådet avgår, och om rätten till avgångsvederlag. Särskilda bestämmelser om uppsägningstid saknas. Specialistavtalet omfattar arbetstagare med tidsbegränsad anställning som rätts-sakkunnig, militärsakkunnig, krishanterings- och beredskapssakkunnig samt ämnessakkunnig i Regeringskansliet eller arbetstagare som är anställda i kommittéväsendet. I avtalet anges bl.a. i 5 § att sådana arbetstagare, förutom rätts-sakkunnig, får anställas normalt under sammanlagt längst fyra år. För rätts-sakkunnig gäller motsvarande sex år. Vid uppsägning från arbetsgivarens sida bestäms enligt 10 § uppsägningstiden i enlighet med Villkorsavtalen. Vid uppsägning från arbetstagarens sida gäller normalt en uppsägningstid om tre månader.

Utöver ovan nämnda kollektivavtal om anställningsvillkor finns även kollektivavtal om bl.a. statligt anställdas rätt till tjänstepension.

Om överdirektörer

Enligt 24 § myndighetsförordningen ska myndighetschefen ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Det är myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som självständigt avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare. Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.¹⁰ Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören dock myndighetschefens ställföreträdare. Enligt 23 § myndighetsförordningen anställs överdirektören av regeringen. Av 23 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att anställning som länsöverdirektör eller länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen. Rektors ställföreträdare utses dock av styrelsen. Det framgår av 2 kap. 10 § högskoleförordningen.

Alla myndigheter har inte någon överdirektör. Vilka myndigheter som har en överdirektör framgår av myndighetens instruktion. Vid en sökning i Regeringskansliets rättsdatabas framkommer 18 myn-

⁹ Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) inom Regeringskansliet, 2013-05-24.

¹⁰ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 125.

digheter som har en överdirektör.¹¹ Några av myndigheterna är Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Luftfartsverket och Migrationsverket. Det finns därutöver också arbetstagare som utför arbetsuppgifter motsvarande en överdirektör. De anställs och lönesätts av regeringen, men har en specifik titel t.ex. vice riksåklagare och biträdande rikskronofogde.

Överdirektörerna anställs med en form av dubbelanställning. Det innebär att de får en anställning tills vidare som tjänsteman vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, oftast sex år, som överdirektör. Om de inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har de kvar sin anställning som tjänsteman vid myndigheten. Anställningen som överdirektör får tidsbegränsas eftersom denne anses ha en verksledande eller därmed jämförlig ställning.¹² Till skillnad från myndighetschefer har överdirektörer inte någon rätt till förordningsreglerade avgångsförmåner.

Om opolitiska chefstjänstemän i Regeringskansliet

Regeringskansliets organisation utgörs av tio departement, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Statsrådsberedningen. Departementen ansvarar för sina respektive sakfrågor. Förvaltningsavdelningen ansvarar för myndighetsövergripande stöd, service och utveckling. Statsrådsberedningen leder och samordnar arbetet i Regeringskansliet. Statsministern är chef för Statsrådsberedningen. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser. Chef för Förvaltningsavdelningen är förvaltningschefen i Statsrådsberedningen.

På ledningsnivå finns ett antal opolitiska chefstjänstemän i Regeringskansliet. Enligt 9 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är chefstjänstemän i departementen expeditionscheferna och rättscheferna. Chefstjänstemän i Statsrådsberedningen är förvaltningschefen, rättschefen, EU-chefen, HR-direktören, den särskilda chefstjänstemannen för krishantering och den nationella säkerhetsrådgivaren. Chefstjänstemän är också utrikesråden i Utrikesdepartementet, budgetchefen och finansråden i

¹¹ Sökning på befattningen överdirektör gjord 2023-03-07. I antalet ingår inte länsöverdirektörer.

¹² Jfr 9 § anställningsförordningen (1994:373).

Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet.¹³ Nedan beskrivs i korthet de olika befattningarna i enlighet med Regeringskansliets instruktion.

Expeditionschefen, utom i Utrikesdepartementet, vakar över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden, utom i fråga om lagar och andra författningar, samt granskar slutligt koncepten till regeringens beslut. Expeditionschefen vakar också över styrningen av de myndigheter som hör till departementet och samordnar departementets opolitiska chefstjänstemän och den administrativa chefen (24 §). Rättschefen ansvarar för att förslag till lagar och andra författningar utarbetas samt vakar över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av författningsärenden. Rättschefen ansvarar vidare för den slutliga granskningen av förslagen och även för utvecklingen av departementets arbete med att ta fram förslag till lagar och andra författningar (25 §). Rättschefen i Statsrådsberedningen ansvarar för samordning inom Regeringskansliet i rättsliga och språkliga frågor (5 c §). Förvaltningschefen ansvarar för Regeringskansliets övergripande planering samt för budget och uppföljning. Förvaltningschefen ansvarar också för administrativa frågor som rör flera departement och för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet (5 b §). Under förvaltningschefen har HR-direktören ansvar för Regeringskansliets HR-verksamhet (47 a §). EU-chefen ansvarar för den övergripande samordningen av EU-frågor inom Regeringskansliet (26 b §). Den nationella säkerhetsrådgivaren ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Rådgivaren biträder det nationella säkerhetsrådet (11 c § första stycket). Under den nationella säkerhetsrådgivaren ansvarar den särskilda chefstjänstemannen för krishantering för analys, samordning och inriktning av krishanteringen i Regeringskansliet samt utveckling, uppföljning och nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen är ställföreträdare för den nationella säkerhetsrådgivaren (11 c § andra stycket). Budgetchefen i Finansdepartementet ska särskilt svara för utvecklingen och förvaltningen av verksamhetsstöden för budgetering och hantering av dokument inom den statliga budgetprocessen (26 a §). Av arbetsordningen för Finansdepartementet framgår även att budgetchefen är chef för budgetavdelningen inom Finansdepartementet och att finansråden är var och en chef för en avdelning inom departe-

¹³ Detta gäller utöver de politiskt tillsatta statssekreterarna respektive kabinettssekreteraren.

mentet.¹⁴ Av arbetsordningen för Utrikesdepartementet framgår att utrikesråden verkar tillsammans för att utforma och bedriva en samlad och konsekvent svensk utrikespolitik. Varje utrikesråd leder en av fyra avdelningar inom departementet.¹⁵

Av 34 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att regeringen beslutar om anställning av ovan nämnda chefs-tjänstemän, dock inte planeringschefen.¹⁶ Anställningarna gäller enligt 38 § tills vidare men får begränsas till att gälla till en viss tidpunkt. Förvaltningschefen anställs dock för en bestämd tid. Som vi nämnt tidigare omfattas cheftjänstemännen av regeringens frikretsavtal. Den som är anställd tills vidare har normalt en uppsägningstid om sex månader.

Om politiskt anställda i Regeringskansliet

Varje statsråd har, utöver de opolitiska tjänstemännen, en stab av politiskt tillsatta tjänstemän, den s.k. politiska staben. Stabernas sammansättning varierar, men består som regel av en statssekreterare, en pressekreterare, en stabschef eller planeringschef samt politiskt sakkunniga.¹⁷ När ett statsråd avgår från sitt uppdrag slutar även de politiskt anställda, som är knutna till det avgående statsrådet, sin anställning i Regeringskansliet. Enligt Regeringskansliets årsbok för 2022 var under året 167 personer politiskt anställda.¹⁸ I sammanhanget avses statsråd, statssekreterare samt politiskt sakkunniga inklusive pressekreterare.

Den politiska staben utgörs av en liten grupp personer som arbetar tätt tillsammans. Statssekreteraren är statsrådets närmaste medarbetare. Vissa departement har en stabschef eller planeringschef som arbetsleder de politiskt sakkunniga och planerar stabens arbete. Stabschef finns i dag vid flera departement, exempelvis vid

¹⁴ Se 4 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet, beslutade den 22 december 2022. Finansdepartementet har sju avdelningar. Utöver budgetchefen och finansråden är expeditions- och rättschefen respektive ett departementsråd chef för de två övriga avdelningarna.

¹⁵ Se 52–56 §§ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet, beslutade den 20 december 2022.

¹⁶ Enligt bestämmelsen beslutar regeringen även om anställning i Regeringskansliet av inspektör, protokollchef, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision.

¹⁷ Det är värt att nämna att i det s.k. politikeravtalet med anställningsvillkor för politiskt anställda ingår i begreppet politiskt sakkunniga den med funktion som planeringschef, stabschef, presschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig och politisk sakkunnig assistent.

¹⁸ Motsvarande siffra för 2021 var 193 personer och för 2020 204 personer.

Justitiedepartementet.¹⁹ Titeln planeringschef har under åren kommit och gått.²⁰ Planeringschef finns i dag endast vid Finansdepartementet och är enligt departementets arbetsordning chef för presssekreterare och politiskt sakkunniga i departementschefens och finansmarknadsministerns stab.²¹ Statsrådet får även stöd av presssekreteraren vars huvudsakliga uppgift är att stödja statsrådet i kontakten med medierna.²² Pressekreteraren svarar ofta för att information ges om de viktigare regeringsbesluten, vilket sker bl.a. genom pressmeddelanden och pressträffar.²³ Statsrådets pressekreterare tillhör organisatoriskt Statsrådsberedningens pressenhet.²⁴ Av arbetsordningen för Statsrådsberedningen framgår att vid pressenheten, inom statsministerns kansli, finns en presschef som leder och fördelar arbetet inom pressenheten.²⁵

I de politiskt sakkunnigas arbetsuppgifter ingår ofta att ha kontakt med den enhet vars sakfrågor den politiskt sakkunnige ansvarar för, ta fram faktaunderlag och underlag för anföranden och artiklar, följa med på resor, ha kontakt med riksdagens utskott samt hantera interpellationer och frågor till statsråd.²⁶ De politiska sakkunniga rekryteras ofta på politiska meriter.²⁷ Politiskt sakkunnig assistent ger administrativt stöd åt den politiska ledningen. Arbetet kan innefatta tidsplanering av olika personers kalendrar, mötes- och resebokningar, korrespondens, hantering av telefonsamtal och e-post, fakturahantering m.m. Inom Regeringskansliet finns även politiskt anställda brevsvarare eller talskrivare, som ibland är heltidsanställda och ibland timanställda. Vissa politiska sakkunniga är riksdagsledamöter. Att arvoda riksdagsledamöter som politiskt sakkun-

¹⁹ Se 1 kap. 4 § Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning för Justitiedepartementet, beslutade den 20 december 2022.

²⁰ Ullström, Anna (2011), *Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, s. 121.

²¹ Se 5–6 §§ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet, beslutade den 22 december 2022.

²² Regeringskansliet (2022) *Information för politiker i Regeringskansliet*, s. 74.

²³ Regeringskansliet (2022) *Information för politiker i Regeringskansliet*, s. 16.

²⁴ Se <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/organisation/>, senast besökt 2023-07-12.

²⁵ Se 4–4 a §§ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Statsrådsberedningen, beslutade den 31 mars 2023.

²⁶ Ullström Anna (2011), *Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, s. 144 ff.

²⁷ Ullström Anna (2011), *Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, s. 128.

niga är ett sätt att inkludera riksdagen i Regeringskansliets arbete och få synpunkter från riksdagen i ett tidigt skede av processen.²⁸

Anställningsvillkoren för politiskt sakkunniga regleras, som vi nämnt tidigare, i det s.k. politikeravtalet.²⁹ Avtalet omfattar politiskt sakkunniga med funktioner som planeringschef, stabschef, presschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig inklusive politiskt sakkunnig assistent. Avtalet omfattar även politiskt timanställda brevvarare eller talskrivare. Politiskt sakkunnig som är riksdagsledamot och samtidigt anställd som sakkunnig i Regeringskansliet omfattas inte av avtalet.

Av politikeravtalet framgår att en arbetstagare som omfattas av avtalet får med stöd av avtalet anställas tills vidare eller för bestämd tid. I båda fallen gäller anställningen dock längst till dess statsrådet lämnar sin befattning. Av avtalet framgår uttryckligen att en anställning för politiskt sakkunniga upphör då vederbörande statsråd lämnar sin befattning (11 §). Någon särskild uppsägning behövs alltså inte. Av den s.k. politikerhandboken framgår att om ett statsråd byter departement anses han eller hon lämna sin befattning.³⁰ Politiskt sakkunniga kan ges rätt till avgångsvederlag. Hur länge avgångsvederlaget betalas ut beror på den politiskt sakkunniges anställningstid. Politiskt sakkunniga som är anställda tills vidare, dock längst till dess det statsråd som anställningen är knuten till lämnar sin befattning, får enligt politikeravtalet avgångsvederlag i tolv månader om den sammanhängande anställningstiden har varit minst sex månader (12 § första stycket). Om den sammanhängande anställningstiden har varit kortare än sex månader, betalas avgångsvederlag i tre månader (12 § andra stycket). Politiskt sakkunniga som är anställda för bestämd tid får avgångsvederlag motsvarande en månadslön (12 § fjärde stycket). Avgångsvederlaget motsvarar månadslönen när anställningen upphör och minskas med övriga inkomster (13 §). Den politiskt sakkunniga som säger upp sin anställning har inte rätt till avgångsvederlag (11 § tredje stycket). Även timanställda, t.ex. politiska talskrivare, saknar sådan rätt.

²⁸ Ullström, Anna (2011), *Styrning bakom kulisserna – Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, s. 144.

²⁹ Avtal 2013-05-24 om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevvarare eller talskrivare i Regeringskansliet (Politikeravtalet).

³⁰ Regeringskansliet (2022) *Information för politiker i Regeringskansliet*, s. 95.

Om höga chefer vid Försvarsmakten

Det kan kort nämnas något om vissa anställningar vid Försvarsmakten. Av myndighetens instruktion³¹ framgår att överbefälhavaren är myndighetschef. Vid myndigheten finns även en generaldirektör som är ställföreträdande chef. Regeringen beslutar om anställning som generaldirektör och även om anställning som chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, försvarsinspektör för hälsa och miljö, general och amiral. Efter förslag från Försvarsmakten beslutar regeringen dessutom om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Därutöver beslutar, efter förslag från Försvarsmakten, regeringen om placering på sådan befattning som anges i bilaga 2 till instruktionen.

8.1.3 Risken för intressekonflikter

Det finns många fördelar med en flexibel arbetsmarknad där arbetstagare kan röra sig fritt mellan offentliga och andra verksamheter. Sådana övergångar kan dock innebära ökad risk för intressekonflikter som kan leda till ekonomisk skada eller förtroendeskada för den offentliga verksamheten. Vad som menas med intressekonflikt i detta sammanhang kan delas upp i två typer av risker. Den ena uppstår när den anställde fortfarande arbetar inom offentlig verksamhet och handlar om risk för otillbörlig påverkan till följd av löfte om en ny anställning. Den andra risken avser situationen när personen lämnat sin offentliga anställning och handlar om ett missbruk av information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater vilket i sin tur kan leda till en positiv särbehandling.³²

I ESO-rapporten *Svängdörr i staten* gjordes bedömningen att risken för intressekonflikt är störst i offentliga verksamheter som har betydande kontaktytor med näringslivet. Av studien framgår att det var även i dessa verksamheter som de anställdas rörlighet till privat sektor var som störst.³³ Det handlar t.ex. om verksamheter som hanterar stora upphandlingar, utövar tillsyn och kontroll, ger tillstånd

³¹ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³² Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi, ESO (2012), *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1), s. 23, OECD (2010) *Post-Public Employment – Good Practices for preventing conflict of interest*, s. 25 f. och TI Working Paper (06/2010) *Regulating the Revolving Door*, s. 3.

³³ ESO-rapporten *Svängdörr i staten* s. 12 och 73 f.

eller verkar gentemot en marknad med omfattande ekonomiska intressen. Exempel på verksamhetsområden som utmärker sig särskilt avseende den s.k. svängdörrsproblematiken är finans- och försvarssektorerna. Båda dessa sektorer kännetecknas av täta kontakter med näringslivet.³⁴ Av de myndigheter som ingår i vår kartläggning om personalens övergångar är Finansinspektionen den myndighet som har flest övergångar till den privata sektorn (se avsnitt 6.2). Drygt 72 procent av dem som bytte anställning under en femårsperiod övergick till en privat arbetsgivare. Försvarsmakten tillhör också en av de myndigheter som har flest övergångar till den privata sektorn. Ungefär 62 procent av dem som slutade under perioden övergick till den privata sektorn. Andra myndigheter där mer än 50 procent av dem som gjorde ett arbetsgivarbyte gick till den privata sektorn är Skogsstyrelsen, Trafikverket och Läkemedelsverket.

Det finns flera faktorer som kan leda till att en intressekonflikt uppstår när en anställd i offentlig verksamhet går över till ett uppdrag eller anställning i privat sektor. Av betydelse är såklart på vilket sätt den nya verksamheten är kopplad till det arbete som utförts i den offentliga tjänsten. Avgörande kan även vara hur länge just det arbetet utförts och vilken befogenhet och inflytande den anställde har haft.

Generellt torde det föreligga en högre sannolikhet för intressekonflikt när anställda med de allra högsta befattningarna övergår till privat sektor. En sådan ledande ställning innebär ofta ett betydande inflytande med beslutskompetens och tillgång till både strategiska och detaljerade uppgifter som kan vara känsliga. Vidare kan anställda med befattning högt upp i organisationen förväntas ha ett stort nätverk i den offentliga verksamheten som kan utnyttjas på ett otillbörligt sätt. Redan risken för det kan leda till att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Det kan emellertid vara så att det är anställda längre ned i hierarkin som sitter på de mest detaljerade uppgifterna och expertkunskaperna. För en anställd med sådan tillgång till information kan en risk för intressekonflikt uppstå vid en övergång trots avsaknad av ledande ställning. Det gäller särskilt övergångar till verksamheter där myndighetsbeslut kan få stora ekonomiska konsekvenser för privata

³⁴ Det framgår bl.a. av Riksrevisionens rapport *Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter* (RiR 2020:8) och prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 118 f.

aktörer. Som exempel kan den anställde ha tillgång till uppgifter som skulle kunna sätta konkurrensen ur spel för pågående eller kommande upphandlingar.

8.1.4 Åtgärder under uppsägningstid

Flera av de arbetstagarorganisationer vi inhämtat synpunkter från har framfört att det inte föreligger något behov av övergångsrestriktioner för anställda. Risken för intressekonflikter är störst för dem med chefstjänst vilka har en uppsägningstid om sex månader. Överdirektören har samtidigt som förordnandet som överdirektör en tillsvidareanställning i myndigheten och har, vilket framgår av frikretsavtalet, sex månaders uppsägningstid. Även chefstjänstemän i Regeringskansliet som är tillsvidareanställda har uppsägningstid enligt frikretsavtalet om sex månader. Samma uppsägningstid gäller chefer under myndighetschefen som omfattas av chefsavtalet, vilket även kan omfatta vissa specialister. De verktyg som arbetsgivaren redan har i dag bör i de allra flesta fall enligt organisationernas mening vara fullt tillräckliga att använda under uppsägningstiden. Verktyg som avses är, tillsammans med regler om sekretess, regler om jäv och förbudet mot bisysslor, arbetstagarens lojalitetsplikt och arbetsgivarens arbetsledningsrätt.

Principen om arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, den s.k. arbetsledningsrätten, gäller sedan lång tid tillbaka och slogs fast av Arbetsdomstolen i AD 1929 nr 29. Därför används ofta uttrycket ”29/29-principen” om arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Arbetsledningsrätten innebär att arbetsgivaren har en rätt att ensidigt bestämma om vilka arbetsuppgifter som ska utföras av en arbetstagarare och även var och hur de ska utföras. Arbetsgivarens arbetsledningsrätt begränsas av det som kallas arbetskyldigheten för en enskild arbetstagarare. Arbetskyldigheten för en arbetstagarare är detsamma som anställningsavtalets innehåll och omfattning. Frågan om arbetskyldighetens gränser kan bli en fråga som aktualiseras när arbetsgivaren avser att förändra arbetsuppgifter eller placering för enskilda arbetstagarare, antingen av verksamhetsmässiga eller mer individuella skäl. Prövningen av om en anställning förändrats i grunden görs genom en jämförelse mellan nya och tidigare arbetsuppgifter. Faktorer som kan påverka bedömningen är om arbetstagararen flyttas från en position

med en arbetsledande ställning till en utan, från arbetsuppgifter som krävt en speciell utbildning till arbetsuppgifter där utbildningen inte kan utnyttjas eller från kvalificerade till okvalificerade arbetsuppgifter. Om arbetstagarens anställningsvillkor såsom titel, lön och andra förmåner är oförändrade, talar det för att de nya uppgifterna inte ska ses som en ny anställning.³⁵

Finansinspektionen har som vi tidigare nämnt en stor kontaktyta mot den privata sektorn. För att undvika intressekonflikter när personal slutar vid Finansinspektionen har myndigheten infört en rutin för karantän.³⁶ Rutinen riktar sig till alla som arbetar på Finansinspektionen och beskriver hur myndigheten hanterar karantän när en medarbetare säger upp sig. Syftet med rutinen är att upprätthålla förtroendet för myndigheten och att minska risken för jäv. Ett beslut om karantän ska enligt rutinen fattas om medarbetaren efter uppsägningstiden ska arbeta på ett företag som står under myndighetens tillsyn. Ett beslut om karantän kan även fattas om det av någon annan anledning behövs för att upprätthålla förtroendet för inspektionen och minska risken för jäv.

Beslutet om eventuell karantän och behörighetsnivå ska fattas med hänsyn till

- om medarbetaren i sin roll på Finansinspektionen utövar tillsyn över en konkurrerande verksamhet till företaget där personen ska arbeta,
- medarbetarens ansvar, mandat och inflytande både på Finansinspektionen och på den nya arbetsplatsen,
- eventuell förtroendeskada som medarbetaren kan orsaka Finansinspektionen om personen behåller sina ordinarie arbetsuppgifter under uppsägningstiden utan att sättas i karantän.

Medarbetaren kan placeras i någon av tre olika kategorier. Beroende på den nya anställningens karaktär placeras den anställde i karantän eller inte, och på en behörighetsnivå. Nivå 1 innebär ingen karantän, medan nivå 2 och 3 betyder att medarbetaren placeras i karantän på olika behörighetsnivåer. Rent praktiskt hanteras åtgärderna enligt rutinen på det sättet att medarbetaren när denne säger upp sig meddelar sin närmaste chef och lägger in ett ärende i Primula om

³⁵ AD 2021 nr 57.

³⁶ Finansinspektionen (2022), *Rutin för karantän vid uppsägning*, dnr 22-30458.

uppsägningen. HR-funktionen granskar uppsägningen som medarbetaren har lagt in i Primula och påminner verksamhetsområdeschefen eller stabschefen om att fatta beslut om eventuell karantän. Beslutet fattas av någon av nämnda chefer, normalt i samråd med medarbetarens närmaste chef. Om en verksamhetsområdeschef eller stabschef ska placeras i karantän är det generaldirektören som fattar beslutet.

Finansinspektionen är ett exempel på att åtgärder kan vidtas under uppsägningstiden i syfte att motverka intressekonflikter.

8.1.5 Arbetstagare hos förvaltningsmyndigheter bör omfattas av en reglering

Vår bedömning: Arbetstagare hos förvaltningsmyndigheter under regeringen bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner, som möjliggör att åtgärder som motverkar intressekonflikter kan vidtas under tid efter att anställningsförhållandet avslutats. En sådan reglering bör, i motsats till regleringen för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer, inte omfatta vissa utpekade personkretsar utan vara mer generell.

I föregående avsnitt ges exempel på att risken för intressekonflikter kan motverkas genom åtgärder under uppsägningstiden. Även om sådana åtgärder i vissa fall är möjliga så ser vi samtidigt att det finns situationer när uppsägningstiden inte är tillräcklig eller förhållandena vid anställningens upphörande är sådana att åtgärder inte är möjliga. Huruvida förutsättningar föreligger för att åtgärder ska kunna vidtas beror till stor del på förhållandena i det enskilda fallet. Avslutas anställningsförhållandet på ett sådant sätt att uppsägningstid förekommer? Är den gällande uppsägningstiden i det enskilda fallet tillräckligt lång för att risken för intressekonflikt ska hinna motverkas? Finns det förutsättningar att förändra arbetsuppgifterna i anställningen under uppsägningstiden på ett sådant sätt att risken för intressekonflikt kan motverkas?

Enligt vår mening är det inte tillräckligt att förlita sig på att förhållandena i det enskilda fallet kommer att vara sådana att åtgärder – i enlighet med de verktyg som redan finns i dag – kan vidtas under uppsägningstiden för att motverka intressekonflikter. När förutsätt-

ningar för sådana åtgärder saknas, exempelvis om en person avskedas, krävs att åtgärder i stället kan vidtas *efter* anställningsförhållandets upphörande för att risken för intressekonflikt ska kunna motverkas. Vår bedömning är därför att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen bör omfattas av en reglering som möjliggör att åtgärder i form av övergångsrestriktioner kan, när behov finns, vidtas efter att anställningsförhållandet upphört.

I avsnitt 7.3 föreslår vi att myndighetschefer ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Förslaget omfattar samtliga myndighetschefer, även om det är uppenbart att vissa myndigheter – som inom försvarsområdet, det finansiella området eller läkemedelsområdet – har större kontaktytor mot det privata näringslivet än andra, och en övergång till sådan verksamhet därför kan innebära en större risk för intressekonflikt. Våra skäl för att samtliga myndighetschefer bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner är att befattningen som sådan medför att det vid en övergång finns risk för, i första hand, förtroendeskada för staten.

För höga chefer under myndighetschefen, eller höga chefer inom Regeringskansliet, ser vi inte motsvarande skäl för att hela personalgrupper bör omfattas av regleringen. Myndigheterna och departementen har vitt skilda verksamhetsområden, vilket i sig innebär att risken för intressekonflikt vid en övergång till privat verksamhet är av olika grad. Vi ser det exempelvis inte som givet att samtliga överdirektörer eller chefstjänstemän inom Regeringskansliet ska omfattas av övergångsrestriktioner enbart baserat på befattningen som sådan. Även myndighetens eller departementets verksamhetsområde, och graden av risk som en övergång till privat verksamhet kan medföra, bör beaktas. En reglering för övriga arbetstagare bör därför inte omfatta vissa utpekade personkretsar i sin helhet. Den bör i stället vara mer generell och möjliggöra att endast vissa personer inom olika personkretsar omfattas av övergångsrestriktioner, beroende på behovet av restriktioner utifrån förhållandena i den enskilda anställningen.

Vi ser i sammanhanget anledning att särskilt kommentera de politiskt sakkunniga i Regeringskansliet. De politiskt sakkunniga ingår i den politiska staben och arbetar nära statsrådet och statssekreteraren, som redan i dag omfattas av övergångsrestriktioner. Det är inte ovanligt att politiskt sakkunniga lämnar Regeringskansliet och övergår till kommunikations- eller pr-branschen, som därigenom får till-

gång till ett värdefullt nätverk och kunskap om den offentliga förvaltningen som företaget kan dra nytta av.³⁷ I två ärenden som Karensnämnden har fattat beslut om övergångsrestriktioner har det varit fråga om övergång till verksamhet inom pr-branschen. Nämnden har uttryckt att verksamhet inom det området syftar till att påverka politiska processer och beslut. Övergång till sådan verksamhet kan vara ägnad att skada allmänhetens förtroende för staten, om det i det enskilda fallet innebär att verksamheten kan få tillgång till helt färsk information och kunskap som förvärvats i högt uppsatt och central position inom statsförvaltningen.

Politiskt sakkunniga är enligt vår mening en personkrets som det kan finnas skäl att inkludera i en reglering om övergångsrestriktioner, på samma sätt som statsråden och statssekreterarna. Titeln politiskt sakkunnig används dock i en vid bemärkelse. Gruppen inkluderar stabschefer, planeringschefer, pressekreterare, presschef och talskrivare. Chefsfunktionerna har en samordnande roll. Pressekreteraren eller presschefen har arbetsuppgifter som kan skilja sig från de övriga politiskt sakkunnigas eftersom deras huvudsakliga funktion är att verka inom området kommunikation och media. Pressekreterare och presschef kan samtidigt arbeta nära de andra i den politiska staben och uppbygga ett omfattande nätverk under sin tid i tjänsten. De politiskt sakkunnigas bakgrund spänner över ett brett fält. Det kan röra sig om personer i början av sin yrkeskarriär eller personer med betydligt längre arbetslivserfarenhet. De rekryteras såväl inom som utom Regeringskansliet. Vissa politiskt sakkunniga anställs för en bestämd tid. Det gäller vikarierande politiskt sakkunniga eller vid tillfälliga förstärkningar. Med hänsyn till de skillnader som finns inom denna grupp anser vi inte att gruppen i sin helhet bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. I stället bör förhållandena för den enskilda anställningen avgöra om anställningen ska omfattas av övergångsrestriktioner. Även politiskt sakkunniga bör därför omfattas av en generellt tillämplig reglering i enlighet med ovanstående.³⁸

³⁷ Av uppgifter på hemsidan för Institutet för framtidsstudier framgår att inför valet 2022 uppskattades antalet anställda inom den politiska apparaten som kommer att gå till pr-branschen, eller tvärtom efter valet, till mellan 300 och 400 personer. Se <https://www.iffs.se/nyheter/ex-politiker-blir-lobbyister-efter-valet-sverige-sticker-ut/>, senast besökt 2023-07-12.

³⁸ I Grecos femte granskningsomgång 2018 uttalas att huruvida politiskt sakkunniga ska anses ha en politiskt ledande befattning beror på funktion, mandat och tjänstgöringstid i det enskilda fallet. Se Greco Eval 5 Rep (2018) 4, Strasbourg, s. 9.

8.2 Ledamöter i statliga styrelser

8.2.1 Styrelsemyndigheter

Enligt våra direktiv ska vi överväga om en reglering bör omfatta ledamöter i statliga myndigheter.

Som vi beskrivit i avsnitt 7.3.2 leds vissa myndigheter av en styrelse. Styrelse är en av de tre olika ledningsformer som anges i 2 § myndighetsförordningen (2007:515) för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Denna ledningsform är enligt regeringen främst lämplig för myndigheter som har komplexa uppdrag, ett stort finansiellt ansvar, en stor påverkan på andra samhällssektorer, som är forskningsintensiv eller kunskapsproducerande eller bedriver affärsliknande verksamhet.³⁹ Av förvaltningsmyndigheterna under regeringen har för närvarande 40 myndigheter sådan ledningsform.⁴⁰ Samtliga tre affärsverk leds av styrelser. Därutöver leds även statliga högskolor och universitet av styrelser. Särskilda bestämmelser om myndigheternas ledning inom det området finns i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).⁴¹

Av 10 § myndighetsförordningen framgår att styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. En av ledamöterna ska vara ordförande i styrelsen och en ska vara vice ordförande. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Att rektor, som är myndighetschef, ingår i styrelsen framgår av högskolelagen (2 kap. 4 §). Hur många ledamöter som ska finnas i en styrelse framgår normalt av myndighetens instruktion. Antalet ledamöter i myndigheternas styrelser varierar. Som exempel kan anges att enligt instruktionen för Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan ska antalet ledamöter i myndigheterna vara högst 9 medan motsvarande för Finansinspektionen är 10 och Konstnärsnämnden 11. Sjöfartsverket ska ha minst 8 och högst 13 ledamöter. Det kan nämnas att till skillnad mot andra myndighetsstyrelser, där personalföreträdare har rätt att närvara och yttra sig på mötena men inte delta i besluten, är personalföreträdarna

³⁹ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, fjärde upplagan.

⁴⁰ Budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1), Utgiftsområde 2, Bilaga, s. 5.

⁴¹ Av 1 kap. 5 § högskoleförordningen framgår att högskolor inte omfattas av vissa bestämmelser i myndighetsförordningen, däribland 2 § myndighetsförordningen om myndighetens ledning. Särskilda bestämmelser för högskolor och universitet finns även i förordningen (1993:221) för Sveriges Lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

vid affärsverken ordinarie ledamöter i styrelserna.⁴² Styrelser vid universitet och högskolor består av ordföranden och det antal ledamöter som framgår av högskoleförordningen. Det innebär enligt 2 kap. 1 § förordningen 14 andra ledamöter.⁴³ Inom området gäller särskilda förhållanden eftersom även företrädare för lärare och studenter ingår i styrelsen.

8.2.2 Styrelsens roll

Styrelsen är högsta ledningsorgan i styrelsemyndigheter med det yttersta ansvaret för alla beslut som rör myndighetens verksamhet. Det som utmärker styrelsemyndigheter i förhållande till enrådighetsmyndigheter är att det är styrelsen som kollektivt leder myndigheten. Utgångspunkten för en styrelsens ansvar och allmänna uppgifter anges i 3 och 4 §§ myndighetsförordningen.⁴⁴ Av 3 § framgår att styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Styrelsen ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt 4 § ska styrelsen besluta om en arbetsordning och en verksamhetsplan för myndigheten. Den ska även säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Styrelsen ska avgöra andra ärenden som är av principiell karaktär, av större betydelse eller som avser föreskrifter. Enligt högskoleförordningen tillämpas inte 3 § på högskolorna (1 kap. 5 §).

Vissa av de återkommande ärenden som styrelsen ska behandla kan placeras in i en årscykel. Hit hör mål- och strategidiskussioner, beslut om planeringsanvisningar för kommande budgetår, beslut om budgetunderlag, årsredovisningar, och åtgärder med anledning av revisionsrapport.⁴⁵ Styrelsen behandlar strategiska frågor. Statskontoret genomförde år 2017 en studie av myndighetsstyrelsernas arbete i praktiken och fann att de strategifrågor styrelserna diskuterar är bl.a.

⁴² Se 3 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

⁴³ Enligt 2 kap. 1 § andra stycket högskoleförordningen får regeringen dock efter framställning från en högskola besluta att styrelsen för högskolan ska bestå av ordföranden och tio andra ledamöter.

⁴⁴ Enligt förordningen gäller den inte om en lag eller annan förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen (1 §).

⁴⁵ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, fjärde upplagan.

övergripande strategiska initiativ eller projekt som styr verksamhetens inriktning, särskilda strategiska satsningar eller uppdrag som regeringen eller myndigheten själv har initierat, riskanalyser, externa rapporter eller statliga utredningar som rör myndighetens verksamhet, digitaliseringsfrågor, ledningssystem och kärnprocesser, kompetensförsörjningsfrågor eller aktuella remisser som bedöms vara av strategisk karaktär.⁴⁶

Det reguljära styrelsearbetet bedrivs vid styrelsesammanträdena. Ordföranden har huvudansvaret för planering och förberedelser och sköter det i samråd med myndighetens chef. Styrelsen får sin information om myndigheten främst genom skriftliga underlag som skickas ut inför sammanträden och genom föredragningar vid dessa. Förutom styrelsernas ledamöter kan andra personer delta vid styrelsens sammanträden, såsom föredragande tjänstemän, personer i ledande befattning, internrevisorer eller sekreterare.

8.2.3 Villkoren för styrelseledamöter

Ledamöter i styrelserna utses normalt av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller ordföranden i styrelsen. Styrelseledamöter är inte anställda av myndigheten utan uppdragstagare som utför ett uppdrag. Styrelseledamöterna omfattas därför inte i denna egenskap av lagen (1994:260) om offentlig anställning eller lagen (1982:80) om anställningsskydd. Även om de är uppdragstagare omfattas de av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och av förvaltningslagens (2017:900) jävsregler. Ledamöterna erhåller arvoden i enlighet med förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Enligt 3 § beslutar regeringen särskilt om ersättning till ordförande och vice ordförande. Ersättning till övriga ledamöter och ersättare betalas enligt 4 § per sammanträdesdag med ett belopp som anges i förordningen. Beloppet varierar mellan 650–2 600 kronor beroende på vilken kategori B-E aktuell styrelse tillhör enligt särskilt regeringsbeslut. Ersättning betalas bara ut till den som är närvarande vid ett sammanträde, om det inte finns särskilda skäl för något annat. För en styrelse som tillhör kategori A beslutar regeringen i varje enskilt fall om ersättningens storlek.

⁴⁶ Statskontorets rapport *Myndighetsstyrelser i praktiken* (2018), s. 30 f.

8.2.4 Styrelseledamöter bör inte omfattas av en generell reglering

Vår bedömning: Mot bakgrund av att uppdraget som ledamot i statliga styrelser många gånger är ett uppdrag vid sidan av en anställning eller ett annat uppdrag bedömer vi det inte ändamålsenligt med en generellt tillämplig reglering om övergångsrestriktioner för styrelseledamöter. Vi föreslår därför inte att någon sådan reglering införs.

Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Styrelsen behandlar främst strategiska frågor, vilket i sig kan medföra risk för intressekonflikter vid en ledamots övergång till privat verksamhet. Den operativa ledningen för myndigheten ansvarar för det löpande arbetet och leds av en myndighetschef. Hur väl insatta ledamöter i styrelserna blir i operativa frågor torde vara beroende av vilka frågor myndighetschefen väljer att lyfta till styrelsen. I vilken omfattning och vilken typ av information ledamöterna tar del av i styrelsearbetet kan antas variera stort, beroende bl.a. på den enskilda myndighetens verksamhetsområde, och därmed även risken för intressekonflikt.

Vid överväganden om styrelseledamöter bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner måste hänsyn även tas till de särskilda förhållanden och villkor som gäller för dessa uppdrag. Uppdraget utförs inte på heltid. Av Statskontorets rapport om myndighetsstyrelsers arbete i praktiken framgår att styrelseordförandena lägger i genomsnitt ned 17 timmar i månaden på sitt uppdrag jämfört med övriga ledamöter som i genomsnitt lägger ned 11 timmar.⁴⁷ Uppdraget utförs normalt vid sidan av en anställning eller andra styrelseuppdrag. Enligt uppgift från Regeringskansliet har personer som förordnas som styrelseledamot ofta redan en anställning i staten. Av ovan nämnda rapport framgår att det är vanligt att aktiva myndighetschefer är ledamöter i styrelser. Det framgår även att under 2017 hade 27 procent av samtliga ledamöter minst ett ytterligare styrelse-

⁴⁷ Statskontorets rapport *Myndighetsstyrelser i praktiken* (2018), s. 17.

uppdrag i en annan myndighetsstyrelse. Dessutom hade 56 procent uppdrag i andra styrelser, i privat⁴⁸ eller offentlig sektor.

Om samtliga ledamöter i statliga eller i övrigt offentliga styrelser skulle omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner skulle det för vissa personer kunna innebära en omfattande anmälningskyldighet vid framtida övergångar till privat verksamhet. Anmälningskyldighet skulle uppstå och löpa inte endast efter avgången från anställningen som exempelvis myndighetschef,⁴⁹ utan även uppstå och löpa efter avgången från respektive uppdrag som styrelseledamot. Det skulle medföra en belastning för en stor grupp av personer som kan befaras minska beredvilligheten att åta sig styrelseuppdrag, och som inte heller står i proportion till behovet av en reglering för samtliga styrelseledamöter. En prövning av om restriktioner ska meddelas skulle behöva innefatta en anmäld övergång i relation till den avgångna anställningen eller till avgångna styrelseuppdrag, eller till både och, beroende på hur lång tid som löpt från de olika avgångstidpunkterna. Detta skulle medföra en administrativ hantering med tillkommande kostnader som inte framstår motiverade.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi inte någon generell tillämplig reglering om övergångsrestriktioner för styrelseledamöter.

Det framstår mer ändamålsenligt att överväganden om huruvida ledamöter i en viss myndighetsstyrelse ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner får göras särskilt utifrån den myndighetens verksamhetsområde. Här kan vi konstatera att det inom EU pågår ett arbete som kan komma att medföra karens för ledamöter i Finansinspektionens styrelse vid deras övergång till vissa företag inom finanssektorn.⁵⁰

⁴⁸ Det kan antas att dessa uppdrag inte bedömts medföra någon form av intressekonflikt. Styrelseledamöter ska stå obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll uteslutande företräda myndigheten. Ledamöterna omfattas inte av bestämmelserna om förbud mot vissa bisysslor men regeringen kan när som helst entlediga en ledamot om skäl för det föreligger.

⁴⁹ I avsnitt 7.3 föreslår vi att samtliga personer som har en tidsbegränsad anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner.

⁵⁰ Läs mer om det arbetet i avsnitt 3.3.5.

9 Vilka personkretsar inom kommunal verksamhet bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner?

9.1 Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi överväga om en reglering om övergångsrestriktioner bör omfatta arbetstagare hos kommunerna, regionerna, kommunalförbund och kommunala företag. Vidare ska vi överväga om en reglering bör omfatta ledamöter i styrelser för kommunala företag som är utsedda av en kommun eller region. En annan grupp vi ska titta på är förtroendevalda, dock inte förtroendevalda som endast har uppdrag som ledamöter i kommun- eller regionfullmäktige.

Vid en reglering som omfattar kommuner och regioner måste hänsyn tas till den kommunala självstyrelsen som har en lång tradition och en stark förankring i samhällsskicket i Sverige. I regeringsformen har skrivits in att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 1 och 7 §§). På den kommunala självstyrelsens grund sköter kommuner och regioner lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och även de övriga angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 §). Därutöver har Sverige ratificerat Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (SÖ 1989:34).¹ Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip (14 kap. 3 §

¹ Angående konventionen se vidare i prop. 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

regeringsformen). Det innebär att en inskränkning aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

9.2 Förtroendevalda i kommuner och regioner

9.2.1 Allmänt om förtroendevalda

Med förtroendevalda avses enligt kommunallagen (2017:725) ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer (4 kap. 1 §). Det finns drygt 35 900 förtroendevalda i landets 290 kommuner, och knappt 4 600 förtroendevalda i landets 21 regioner.² Merparten, 96 respektive 93 procent, är fritidspolitiker och sköter därmed sina uppdrag vid sidan av arbete eller studier.³ Den som inom kommunen eller regionen fullgör ett förtroendepuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer (4 kap. 2 §). Ett riktvärde för betydande del av heltid är 40 procent. Variationer kring en sådan gräns kan motiveras av lokala förhållanden eller av det särskilda fallet. Det är kommunerna och regionerna själva som avgör var gränsen ska gå.⁴

En stor andel av de förtroendevalda har fler än ett förtroendepuppdrag. Det visar SCB:s kartläggning över förtroendevalda i kommuner och regioner 2019. Störst överlappning gäller uppdrag i fullmäktige och styrelse, men även uppdrag i både fullmäktige och övrig nämnd är vanligt.⁵

9.2.2 Förtroendevaldas roll i styrelsen och övriga nämnder

I varje kommun och region finns en beslutande politisk församling, benämnd fullmäktige, som är det främsta beslutande organet. Därutöver finns ett antal politiskt tillsatta organ – styrelsen och övriga

² I den siffran räknar vi in 20 regioner och Gotlands kommun, som är en kommun med regionuppgifter och regionalt utvecklingsansvar.

³ SCB (2020), *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*, Demokratistatistisk rapport 26, s. 7, 11 f. och 15.

⁴ Prop. 1982/83:97, *om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner, m.m.*, s. 24 f. och prop. 1990/91:117, *om en ny kommunallag*, s. 66.

⁵ SCB (2020), *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*, Demokratistatistisk rapport 26, s. 24.

nämnder. Enligt kommunallagen är det obligatoriskt för fullmäktige att utse en styrelse som är det centrala förvaltande organet i kommunen eller regionen. Det är även obligatoriskt med vissa andra nämnder som t.ex. valnämnd, krisledningsnämnd och patientnämnd.⁶ Övriga nämnder tillsätts utifrån lokala behov och förutsättningar (3 kap. 3 och 4 §§).

Styrelsen och övriga nämnder bereder ärenden som ska avgöras av fullmäktige, men de har också till uppgift att verkställa fullmäktiges beslut. Härutöver har nämnderna egen beslutanderätt i sådana frågor som rör förvaltningen eller som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. De beslutar även i frågor som fullmäktige har delegerat till dem att avgöra.

9.2.3 Förtroendevaldas villkor

Av kommunallagen följer att ledamöter i styrelsen väljs för en period av fyra år. För ledamöter i andra nämnder är det fullmäktige som bestämmer mandattiden (6 kap. 18 och 19 §§).

En förtroendevald som önskar avgå ska befrias från sitt uppdrag, om det inte finns särskilda skäl mot det (4 kap. 6 §). Det bör dock vara i undantagsfall som fullmäktige har skäl av sådan tyngd som kan motivera att uppdraget ska kvarstå mot den förtroendevaldas vilja.⁷ Om valbarheten upphör hos en ledamot i styrelsen eller annan nämnd kvarstår uppdraget fram till nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalda får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden (4 kap. 7 §). Förtroendeuppdrag för ledamöter i styrelsen och i övriga nämnder kan som huvudregel inte återkallas under löpande mandatperiod. Det finns dock undantagsbestämmelser som ger fullmäktige rätt att återkalla, bl.a. när den förtroendevalda har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för ett allvarligt brott (4 kap. 9 och 10 §§).

För att personer inte ska behöva avstå från att engagera sig i politiken eller hoppa av ett uppdrag på grund av sin ekonomiska situation har förtroendevalda försäkrats rätt till ledighet från anställning och rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och

⁶ Se 3 kap. 3 § vallagen (2005:837), 2 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och 1 § lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

⁷ Prop. 1990/91:117, s. 167.

ekonomiska förmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Förtroendevalda med funktionsvariation har även en uttrycklig rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Även kostnader för barn tillsyn ska ersättas om dessa är en följd av uppdragets fullgörande. Denna obligatoriska rätt till ersättning gäller inte de förtroendevalda som i princip är heltids-sysselsatta, utan endast de s.k. fritidspolitikerna (4 kap. 11–14 och 17 §§). Därutöver får fullmäktige besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få ersättning för resekostnader och andra utgifter som uppkommer med anledning av uppdraget, utöver vad som följer av bestämmelserna i den obligatoriska delen, liksom arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas ut till fritidspolitikerna, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag (4 kap. 16 och 17 §§).

Förtroendevalda som har ett uppdrag på heltid eller betydande del av heltid får i regel ersättning som fastställs med utgångspunkt i de anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller regionen (4 kap. 18 §).⁸

De bestämmelser om jäv som gäller för ledamöter i styrelser och övriga nämnder är strängare än de som gäller för ledamöter i fullmäktige (6 kap. 28–32 §§). Jävsbestämmelserna avser all ärendehantering och är utformade med regleringen i förvaltningslagen (2017:900) som förebild. Därutöver gäller regeringsformens principstadgande om de krav på likabehandling och objektivitet som ställs på den som inom offentlig förvaltning fullgör förvaltningsuppgifter (1 kap. 9 §).

9.2.4 Förtroendeuppdrag kan innebära risk för intressekonflikt

Vår bedömning: Förtroendevalda som fullgör ett uppdrag på heltid eller betydande del av heltid kan förväntas förvärva sådan information och kunskap som kan medföra risk för intressekonflikt vid en övergång till privat sektor. För övriga förtroendevalda föreligger inte samma risk för intressekonflikt mot bak-

⁸ SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!*, Del A, s. 287.

grund av att uppdraget är begränsat i tid och den typ av information de får ta del av.

En reglering om övergångsrestriktioner för förtroendevalda kräver en översyn av de särskilda villkor och förhållanden som gäller för förtroendevalda. En sådan översyn ryms inte inom vårt uppdrag. Något förslag läggs därför inte fram i denna del.

Kommuner och regioner har ansvar för uppgifter som rör välfärden samt lokal och regional samhällsutveckling samtidigt som väl fungerande demokratiska institutioner ska upprätthållas. Kommuner och regioner har stor frihet att inom lagstadgade ramar utforma och organisera sin verksamhet. Som en viktig del av den kommunala självstyrelsen får kommuner och regioner ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 § regeringsformen). Förtroendevalda i kommuner och regioner har således ett viktigt uppdrag och hur de agerar i olika situationer är av stor betydelse för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhet som de bedriver. Förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder får tillgång till en mängd information och kunskap. En del utgör känslig information som inte är tillgänglig för en bredare krets. Många frågor på de förtroendevaldas bord innebär dessutom nära kontakter med näringslivet vilket typiskt sett kan leda till en större risk för intressekonflikt vid övergång till privat verksamhet.⁹ Samtidigt utför de flesta förtroendevalda sitt uppdrag vid sidan av annan sysselsättning, de är s.k. fritidspolitiker, vilket innebär att de i regel enbart tar del av framtaget underlag inför sammanträdena. Även om sådan information kan vara känslig torde den ligga på en övergripande nivå som typiskt sett inte medför någon större risk för intressekonflikt.

Kommunal- och regionråd samt andra förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller betydande del av heltid torde normalt ha en större inblick i verksamheten och därmed tillgång till en mer detaljerad information om olika sakförhållanden. Deras inflytande måste också anses vara större än fritidspolitikernas. Risken för intressekonflikt i samband med en övergång till ett nytt uppdrag eller en ny anställning i privat verksamhet ser vi därför som störst för de förtroendevalda som sitter på de högsta posterna och fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid, dvs. sådana

⁹ Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi, ESO (2012), *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1), s. 12 och 73 f.

förtroendevalda som anges i 4 kap. 2 § första stycket kommunalagen. Det är ofta förtroendevalda som har fått i uppdrag att vara ordförande eller vice ordförande i en nämnd. Ett sådant uppdrag kan till viss del jämföras med uppdraget som statsråd med skillnaden att det är på kommunal nivå. Det innebär att dessa förtroendevaldas agerande har stor betydelse för allmänhetens förtroende för den styrande makten, politiker i allmänhet och samhället i stort.

Vid överväganden om förtroendevalda ska kunna meddelas övergångsrestriktioner måste beaktas att en grundförutsättning för vår representativa demokrati är att personer väljer att engagera sig i partier och ta sig an politiska förtroendeuppdrag. Kommuner och regioner har svårigheter att tillsätta förtroendeuppdragen samtidigt som allt fler avsäger sina uppdrag.¹⁰ Vid inhämtande av synpunkter från kommuner och regioner har det framförts att ett införande av restriktionsbestämmelser för förtroendevalda på kommunal nivå skulle riskera leda till att färre söker sig till politiken, vilket i förlängningen är negativt för demokratin. Det har också framförts att avsaknaden av sådan reglering riskerar att underminera förtroendet för det politiska beslutsfattandet.¹¹ Dessa synpunkter är tillsammans talande för frågans komplexitet. Ur ett förtroendeperspektiv är det av vikt att även förtroendevalda i kommuner och regioner kan meddelas övergångsrestriktioner. En reglering får dock inte riskera att ytterligare försvåra möjligheterna för kommuner och regioner att tillsätta förtroendeuppdrag.

Hänsyn måste även tas till de särskilda förhållanden och villkor som gäller för uppdrag som förtroendevald. Eftersom de allra flesta förtroendevalda i kommuner och regioner utför sitt uppdrag vid sidan av sin ordinarie sysselsättning omfattas de av naturliga skäl inte av några särskilda bestämmelser om bisysslor. Det gäller även förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Till skillnad från vad som gäller för statsråden finns det alltså inget rättsligt hinder för förtroendevalda i kommuner och regioner att inneha ett förtroendeskadligt uppdrag eller utöva en verksamhet som är förtroendeskadlig. Det som borgar för rätts-säkerheten i den kommunala förvaltningen är de jävsregler som för-

¹⁰ Det visar bl.a. statistik från SCB över avhopp från kommunfullmäktige under mandatperioden 2018–2022, se <https://www.scb.se/link/13c921f7e9224d08bab3cbf48699a9c6.aspx>, senast besökt 2023-07-12.

¹¹ Tjänstemannautlåtande från en kommun och en region.

troendevalda i nämnderna och anställda omfattas av samt regeringsformens krav på likabehandling och objektivitet.

Det ligger i kommunernas och regionernas intresse att allmänheten har förtroende för de förtroendevalda. Kommun- och regionfullmäktige kan dock inte rikta misstroendeförklaring mot sina nämndledamöter såsom riksdagen kan göra mot statsråd. Fullmäktige kan endast återkalla ett förtroendeuppdrag under löpande period i de fall kommunallagen medger det. När det gäller förtroendskadligt beteende krävs det att den förtroendevalda inte har medgetts ansvarsfrihet av revisorerna eller dömts för ett brott som kan ge fängelse i lägst två år (4 kap. 9 § kommunallagen). Att en förtroendevald har förverkat sitt partis förtroende och kanske till och med uteslutits kan således inte ligga till grund för en återkallelse av uppdraget.

Om en reglering om övergångsrestriktioner för förtroendevalda i kommuner och regioner införs skulle en förtroendevald som avslutat sitt uppdrag kunna meddelas karens vid övergång till en näringsverksamhet som innebär risk för sådan skada eller otillbörlig fördel att kriterierna för beslut om övergångsrestriktion är uppfyllda. Avsaknaden av förbud mot förtroendskadliga bisysslor innebär dock att den förtroendevalda skulle kunna välja att starta verksamheten redan under uppdragstiden och därigenom undgå karens. Handlingsutrymmet blir alltså mer begränsat efter uppdragstiden än under den. En sådan reglering kan framstå som obegriplig och orimlig och dess legitimitet kan ifrågasättas eftersom bestämmelserna så lätt skulle kunna kringgå. En misstanke om att en förtroendevald medvetet har kringgått bestämmelserna genom att t.ex. starta en näringsverksamhet kort tid innan uppdraget avslutades skulle även kunna leda till en förtroendskada och regleringen skulle då få en motsatt effekt än den önskvärda.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att under de förutsättningar som föreligger i dag bör förtroendevalda i kommuner och regioner inte omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner i nuläget. För att en sådan reglering ska få avsedd effekt krävs att en större översyn görs av de förhållanden och villkor som gäller för förtroendevalda. Därvid måste beaktas vilka konsekvenser ändrade villkor skulle få för möjligheten att få kommunmedlemmar att åta sig förtroendeuppdrag. En sådan översyn ryms inte inom den ram vi har för vårt uppdrag. Vi lägger därför inte fram något förslag i denna del.

Det ska här lyftas fram att kommuner och regioner har möjligheter att ta fram riktlinjer som kan instruera de förtroendevalda hur de ska agera för att undvika intressekonflikter under och efter sina uppdrag. Det kan alltså handla om såväl bisysslor som övergångar till nytt förvärvsarbete. Sådant arbete pågår t.ex. i Region Stockholm.

9.3 Ledamöter i kommunala företagsstyrelser

9.3.1 Allmänt om kommunala företag

I kommunallagen (2017:725) anges förutsättningarna för att överlämna kommunala angelägenheter till en juridisk person eller en enskild individ (10 kap. 1 §). Möjligheten till överlämnande av verksamhet gäller både till kommunala företag¹² och till privata utförare. En grundläggande princip är att den verksamhet som lämnas över till privaträttsliga subjekt ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande ska vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr kommunal verksamhet i egen regi styr också kommunernas och regionernas verksamhet genom privaträttsliga subjekt.¹³

En stor del av den kommunala verksamheten drivs i aktiebolagsform. När kommunen eller regionen väljer att ha verksamhet i bolagsform måste två regelsystem beaktas – kommunallagen som gäller för kommunen eller regionen och aktiebolagslagen (2005:551) som gäller för aktiebolaget. Om verksamheten i stället drivs i en ekonomisk förening eller stiftelse¹⁴ ska lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och stiftelselagen (1994:1220) beaktas.

Av kommunallagen framgår att det är fullmäktige som har det yttersta ansvaret för kommunens eller regionens bolagsstyrning. Om en kommun eller region väljer att bedriva verksamhet i ett helägt aktiebolag¹⁵ är det fullmäktige som ska utse samtliga styrelseleda-

¹² Med kommunala företag avses sådana bolag, stiftelser och föreningar som anges i 10 kap. kommunallagen.

¹³ Prop. 2013/14:118, *Privata utförare av kommunal verksamhet*, s. 25.

¹⁴ Stiftelser i kommuner är generellt verksamhetsstiftelser. De som finns i dag är främst inriktade på kultur och fritid/rekreation, men även på bostäder och fastigheter. Merparten är bildade av en kommun men vissa är bildade av flera kommuner tillsammans och ett mindre antal är bildade tillsammans med andra stiftare, se SKR (2022) *Kommunal revision – I gemensamma nämnder, förbund, föreningar, stiftelser och övriga företagsformer*, s. 17.

¹⁵ Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, se 10 kap. 2 § första stycket kommunallagen.

möter enligt bolagsordningen och minst en lekmannarevisor.¹⁶ Fullmäktige ska även fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten och se till att ändamålet tillsammans med de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen. I bolagsordningen ska det även anges att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas. Vidare ska fullmäktige se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Om verksamheten ska bedrivas i ett delägt kommunalt bolag¹⁷ ska fullmäktige anpassa de kommunalrättsliga kraven i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (10 kap. 3–5 §§).

För stiftelser som en kommun eller region bildar (ensam eller tillsammans med någon annan) och för en förening där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet ställs motsvarande krav som för kommunala bolag. Det är dock stadgarna i en förening och stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden i en stiftelse som avses i stället för bolagsordningen (10 kap. 6 §).

Det är kommun- eller regionstyrelsen som har till uppgift att utöva uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Styrelsen har även en s.k. förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommun- eller regionstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommun- eller regionstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder (6 kap. 1 § andra stycket och 9 §).

Offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen gäller hos bolag, föreningar och stiftelser som kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i (2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400). Det innebär

¹⁶ Till lekmannarevisor i ett kommunalt bolag ska någon av de förtroendevalda revisorerna utses, se 10 kap. 5 § kommunallagen.

¹⁷ Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan, se 10 kap. 2 § andra stycket kommunallagen. Någon minimigräns för kommunens eller regionens ägande i ett bolag ställs inte upp.

att allmänna handlingar hos sådana kommunala företag ska vara tillgängliga för allmänheten.

9.3.2 Styrelsens roll

Styrelseledamöter i kommun- och regionägda bolag utses i praktiken som representanter för de politiska partier som är representerade i fullmäktige.¹⁸ De har därför sällan branschkunskap och kan antas inta en roll som allmänna företrädare för kommun- eller regionintressen i första hand och styrelseledamöter i aktiebolagens mening i andra hand. Enligt aktiebolagslagen har de dock ett personligt ansvar att se till bolagets bästa och kan bli skadeståndsansvariga (29 kap. 1 §). Det förekommer att det utses professionella ledamöter i kommun- och regionägda bolag som tillsätts utifrån sin kompetens eller branschkunskap. Dessa ledamöters roll kan dels vara att stödja företagsledningen som ”bollplank”, dels att bidra till styrelsearbetet med sina kunskaper.¹⁹

Styrelsen i ett aktiebolag ska följa vad som är fastställt i bolagsordning och ägardirektiv. För kommunala aktiebolag innebär det bl.a. att det kommunala ändamålet med verksamheten ska följas. Utöver det har styrelsen enligt aktiebolagslagen det övergripande ansvaret för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 §). Vad som faller in under styrelsens uppgifter regleras av förklarliga skäl inte i detalj i aktiebolagslagen.²⁰ I de bolagsstyrningsprinciper som SKR tagit fram anges att styrelsens huvudsakliga uppgifter är att fastställa strategin för bolagets verksamhet, säkerställa att bolaget har en effektiv ledning, se till att verksamheten är hållbar, följa upp och kontrollera verkställande direktörens förvaltning, se till att kommun- eller regionfullmäktige får ta ställning innan beslut fattas i bolaget i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt samt se till att bolagets aktieägare och omvärld informeras om bolagets utveckling och ekono-

¹⁸ En minoritet i fullmäktige kan begära att val av bolagsstyrelse ska vara proportionellt under de förutsättningar som anges i lagen (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner, se 5 kap. 58 § kommunallagen. Det krävs därför bred partipolitisk konsensus för att ledamöter ska utses på annat sätt, se SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden*, Del A, s. 344 f.

¹⁹ Stattin, Daniel (2018), *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*, s. 11.

²⁰ Vad som ingår i styrelsens uppgifter redogörs närmare i prop. 1997/98:99, *Aktiebolagets organisation*, s. 75 ff.

miska situation.²¹ Styrelsen kan delegera mycket av det faktiska arbetet till personer inom styrelsen eller utom styrelsen.²² Det övergripande ansvaret behåller dock styrelsen. Bolagets verkställande direktör ansvarar för den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar från styrelsen (8 kap. 29 §). Till den löpande förvaltningen hör alla åtgärder som inte med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse.²³

Styrelsens ordförande ska se till att sammanträden hålls när det behövs. Styrelsen ska dock alltid sammankallas om en styrelseledamot eller den verkställande direktören begär det (8 kap. 18 §). Enligt SKR:s bolagsstyrningsprinciper bör en arbetsordning beslutas av styrelsen där bl.a. sammanträdesfrekvens framgår. Styrelsen ska sammanträda i den omfattning som erfordras för att hinna behandla de frågor som ankommer på styrelsen. Arbetet måste vara organiserat så att styrelsen kan ägna tillräcklig tid åt alla viktiga frågor och den löpande rapporteringen bör vara strukturerad så att uppföljnings- och kontrollfrågorna inte tar större del av styrelsens tid i anspråk än att särskilt de strategiska frågorna kan ägnas den uppmärksamhet de kräver.²⁴ Styrelsens roll i en ekonomisk förening liknar den som styrelsen har i aktiebolag (jfr 7 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar).

Styrelsen i en kommunal verksamhetsstiftelse har ansvar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs, under förutsättning att de inte står i strid med stiftelselagen. Styrelsen består av den eller de fysiska personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet (2 kap. 1–3 §§ stiftelselagen). Stiftelseförordnandet reglerar bl.a. stiftelsens förvaltning och för vilka ändamål den ska verka. I sammanhanget bör även nämnas att en stiftelse kan, i stället för styrelse, företrädas av en förvaltare som är en juridisk person, t.ex. en kommun eller region.

²¹ SKR (2020), *Principer för styrning – Kommun- och regionägda bolag*, s. 28.

²² I vilken utsträckning delegation kan ske måste avgöras i varje särskilt fall utifrån uppgiftens karaktär och betydelse, se prop. 2004/05:85, *Ny aktiebolagslag*, Del 2, s. 618.

²³ Prop. 2004/05:85, Del 1, s. 308.

²⁴ SKR (2020), *Principer för styrning – Kommun- och regionägda bolag*, s. 33 f.

9.3.3 Villkoren för ledamöterna

Enligt aktiebolagslagen gäller en styrelseledamots uppdrag för tiden till utgången av nästkommande årsstämma. Mandattiden ska alltså normalt löpa i ett år. I bolagsordningen kan tas in föreskrifter om en längre mandattid än vad huvudregeln anger. Den får dock inte vara längre än fyra år (8 kap. 13 §). Eftersom styrelseuppdraget är ett förtroendeuppdrag har en styrelseledamot alltid rätt att efter anmälan avgå med omedelbar verkan. En styrelseledamot kan också när som helst skiljas från sitt uppdrag av den som har utsett honom eller henne, alltså fullmäktige i fråga om ett kommunalt bolag (8 kap. 14 §). Ett styrelseuppdrag kan också upphöra i förtid därför att den aktuella personen inte längre är behörig att vara styrelseledamot, t.ex. på grund av personlig konkurs (8 kap. 11 §). Arvode och annan ersättning för styrelseuppdrag beslutas av bolagsstämman. Beslutet ska avse ersättning till ”var och en av styrelseledamöterna” (8 kap. 23 a §). Motsvarande regler gäller i princip för styrelseledamöter i ekonomiska föreningar (se 7 kap. 10, 12, 14 och 26 §§ lagen om ekonomiska föreningar).

Styrelseledamöter i stiftelser för kommunal verksamhet utses enligt kommunallagen av fullmäktige, vilket redogjorts för ovan. För att fullmäktige även ska kunna entlediga ledamöter under löpande mandatperiod måste det skrivas in i stiftelseförordnandet. I annat fall är huvudregeln att det är styrelsen som har behörigheten att entlediga. En ledamot har alltid rätt att lämna sitt förtroendeuppdrag i stiftelsen. Det sker genom att underrätta den som utsett ledamoten, dvs. fullmäktige (2 kap. 9 § stiftelselagen).²⁵ Det finns inga bestämmelser i stiftelselagen som reglerar hur lång mandattiden för en styrelseledamot får vara. Om inte annat föreskrivs i stiftelseförordnandet har en styrelseledamot rätt till skäligt arvode och det är styrelsen som fattar sådana beslut (2 kap. 15 § stiftelselagen).

Styrelseledamöter i bolag, föreningar och stiftelser omfattas av jävsregler som innebär förbud att handlägga vissa frågor. Ett exempel på sådan fråga är avtal mellan bolaget, föreningen eller stiftelsen och en tredje man, om styrelseledamoten i frågan har ett väsentligt intresse som kan strida mot bolagets, föreningens eller stiftelsens. Med avtal jämsställs annan rättshandling samt rättegång eller annan talan (se 8 kap.

²⁵ Om styrelsen endast består av en ledamot ska underrättelse i stället ske till tillsynsmyndigheten och hos den som har utsett ledamoten, om denne kan nås, se 2 kap. 9 § tredje stycket stiftelselagen.

23 § aktiebolagslagen, 7 kap. 23 § lagen om ekonomiska föreningar och 2 kap. 14 § stiftelselagen).

9.3.4 Styrelseledamöter bör inte omfattas av en generell reglering

Vår bedömning: Ledamöter i kommunala företagsstyrelser bör inte omfattas av en generell reglering om övergångsrestriktioner med hänsyn till att det normalt är fråga om uppdrag vid sidan av en anställning eller ett annat uppdrag.

Kommuner och regioner väljer att driva en del av sin verksamhet i privaträttsliga subjekt och då framför allt i aktiebolag. Stora ekonomiska värden finns samlade i bolagen vilket innebär att bolagsstyrelserna har en viktig roll att se till att det kommunala ändamålet med verksamheten följs och att det i slutändan ger ett värde för kommunmedlemmarna. Det är ofta personer som är eller har varit förtroendevalda i kommuner och regioner som utses som ledamöter i kommunala företag. Personer med sådan bakgrund har förståelse för det speciella i uppdraget att verka i ett kommunalt bolag. Ur demokratisk synvinkel är det också viktigt att personer med politisk bakgrund utses till styrelseledamöter. Dessa kan bidra till att ge insyn i verksamheten. Majoriteten av ledamöterna i bolagens styrelser utses på partipolitisk grund i kommuner. I regioner är det vanligare att ledamöter utses på annat sätt.²⁶ Bolagsformen medför dock att det politiska styret inte alltid är lika tydligt kopplat till den verksamhet som bedrivs. Många kommunmedlemmar kanske inte ens är medvetna om att det är fråga om ett kommunalt företag. Styrelseledamöternas agerande torde därför inte ha samma betydelse för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten som de förtroendevalda har.

I styrelseuppdraget ingår ett ansvar att ha kunskap om bolagets verksamhet och se till att få tillräckligt med underlag för att kunna fatta väl underbyggda beslut. I vilken utsträckning styrelseledamöter förvärvar känslig information och kunskap torde variera utifrån det enskilda företags verksamhetsområde och vilken typ av ärenden som behandlas vid sammanträdena. Den tid som en ledamot kan

²⁶ SOU 2015:24, Del A, s. 344 f.

antas lägga ned i sitt uppdrag är naturligtvis begränsat i förhållande till ett heltidsarbete. Av en undersökning som företaget PwC genomförde 2022 framgår att en styrelseledamot i ett kommunalt bolag normalt lägger ned mellan fyra och tio timmar i månaden för att fullgöra sitt uppdrag.²⁷ För de allra flesta ledamöter i en kommunal bolagsstyrelse kan det därmed antas att styrelseuppdraget utgör en bisyssla till en annan huvudsysselsättning.

Vid överväganden om styrelseledamöter i kommunala bolag ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner måste hänsyn tas till de särskilda förhållanden och villkor som gäller för dessa uppdrag. Eftersom styrelseuppdrag har karaktären av sidouppdrag kan situationen uppstå att en styrelseledamot väljer att avsluta sitt uppdrag i samband med ett byte av huvudsysselsättning. En reglering om övergångsrestriktioner för styrelseledamöter i kommunala bolag skulle i en sådan situation kunna medföra att den avgående ledamoten inte får påbörja den nya huvudsysselsättningen på grund av meddelad restriktion i form av karens. Konsekvenserna av en meddelad restriktion skulle således kunna bli långtgående för den enskilde på ett sätt som enligt vår mening inte står i proportion till behovet av en reglering. En generell reglering om övergångsrestriktioner för styrelseledamöter i kommunala bolag bör därför inte införas. För det fall en särskild risk för intressekonflikt kan identifieras för styrelseledamöters övergångar till privat verksamhet inom viss bransch är det mer ändamålsenligt att ta fram särskild reglering för den branschen. Ett exempel på sådan lagstiftning är järnvägsmarknadslagens (2022:365) bestämmelser om karens för Transportstyrelsens generaldirektör, se avsnitt 4.2.3.

Det resonemang som förts i fråga om styrelseledamöter i kommunala aktiebolag gäller också för styrelseledamöter i ekonomiska föreningar och stiftelser för kommunal verksamhet. Mot den bakgrunden är vår slutsats att styrelseledamöter i kommunala företag inte bör omfattas av en generell reglering om övergångsrestriktioner.

²⁷ Se PricewaterhouseCoopers i Sverige AB, PwC (2022) *Styrelseundersökning kommunala bolag 2022*. I undersökningen svarade 2 301 personer som antingen hade uppdrag som ledamot eller suppleant i ett kommunalt bolag. Frågan om nedlagd tid per månad genererade följande resultat: <4 h: 31 %, 4–10 h: 48 %, 11–20 h: 15 %, 21–40 h: 5 %, >40 h: 1 %.

9.4 Arbetstagare i kommunal verksamhet

9.4.1 Allmänt om arbetstagare i kommunal verksamhet

Svensk kommunallagstiftning bygger på principen att de förtroendevalda fattar beslut kollektivt och även har ett kollektivt verksamhetsansvar. De förtroendevalda ska därmed ha det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen och är de som styr förvaltningen. För att de förtroendevalda ska kunna få genomslag för sina politiska beslut krävs dock en fungerande förvaltning med arbetstagare som kan samverka med den politiska nivån.²⁸

9.4.2 Villkor för arbetstagare

Det arbetsrättsliga regelverket för arbetstagare i kommunal verksamhet är i stora delar detsamma för arbetstagare i staten eller i den privata sektorn. Exempel på lagstiftning som gäller för hela arbetsmarknaden är lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). I lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, finns bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor som även gäller arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund.²⁹ Bestämmelser som gäller specifikt anställda i kommuner och regioner finns i 7 kap. kommunallagen (2017:725). Dessa bestämmelser syftar till att synliggöra vilken roll de anställda har när de biträder med att verkställa de förtroendevaldas beslut.³⁰ Vidare finns specialförfattningar som bl.a. reglerar att vissa yrken inom kommunal verksamhet omfattas av krav på legitimation.³¹

Inom det kommunala kollektivavtalsområdet finns det många avtalsslutande arbetstagarorganisationer och omfattande kollektivavtalsbestämmelser. De centrala kollektivavtalen sluts mellan Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, och de centrala arbetstagarorganisationerna.³² Dessa kollektivavtal gäller för nästan 1,2 miljoner

²⁸ Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag*, s. 192.

²⁹ Se 2 och 7–7 c §§ LOA.

³⁰ Prop. 2016/17:171, s. 191 f.

³¹ T.ex. lärare, se 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), och yrken inom hälso- och sjukvården, se 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

³² De centrala arbetstagarorganisationerna är Svenska Kommunalarbetsförbundet, OFR Allmän kommunal verksamhet, Sveriges Läkarförbund, OFR:s förbundsområde Hälso- och sjukvård, Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd och Akademiker-Alliansen.

arbetstagare.³³ För kommunalförbund och kommunala företag är det arbetsgivarorganisationen Sobona som sluter kollektivavtal.³⁴ För reglering av allmänna anställningsvillkor och löner gäller centrala kollektivavtal i form av s.k. huvudöverenskommelser som innehåller villkorsbilagan Allmänna bestämmelser, AB.³⁵ När ett centralt avtal finns på plats antas lokala avtal i respektive kommun och region. Lokala avtal kan innehålla vissa avvikelser från det centrala avtalet. Det övergripande ansvaret för arbetsgivarfrågor har i regel styrelsen.

Av de centrala kollektivavtalen framgår att följande uppsägnings-tider gäller som huvudregel. För dem som har en tillsvidareanställning i kommun, region eller kommunalförbund och som har en sammanhängande anställning sedan minst tolv månader gäller en uppsägningstid av sex månader om det är arbetsgivaren som tar initiativ till att anställningen upphör, och tre månader om det är arbetstagaren som säger upp sig. Vid projektanställning är uppsägningstiden vid uppsägning från arbetsgivarens sida tre månader och från arbetstagarens sida en månad. För övriga tidsbegränsade anställningar som är avsedda att pågå längre tid än tre månader gäller en ömsesidig uppsägningstid om en månad.³⁶ För situationer som inte är reglerade i kollektivavtalen gäller de allmänna bestämmelserna om uppsägningstid i anställningsskyddslagen.

I en kommun eller region måste det alltid finnas en direktör som har ledande ställning bland de anställda och som är chef för förvaltningen under styrelsen.³⁷ Arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning omfattas inte av vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen.³⁸ Direktörer tillhör normalt den kategorin. När det gäller förvaltningschefer blir det en bedömning i det enskilda fallet. Att vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen inte är tillämpliga innebär bl.a. att arbetstagaren saknar skyddet att en uppsägning från arbetsgivarens sida måste grunda sig på sakliga skäl enligt 7 § anställningsskyddslagen. För direktörer och andra chefer

³³ Det framgår av SKR:s hemsida: <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal.hsida.html>, senast besökt 2023-07-12.

³⁴ Sobona erbjuder motsvarande centrala kollektivavtal till sina medlemmar som SKR.

³⁵ Exempel på andra centrala kollektivavtal är PAN för personliga assistenter, BEA för arbetstagare sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och RiB för räddningspersonal i beredskap.

³⁶ Se 7 kap. 33 § AB 20, i lydelse 2022-10-01.

³⁷ Styrelsen som utser direktören får besluta att direktören ska ha en annan benämning, se 7 kap. 1 § kommunallagen.

³⁸ Se 1 § tredje stycket 1 anställningsskyddslagen.

som inte omfattas av det anställningsskydd som anställningsskyddslagen ger innehåller därför anställningsavtalet utöver en avtalad uppsägningstid normalt sett också någon form av avgångsvederlag.

Anställda i en kommun eller region kan delta i beredningen av ärenden eller i verkställigheten av beslut och därigenom få inflytande över de beslut som de förtroendevalda fattar. Dessutom kan en anställd efter delegation av en nämnd eller förvaltningschef fatta beslut i vissa ärenden enligt 7 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen. Anställda i en kommun eller region har att beakta samma bestämmelser om jäv i kommunallagen som de förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder. Jävsbestämmelserna avser all ärendehantering hos kommunala nämnder och har utformats med regleringen i förvaltningslagen (2017:900) som förebild.³⁹ I sammanhanget kan även nämnas regeringsformens principstadgande rörande de krav på likabehandling och objektivitet som ställs på den som inom den offentliga förvaltningen fullgör förvaltningsuppgifter (1 kap. 9 §). Dessa principer kommer även till uttryck i förvaltningslagens krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningsmyndigheternas verksamhet (5 §).

Frågor om arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal. Av 3 kap. 8 § AB 20 framgår att arbetstagare är skyldiga att anmäla en bisyssla och lämna uppgifter som behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om den bedöms inverka hindrande för arbetsuppgifterna eller innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens. Förtroendee uppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla enligt kollektivavtalen. Arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund omfattas även av bestämmelser om förbud mot s.k. förtroendeskadliga bisysslor i 7–7 c §§ LOA. Tidigare reglerades frågan i kollektivavtal men då ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen gäller i dag ett lagfäst förbud som inte kan avtalas bort.⁴⁰ Av dessa tvingande bestämmelser framgår att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Om en bisyssla

³⁹ Se 6 kap. 28–32 §§ och 7 kap. 4 § kommunallagen.

⁴⁰ Prop. 2000/01:147, *Offentliganställdas bisysslor*, s. 18 f.

bedöms vara förtroendeskadlig och därmed otillåten ska arbetsgivaren lämna ett skriftligt beslut innehållande en motivering.

En arbetstagare som gjort sig skyldig till fel eller försummelse kan meddelas disciplinpåföljd i form av en skriftlig varning enligt kollektivavtalen.⁴¹ Bestämmelserna om disciplinansvar i LOA är inte tillämpliga på arbetstagare i den kommunala sektorn. Andra arbetsrättsliga påföljder som uppsägning och avsked finns reglerade i anställningsskyddslagen. I kollektivavtalen finns även reglerat när en arbetstagare tillfälligt kan tas ur arbete, dvs. en avstängning. Avstängning är inte en disciplinär åtgärd utan görs i avvaktan på att arbetsgivaren kan ta ställning till ett eventuellt beslut om disciplinpåföljd, uppsägning, avskedande, polisanmälan, omplacering, förflyttning eller annan åtgärd. Huvudregeln är att arbetstagaren behåller lön och eventuella avlöningsförmåner under en avstängning.⁴² När det gäller anställda i kommunala företag kan nämnas att Institutet mot mutor har tagit fram en kod mot korruption i näringslivet som komplement till gällande mutbrottslagstiftning. Koden ställer krav på förebyggande antikorrupsionsarbete och ger vägledning för hantering av förmåner och mellanhänder. Enligt koden ska företag ha skriftliga regler mot korruption vilket kan ske genom en allmän policy, och eventuellt i kombination med särskilda riktlinjer för olika områden t.ex. intressekonflikter.⁴³

9.4.3 Arbetstagare i kommunal verksamhet bör kunna omfattas av en reglering

Vår bedömning: Arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund bör kunna omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner som möjliggör att åtgärder som motverkar intressekonflikter kan vidtas efter att anställningsförhållandet avslutats. En sådan reglering bör även kunna omfatta arbetstagare hos kommunala företag där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

⁴¹ Se 3 kap. 11 § AB 20.

⁴² Se 3 kap. 10 § AB 20.

⁴³ Institutet mot mutor (2020), *Kod mot korruption i näringslivet*.

En genomgång av vilka faktorer som har betydelse för risken för intressekonflikt vid en offentliganställds övergång till privat sektor har gjorts i kapitel 8 om intressekonflikter för personkretsar inom staten (avsnitt 8.1.3). Det bör inte föreligga någon skillnad om övergången sker från en statlig eller kommunal verksamhet. Direktörer i kommun eller region har en sådan ledande ställning som ofta innebär ett betydande inflytande med beslutskompetens⁴⁴ och tillgång till både strategiska och detaljerade uppgifter som kan vara känsliga. De kan också förväntas ha ett stort nätverk i den kommunala verksamheten som skulle kunna utnyttjas på ett otillbörligt sätt. Bara risken för det kan leda till att allmänhetens förtroende för den kommunala verksamheten skadas. Generellt bör det föreligga en högre sannolikhet för intressekonflikt när anställda med ledande och beslutsfattande funktioner övergår till privat sektor.

Det övergripande syftet med övergångsrestriktioner är att motverka korruption och bidra till att stärka allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Kommuner och regioner bedriver många viktiga verksamheter som t.ex. skola, äldreomsorg, sjukvård och infrastruktur. Att allmänheten har förtroende för dessa verksamheter är av största vikt. Det är därför angeläget att det finns en möjlighet till en s.k. cooling-off-period för vissa kommunala befattningshavare när de vill gå över till ett uppdrag eller anställning, som kan rubba förtroendet för den kommunala verksamheten. Vår bedömning är därför att arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund bör kunna omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner.

En del av den kommunala förvaltningen läggs ut på kommunala företag, främst aktiebolag. Vilken information och kunskap som en arbetstagare kan förväntas förvärva torde vara densamma oavsett om verksamheten bedrivs i den kommunala förvaltningen eller i ett kommunalt företag. Risken för intressekonflikt vid en övergång till privat sektor blir alltså inte uttraderad av den anledningen att skötseln av den kommunala angelägenheten bedrivs i företagsform. Vid bedömningen av om arbetstagare i ett kommunalt företag bör kunna omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner är det dock av betydelse vilket inflytande de kommunala företrädarna kan utöva i företaget. För att arbetstagare i ett kommunalt företag ska kunna jämföras med arbetstagare i den kommunala förvaltningen bör det

⁴⁴ Beslutanderätten grundar sig på delegation av en nämnd, se 7 kap. 5 § kommunallagen.

vara aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vår bedömning är därför att arbetstagare i sådana kommunala företag bör också kunna omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner.

10 En generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare i offentlig verksamhet

10.1 Våra direktiv

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag om en generellt tillämplig reglering om övergångsrestriktioner. Såvitt gäller arbetstagare framgår av direktiven att en reglering bör begränsas till arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala företag. Våra överväganden i detta kapitel omfattar således inte uppdragstagare hos myndigheter, exempelvis i form av konsulter eller personer som, utan att vara anställda, är förordnade som ledamöter i en statlig nämnd eller enskilda privata utförare som fått uppdraget att utföra en kommunal angelägenhet.¹ Inte heller arbetstagare vid andra myndigheter än förvaltningsmyndigheter omfattas.

10.2 Några utgångspunkter

En utgångspunkt vid utformningen av en generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare är naturligtvis den nu gällande restriktionslagen och de förslag till förändringar av lagen som vi lägger fram i kapitel 7. Lagen har såvitt vi kunnat bedöma fungerat väl. En likartad reglering om övergångsrestriktioner för olika grupper i samhället är i sig eftersträvansvärt. Våra förslag till övergångs-

¹ Enligt 3 kap. 12 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

restriktioner för arbetstagare anknyter därför i centrala delar till nuvarande regelsystem. Förarbetena till restriktionslagen kommer alltså att ha betydelse även för den reglering vi föreslår.

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva eller utöva ett yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. I förarbetena till bestämmelsen anges att ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall, i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 51). De eventuella begränsningar som införs måste därför stå i proportion till hur allvarlig risken för intressekonflikt och skada är. Sådana avvägningar gjordes när restriktionslagen infördes.

Vid våra överväganden har vi haft i fokus att det ska råda en balans mellan allmänna intressen och individens intressen. Eftersom den reglering vi föreslår omfattar personer på lägre nivåer än statsråd, statssekreterare och myndighetschefer så anser vi att det, i förhållande till gällande bestämmelser för dessa grupper, behöver ske en viss förskjutning i riktning mot arbetstagarens intressen för att balans ska råda. Det kan som utgångspunkt inte bli fråga om övergångsrestriktioner för aktuella arbetstagare under lika lång tid efter det att anställningen upphört, som för ett statsråd efter att dennes uppdrag upphört. Det finns även skäl att i större utsträckning överväga vilka rättigheter som ska tillkomma en arbetstagare som efter att anställningen upphört meddelas karens.

I ESO-rapporten *Svängdörr i staten* tar rapportförfattarna upp alternativet att restriktioner regleras genom förlängd uppsägnings-tid.² Även i betänkandet SOU 2017:3 *Karens för statsråd och statssekreterare* nämns att en lösning med en lång uppsägnings-tid är något som skulle kunna användas för andra grupper än statsråd och statssekreterare.³ Vi kan se ett flertal fördelar med att undvika risken för intressekonflikter genom en lösning med förlängda uppsägnings-tider. Genom att förlänga uppsägnings-tiden skapas en längre tid för en s.k. cooling-off-period samtidigt som det fortfarande finns en anställning med de rättigheter och skyldigheter som kommer med denna. Det finns även sociala aspekter som kan beaktas i samman-

² Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi, ESO (2012), *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (2012:1), s. 116.

³ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, fotnot 12, s. 133.

hanget. Genom att vara kvar på arbetsplatsen får arbetstagaren ett socialt sammanhang som för många torde vara värdefullt. Vi ser alltså fördelar med en sådan lösning, samtidigt som det är tydligt att den inte kommer att passa för alla situationer. Därtill är frågan om förlängda uppsägningstider något som bör regleras i avtal, och den är därmed en fråga för avtalsparterna. Vi har dock vid våra överväganden haft med oss om, och i så fall hur, möjligheten till åtgärder under uppsägningstid kan beaktas vid utformningen av en reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare.

En annan utgångspunkt vid utformningen av en reglering om övergångsrestriktioner har varit att det ska vara tydligt för allmänheten vad som gäller vid arbetstagares övergångar från offentlig till privat verksamhet. Vår ambition har även varit att regleringen ska vara enhetlig och förutsägbar för de arbetstagare som kan meddelas restriktioner.

10.3 En prövning bör göras i det enskilda ärendet

Vår bedömning: En arbetstagare bör före en övergång till viss verksamhet ges besked om den tänkta övergången medför restriktioner. En reglering bör därför innehålla bestämmelser om att det ska ske en prövning i det enskilda ärendet, vilka övergångar som omfattas av en prövning, kriterierna för prövningen och vilka konsekvenser som prövningen kan medföra.

De nuvarande bestämmelserna i restriktionslagen är utformade på det sättet att det statsråd eller den statssekreterare som avser övergå till viss verksamhet ska anmäla den tänkta övergången till Karensnämnden. Nämnden gör därefter en prövning utifrån anmälan och statsrådet eller statssekreteraren får före övergången besked om nämndens bedömning huruvida övergångsrestriktioner ska meddelas. Personen behöver därmed inte själv avgöra om en övergång till viss verksamhet kan medföra risk för intressekonflikt eller inte.

Ett alternativ till nuvarande ordning skulle kunna vara att skapa en reglering som medför förbud för arbetstagaren att övergå till viss verksamhet utan att det sker en prövning före övergången i det enskilda fallet. En arbetstagare skulle exempelvis kunna förbjudas att under en bestämd tid övergå till företag som står under myndig-

hetens tillsyn, eller förbjudas att övergå till en verksamhet som har en sådan koppling till det tidigare arbetet att övergången kan rubba förtroendet för det allmänna eller på annat sätt medföra en intressekonflikt. En sådan reglering skulle dock lägga ett stort ansvar på arbetstagaren att själv avgöra om övergången strider mot förbudet eller inte. Den skulle även medföra att förbudet behöver gälla under samma tidsperiod för samtliga arbetstagare som omfattas av regleringen och oavsett vilken information och kunskap som faktiskt tillgodogjorts i anställningen. Vi bedömer en sådan typ av reglering som alltför otydlig och osäker och att konsekvenserna inte skulle stå i proportion till syftet med den.

En reglering för arbetstagare bör enligt vår mening, på samma sätt som den nuvarande restriktionslagen, innehålla bestämmelser om att en arbetstagare före en övergång till viss verksamhet ska meddelas om den tänkta övergången medför restriktioner. Den bör även medföra att restriktionens varaktighet ska prövas utifrån förhållandena i det enskilda ärendet. En sådan reglering behöver, utöver bestämmelser om att det ska ske en prövning i det enskilda ärendet, innehålla bestämmelser om vilka övergångar som omfattas av en prövning, kriterierna för prövningen och vilka konsekvenser som en prövning kan medföra.

10.4 När ska övergångsrestriktioner kunna meddelas?

Vårt förslag: En övergångsrestriktion ska kunna meddelas om arbetstagaren inom ramen för sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om han eller hon påbörjar ett visst uppdrag eller en viss anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Till en början kan vi konstatera att de risker lagstiftaren genom bestämmelserna i restriktionslagen vill undvika är risken för ekonomisk skada för staten, risken för otillbörlig fördel för någon enskild,

och risken för att allmänhetens förtroende för staten skadas. I avsnitt 7.4 gör vi bedömningen att risken för sådan skada vid statsråds, statssekreterares och myndighetschefers övergång till kommunal verksamhet är så pass liten att möjligheten att meddela restriktioner ska begränsas till övergångar till annan än offentlig verksamhet. Vi föreslår därför att kriterierna för när övergångsrestriktioner ska meddelas justeras till att omfatta risker för offentlig verksamhet i stället för statlig sådan. Även för aktuella arbetstagare bör risken bedömas ur ett sådant perspektiv.

Risk för ekonomisk skada kan, enligt förarbetena till restriktionslagen, t.ex. finnas om en person vid en avtalsförhandling mellan en ny tänkt arbetsgivare och en statlig myndighet kan använda sig av information och kunskap som han eller hon fått med anledning av sin tidigare anställning och som andra inte har tillgång till. Ett exempel på risk för otillbörlig fördel för någon enskild är att en person under sin tid har varit involverad i diskussioner om nya regler på ett visst område men där detaljerna om dessa regler ännu inte är allmänt kända. Om personen då börjar arbeta för en ny arbetsgivare kan den nya arbetsgivaren få otillbörliga fördelar. Om en person väljer att påbörja en anställning eller ett uppdrag inom ett område som han eller hon varit djupt involverad i kan det finnas en risk för att hans eller hennes beteende uppfattas som olämpligt. I en sådan situation kan det finnas risk för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. Det kan gälla även om all information och kunskap kan anses vara allmänt känd.⁴

Vi ser inte skäl att införa någon annan eller ny typ av risk för bedömningen om det kan uppstå en intressekonflikt vid aktuella arbetstagares övergångar. De risker som framgår av restriktionslagen är relevanta även vad gäller en generell reglering om restriktioner för arbetstagare. Även om statsråd, statssekreterare och myndighetschefer har de högsta positionerna i staten så är det inte motiverat att betrakta typen av risk på annat sätt för arbetstagare i lägre befattningar i offentlig verksamhet. Att en arbetstagare befinner sig på en lägre position ger däremot konsekvensen att sannolikheten för att aktuella risker uppstår generellt sett är lägre beroende på att den information och kunskap som arbetstagaren förvärvar i många fall inte kommer att vara lika känslig. De risker som bör motverkas med en reglering för arbetstagare är enligt vår mening dock desamma

⁴ Jfr prop. 2017/18:162, *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 24.

oaktat skillnaderna kring anställningsförhållandena. Restriktioner bör därför kunna meddelas om det föreligger risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, för otillbörlig fördel för någon enskild, eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Även för arbetstagare som inte har en befattning som statssekreterare eller myndighetschef bör risken bedömas utifrån den information och kunskap som har förvärvats i anställningen i relation till den verksamhet som arbetstagaren avser övergå till. En bedömning om restriktioner ska meddelas kommer därför att ske i två steg. Först ska bedömas vilka kunskaper eller vilken information som arbetstagaren förvärvat i anställningen. Det får då betydelse vad personen arbetat med, vilken information i myndighetens verksamhet arbetstagaren har tagit del av, vilka kontaktytor anställningen har inneburit m.m. Endast information och kunskap som förvärvats inom ramen för anställningen bör beaktas. Information och kunskap som personen förvärvat på annat sätt, som denne exempelvis haft med sig in i anställningen eller sådan som förvärvats parallellt med anställningen bör inte beaktas. I nästa steg ska bedömas om den förvärvade informationen eller kunskapen kan användas på ett sådant sätt i den nya anställningen eller det nya uppdraget att aktuella risker kan uppkomma.

Frågan kan ställas om en reglering bör innehålla ett krav på viss anställningstid för att restriktioner ska kunna meddelas. Vi föreslår inte det. Anställningstiden är något som bör ingå i själva riskbedömningen. Den som exempelvis endast arbetat i sex månader i en provanställning torde inte i någon påtaglig grad ha tillgodogjort sig information eller kunskap så att någon av aktuella risker föreligger.

Arbetstagarorganisationer som vi har haft kontakt med har framfört till oss att restriktioner inte bör komma i fråga om anställningen upphör vid arbetsgivarens uppsägning. Motsvarande tillämpas normalt vid konkurrensklausuler i anställningsavtalet. Enligt vår mening bör samma regler gälla oavsett om en arbetstagare slutar sin anställning på eget initiativ eller om orsaken är en annan. Den information och kunskap han eller hon har förvärvat under tiden i anställningen är densamma oavsett varför man lämnar denna, och risken för intressekonflikt är densamma. Övergångsrestriktioner ska därför kunna meddelas även om anställningsförhållandet upphör av annan anledning än att en arbetstagare säger upp sig.

10.5 Vilka övergångar bör en reglering omfatta?

Vårt förslag: En reglering om övergångsrestriktioner ska omfatta övergångar till annan verksamhet än offentlig verksamhet.

Undantaget ska vara övergångar till ett uppdrag eller en anställning i

- ett politiskt parti, eller
- en internationell organisation eller ett internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

Nuvarande bestämmelser i restriktionslagen omfattar – utöver etablering av näringsverksamhet – övergångar till uppdrag och anställningar utanför statlig verksamhet, dvs. även till kommunal verksamhet. I vår utvärdering av restriktionslagen har vi funnit att det saknas behov av restriktioner vid övergångar inom offentlig verksamhet. I avsnitt 7.4 föreslår vi därför att övergångar till kommunal verksamhet inte längre ska omfattas av anmälningsskyldighet. Vi ser inte skäl till att annat ska gälla för de arbetstagare som nu är aktuella för en reglering om övergångsrestriktioner. Det finns snarare färre skäl att en övergång inom offentlig verksamhet ska kunna medföra övergångsrestriktioner för arbetstagare som har en lägre befattning än befattningen som statsråd, statssekreterare eller myndighetschef vid statlig förvaltningsmyndighet. Kompetensutbyte inom den offentliga verksamheten är något positivt och rörlighet av arbetskraft inom denna bör uppmuntras. Några risker vid sådan rörlighet som motiverar begränsningar i form av övergångsrestriktioner ser vi inte. En reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare bör därför inte omfatta övergångar som sker inom eller mellan staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund.

Kommuner, regioner och kommunalförbund kan lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar. Under förutsättning att en kommun, en region eller ett kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i ett sådant företag är det vår bedömning att det bör jämföras med den kommunala verksamheten som sker i förvaltningen. I avsnitt 9.4 har vi även gjort bedömningen att arbetstagare i sådana kommunala företag bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Därmed bör inte heller övergångar som sker mellan ett

kommunalt företag där den kommunala huvudmannen utövar rättsligt bestämmande inflytande, staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund omfattas av regleringen. Restriktioner bör emellertid kunna meddelas vid en övergång till kommunala företag som inte står under ett sådant inflytande och till bolag med statligt ägande eller andra statliga företag. När det gäller statliga företag, som t.ex. bolag och stiftelser, finns det inte någon begränsning i vilken typ av verksamhet som kan bedrivas. Det är alltså en skillnad från vad som gäller på den kommunala sidan. Att staten äger det privaträttsliga subjektet bör därför inte ha någon betydelse i sammanhanget. Sammanfattningsvis anser vi att en reglering om övergångsrestriktioner bör inte omfatta övergångar inom eller mellan staten, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utöver ett rättsligt bestämmande inflytande. Övergångar till andra kommunala företag eller till statliga företag, som till någon del ägs av staten, bör dock omfattas.

Även om en reglering bör ha som ändamål att motverka risken för intressekonflikter vid övergångar till privat verksamhet finns det skäl att göra några undantag från en sådan gränsdragning, vilket vi tillika funnit vid vår utvärdering av restriktionslagen. Det gäller övergångar till ett uppdrag eller en anställning i ett politiskt parti eller en internationell organisation eller ett internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat. Skälen för undantagen framgår av avsnitt 7.4.2 och gör sig gällande även för aktuella arbetstagare. Vi upprepar inte skälen här utan hänvisar till det avsnittet för att ta del av dem.

10.6 Arbetsgivaren ska avgöra vilka arbetstagare som ska omfattas av regleringen

Vårt förslag: Det är arbetsgivaren som ska avgöra om en enskild arbetstagare i sin anställning ska omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner.

En reglering som omfattar alla arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter skulle med stor träffsäkerhet fånga upp de övergångar där en reell risk för intressekonflikt föreligger. En sådan reglering skulle

i sådant fall innebära att alla arbetstagare, oavsett vid vilken myndighet vederbörande arbetar och oavsett vilken anställning denne innehar, omfattas av regleringen. Huruvida restriktioner inför en övergång ska meddelas skulle i sådant fall prövas i det enskilda ärendet när det blir aktuellt för en person att lämna den offentliga sfären och övergå till sådan verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten. En sådan utformning skulle innebära en oerhört stor mängd ärenden där majoriteten inte skulle resultera i några restriktioner. För vissa myndigheter skulle sannolikt inga ärenden över huvud taget resultera i restriktioner. En sådan reglering framstår för oss helt utesluten.

Ett annat alternativ är att peka ut vilka anställningar vid de olika myndigheterna som omfattas av bestämmelserna. Att i författning specificera vilka anställningar vid olika myndigheter som kommer i fråga för övergångsrestriktioner framstår dock inte heller det ändamålsenligt. Det sker en ständig förändring kring vilka anställningar som finns. Befattningar och roller kan upphöra och tillkomma och även om det skulle vara görligt att i dialog med respektive myndighet identifiera vilka anställningar som bör omfattas, skulle en reglering med sådan uppräknings snabbt kunna bli inaktuell och sannolikt kräva ständig uppdatering. Inte heller en reglering som direkt pekar ut vilka anställningar som ska omfattas av övergångsrestriktioner ser vi därför som ett alternativ.

Det alternativ som vi menar är att föredra är den lösning som Norge har valt, dvs. att en bedömning sker i det enskilda fallet vid tillsättningen av anställningen. Det är arbetsgivaren som vet hur myndigheten är organiserad, vilka anställningar som finns vid myndigheten, vilka mandat och vilka arbetsuppgifter anställningen innefattar och vilken information och kunskap som en arbetstagare kommer att kunna tillgodogöra sig i anställningen. Arbetsgivaren framstår i sammanhanget därför som bäst lämpad att avgöra om en anställning bör vara förenad med villkor om övergångsrestriktioner. Det kan inte anses främmande att en arbetsgivare åläggs att göra en sådan bedömning. Arbetsgivare har enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning redan i dag uppgiften att besluta om en arbetstagares bisyssla kan vara förtroendeskadlig. Enligt myndighetsförordningen (2007:515), som omfattar förvaltningsmyndigheter under regeringen, ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande

rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndighetens ledning ska även säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Myndighetsförordningen utgör, tillsammans med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen (2006:1228), verktyg för att stärka myndigheternas skydd mot korruption.⁵ Många arbetsgivare är alltså redan med anledning av de skyldigheter som finns i ovan nämnda författningar införstådda med den typ av bedömningar som kan bli aktuella. Att arbetsgivaren ska avgöra om en enskild arbetstagare i sin anställning ska omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner ligger även i linje med regeringens handlingsplan mot korruption i vilken anges att en viktig utgångspunkt är den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. I planen framhålls att det är ledningen i varje statlig myndighet som har det yttersta ansvaret för att förebygga korruption i verksamheten.⁶

Att det är arbetsgivaren som bör vara den som avgör om en anställning ska vara förenad med villkor om övergångsrestriktioner innebär att det i de flesta fall blir den myndighet där arbetstagaren är verksam som fattar ett sådant beslut. Undantaget är de fall då regeringen tillsätter anställningar och har en funktion som arbetsgivare i förhållande till arbetstagaren.

10.7 Villkor i anställningsavtalet

Vårt förslag: Det ska framgå av anställningsvillkoren att en arbetstagare i sin anställning omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner.

När en myndighet beslutar att anställa en person formaliseras det genom ett förvaltningsrättsligt beslut. Offentliga anställningar vilar dock på enskilda anställningsavtal, dvs. på privaträttslig grund, och det är genom avtalet som parterna blir bundna. Myndigheten ingår

⁵ Se även Statskontorets rapport *Stöd för analys av korruptionsrisker – del 1*, (2022:101), s. 7, och Riksrevisionens granskningsrapport *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (RiR2013:2), s. 23 f.

⁶ Regeringens handlingsplan *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen – Handlingsplan mot korruption 2021–2023*, s. 5.

således även ett civilrättsligt anställningsavtal med personen i fråga om villkoren för anställningen. Ett anställningsavtal behöver inte vara skriftligt, utan kan slutas muntligen eller genom konkludent handlande.

En reglering om övergångsrestriktioner för offentligt anställda har som syfte att skydda allmänna intressen. Huruvida en anställning ska omfattas av en sådan reglering bör därmed inte vara en förhandlingsfråga i det enskilda anställningsförhållandet. Det kan därför övervägas om det är tillräckligt att arbetsgivaren fattar ett beslut om att en anställning ska vara förenad med villkor om övergångsrestriktioner. Övergångsrestriktioner är dock något som kan påverka arbetstagaren efter anställningstiden genom att dennes möjligheter att inom en viss tid övergå till en annan arbetsgivare eller uppdragsgivare begränsas. Enligt vår mening är det en begränsning som en arbetstagare måste ges tillfälle att ta ställning till innan ett erbjudande om anställning accepteras. Att en anställning kommer vara förenad med villkor om övergångsrestriktioner bör därför framgå redan vid utlysningen av tjänsten. Den person som inte vill acceptera sådana villkor för anställningen ska kunna tacka nej till ett erbjudande om anställning. Av denna anledning menar vi att ett krav för att arbetstagaren ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner är att villkoren utgör en del av anställningsavtalet. Utan sådana villkor i anställningsavtalet ska arbetstagaren inte kunna meddelas restriktioner vid en senare övergång till ny anställning eller nytt uppdrag utanför offentlig verksamhet, eller vid etablering av näringsverksamhet. En arbetsgivare ska alltså inte ensidigt i ett senare skede kunna besluta om att anställningen ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner.

När ett anställningsavtal har träffats finns det en skyldighet för arbetsgivare enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd att lämna skriftlig information till en arbetstagare om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. Sådan information ska bl.a. innehålla de bestämmelser som arbetsgivaren och arbetstagaren ska följa när någon av dem vill avsluta anställningsförhållandet (6 c §). Villkor om övergångsrestriktioner är enligt vår bedömning av sådan väsentlig betydelse för ett anställningsförhållande att denna informationsskyldighet kommer att gälla. Vi vill dock återigen påtala vikten av att en person som är aktuell för en anställning informeras om sådana villkor innan avtal träffas.

10.8 När ska villkor i anställningsavtalet införas?

Vårt förslag: Ett anställningsavtal ska innehålla villkor om övergångsrestriktioner om en arbetstagare förväntas inom ramen för sin anställning förvärva sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Restriktionslagen i sin nuvarande lydelse omfattar samtliga personer inom de personkategorier (statsråd och statssekreterare) som omfattas av lagen. Karensnämnden prövar om en person i samband med sin avgång ska meddelas restriktioner utifrån vilken information och kunskap personen förvärvat i uppdraget respektive anställningen, och med hänsyn till vilken verksamhet som personen avser övergå till. Att samtliga personer inom de nämnda kategorierna omfattas av restriktionslagen beror på att befattningen som sådan har bedömts innebära att personen inom ramen för sitt uppdrag eller anställning kommer att förvärva information och kunskap som gör att det finns risk för viss typ av skada om personen övergår till en viss anställning eller ett visst uppdrag, eller etablerar viss näringsverksamhet.

Vi har gjort motsvarande bedömning angående myndighetscheferna vid statliga förvaltningsmyndigheter och föreslår därför i avsnitt 7.3 att de ska omfattas av regleringen om restriktioner. För övriga arbetstagare inom staten samt arbetstagare inom kommunal verksamhet är det inte motiverat att samtliga inom en personkrets ska omfattas av en reglering. I stället bör en bedömning göras för varje enskild anställning och villkor om övergångsrestriktioner införas i anställningsavtalet i de fall där det är motiverat. Bedömningen ska alltså göras utifrån om den specifika anställningen är sådan att den ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner. För arbetstagare inom kommunal verksamhet blir sådan bedömning aktuell först om kommunen, regionen eller kommunalförbundet beslutat att lagstiftningen om övergångsrestriktioner ska tillämpas på arbets-

tagare i den kommunala verksamheten, se vidare om vårt förslag i den delen i avsnitt 10.9.

Enligt vårt förslag i avsnitt 10.4 ska övergångsrestriktioner kunna meddelas om arbetstagaren inom ramen för sin offentliga anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det vid en övergång till en viss anställning eller ett visst uppdrag i privat verksamhet, eller vid etablering av viss näringsverksamhet, finns en risk för ekonomisk skada för den offentliga verksamheten eller otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skadas. De arbetstagare som är relevanta för en sådan prövning är således de som inom ramen för sin anställning förvärvat kunskap och information som gör att sådana risker kan uppstå. För andra arbetstagare, där den information och kunskap som förvärvas inte kan medföra risker, finns det ingen anledning att ta in villkor om övergångsrestriktioner i anställningsavtalet. En reglering om vilka arbetstagare som ska ha villkor om övergångsrestriktioner bör därför rimligen knytas till samma kriterier som de som ligger till grund för prövningen om restriktioner ska meddelas. Det betyder att villkor om övergångsrestriktioner enligt vår mening bör föras in i ett anställningsavtal när förhållandena bedöms vara sådana att arbetstagaren kommer att få information och kunskap inom ramen för anställningen som vid en övergång till privat verksamhet kan medföra aktuella risker. Vid tidpunkten för anställningens ingående är det naturligtvis inte möjligt att veta vilken information som faktiskt kommer att förvärvas under anställningstiden. En bedömning bör därför göras utifrån vilken information och kunskap som arbetstagaren inom ramen för anställningen *förväntas* förvärva under sin tid i anställningen.

Huruvida arbetstagaren förväntas förvärva sådan information och kunskap beror dels på myndighetens verksamhetsområde, dels på vilka arbetsuppgifter, ansvar, beslutsbefogenheter och inflytande den anställning arbetstagaren ska påbörja medför. Högre befattningar innefattar typiskt sett arbetsuppgifter som medför mer insyn och tillgång till strategisk och känslig information i verksamheten än vad lägre befattningar gör. Villkor om övergångsrestriktioner bör därför som utgångspunkt komma i fråga för anställningar av personer som innehar en ledande funktion eller erhåller känslig information eller kunskap eller där förtroendet för offentlig verksamhet riskerar skadas vid en övergång till privat verksamhet. Vi ser därför att de

som kan bli aktuella för sådana villkor i anställningsavtalet främst är överdirektörer, andra chefer direkt underställda myndighetschefen, chefstjänstemän i Regeringskansliet, vissa politiskt sakkunniga, kommun- och regiondirektörer eller andra chefer för kommunala förvaltningar. Det kan dock inte uteslutas att andra arbetstagare kan bli aktuella. Det skulle kunna gälla för den i ledande ställning som har ansvar för tillsyn av eller tillstånd till företag eller den som har ansvar för upphandlingar på omfattande belopp och därigenom tar del av information som kan snedvrída konkurrensen. Vi vill samtidigt understryka att avsikten med regleringen inte är att villkor införs schablonmässigt eller på vaga grunder. För att kunna göra en bedömning om villkor ska införas i anställningsavtalet behöver arbetsgivaren därför få klart för sig förhållandena kring anställningen, särskilt om vilken typ och i vilken omfattning arbetstagare inom ramen för sin anställning förväntas förvärva information och kunskap. Vid bedömningen bör även hänsyn tas till om andra tillämpliga bestämmelser, exempelvis bestämmelser om förbud enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att röja eller utnyttja en uppgift, är tillräckliga för att motverka aktuella risker efter anställningsförhållandets upphörande.

I kapitel 7 föreslår vi att myndighetschefer ska omfattas av regleringen om restriktioner, dock inte vikarierande myndighetschefer. Det innebär att för vikarierande myndighetschefer kan det bli aktuellt att i det enskilda fallet överväga om förhållandena är sådana att det finns skäl för villkor om övergångsrestriktioner. Till vikarierande myndighetschef väljs oftast någon bland personalen på myndigheten i fråga. Vid bedömningen finns det därför skäl att beakta om personen har en befintlig anställning vid myndigheten och om den redan är förenad med villkor om övergångsrestriktioner. En annan grupp som kan kommenteras särskilt är överdirektörer och motsvarande anställningar. Sådan befattning anställs med en form av dubbelanställning som innebär att personen får en anställning tills vidare vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, oftast sex år, som överdirektör. Om personen inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har han eller hon kvar sin tillsvidareanställning vid myndigheten. För överdirektörer och motsvarande anställningar kan det därför bli aktuellt att införa villkor om övergångsrestriktioner även för tillsvidareanställningen.

Arbetsuppgifterna inom ramen för en anställning kan förändras under anställningstidens gång. Eftersom vi föreslår en reglering där anställningsavtalet ska innehålla villkor om övergångsrestriktioner får det till följd att sådana förändringar i sig inte påverkar huruvida någon omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner eller inte. En arbetstagare utan villkor i anställningsavtalet som efter en viss tid inom ramen för anställningen arbetsleds till nya arbetsuppgifter, med högre risk för intressekonflikt, omfattas inte av regleringen om övergångsrestriktioner. Vid det motsatta förhållandet där en arbetstagare med villkor i anställningsavtalet som efter en viss tid inom ramen för anställningen arbetsleds till nya arbetsuppgifter, med lägre risk för intressekonflikt, har kvar villkoret om övergångsrestriktioner. I sistnämnda fall torde dock sannolikheten för att arbetstagaren senare meddelas restriktioner vara låg, med hänsyn till de förändrade arbetsuppgifterna.

Vi har övervägt om möjligheten att vidta åtgärder under uppsägningstiden som kan minska risken för intressekonflikt, bör tillmätas betydelse för frågan om när villkor ska införas i anställningsavtalet. Om känslig information har en så pass kort aktualitet att det är tillräckligt att arbetstagaren upphör med vissa arbetsuppgifter under sin uppsägningstid för att en övergång efter anställningen ska vara oproblematiske, skulle något behov av villkor i anställningsavtalet inte finnas. Med tanke på att man vid anställningens ingående emellertid inte vet hur förhållandena vid anställningens avslutande kommer att se ut – den kan i värsta fall sluta med ett avskedande – så har vi funnit det olämpligt att eventuella åtgärder under uppsägningstid beaktas redan i detta skede. Vi återkommer dock till frågan om möjligheten att beakta åtgärder under uppsägningstid i avsnitt 10.13.

10.9 Kommuner, regioner och kommunalförbund bestämmer om lagstiftningen ska tillämpas

Vårt förslag: En kommun, en region eller ett kommunalförbund ska få besluta att lagstiftningen om övergångsrestriktioner ska tillämpas i den kommunala verksamheten.

Det övergripande syftet med en reglering om övergångsrestriktioner är att motverka korruption och stärka allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet. Det syftet är i lika hög grad aktuellt i den kommunala verksamheten som i den statliga. Det ingår därför i vårt uppdrag att överväga om arbetstagare inom kommunal verksamhet bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Vid sådana överväganden måste enligt vår mening hänsyn tas till att Sveriges 290 kommuner och 21 regioner⁷ ser olika ut när det bl.a. gäller invånarantal, befolkningsammansättning, tätortsgrad och näringslivsstruktur. En jämförelse kan t.ex. göras mellan Sveriges minsta kommun Dorotea med 2 377 invånare, och Stockholms kommun som är störst med 987 266 invånare.⁸ Att beakta är även att kommunsektorn står inför betydande ekonomiska utmaningar framöver.⁹ Vidare finns en kompetensförsörjningsproblematik. Kommunerna och regionerna står för en övervägande del av den offentliga förvaltningen och har nästan 1,2 miljoner anställda. För att de kommunala förvaltningarna ska kunna bedriva sin verksamhet med hög produktivitet och kvalitet är det av väsentlig betydelse att de kan rekrytera personer med kvalifikationer som motsvarar den kommunala verksamhetens behov. Redan i dag föreligger det svårigheter att hitta rätt kompetens till den kommunala sektorn på arbetsmarknaden och konkurrensen om arbetskraft ökar. I SKR:s personalprognos för 2021–2031 görs bedömningen att kommuner och regioner kommer ha stora kompetensutmaningar de kommande tio åren. Förutsätt-

⁷ I den siffran räknar vi in 20 regioner och Gotlands kommun, som är en kommun med regionuppgifter och regionalt utvecklingsansvar.

⁸ Befolkningsuppgifterna är hämtade från SCB:s hemsida och avser maj 2023; <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>, senast besökt 2023-07-12.

⁹ Det framgår bl.a. av SOU 2021:75, *En god kommunal husbällning*, s. 94 f., prop. 2022/23:100, *2023 års ekonomiska vårproposition*, s. 127 f. och SKR (2023) *Ekonomirapporten, maj 2023 – Om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 48 f.

ningarna för att hitta rätt kompetens ser olika ut i olika delar av landet och varierar mellan olika verksamheter.¹⁰

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och regioner kan utforma sina verksamheter med hänsyn tagen till de lokala och regionala behoven och förutsättningarna. När det gäller frågan om övergångsrestriktioner är det vår bedömning att varje kommun och region bör få möjlighet att införa regler i den omfattning och takt som kommunen eller regionen bedömer som lämplig. Det förhållandet att vi inte lägger fram något förslag om att de förtroendevalda – som har det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen – ska omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner (avsnitt 9.2.4) talar också för att inte i nuläget gå fram med tvingande regler för arbetstagare. Som ett första steg bör därför lagstiftningen om övergångsrestriktioner utformas som en möjlighet för kommuner, regioner och kommunalförbund att besluta om att den ska tillämpas i den kommunala verksamheten. Ett sådant beslut kan avse hela förvaltningen eller endast delar av den under förutsättning att en tydlig avgränsning kan göras. Det bör även vara upp till varje kommun, region och kommunalförbund att bestämma om lagen ska tillämpas på arbetstagare i kommunala företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar rättsligt bestämmande inflytande. För avgränsningen när ett rättsligt bestämmande inflytande utövas jfr 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För att den föreslagna lagstiftningen om övergångsrestriktioner ska tillämpas i verksamheten i ett kommunalt företag kan kommunen eller regionen använda sig av t.ex. ägardirektiv eller andra styrdokument.

I 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725) regleras vilka beslut som ska fattas av fullmäktige och när fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende. Vi gör bedömningen att ett beslut om att den föreslagna lagstiftningen om övergångsrestriktioner ska tillämpas i den kommunala verksamheten är av sådan beskaffenhet att det bör vara fullmäktige som ska fatta ett sådant beslut enligt kommunallagen. Vi ser dock inte skäl att utesluta en möjlighet att delegera beslutsbefogenheten om sådant utrymme skulle bedömas finnas enligt kommunallagen. Av den anledningen bör beslutanderätten inte vara förbehållet fullmäktige.

¹⁰ SKR (2022) *Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*, s. 5, 17 och 57.

En arbetstagarorganisation har i inhämtade synpunkter framfört att den föreslagna valfriheten för kommuner, regioner och kommunalförbund riskerar att leda till en svåröverblickbar ordning som kan medföra oklarheter för de aktuella arbetstagarna. Ett beslut om att lagen ska tillämpas i den kommunala verksamheten innebär dock att arbetstgares anställningsavtal ska innehålla villkor om övergångsrestriktioner när det är motiverat enligt de skäl som anges i föregående avsnitt. För den enskilda arbetstagaren torde det därmed enligt vår mening stå klart om denne omfattas av en reglering eller inte.

10.10 Vilken form av restriktioner ska kunna meddelas?

Vårt förslag: Två former av övergångsrestriktioner ska kunna meddelas, karens och ämnesrestriktion. Tid med karens innebär att arbetstagaren under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller en viss anställning eller etablera en viss näringsverksamhet eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren. Tid med ämnesrestriktion innebär att arbetstagaren under en viss tid, inom ramen för det nya uppdraget eller den nya anställningen eller näringsverksamheten, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. De båda typerna ska kunna kombineras.

I nuvarande restriktionslag finns två olika former av övergångsrestriktioner. Det är karens eller ämnesrestriktion. Om karens meddelas innebär det att en person under viss tid inte får påbörja det nya uppdraget eller den nya anställningen, etablera näringsverksamhet eller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren. Om personen meddelas ämnesrestriktion innebär det att denne får påbörja verksamheten men inom ramen för detta inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Att karens är en form av övergångsrestriktion som ska kunna meddelas enligt en reglering för arbetstagare framstår som givet. Tid med karens medför att det kan skapas ett tidsmässigt mellanrum innan den nya anställningen eller uppdraget påbörjas, vilket medför att risken för intressekonflikt minskar. Ämnesrestriktion är en form

av övergångsrestriktion som kan – i vart fall när det gäller övergång till en annan anställning – vara svårare att se förutsättningarna för. Den person som meddelats ämnesrestriktioner kan hos den nya arbetsgivaren hamna i en situation där arbetstagaren inte kan undvika att behöva utföra arbetsuppgifter som ligger inom ämnet för restriktionen. Det kan därför övervägas om övergångsrestriktioner endast i form av karens bör införas för arbetstagare. Ämnesrestriktion är dock en mindre ingripande åtgärd och är en åtgärd som vi bedömer kan vara särskilt lämplig vid en övergång till etablering av näringsverksamhet. Att i ett sådant fall meddela ett totalt förbud för arbetstagaren att påbörja verksamheten anser vi är oproportionerligt. Det bör i stället finnas en möjlighet att meddela en ämnesrestriktion som innebär att vederbörande, inom ramen för sin nya verksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. Vi kan även konstatera att Karensnämnden i ett ärende vid övergång till en annan anställning faktiskt funnit förutsättningar att meddela en ämnesrestriktion i stället för karens. Det gällde då en anställning vid en konsultbyrå och restriktionen innebar ett förbud mot att i den nya anställningen utnyttja och/eller förmedla information om sådana enskilda ärenden, processer och sakfrågor som personen tillgodogjort sig i sin statliga anställning och som inte är tillgängliga för en bredare krets.¹¹ Vi vill därför inte utesluta möjligheten att kunna meddela ämnesrestriktion i stället för karens för aktuell grupp av arbetstagare. Tvärtom så anser vi att *kan* aktuella risker undvikas genom en sådan åtgärd *ska* den tillämpas i första hand.

De båda formerna bör även kunna kombineras inom ramen för den tid som restriktioner får meddelas. Det innebär att karens och ämnesrestriktion får sammantaget inte överstiga den längsta möjliga restriktionstiden.

¹¹ Karensnämndens ärende dnr 2022-1.

10.11 Ett beslut om restriktioner ska meddelas av arbetsgivaren

Vårt förslag: Arbetsgivaren ska besluta om restriktioner ska meddelas.

I avsnitt 10.4 föreslår vi att restriktioner ska kunna meddelas om arbetstagaren inom ramen för sin anställning har förvärvat sådan kunskap och information som gör att det, om han eller hon påbörjar ett nytt uppdrag eller en viss anställning, eller etablerar näringsverksamhet, finns risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. Denna prövning bör enligt vår bedömning göras av arbetsgivaren. Det är arbetsgivaren som har kännedom om vilka arbetsuppgifter arbetstagaren utfört under sin anställning, vilka kontakter den haft och vilken information och kunskap som förvärvats under anställningen. Arbetsgivaren förefaller därför vara bäst lämpad för prövningen av restriktioner. Det är inte motiverat att inrätta ett särskilt utomstående prövningsorgan för uppgiften. Som vi framfört tidigare har arbetsgivaren redan i dag uppgiften att pröva om en bisyssla är att anse som förtroendeskadlig. En prövning om restriktioner ska meddelas kan därför inte anses vara en främmande uppgift för arbetsgivaren. Enligt vårt förslag i avsnitt 10.6 är det arbetsgivaren som ska bedöma om en anställning ska förenas med övergångsrestriktioner. Härigenom har arbetsgivaren redan före anställningsförhållandets ingående haft att ta ställning till vilken information och kunskap som vid en eventuell övergång till privat verksamhet kan leda till aktuella risker.

Arbetsagarorganisationer har framfört farhågan att det finns en risk att arbetstagaren, om han eller hon på grund av meddelade restriktioner väljer att stå kvar i anställningen, kan komma att behandlas negativt av arbetsgivaren. De menade därför att prövningen av om restriktioner ska meddelas bör göras av ett oberoende organ, såsom Karensnämnden. Att arbetstagare emellanåt under sin anställning överväger att söka sig ett annat arbete kan enligt vår mening inte vara en främmande eller en oväntad tanke för en arbetsgivare. Vi förutsätter att arbetsgivarna aktivt främjar likabehandling av arbets-

tagarna och inte behandlar den arbetstagare, som lämnar besked om att den avser söka sig ett annat arbete, på ett ofördelaktigt sätt.

10.12 Arbetsgivares beslut om restriktioner ska inte kunna bli föremål för förhandlingar

Vårt förslag: Bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas när det gäller arbetsgivares beslut om att meddela en arbetstagare en övergångsrestriktion.

Rätten till förhandling på den svenska arbetsmarknaden regleras i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och ger arbetstagare genom sina arbetstagarorganisationer medinflytande i frågor som arbetsgivaren beslutar om. Innan vissa beslut fattas gäller en förstärkt förhandlingsrätt för arbetstagarorganisationerna som innebär att arbetsgivaren ska som utgångspunkt avvakta med att fatta beslut eller verkställa beslut till dess förhandlingarna är avslutade. Det gäller beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållanden (11–14 §§ MBL). Arbetsgivares beslut om bisysslor, disciplinansvar, åtalsanmälan och skiljande från arbetsuppgifter enligt LOA kan dock inte bli föremål för förhandlingar (42 § andra stycket LOA). Dessa beslut är av sådan art att det inte ansetts vara lämpligt att förhandlingsrätten ska gälla dem.¹²

När det gäller arbetsgivares beslut om att meddela en arbetstagare övergångsrestriktion är det vår bedömning att det inte heller är en sådan typ av fråga där arbetstagaren bör ha ett inflytande. Arbetsgivaren ska fatta beslutet utifrån en bedömning av om lagfästa kriterier för när karens eller ämnesrestriktion ska meddelas är uppfyllda. Det finns därmed inget utrymme för förhandling. Vi föreslår därför att bestämmelserna om förhandlingsrätt i 11–14 §§ MBL inte ska tillämpas vid beslut om övergångsrestriktioner enligt föreslagen lag. I sammanhanget är det viktigt att notera att arbetstagare ändå kommer att få insyn i dessa ärenden genom det informationsutbyte som sker med arbetsgivaren inför att beslut fattas.

¹² SOU 1992:60, *Enklare regler för statsanställda*, s. 300.

10.13 Restriktionstidens längd

Vårt förslag: En övergångsrestriktion ska kunna meddelas en arbetstagare som längst i sex månader efter anställningens avslutande. En arbetstagare vid Försvarsdepartementet eller vid en myndighet inom försvarsområdet ska dock kunna meddelas en övergångsrestriktion i som längst tolv månader.

Vid bestämningen av den tid under vilken en övergångsrestriktion ska gälla, ska hänsyn tas till hur lång tid som den information eller kunskap som arbetstagaren förvärvat i samband med sin anställning kan orsaka en risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. Hänsyn ska också tas till om åtgärder för att förhindra risken för skada eller otillbörlig fördel kan vidtas under anställningens uppsägningstid.

Vid bestämmandet av den tid under vilken en övergångsrestriktion ska gälla, ska hänsyn tas till hur lång tid som den information eller kunskap som personen förvärvat i samband med sin anställning kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i avsnitt 10.4. Det allmännas och den enskildes intressen måste vägas mot varandra när tidsperioden fastställs. Övergångsrestriktionens varaktighet måste vara skälig.

Arbetstagarorganisationerna har framfört till oss att deras erfarenhet gällande konkurrensklausuler inom den privata sektorn är att den maximala tidsgränsen som anges ofta tillämpas fullt ut, dvs. att den maximala tidsgränsen i praktiken blir den normalt gällande tiden. En sådan utveckling kan vi även konstatera utifrån Karensnämndens beslut. I samtliga ärenden där nämnden har beslutat om restriktioner har restriktionstiden beslutats gälla från tidpunkten för nämndens prövning fram till och med tolv månader efter uppdragets eller anställningens upphörande. Det finns således anledning att tro att den restriktionstid som anges som maximal tid i en reglering riskerar att användas regelmässigt. Den maximala perioden för eventuella restriktioner bör därför vid ett införande sättas med försiktighet.

Information och kunskap är många gånger en färskvara. Risken för att den kan användas, eller att det uppfattas att den används, på ett skadligt eller otillbörligt sätt minskar därför i de allra flesta fall

under en relativt kort tid. Såväl personer som omfattas av frikretsavtalet som personer som omfattas av chefsavtalet har en uppsägningstid om sex månader. Om åtgärder för att motverka intressekonflikter skulle vidtas under uppsägningstiden framstår denna tid i många fall som tillräcklig. Som vi återkommer till nedan är det inte alltid möjligt att vidta åtgärder under uppsägningstid. En tidsperiod om sex månader framstår dock lämplig oavsett om en s.k. cooling-off-period kan skapas genom åtgärder under anställningstid eller om en sådan period behöver skapas efter anställningens upphörande. Att vi föreslår en restriktionstid på som längst sex månader betyder dock inte att den regelmässigt ska bestämmas till sex månader.

Sex månader bör vara tillräckligt i de flesta fall. Försvarsområdet har dock en unik karaktär där känsliga uppgifter många gånger bibehåller aktualitet över en längre tid. I propositionen om Sveriges försvarspolitiska inriktning 2016–2020 lyfts även det nära samarbetet mellan staten och försvarsindustrin fram som skäl för att överväga en möjlighet att personal som lämnar statsförvaltningen ska omfattas av karens.¹³ Vi ser därför skäl för att restriktioner ska kunna, när behov föreligger, meddelas under en längre period än sex månader när arbetstagare inom försvarsområdet övergår till försvars- och säkerhetsindustrin. Med arbetstagare inom försvarsområdet avser vi arbetstagare vid Försvarsdepartementet och myndigheterna Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Vi utesluter dock inte att fler myndigheter bör omfattas.

Vi återkommer här till frågan om åtgärder under uppsägningstid kan beaktas i en reglering om övergångsrestriktioner. Till skillnad mot statsråd, statssekreterare och de myndighetschefer som vi i avsnitt 7.3 föreslår ska omfattas av regleringen om restriktioner, har de flesta andra arbetstagare normalt en tillsvidareanställning med uppsägningstid. Höga chefer har längre uppsägningstider. Uppsägningstider bör så långt som möjligt användas för att minska risken för intressekonflikter. Vi är medvetna om att det inte är möjligt att i alla situationer använda uppsägningstider som cooling-off-period. En sådan situation där det inte är möjligt är när en person blir avskedad och uppsägningstid saknas. Andra exempel är när arbetstagaren säger upp sig utan att ha någon anställning att övergå till, när anställningen för en politiskt sakkunnig upphör till följd av att stats-

¹³ Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 118 f.

rådet avgår eller när arbetsuppgifterna är sådana att åtgärder för att undvika aktuella risker inte är möjliga att vidta inom ramen för arbetsledningsrätten, och förutsättningar för att arbetsbefria arbetstagaren saknas.

Det kan emellertid antas att det kommer att uppstå situationer där åtgärder mycket väl kan vidtas under uppsägningstiden som innebär att det saknas behov av restriktioner efter att anställningen upphört. En sådan åtgärd kan vara att vissa arbetsuppgifter lyfts bort från arbetstagaren under uppsägningstiden. Det framstår enligt vår mening inte rimligt att en person ska meddelas restriktioner under en viss period efter att anställningen avslutats när det hade varit möjligt och tillräckligt med vissa åtgärder under uppsägningstiden. Restriktioner är en ingripande åtgärd och bör enligt vår mening vidtas som en sista åtgärd när andra åtgärder inte är möjliga. Vi finner därför det rimligt att i de fall åtgärder kan vidtas så bör det beaktas vid bestämmandet av restriktionstiden. Vi har övervägt om åtgärderna bör beaktas redan vid bedömningen om restriktioner ska meddelas (se avsnitt 10.4). Men med hänsyn till att den tid som förvärvad information och kunskap bedöms medföra risker kan överstiga uppsägningstiden finner vi att åtgärder under uppsägningstid i stället bör beaktas vid bestämmandet av restriktionstiden.

När åtgärder för att minska intressekonflikter vidtas redan under uppsägningstiden kan det i praktiken innebära att den cooling-off-period som en övergångsrestriktion är menad att skapa tidigareläggs. I stället för att perioden startar vid anställningens upphörande startar den då redan vid en viss tidpunkt under uppsägningstiden. Om åtgärder kan vidtas under uppsägningstid och dessa motsvarar en tid med restriktioner bör alltså den tid under vilken åtgärder sätts in räknas av vid bedömningen av restriktionstidens längd. Det är exempelvis tänkbart att förhållandena är sådana att tiden för aktuella risker bedöms till maximala sex månader efter anställningens slut men att åtgärder kan vidtas under två månader. I ett sådant fall bör restriktioner meddelas under fyra månader. Om tiden för aktuella risker i exemplet i stället bedöms till tre månader bör restriktioner meddelas i en månad. Den reglering vi föreslår ger alltså utrymme för att cooling-off-perioden kan helt eller delvis omhändertas inom uppsägningstiden.

Ovanstående innebär alltså att arbetsgivaren måste först bestämma restriktionstiden med hänsyn till den information och kunskap som

tillgodogjorts i anställningen och därefter bedöma om denna tid kan förkortas med hänsyn till att åtgärder för att förhindra risken för skada eller otillbörlig fördel kommer att vidtas under anställningens uppsägningstid eller delar av denna.

10.14 Om anmälan och anmälningskyldighet

10.14.1 Arbetsgivaren ska pröva anmälan inom tre veckor

Vårt förslag: En prövning av frågan om övergångsrestriktioner ska ske senast inom tre veckor från det att arbetstagaren har lämnat en fullständig anmälan till arbetsgivaren.

Det är arbetsgivaren som avgör när anmälan är fullständig.

En arbetstagare ska inte få tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamheten innan arbetsgivaren har meddelat beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats arbetstagaren när treveckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

En skillnad i jämförelse med förhållandena för statsråd och statssekreterare är att ett anställningsförhållande för nu aktuella arbetstagare normalt upphör genom att arbetstagaren säger upp anställningsförhållandet. Det kan därför förutses att en prövning om övergångsrestriktioner i de flesta fall kommer att behöva ske under ett pågående anställningsförhållande. I samband med att en arbetstagare har kontakter med en ny potentiell arbetsgivare kommer denna arbetsgivare i ett visst skede att vilja veta när arbetstagaren, utifrån de villkor som gäller för arbetstagaren, kan tillträda en ny anställning. För arbetstagare med villkor om övergångsrestriktioner kommer en sådan tidpunkt att vara beroende av arbetstagarens uppsägningstid och frågan om huruvida övergångsrestriktioner kommer att meddelas och i sådant fall under vilken period. Den arbetstagare som har villkor i sitt anställningsavtal torde redan från tidpunkten när villkoret infördes ha varit medveten om att övergångsrestriktioner kan aktualiseras ifall denne senare söker en tjänst inom privat verksamhet, särskilt om den tjänst som söks är inom en bransch som har en koppling till myndighetens verksamhetsområde och arbetstagarens arbetsuppgifter och

ansvarsområde. Det är något som arbetstagaren kommer att behöva ha med i sina diskussioner om tillträdestidpunkt med en ny arbetsgivare och i dessa diskussioner ta höjd för att övergångsrestriktioner kan komma att meddelas. Det är dock tänkbart att tillträdestidpunkten är avgörande för att den nya arbetsgivaren ska ingå ett anställningsavtal med arbetstagaren. En arbetstagare kan därför behöva få besked i frågan innan han eller hon säger upp sig. Även i andra fall kan det ha stor betydelse för arbetstagaren, eller en tidigare arbetstagare, att så snabbt som möjligt få vetskap om övergångsrestriktioner kommer att meddelas. En prövning bör därför ske så snart som möjligt efter att en tänkt övergång har anmälts till arbetsgivaren.

Samtidigt som det är av betydelse att en prövning sker snabbt så måste arbetsgivaren ges tillräckligt med tid för att kunna göra en fullgod prövning. Det kan därför övervägas om den tid som arbetsgivaren ska ha på sig som längst bör vara två eller tre veckor. Längre än så framstår inte vara rimligt att behöva invänta ett besked, vare sig för arbetstagaren eller den nya arbetsgivaren. Arbetsgivaren som ska företa en prövning bör redan ha kännedom om vilken information arbetstagaren har haft tillgång till i sin anställning och vilka arbetsuppgifter denne utfört och vilken kunskap som därigenom erhållits. Här finns en skillnad i jämförelse med Karensnämnden, som har tre veckor på sig att företa en prövning. Nämnden har inte någon tidigare relation till anmälaren och därmed inte kännedom om dennes arbetsförhållanden. Detta talar för att tiden inom vilken arbetsgivaren ska företa en prövning skulle kunna vara kortare än den tidsram Karensnämnden har.

Arbetsgivaren behöver dock ha tid på sig att förstå vad den nya tjänsten innebär för att kunna fatta ett välgrundat beslut. Ett beslut om övergångsrestriktioner kan få stora konsekvenser för arbetstagaren och får inte ske förhastat. Utöver att ett välgrundat beslut måste hinna fattas bör arbetsgivaren även inom tidsramen ges möjlighet att överväga vilka möjligheter som finns att vidta åtgärder under uppsägningstiden för att motverka risken för intressekonflikt. Enligt vårt förslag i avsnitt 10.13 ska sådan tid beaktas vid bestämmandet av restriktionstiden. Även om det kan förväntas att arbetsgivaren redan tidigare har gjort en övergripande planering för vilka åtgärder som kan sättas in för de arbetstagare som har villkor om övergångsrestriktioner i sitt anställningsavtal så behöver arbetsgivaren när en anmälan om en tänkt övergång sker få tid att bedöma

möjligheterna i den enskilda situationen. Det finns alltså flera skäl till att två veckor kan vara alltför kort tid.

Konsekvensen av att arbetsgivaren inte företar en prövning bör, på samma sätt som enligt nuvarande bestämmelser i restriktionslagen, vara att möjligheten att meddela restriktioner går förlorad. Vid en avvägning mellan de olika intressena så anser vi att tidsperioden när en prövning senast ska ske bör sättas till tre veckor. Under denna tid får en arbetstagare inte tillträda den nya anställningen eller uppdraget eller etablera näringsverksamhet.

10.14.2 Arbetstagarens anmälningsskyldighet

Vårt förslag: Innan en arbetstagare som omfattas av regleringen börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, eller etablerar näringsverksamhet, ska han eller hon anmäla det till arbetsgivaren.

Anmälningsskyldighet ska inte gälla för ett uppdrag eller en anställning i ett politiskt parti eller en internationell organisation eller ett internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

Anmälningsskyldigheten ska gälla ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom sex månader efter det att arbetstagaren avslutat sin anställning. För arbetstagare inom försvarsområdet ska motsvarande gälla inom tolv månader.

Om det under den angivna perioden om sex respektive tolv månader sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras.

För att arbetsgivaren ska kunna pröva frågan om övergångsrestriktioner krävs att arbetstagaren anmäler en sådan övergång som omfattas av regleringen. Samma anmälningsskyldighet som gäller enligt nuvarande bestämmelser i restriktionslagen bör därför även gälla aktuella arbetstagare, dvs. en anmälan ska ske innan arbetstagaren påbörjar en ny anställning eller ett nytt uppdrag eller etablerar näringsverksamhet. Det kan övervägas om det bör finnas en exakt tidpunkt när en anmälan senast ska ske. I vilket skede en arbetstagare är bekväm med att berätta om sina planer för en arbetsgivare lär skilja

från person till person. Vissa kan tänkas komma att anmäla så snart kontakter inlets med en ny arbetsgivare medan andra inte vill yppa något förrän de har fått ett erbjudande om ny tjänst som de avser tacka ja till. I det betänkande som föregick restriktionslagen angavs att det knappast är lämpligt att i lag ställa upp en direkt gräns för när anmälan senast ska ske och att det är bättre att ange hur lång tid prövningsorganet har på sig att göra en prövning av frågan när en fullständig anmälan väl föreligger.¹⁴ Även vi ser skäl mot att ange en bestämd tidpunkt när anmälan senast ska ske och menar att det avgörande är att en anmälan sker innan uppdraget eller anställningen påbörjas, eller att näringsverksamheten etableras.

Arbetsgivaren har tre veckor på sig efter det att en fullständig anmälan överlämnats att meddela ett beslut om restriktioner. Om prövningen av övergångsrestriktioner sker efter det att arbetstagaren sagt upp sig och arbetstagaren då meddelas övergångsrestriktioner kan situationen uppkomma att den nya arbetsgivaren på grund av att tillträdestidpunkten senareläggs väljer att anställa en annan person. Arbetstagaren riskerar i värsta fall att då stå utan en anställning. För att undvika en sådan situation måste arbetstagaren göra sin anmälan senast tre veckor före uppsägningen. Den arbetstagare som ändå väljer att först säga upp sig eller anmäler nära inpå sin uppsägning får stå risken att en senare tillträdestidpunkt på grund av meddelade restriktioner kan påverka framtida arbetsförhållanden.

I avsnitt 10.5 har vi föreslagit att vissa uppdrag och anställningar ska undantas en reglering om övergångsrestriktioner. Dessa bör då följaktligen vara undantagna anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten bör endast omfatta nya anställningar eller uppdrag eller nyetablering av näringsverksamhet. Det innebär att en återgång till en anställning som personen varit tjänstledig från eller återgång till tidigare etablerad näringsverksamhet inte omfattas eftersom det inte är fråga om ny anställning eller näringsverksamhet som etableras. Anmälningsskyldigheten bör inte heller omfatta en anställning eller ett uppdrag eller näringsverksamhet som arbetstagaren har haft eller bedrivit parallellt med sin offentliga anställning.

Anmälningsskyldigheten bör gälla under hela den tid som restriktioner kan meddelas, vilket innebär under sex månader efter att anställningen avslutats. För arbetstagare inom försvarsområdet gäller motsvarande inom tolv månader.

¹⁴ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, s. 146.

Det är inte otänkbart att den situationen kan uppkomma att en tidigare anmäld övergång, för vilken restriktioner inte meddelats, efter en tid får en annan utformning än den tänkta. Det kan särskilt gälla vid etablering av näringsverksamhet, om den tidigare arbetstagaren vid anmälningstillfället inte haft klart för sig den nya verksamhetens inriktning. För att inte öppna upp för missbruk anser vi att det bör åligga den tidigare arbetstagaren att i ett sådant fall göra en ny anmälan. En ny anmälan bör krävas endast om det skett en betydande ändring i förhållande till vad som anmälts tidigare.

10.14.3 Anmälans innehåll

Vårt förslag: En anmälan till arbetsgivaren ska göras på det sätt arbetsgivaren bestämmer. Arbetstagaren ska lämna de uppgifter som arbetsgivaren begär. Arbetsgivaren har rätt att hämta in uppgifter även från någon annan än anmälaren. Dessförinnan ska dock arbetstagaren ges möjlighet att själv komplettera sin anmälan med de efterfrågade uppgifterna.

Det bör, som vi föreslår i föregående avsnitt, ankomma på arbetstagaren att anmäla om han eller hon avser att påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller etablera näringsverksamhet. Vi anser att arbetstagaren även bör ha ansvaret att förse arbetsgivaren med de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna företa prövningen om restriktioner ska meddelas. Eftersom arbetsgivaren redan har kännedom om vad arbetstagaren utfört i sin anställning blir det i första hand fråga om uppgifter om den nya arbetsgivaren och de nya arbetsuppgifterna. För det fall arbetstagaren av någon anledning inte lämnar tillräckliga uppgifter, bör det dessutom finnas en möjlighet för arbetsgivaren att på egen hand inhämta uppgifterna i fråga. Innan så sker bör arbetstagaren ges en möjlighet att själv komplettera med den eller de uppgifter som efterfrågas. Inhämmandet av uppgifter från annan än arbetstagaren torde dock inte bli vanligt förekommande under ett pågående anställningsförhållande eftersom arbetsgivaren och arbetstagaren i regel befinner sig i varandras omedelbara närhet och med lätthet kan ha löpande dialog med varandra i frågan. Bestämmelsen torde därför i första hand få aktualitet när en anmälan sker efter anställningsförhållandets upphörande.

Det bör lämnas åt arbetsgivaren att bestämma vilken information som behövs för prövningen. Rent generellt sett torde det vara tillräckligt med upplysningar om den tänkta arbetsgivaren eller uppdragsgivaren, vilken sektor denne verkar i och vilka tjänster och produkter denne levererar eller, om det är en intresseorganisation, vilka branscher och organisationer denne arbetar för, och vad den nya anställningen eller nya uppdraget är avsett att omfatta. Det senare bör kunna framgå av den annons eller motsvarande som föranlett att arbetstagaren sökt den specifika anställningen. Är det fråga om etablering av näringsverksamhet, blir det fråga om att arbetstagaren själv måste beskriva vilken inriktning som den nya näringsverksamheten avses ha.

10.15 Rätten till ersättning och försäkringsskydd

10.15.1 Ska det föreligga rätt till ersättning?

Vårt förslag: En arbetstagare som meddelas restriktioner ska ha 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. Detsamma gäller den som under sådan tid inte kan återgå till tidigare bedriven näringsverksamhet.

Enligt restriktionslagen kan ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare, som inte har rätt till avgångsförmåner, få ersättning under tid med övergångsrestriktioner, om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen. Ersättning ska då betalas ut med ett belopp som motsvarar det arvode eller den lön personen hade i sitt uppdrag eller sin anställning.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om en generell reglering om övergångsrestriktioner ska ge rätt till ersättning och hur ersättningen i så fall ska beräknas. För att en reglering om övergångsrestriktioner ska vara skälig förutsätts att arbetstagaren ges någon form av ersättning under den tid som han eller hon förhindras att påbörja ett arbete. Det framstår därför givet att även aktuella arbetstagare ska kunna få rätt till ersättning i viss omfattning under den tid som

personen meddelas övergångsrestriktioner om det medför att personen inte kan påbörja en anställning eller ett uppdrag under den tiden. Ersättning blir i första hand aktuellt om restriktioner meddelas i form av karens. Vi anser att personen inte ska ha någon rätt till ersättning om personen avser etablera näringsverksamhet som på grund av meddelad restriktion inte kan påbörjas inom en viss tid. Sådan rätt bör varken föreligga för aktuella arbetstagare eller statsråd, statssekreterare och myndighetschefer. Eftersom det avviker från gällande bestämmelser för statsråd och statssekreterare föreslår vi i avsnitt 7.6 en ändring i den delen. Som vi anger i det avsnittet är frågan om att etablera näringsverksamhet något som en person råder över själv. Redan misstanken om att näringsverksamhet med viss inriktning etableras för att erhålla ersättning bör undvikas. Den som på grund av meddelade restriktioner inte kan övergå till en ny-etablerad näringsverksamhet ska därför inte ha rätt till ersättning. Den som avser återgå till en tidigare bedriven näringsverksamhet ska dock kunna få ersättning om en sådan återgång inte kan ske under en viss tid.

Ersättning ska kunna lämnas under samma tid som restriktioner meddelas, dvs. som längst i sex månader. För arbetstagare inom försvarsområdet ska ersättning kunna lämnas under tolv månader.

Om arbetstagaren till följd av arbetsgivarens beslut om restriktioner väljer att kvarstå i anställningen ska inte någon ersättning utgå.

10.15.2 En ekonomisk grundtrygghet

Vår bedömning: En reglering om ersättning bör utformas så att den ger personen en ekonomisk grundtrygghet.

Som framgår av tidigare avsnitt innebär den reglering vi föreslår att det i vissa fall ska införas villkor i anställningsavtalet om att övergångsrestriktioner kan komma att meddelas. Den ersättning det blir fråga om vid restriktioner tar sikte på tid efter att anställningsförhållandet har upphört. Frågan om ersättning ligger inom ramen för en reglering vars syfte är att stärka allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Det är ett intresse som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vilka rättigheter i form av ersättning eller motsvarande som en reglering bör ge en

tidigare arbetstagare är inte givet enligt vår mening. Det kan argumenteras för att den som har villkor om övergångsrestriktioner i anställningsavtalet och exempelvis har ansvar för en pågående upphandling bör under viss tid avstå från att söka en tjänst vid något av inblandade bolag. Om detta trots allt sker så är det inte upp till det offentliga att stå för en ersättning som motsvarar fullt ut den lön och andra förmåner som personen går miste om på grund av en meddelad restriktion. Samtidigt så kan förhållandet att en person arbetat under lång tid med en viss typ av fråga medföra att den arbetsmarknad personen har att söka sig till är tämligen begränsad och att den tidigare arbetstagaren bör kompenseras fullt ut om en övergång inte är möjlig. Vid en avvägning häremellan är det vår uppfattning att regleringen bör ge den tidigare arbetstagaren en rätt till ersättning som utgör en rimlig ekonomisk grundtrygghet för individen.

Löne- och anställningsvillkor är frågor som hanteras mellan parterna på arbetsmarknaden och regleras till stor del i kollektivavtal. Dessa kan även omfatta förmåner som utges efter att anställningsförhållandet har upphört. Exempel på det är avgångsvederlag och tjänstepension. I vilken omfattning ersättning under tid med restriktioner utges kan ha betydelse för det offentliga att kunna rekrytera nödvändig kompetens när sådant villkor uppställs. En reglering bör därför inte hindra att det kan avtalas om andra ersättningsvillkor än de som framgår av en reglering.

10.15.3 Restriktionsersättningens storlek

Vårt förslag: Ersättningens storlek ska motsvara den månadslön som arbetstagaren hade vid anställningens upphörande. Ersättningen ska minskas med inkomster från annat förvärvsarbete. Den som har rätt till ersättning ska därför vara skyldig att lämna uppgifter till arbetsgivaren om sina inkomstförhållanden.

Betalas ersättning ut felaktigt eller med för högt belopp ska personen kunna bli återbetalningsskyldig. Det ska finnas möjlighet till eftergift.

Vid bestämmande av ersättningens storlek kan det övervägas om storleken bör motsvara lönen i den kommande anställningen som under viss tid inte får påbörjas och som i de flesta fall kan antas vara

högre än lönen i den offentliga anställningen. Eftersom ersättningen enligt vår mening endast bör tillförsäkra arbetstagaren en rimlig ekonomisk grundtrygghet anser vi inte det. Den bör i stället motsvara lönen i den anställning man just lämnat, utifrån vilken personens levnadskostnader kan antas vara anpassade. Ersättningen bör vara ett belopp motsvarande den avtalade fasta månadslönen. Det förekommer att arbetstagare utöver sin grundanställning har ett tidsbegränsat chefsförordnande för vilket ett fast chefstillägg utges. Högre befattningar är mest aktuella att komma i fråga för restriktioner. Det framstår därför rimligt att även fasta lönetillägg ska räknas in vid beräkningen av vilken ersättning som ska utgå.

Om personen har andra inkomster under samma period från en anställning eller annat förvärvsarbete bör ersättningen minska med sådana inkomster. Minskning bör då ske enligt den s.k. kontantprincipen vilket innebär att minskning ska ske med de inkomster som betalas ut till personen under samma period. Det innebär exempelvis att ett avgångsvederlag som betalas ut under samma period ska minska ersättningen.

Betalas ersättning ut felaktigt eller med ett för högt belopp bör personen kunna bli återbetalningsskyldig. En reglering bör därför på samma sätt som regleringen för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer omfatta en återbetalningsskyldighet och möjlighet till eftergift. Den bör även omfatta en skyldighet för personen att lämna uppgift om sina övriga inkomstförhållanden.

På liknande sätt som ett avgångsvederlag bör ersättningen bli pensionsgrundande för den allmänna pensionen. Det torde inte krävas någon särskild reglering för det.

10.15.4 Vem ska besluta om restriktionsersättning och stå kostnaden för denna?

Vårt förslag: Det ska vara arbetsgivaren som beslutar om rätt till ersättning och som bekostar denna.

I avsnitt 10.11 föreslår vi att det är arbetsgivaren som ska pröva frågan om övergångsrestriktioner ska meddelas. Enligt vår mening bör det följaktligen vara arbetsgivaren som prövar rätten till ersättning. Genom införande av villkor om övergångsrestriktioner i anställningsavtalet blir den reglering vi föreslår en del av anställningsvillkoren. Ersättningens storlek i det enskilda ärendet kommer att vara beroende av den lön som arbetsgivaren tidigare förhandlat fram. Kostnaden för ersättningen är även beroende av om arbetsgivaren vidtar åtgärder under anställningstid som kan avräknas från restriktionstiden. Även om syftet med anställningsvillkor om övergångsrestriktioner är att skydda förtroendet för det offentliga så menar vi att kostnaden bör ligga på arbetsgivaren. Det har framförts till oss att en sådan hantering skulle kunna innebära en risk för att restriktioner inte meddelas av ekonomiska skäl, då restriktioner innebär en kostnad för arbetsgivaren. Det går naturligtvis inte att utesluta en sådan risk men enligt vår mening finns det skäl att anta att offentliga arbetsgivare inte tar ovidkommande hänsyn till ekonomiska aspekter vid bedömning av om restriktioner ska meddelas.

Vi föreslår även att bestämmelserna om ersättning inte ska utgöra hinder för avtalsparter att komma överens om andra ersättningsvillkor. Statliga myndigheter har det fulla kostnadsansvaret för personalomkostnader och kostnadsfrågan bör i det avseende hållas ihop.

10.15.5 Sjukpenninggrundande inkomst ska vara skyddad under tid med övergångsrestriktion

Vårt förslag: Skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten ska gälla under tid då den försäkrade är meddelad övergångsrestriktion.

I socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om olika förmånssystem som ska kompensera för en del av den inkomstförlust som drabbar en försäkrad som måste avstå från förvärvsarbete t.ex. på grund av sjukdom. Detta försäkringsskydd ska därför i princip endast gälla under tid när den enskilde har ett arbete. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) är den inkomst som ersättningen beräknas utifrån. Som huvudregel bestäms SGI på grundval av den årsinkomst som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare från anställning eller annat förvärvsarbete (25 kap. 2 §). Inkomst i form av avgångsvederlag avser tid efter att en anställning avslutats och är därmed inte SGI-grundande (se RÅ 2004 ref. 145). Vår bedömning är därför att inte heller ersättning som utgår till följd av meddelad karens kan vara sådan inkomst som kan ligga till grund för beräkningen av SGI. Det innebär att en person som har avslutat sitt uppdrag eller anställning inom offentlig verksamhet och som inte kan tillträda ett nytt uppdrag, ny anställning eller etablera näringsverksamhet på grund av meddelad karens förlorar sin SGI efter den generella efterskyddstiden på tre månader (26 kap. 18 §). Inte någon av de övriga bestämmelserna i 26 kap. som kan ge utökad SGI-skyddad tid är tillämplig. Det framstår som orimligt att en person som är förhindrad att påbörja ett nytt förvärvsarbete på grund av karens ska ställas utanför de arbetsbaserade förmånerna i socialförsäkringsbalken, eller att en person som är meddelad ämnesrestriktion ska riskera att få en sänkt SGI. Vår bedömning är därför att SGI:n bör vara skyddad under den tid som övergångsrestriktioner gäller. Vi föreslår därför en ny bestämmelse om detta i 26 kap. 18 b § socialförsäkringsbalken.

10.15.6 Grupplivförsäkring och tjänstepensionsförmåner

Vår bedömning: Den som haft en anställning inom staten och som till följd av restriktioner inte kan övergå till annan verksamhet bör ges rätt till försäkringsskydd motsvarande bestämmelserna i avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Frågor om utformningen av skyddet och finansieringen av detta behöver dock utredas närmare.

Grupplivförsäkring

Statligt och kommunalt anställda omfattas i sin anställning av kollektivavtalad tjänstegrupplivförsäkring. Bestämmelserna finns för statligt anställda i Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S), som administreras av Statens tjänstepensionsverk (SPV). Anställda inom kommun och region omfattas av Avtal om tjänstegrupplivförsäkring för arbetstagare hos kommuner och regioner m.fl. (TGL-KL), som administreras av KPA.¹⁵ Skyddet innebär i huvudsak att vid arbetstagarens dödsfall kan engångsbelopp i form av grundbelopp, barnbelopp och begravningshjälp betalas ut till efterlevande och dödsbo om arbetstagaren avlider. Avtalen innehåller ett s.k. efterskydd som innebär att rättigheterna enligt avtalen kan finnas kvar under en period efter att anställningen har upphört. För en arbetstagare, som har fullgjort försäkringsgrundande anställningstid under minst sex månader, gäller allmänt efterskydd enligt TGL-S i regel i sex månader. Motsvarande skydd enligt TGL-KL ges i regel under sex månader efter tolv månaders anställning.

Grupplivsskydd är ett sådant skydd som enligt vår mening bör fortsätta ges den som inte kan påbörja ett nytt arbete till följd av meddelade restriktioner. Det bör då bli aktuellt under tid när restriktioner lämnas i form av karens, eftersom den tidigare arbetstagaren i sådant fall inte kan övergå till en ny anställning och därigenom omfattas av ett motsvarande försäkringsskydd i den nya anställningen. För de arbetstagare som omfattas av grupplivförsäkring i sin anställning och kan meddelas restriktioner i upp till sex månader torde det efterskydd som följer av bestämmelserna i avtalen vara tillräckligt. Som framgår ovan krävs anställningstid i minst sex månader för

¹⁵ Avtalet tillämpas även för anställda i vissa kommunala bolag.

efterskydd enligt TGL-S och tolv månader enligt TGL-KL. Att arbetstagare som arbetat kortare tid än angivna tider kommer att meddelas övergångsrestriktioner bedömer vi inte sannolikt. Risken för intressekonflikt torde i sådana fall vara låg. För vissa arbetstagare inom staten föreslår vi dock att restriktioner ska kunna meddelas i upp till tolv månader (se avsnitt 10.14). Det medför att vi för sådana arbetstagare ser ett behov av att det för den restriktionstid som överstiger sex månader införs bestämmelser om försäkringsskydd motsvarande skyddet som ges enligt TGL-S.

Vi ser i sammanhanget ett flertal frågor som bör utredas innan ett sådant försäkringsskydd införs. En av dessa är hur finansieringen av förmånerna bör gå till. Statliga arbetsgivare betalar månatliga premier till SPV för de anställdas förmåner enligt TGL-S. Det sker enligt förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar. Undantagsvis betalas i stället kostnaden för utbetalda förmåner när ett försäkringsfall uppstår, i enlighet med förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner. I den fortsatta beredningen finns det anledning att i dialog med SPV se över hur finansieringen av försäkringsskyddet bör ske för aktuella personer. Vi ser även att det finnas andra typer av frågor, såsom omfattningen av försäkringsskyddet och administrativa frågor, som kan behöva utredas närmare. Det gäller bl.a. frågor om tiden med restriktioner ska jämföras med anställningstid och därigenom vara försäkringsgrundande för ett efterskydd samt hur arbetsgivarnas rapportering till SPV om meddelade restriktioner lämpligen bör ske. Vår uppfattning är att ett försäkringsskydd kan ges genom förordning. Förordningsreglerad rätt till försäkringsskydd finns det andra exempel på. Ett är det försäkringsskydd som framgår av förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Ett annat är skyddet enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga. I båda fallen tillämpas i huvudsak bestämmelser motsvarande dem i TGL-S.

Tjänstepensionsförmåner

Till skillnad mot vad som gäller i vissa andra länder finns det inga regler om obligatorisk rätt till tjänstepension i Sverige. De allra flesta arbetstagare har trots detta rätt till tjänstepension genom kollektiv-

avtal. Inom den offentliga sektorn ges arbetstagare genom kollektivavtal ekonomiskt skydd vid sjukdom, dödsfall eller ålderdom. Sådana tjänstepensionsförmåner kan utges i olika former av sjukpension, efterlevandepension och ålderspension. Det kan anföras att det skydd ålderspension och övriga tjänstepensionsförmåner ger är att anse som en del av en ekonomisk grundtrygghet och bör ingå i den ersättning som en reglering om övergångsrestriktioner ger rätt till.

Vi ser dock inte någon enkel lösning på hur rätten till motsvarande förmåner skulle kunna hanteras inom ramen för en författningsreglering. Man ska komma ihåg att för ålderspensionen rör det sig om ett pensionsintjänande under mellan en till sex månader och för tidigare arbetstagare inom försvarsområdet i staten i högst tolv månader. Att skapa ett nytt författningsreglerat regelverk kring pensionsintjänande under denna tid framstår som uteslutet. Som vi nämnt inledningsvis regleras rätt till tjänstepension i kollektivavtal. En alternativ lösning skulle kunna vara att i författning reglera att en tidigare arbetstagare under tid med karenns omfattas av bestämmelser om tjänstepensionsförmåner motsvarande dem som tillämpades enligt det kollektivavtal som personen omfattades av vid anställningens upphörande. Det skulle innebära att det är regleringen som grundar rätten till pensionsintjänandet men att intjänandet sker enligt motsvarande lydelse som bestämmelserna i det statliga eller kommunala kollektivavtalet. Inte heller det är en lösning som vi förespråkar. De statliga och kommunala pensionsavtalen innehåller s.k. premiebestämda delar där arbetsgivaren sätter av en viss avgift till en tjänstepensionsförsäkring hos ett av arbetstagaren valt bolag. För hanteringen av avgiften och valet av bolag m.m. finns av kollektivavtalsparterna inrättade valcentraler. Kollektivavtalens bestämmelser är av lätt insedda skäl helt utformade för intjänande under anställningstid. Den försäkring som lagts upp under anställningstiden och tillförts avgifter enligt kollektivavtalet torde vid anställningens upphörande komma att avslutas och läggas i s.k. fribrev. Det behöver då läggas upp en ny försäkring för intjänandet under tiden med restriktioner, som ska administreras på motsvarande sätt som den tidigare försäkringen. Detta synes förutsätta kollektivavtalsparternas medverkan.

Mot bakgrund av vad som nu anförts är det vår uppfattning att eventuella rättigheter under karenstid motsvarande tjänstepensionsförmåner inte bör ligga inom ramen för en författningsreglering.

10.16 Sanktionsmöjligheter och aktsamhetsbestämmelse

Vårt förslag: Sanktionsmöjligheter ska inte införas i nuläget. Det ska dock införas en bestämmelse som uppmanar en person, som omfattas av villkor om övergångsrestriktioner i sitt anställningsavtal, att alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om en sanktionsmöjlighet bör införas eller om en aktsamhetsbestämmelse är tillräcklig.

Till en början kan vi konstatera att särskild lagstiftning om övergångsrestriktioner för personer i offentlig tjänst är en tämligen ny företeelse i svensk lagstiftning. Till följd av ett EU-direktiv infördes 2015 i den dåvarande järnvägslagen en ettårig karens för generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen vid dennes övergång till viss verksamhet. Denna bestämmelse återfinns numera i järnvägsmarknadslagen (2022:365). Innan dess fanns endast vissa restriktioner för ledamöter i Riksbankens direktion enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Ingen av lagarna innehåller bestämmelser om sanktionsmöjligheter. Vid införandet 2015 anförde regeringen att bestämmelsen om karens i sig kommer att ha en styrande effekt varför några straffrättsliga eller andra sanktioner inte bedömdes nödvändiga.¹⁶ Inte heller vid införandet 2018 av restriktionslagen med övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare bedömdes det finnas ett omedelbart behov av sanktioner. Som vi redovisar i avsnitt 7.7.3 har det vid vår utvärdering av restriktionslagen inte framkommit några omständigheter under den tid restriktionslagen varit i kraft som ger anledning att i nuläget göra en annan bedömning. När restriktioner för riksrevisor och riksrevisionsdirektör infördes 2020 reglerades det i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet. Inte heller i denna lag finns sanktionsmöjligheter. När det inte införts sanktioner för dem med de högsta befattningarna i staten kan det redan av den anledningen framstå som tveksamt om sanktioner bör införas för anställningar på lägre befattningar.

¹⁶ Prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*, s. 104.

Som framgår av tidigare avsnitt föreslår vi en reglering där villkor om övergångsrestriktioner ska föras in i anställningsavtalet om arbetstagaren förväntas förvärva sådan information och kunskap som medför vissa risker vid en övergång till annan än offentlig verksamhet. Den reglering som vi föreslår är därmed inte knuten till en särskild typ av befattning. Även om högre befattningar generellt sett innebär en högre risk för intressekonflikt så kan villkor i anställningsavtalet komma att införas även för arbetstagare på lägre befattningar. Regleringen innebär att arbetsgivaren vid tillsättning av en anställning behöver ha klart för sig vilken information och kunskap som arbetstagaren förväntas förvärva i anställningen och bedöma om aktuella risker kan uppstå vid en eventuell övergång till privat verksamhet. Även om det för vissa arbetsgivare torde bli sällsynt att införa sådana villkor medför regleringen att arbetsgivarna behöver ha med sig frågan om intressekonflikter kontinuerligt. Redan här ser vi en stor vinning med regleringen eftersom risken för intressekonflikter därigenom torde komma att medvetandegöras i högre grad.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att införande av den generella regleringen är ett stort steg i sig gör vi bedömningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas i nuläget. Det skulle visserligen kunna anföras att avsaknaden av sanktionsmöjligheter kan innebära en risk att regleringen inte får någon egentlig avskräckande effekt på förekomsten av korrupcion. Det bör dock enligt vår mening finnas möjlighet att utvärdera och bedöma följsamheten till de nya reglerna innan ett eventuellt ytterligare steg tas för ett införande av sanktioner.

Den anmälningsskyldighet vi föreslår omfattar sådan verksamhet som vi har bedömt kan medföra risk för intressekonflikter. Den omfattar inte övergångar inom offentlig verksamhet. Även vissa andra områden är undantagna anmälningsskyldigheten. Den person som har villkor om övergångsrestriktioner har av arbetsgivaren bedömts komma att förvärva känslig information i sin anställning. Det finns då anledning att införa en bestämmelse som uppmanar till försiktighet vid övergångar även till sådan verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldigheten eller efter det att restriktionstiden löpt ut. Vi föreslår därför att en bestämmelse motsvarande den aktsamhetsbestämmelse i restriktionslagen som gäller för statsråd och statssekreterare också ska gälla för arbetstagare med villkor i anställningsavtalet. Det innebär en bestämmelse som uppmanar att alltid

sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

10.17 Rätt till omprövning och var talan ska väckas

10.17.1 En rätt till omprövning bör finnas

Vårt förslag: I likhet med vad som gäller för personer som innehar eller avslutat ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare i nuvarande restriktionslag ska en person som har eller avslutat en anställning med villkor i anställningsavtalet och som omfattas av ett beslut om restriktioner ha rätt att begära en omprövning av beslutet. Omprövningen ska göras av den som har fattat beslutet, dvs. arbetsgivaren, och ska ske senast inom tre veckor från det att en fullständig begäran om omprövning har kommit in.

Av nuvarande restriktionslag följer att Karensnämnden ska ompröva ett beslut om restriktioner på begäran av den person som beslutet avser. Regeln innebär att ett tidigare statsråd eller statssekreterare som meddelats restriktioner har en ovillkorlig rätt till omprövning. Beslutet behöver alltså inte innehålla en uppenbar oriktighet och det är inte en förutsättning att ändringen kan ske snabbt och enkelt. Karensnämnden har en tidsfrist om tre veckor för att fatta ett omprövningsbeslut. Denna tidsfrist räknas från det att en fullständig begäran om omprövning har kommit in. Det beslut om restriktioner som är föremål för omprövning gäller fram tills ett nytt beslut har fattats av Karensnämnden. Det gäller även om tidsfristen överskrids.

Motsvarande rätt till omprövning anser vi bör tillfalla den som har eller avslutat en anställning med villkor i anställningsavtalet och som omfattas av ett beslut om restriktioner. Eftersom det är arbetsgivaren som för denna grupp beslutar om restriktioner är det även denne som bör företa omprövningen.

10.17.2 Talan kan väckas enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen

Vårt förslag: Tvister som väcks i domstol mellan arbetstagare och arbetsgivare om tillämpningen av den föreslagna regleringen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Den föreslagna regleringen om övergångsrestriktioner rör delvis förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Tvister om sådana förhållanden ska, om inte annat är föreskrivet, handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, arbetstvistlagen. Det gäller även tvister som grundar sig på en tidigare anställning. Det innebär att en arbetstagare (eller tidigare arbetstagare) som är missnöjd med ett beslut som arbetsgivaren fattat kan väcka talan vid den domstol som arbetstvistlagen pekar ut som behörig. Om arbetstagaren är företrädd av sin arbetstagarorganisation är Arbetsdomstolen i regel behörig att pröva frågan. Om organisationen inte vill företräda arbetstagaren eller om arbetstagaren är oorganiserad är tingsrätten i stället behörig som första instans och Arbetsdomstolen som andra instans. Denna ordning innebär samtidigt att en arbetstagare inte kan överklaga ett beslut om restriktioner till en förvaltningsdomstol. Det följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. Denna lag har införts för att undvika dubbla prövningsförfaranden.¹⁷ Med hänsyn till att vårt förslag innebär att en arbetstagare kan få villkor om restriktioner i sitt anställningsavtal och att det är arbetsgivaren som fattar beslut i frågan om restriktioner är det vår uppfattning att det inte är motiverat med en ändring av denna processuella ordning. Det ska således inte föreligga någon rätt till överprövning i förvaltningsdomstol. Vi föreslår att en bestämmelse införs som tydliggör att tvist som väcks i domstol mellan arbetstagare och arbetsgivare om tillämpningen av reglerna ska handläggas enligt arbetstvistlagen.

¹⁷ Prop. 1986/87:84 om överprövning av personalärenden, s. 23.

10.18 En sammanhållen lag

Vårt förslag: En ny lag om övergångsrestriktioner ska innehålla bestämmelser om restriktioner inte bara för statsråd, statssekreterare och chefer för förvaltningsmyndigheter under regeringen utan också för arbetstagare i offentlig verksamhet vars anställningsavtal innehåller villkor om övergångsrestriktioner.

Regeringsformen uppställer krav på lagform när det gäller skyldigheter för enskilda (8 kap. 2 § första stycket 2), vilket såväl en skyldighet att anmäla övergång till privat sektor som att följa meddelade övergångsrestriktioner är. Även grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag (8 kap. 2 § första stycket 3). Riksdagen har dock möjlighet att, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på dessa områden (8 kap. 3 §). För grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra avseenden än de som berörs i regeringsformen uppställs ett krav på lagform i 12 kap. 7 § regeringsformen. Sådana bestämmelser hänförs till det s.k. obligatoriska lagområdet och finns främst i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Bestämmelser om att en anställning kan medföra övergångsrestriktioner får anses vara av grundläggande natur när det gäller statligt anställdas rättsställning. Med beaktande härav är det vår uppfattning att en reglering om övergångsrestriktioner som omfattar arbetstagare i offentlig verksamhet ska framgå av lag.

Det övergripande syftet med övergångsrestriktioner är att motverka korruption och bidra till att stärka allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Det syftet gäller oavsett om det handlar om övergångar från ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare, myndighetschef eller en annan offentlig anställning med villkor om övergångsrestriktioner i anställningsavtalet. Även om det är ett anställningsförhållande som i sig ger anledning till behovet av övergångsrestriktioner så sker alltså inte en reglering i första hand för att tillgodose ett offentligt arbetsgivarintresse utan för att

skydda förtroendet för det allmänna. Detta gemensamma syfte talar för att regleringen bör ske i en sammanhållen lag.¹⁸

En samlad lagstiftning om övergångsrestriktioner gör regleringen tydligare och mer överskådlig än en lösning där nuvarande restriktionslag får vara kvar och där en reglering för arbetstagare t.ex. skulle läggas in i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Visserligen skiljer sig de föreslagna bestämmelserna något mellan dem som omfattas direkt av regleringen på grund av sin befattning, dvs. statsråd, statssekreterare och myndighetschefer, och dem som omfattas på grund av anställningsvillkor om övergångsrestriktioner. Den största skillnaden är vem som kommer att ha befogenhet att besluta om restriktioner, Karensnämnden eller arbetsgivaren. Vid utformningen av de framlagda förslagen har dock vår utgångspunkt varit att regleringen ska vara likartad för de olika personkretsarna. Som exempel kan nämnas att kriterierna för att övergångsrestriktion ska meddelas är desamma för alla som omfattas av regleringen. Detta medför att Karensnämndens praxisbildning kan ge viss vägledning även vid en arbetsgivares prövning av en arbetstagares övergång till privat sektor. En enhetlig reglering som är sammanhållen bidrar således till en ökad förutsägbarhet. Sammanfattningsvis är det vår bedömning att en reglering om övergångsrestriktioner bör hållas samlad i en lag.

¹⁸ Samma syfte gäller även för övergångsrestriktioner för riksrevisorer. I förarbetena till den regleringen övervägdes om sådana bestämmelser skulle införas i restriktionslagen. Slutsatsen var dock att det är lämpligt att förhållanden som gäller myndigheter under riksdagen regleras i en särskild lag, se betänkandet *Avgångsvillkor och karens för riksrevisorer* (2018/19:URF2), s. 53.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Den nuvarande restriktionslagen ska då upphöra att gälla. Lagen ska tillämpas första gången på den som vid ikraftträdandet innehar eller har avslutat ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare. För beslut om övergångsrestriktioner som meddelats före ikraftträdandet ska den äldre lagen dock fortfarande tillämpas i fråga om ersättning.

För en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid ska lagen tillämpas första gången på den som anställs som sådan chef efter ikraftträdandet. Lagens generella reglering ska tillämpas för arbetstagare som efter lagens ikraftträdande innehar en anställning som är förenad med avtalsvillkor om övergångsrestriktioner.

Vi föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Den nuvarande restriktionslagen ska då upphöra att gälla. Den lag vi föreslår innebär, i jämförelse med bestämmelserna i nuvarande restriktionslag, inte några ytterligare inskränkningar i statsråds och statssekreterares möjligheter att övergå till ett nytt arbete. Tvärtom föreslår vi i detta betänkande att färre övergångar än tidigare ska omfattas av anmälningsskyldigheten och att färre övergångar ska kunna leda till restriktioner. Vi föreslår inte heller att restriktionstiden ska förlängas eller att sanktionsmöjligheter ska införas. Vi ser därför inte några skäl som talar emot att statsråd och statssekreterare som vid tidpunkten för ikraftträdandet innehar ett uppdrag eller en anställning ska omfattas av den nya lagen. Det framstår i stället fullt rimligt. Detsamma gäller tidigare statsråd och statssekreterare som avgått från sitt uppdrag eller anställning inom ett år före den nya lagens

ikraftträdande. Det finns enligt vår mening inte någon anledning att ett statsråd eller en statssekreterare som exempelvis avgår i december 2024 ska ha en vidare anmälningsskyldighet under 2025 än den som avgår i januari 2025. För en anmälan som sker efter den nya lagens ikraftträdande bör därför de nya bestämmelserna gälla. En anmälan ska enligt såväl nuvarande restriktionslag som den föreslagna lagen ske innan en person börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablerar näringsverksamhet. Någon exakt tidpunkt för anmälningsskyldigheten anges inte. Av bestämmelserna framgår i stället att Karensnämnden har tre veckor på sig att pröva en anmälan. Vid årsskiftet när lagen träder i kraft kan det inträffa att en anmälan sker i slutet av december 2024 men att nämnden gör sin prövning i januari 2025. Nämnden ska då tillämpa de nya bestämmelserna. Det innebär att restriktioner inte kan meddelas för en övergång inom offentlig verksamhet även om den före årsskiftet inkomna anmälan avser en sådan övergång.

Ersättning enligt nuvarande restriktionslag är subsidiär i förhållande till statsrådets och statssekreterarnas rätt till avgångsförmån. Av lagens 8 § framgår att om nämnden meddelar en övergångsrestriktion ska nämnden även besluta om ersättning. Ordalydelsen kan ge uppfattningen att besluten om restriktion och om ersättning fattas vid samma tidpunkt. Så behöver dock inte vara fallet. Om beslutet om restriktion fattas under tiden för uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare har sannolikt ännu inte något beslut om avgångsförmån fattats, varför frågan om rätten till ersättning kan komma att prövas senare. Det kan även finnas andra skäl som gör att frågan om rätten till ersättning prövas senare än frågan om restriktioner. I det ärende som Karensnämnden meddelat karens upplyser nämnden att en begäran om ersättning enligt restriktionslagen ska göras till nämnden.¹ Att beslut om restriktioner och beslut om ersättning kan fattas vid olika tidpunkter föranleder oss att föreslå en bestämmelse om att i fråga om ersättning till följd av ett beslut om övergångsrestriktioner som meddelats före lagens upphörande ska bestämmelserna i nuvarande restriktionslag fortfarande tillämpas. Det innebär att en person som meddelats restriktioner inför en övergång till nyetablerad näringsverksamhet

¹ Karensnämndens ärende dnr 2022-12.

kan ges ersättning under den meddelade restriktionstiden. Sådan rätt saknas enligt den föreslagna lagen.²

Vi har övervägt om samtliga personer som innehar en anställning som myndighetschef bör omfattas av den nya lagen från dess ikraftträdandetidpunkt. När restriktionslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 blev den gällande för samtliga då verksamma statsråd och statssekreterare. Vi kan inte se några utförligare överväganden i förarbetena till restriktionslagen om lämpligheten i att införa inskränkande bestämmelser under en persons pågående uppdrag eller anställning. I det betänkandet som föregick restriktionslagen föreslogs att lagen skulle tillämpas första gången på den som innehar ett uppdrag eller en anställning och att regleringen så till vida skulle ges retroaktiv verkan, vilket bedömdes som rimligt.³ I den efterföljande propositionen angavs endast att det ansågs angeläget att den nya lagen trädde i kraft så snart som möjligt och att det inte ansågs rimligt att lagen omfattade personer som slutat före lagens ikraftträdande.⁴ När karens infördes år 2015 för generaldirektören och myndighetschefen vid Transportstyrelsen gjordes en motsatt bedömning. Det ansågs då rimligt att den som omfattas av en rörelseinskränkning på arbetsmarknaden har kännedom om detta när anställningen accepteras.⁵ Av det skälet infördes en övergångsbestämmelse med innebörden att det endast var befattningshavare som anställdes efter lagens ikraftträdande som omfattades av karensen. Vi gör motsvarande bedömning för aktuella myndighetschefer. Det framstår inte som rimligt att en myndighetschef ska kunna omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner utan ha haft möjligheten att ta ställning till detta före anställningen. Myndighetschefer har dessutom tidsbegränsade anställningar som löper till en viss tidpunkt. Den som har en pågående anställning vars upphörandetidpunkt infaller efter den föreslagna lagens ikraftträdande, och inte vill acceptera att omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner, har inte någon egentlig möjlighet att säga upp anställningen före ikraftträdandet. Vi föreslår därför att det införs en särskild övergångsbestämmelse om att lagens bestämmelser endast ska omfatta

² I avsnitt 7.6.1 föreslår vi att det inte längre ska vara möjligt att få ersättning när en person till följd av restriktioner under viss tid inte kan etablera näringsverksamhet.

³ SOU 2017:3, *Karens för statsråd och statssekreterare*, s. 176.

⁴ Prop. 2017/18:162, *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 44.

⁵ Prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*, s. 118 f.

en myndighetschef som anställs efter ikraftträdandet. Det kan dock även gälla en anställning till följd av ett förnyat förordnande.

Den generella regleringen i lagen föreslår vi ska tillämpas för arbetstagare som efter lagens ikraftträdande innehar en anställning som är förenad med avtalsvillkor om övergångsrestriktioner. Regleringens utformning är sådan att en arbetstagare behöver acceptera villkoret för att omfattas av regleringen. Någon särskild övergångsbestämmelse bedömer vi därför inte nödvändig.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

I det här kapitlet redogör vi för konsekvenser som enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska finnas med i ett betänkande. Enligt våra direktiv ska vi därutöver dels redovisa en beräkning av om, och i så fall hur, förslagen påverkar kostnader eller intäkter för kommuner och regioner, dels hur förslagen förhåller sig till bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Enligt våra direktiv ska vi även bedöma om förslagen får arbetsrättsliga konsekvenser, påverkar offentliga verksamheters möjligheter att attrahera och behålla nödvändig kompetens eller får andra konsekvenser för flexibiliteten på arbetsmarknaden. Vi ska också redovisa om, och i så fall hur, förslagen påverkar möjligheterna för enskilda att göra karriär och långsiktigt utvecklas i arbetslivet. Slutligen ska vi även bedöma konsekvenserna för löneutvecklingen för personer som kan komma att omfattas av övergångsrestriktioner.

12.2 Allmänna konsekvenser

Övergångar från offentlig till privat verksamhet är i grunden något positivt. Samtidigt kan det leda till en risk för intressekonflikter. Det är hittills få personkategorier inom offentlig verksamhet som omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. Den restriktionslag som infördes 2018 omfattar endast statsråd och statssekreterare.¹ Vi föreslår i detta betänkande att restriktionslagens bestämmelser, med

¹ Som vi beskrivit i tidigare avsnitt finns även särskilda bestämmelser för ledamöter i Riksbankens direktion, generaldirektören och chefen för Transportstyrelsen och särskilda bestämmelser för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören.

vissa förändringar, överförs till en ny lag, lagen om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet. Lagen föreslås omfatta, förutom statsråd och statssekreterare, myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen (se avsnitt 7.3). Det innebär att personkretsen som träffas av lagens bestämmelser om restriktioner utvidgas.

Restriktioner kan enligt nuvarande bestämmelser meddelas vid övergångar till annan verksamhet än statlig. Statsråd och statssekreterare har därför anmälningsskyldighet för övergångar till annan offentlig verksamhet än statlig sådan. I avsnitt 7.4 föreslår vi att restriktioner enligt den nya lagen inte ska kunna meddelas vid övergångar *inom* offentlig verksamhet. Det får som konsekvens att personer enligt den nya lagen inte är skyldiga att anmäla till Karensnämnden övergångar till ett uppdrag eller en anställning i en kommun, en region, ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Anmälningsskyldigheten ska inte heller enligt vårt förslag, utöver redan gällande undantag,² omfatta övergångar till en anställning i ett politiskt parti eller ett uppdrag eller en anställning i en internationell organisation eller ett organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat. Anmälningsskyldigheten kommer därmed omfatta färre övergångar än vad nuvarande anmälningsskyldighet gör, vilket kan antas medföra färre ärenden för prövning. Cirka 20 procent av ärendena³ hos Karensnämnden har omfattat anmälda övergångar till ovan nämnda verksamheter, som vi alltså föreslår inte ska omfattas av den nya lagens anmälningsskyldighet.

Enligt restriktionslagen kan ersättning utges 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. Vad gäller näringsverksamhet föreslår vi i avsnitt 7.6.1 att ersättning endast ska kunna lämnas om det är fråga om tidigare bedriven näringsverksamhet som återupptas. Ersättning kommer därmed enligt förslaget inte kunna lämnas till den som inom den tid som restriktioner kan meddelas, avser etablera näringsverksamhet med sådan inriktning som medför restriktioner. Vi kan konstatera att under de år restriktioner

² Undantaget enligt nuvarande restriktionslagen är partipolitiska uppdrag.

³ Det gäller ärenden som prövats under perioden den 1 juli 2018–1 maj 2023.

tionslagen varit i kraft har Karensnämnden inte beslutat om ersättning i något ärende. Nämnden har inte heller i något ärende beslutat om karens – den formen av restriktion vid vilken ersättning i första hand kan bli aktuell – vid en övergång till näringsverksamhet. När övergångsrestriktioner meddelats vid sådan övergång har det i samtliga fall skett i form av ämnesrestriktion. Vi gör därför bedömningen att förändringen i ersättningsfrågan inte kommer att få någon stor effekt i praktiken.

I nuvarande restriktionslag saknas stöd att kunna återkräva ersättning som betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. För att sådant stöd ska finnas föreslår vi en bestämmelse om återbetalningsskyldighet.

Utöver ovanstående föreslår vi en generellt tillämplig reglering (se kapitel 10) som inte avser en specifik personkategori utan som omfattar arbetstagare som i sin anställning förväntas förvärva sådan information och kunskap som medför viss typ av risk vid övergång till privat verksamhet. Bedömningen om vilka anställningar som uppfyller dessa villkor föreslår vi ska göras av arbetsgivaren. Sådana anställningar ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner enligt lagens bestämmelser. Det innebär att en arbetstagare som avser att övergå till en ny anställning eller ett nytt uppdrag inom privat verksamhet, eller avser etablera näringsverksamhet, är skyldig att anmäla sin övergång till arbetsgivaren. Arbetsgivaren ska då pröva om det vid övergången finns risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. Arbetstagaren kan därvid meddelas övergångsrestriktioner i form av karens eller ämnesrestriktion i upp till sex månader. För arbetstagare inom försvarsområdet kan restriktioner meddelas upp till tolv månader. Den som meddelas restriktioner och till följd därav inte kan tillträda den nya anställningen eller uppdraget har rätt till ersättning under den tid som restriktioner gäller. Vid avsedd övergång till näringsverksamhet föreslår vi, på motsvarande sätt som för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer, att ersättning endast ska kunna lämnas i visst fall.

Enligt vårt förslag ska en kommun, en region eller ett kommunalförbund få besluta att den generella regleringen ska tillämpas i fråga om arbetstagare hos kommunen, regionen respektive kommunalförbundet, och arbetstagare hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommunen, regionen eller kommunal-

förbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Nämnda huvudmän får därigenom ett klart regelsystem om övergångsrestriktioner som de själva kan välja om det ska införas.

Vår förhoppning är att våra förslag ska bidra till att generellt öka medvetenheten om risken för intressekonflikter hos såväl arbetstagare som arbetsgivare, och redan därigenom minska risken för att intressekonflikter uppkommer. I de fall det inte är möjligt eller tillräckligt med de åtgärder som arbetsgivaren vidtar för att motverka risken under själva anställningstiden, möjliggör den föreslagna regleringen att arbetstagaren meddelas restriktioner efter att anställningen upphört. Vi bedömer att den föreslagna regleringen kommer att bidra till att upprätthålla förtroendet för offentlig verksamhet. Den kommer även motverka risken för skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild. Regleringen ger även legitimitet åt de övergångar som sker efter att den offentliga anställningen avslutats och som inte motiverar restriktioner.

Om regleringen inte införs innebär det att, på samma sätt som för närvarande, det även framdeles kommer saknas möjlighet att med författningsstöd meddela restriktioner för aktuella arbetstagare efter anställningsförhållandets upphörande.

12.3 Konsekvenser för arbetsgivare

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen kommer att påverkas i någon mån av de förslag vi lägger eftersom myndigheterna i egenskap av arbetsgivare behöver överväga vilka anställningar som ska vara förenade med villkor om övergångsrestriktioner. Den arbetsgivare som saknar sådana anställningar eller endast har någon enstaka kommer att påverkas i lägre grad än arbetsgivare med flera sådana anställningar. Graden av personalomsättning har också betydelse. Den arbetsgivare som har hög personalomsättning kan komma att behöva fatta beslut om övergångsrestriktioner oftare än en arbetsgivare med låg personalomsättning. Därtill har det betydelse till vilken typ av verksamhet de tidigare arbetstagarna övergår, eftersom det endast är övergångar till privat verksamhet som kan ge övergångsrestriktioner. Det är därmed utifrån vår kartläggning (se avsnitt 6.2) tydligt att exempelvis Finansinspektionen, Försvarsmakten och Trafik-

verket kommer att påverkas i högre grad av förslagen än exempelvis Pensionsmyndigheten, Migrationsverket eller Naturvårdsverket.

Den administration som den generella regleringen innebär för arbetsgivarna består i att klarlägga vilken information och kunskap arbetstagaren kan komma att ta del av i sitt arbete och vilka risker som kan uppstå vid en senare övergång till privat verksamhet. Arbetsgivarna kommer vid rekryteringen av vissa arbetstagare att behöva uppställa kravet på villkor om övergångsrestriktioner för anställningen och, senare i samband med anställningens upphörande, behöva pröva frågan om restriktioner ska meddelas. Arbetsgivare kommer även att behöva betala ut ersättning under den tid som restriktioner meddelas. Arbetsgivare kommer således att belastas med vissa kostnader för ökad administration och, i de fall restriktioner meddelas, kostnader för ersättning till arbetstagaren (se vidare i avsnitt 12.7).

I vilken utsträckning kommuner, regioner och kommunalförbund påverkas i egenskap av arbetsgivare på motsvarande sätt som statliga arbetsgivare beror på om kommunen, regionen eller kommunalförbundet beslutar att lagen ska tillämpas. Konsekvenser för kommuner och regioner utvecklas i avsnitt 12.8.

Även privata arbetsgivare kan påverkas av de förslag vi lägger fram. Det kan ske när en arbetstagare inom det offentliga inte kan påbörja arbetet hos den privata arbetsgivaren inom den tid, bortsett från den normala uppsägningstiden, som arbetsgivaren skulle önska.

12.4 Konsekvenser för arbetstagare

Vi föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. För myndighetschefer – med en tidsbegränsad anställning vid en förvaltningsmyndighet under regeringen – innebär det att lagen tillämpas första gången på den som förordnas efter lagens ikraftträdande. Samtliga myndighetschefer uppmanas genom lagen att – oavsett till vilken verksamhet en övergång sker – alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. Myndighetscheferna får genom lagen en anmälningsskyldighet till Karensnämnden vid avsedd övergång till ett uppdrag eller en anställ-

ning inom privat sektor eller vid etablering av näringsverksamhet och kan komma meddelas restriktioner i form av karens eller ämnesrestriktion vid sådan övergång. Det kan ske under som längst tolv månader. Lagen tillämpas inte på de myndighetschefer som påbörjat sin anställning före lagens ikraftträdande.

Den generellt tillämpliga regleringen för övriga arbetstagare får konsekvenser för arbetstagare som innehar en anställning som är förenad med villkor om övergångsrestriktioner. Att anställningen är förenad med sådana villkor innebär att arbetstagaren vid en senare övergång – på samma sätt som nämnts ovan för myndighetschefer – alltid ska sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas. En anmälningsskyldighet uppstår dock först för arbetstagaren när denne avser övergå till en anställning eller ett uppdrag utom offentlig verksamhet, eller avser etablera näringsverksamhet. Om övergången medför en viss typ av risk kan arbetstagaren komma att meddelas karens eller ämnesrestriktion under högst sex månader. För arbetstagare inom försvarsområdet gäller högst tolv månader.

Utifrån vår kartläggning kan vi konstatera att sammantaget för de statliga arbetsgivarna inom urvalsgruppen övergick cirka 40 procent av arbetstagarna till privat verksamhet. Motsvarande siffra för anställda inom kommunal verksamhet är 50 procent. För en uppskattning av i hur många fall ett beslut om restriktion kan bli aktuellt med den föreslagna regleringen kan, i brist på annat, resultatet av Karensnämndens prövningar användas.⁴ Om vi ser till Karensnämndens prövningar kan vi konstatera att nämnden har meddelat restriktioner i tio ärenden, vilket utgör cirka 17 procent av de ärenden som prövats.⁵ Karens har dock endast meddelats i ett enda ärende (cirka 1,7 procent av samtliga ärenden). I de övriga nio ärendena har ämnesrestriktion meddelats. Ämnesrestriktion är en mindre ingripande åtgärd än

⁴ Vid vår kartläggning av vart chefer tar vägen har vi endast för en (1) myndighet kunnat se ett tydligt samband mellan myndighetens verksamhetsområde och den verksamheten myndighetens tidigare chefer övergått till. Det gäller Finansinspektionen. Av de chefer som slutade sin anställning under åren 2017–2021 kan vi se att 15 personer av 23 övergått till kredit- och försäkringsbolag, dvs. cirka 65 procent. Trots det tydliga verksamhetssambandet går det ändå inte att uppskatta hur många av övergångarna som skulle kunnat ha medfört restriktioner enligt den föreslagna regleringen, eftersom vi saknar uppgift om vilken tjänst de hade på Finansinspektionen och till vilken tjänst de övergick.

⁵ Det gäller ärenden som prövats under perioden den 1 juli 2018–1 maj 2023.

karens och innebär inte ett förbud att övergå till den nya verksamheten. Ämnesrestriktion är en form av restriktion som synes i första hand vara lämplig vid övergång till uppdrag eller näringsverksamhet. Om karens skulle komma att meddelas i motsvarande grad för arbetstagare med villkor om övergångsrestriktioner som en del av anställningsavtalet, skulle det innebära att karens endast kommer att meddelas i knappt två procent av de ärenden om restriktioner som arbetsgivarna prövar. Eftersom vi dock gör antagandet att aktuella arbetstagare i högre utsträckning än statsråd och statssekreterare övergår till en ny anställning, bedömer vi att två procent blir ett för lågt antagande gällande omfattningen av ärenden i vilka karens kan komma att meddelas. Nämndens prövningar omfattar de högsta positionerna i staten, statsråd och statssekreterare. Ju högre position desto högre är risken i sig att förtroendet för det allmänna kan skadas. Det kan tala för att restriktioner, antingen i form av karens eller ämnesrestriktion, enligt den föreslagna regleringen kommer att meddelas i färre antal ärenden än i de ärenden Karensnämnden prövat. Samtidigt är det tänkbart att aktuella arbetstagare, som befinner sig på lägre positioner, i högre grad söker sig till ett arbete som har en nära koppling till det verksamhetsområde inom vilket de tidigare arbetat. Det kan tala för att restriktioner kan komma meddelas i högre grad. Utifrån angivna förhållanden framstår det rimligt att uppskatta att av dem som får anställningsvillkor om övergångsrestriktioner och senare övergår till privat verksamhet så kan 10–15 procent komma att meddelas en restriktion i form av karens eller ämnesrestriktion.

Den arbetstagare som meddelas en övergångsrestriktion har rätt till ersättning under den tid som restriktionen gäller, om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som arbetstagaren fick i lön vid avgången och minskas med andra inkomster från förvärvsarbete som arbetstagaren erhåller under den tid som övergångsrestriktionen gäller. Arbetstagaren påverkas alltså inte ekonomiskt – i förhållande till den tidigare lönen – av att restriktionen meddelas. Det gäller dock med undantag för om arbetstagaren under sin tidigare anställning vid sidan av lönen haft biinkomster. Om sådana biinkomster förvärvas även under tid med restriktionsersättning kommer de att minska ersättningen.

12.5 Konsekvenser för Karensnämnden

Karensnämnden kommer att påverkas av förslaget om att myndighetschefer ska omfattas av bestämmelser om restriktioner på samma sätt som statsråd och statssekreterare. Det finns cirka 200 myndighetschefer. Dessa tillsätts normalt först i sex år med en förlängning av förordnandet i tre år. Med utgångspunkten att en myndighetschef förordnas i nio år innebär det – om man fördelar avgångarna jämnt under perioden – att ungefär 22 myndighetschefer per år avslutar sin anställning. Av de uppgifter vi har fått från SCB om övergångar för myndighetschefer som avslutat sin anställning under åren 2017–2021 – vi vill dock poängtera att det rör sig om en liten grupp – så kan vi konstatera att cirka 17 procent övergick till den privata sektorn. Vid ett antagande att cirka 20 procent av alla myndighetschefer går till det privata näringslivet skulle det medföra att det tillkommer fem ärenden per år för Karensnämnden att pröva. Ärendena kommer naturligtvis inte att fördela sig jämnt under året men till skillnad mot statsråd och statssekreterare – där flera, eller till och med samtliga, kan komma att avgå vid ett och samma tillfälle – kommer inflödet av ärenden gällande myndighetschefer till Karensnämnden sannolikt fördelas sig jämnare över tid, än ärenden gällande statsråd och statssekreterare.

Ett av de förslag vi lägger är att anmälningsskyldigheten inte längre ska omfatta bl.a. kommunal verksamhet, inte heller för statsråd och statssekreterare. Det i sig kan antas ge färre ärenden än tidigare för nämnden att pröva. Sammantaget tror vi därför att förhållandet att nämnden även ska pröva ärenden om övergångsrestriktioner för myndighetschefer inte kommer att innebära någon ökad belastning för Karensnämnden.

12.6 Konsekvenser för karriär och löneutveckling m.m.

Vi har inte fått fram några uppgifter som tyder på att nuvarande restriktionslag negativt har påverkat möjligheten att rekrytera statsråd och statssekreterare. Dessa positioner är dock så åtråvärda att risken för att restriktioner kan komma att meddelas sannolikt inte påverkat en person att avstå från att tillträda uppdraget eller anställningen. Vi tror dock inte att man kan dra några slutsatser utifrån detta vad gäller lägre befattningar och positioner. Den reglering vi föreslår innebär att vitt skilda befattningar kan komma att förenas med villkor om övergångsrestriktioner. Det går inte att utesluta att vissa personer kommer att uppfatta regleringen som hindrande i karriären, särskilt om personen ser arbetet i den offentliga verksamheten i första hand som en språngbräda till ett högre betalt arbete inom privat verksamhet. Det är möjligt att vissa personer därmed väljer en annan karriärväg för att nå sitt mål och avstår från att gå vägen via offentlig verksamhet. Det kan i sådana fall inverka på det offentligas möjligheter att attrahera och rekrytera vissa personer, särskilt till en början. Vi tror nämligen att med tiden så kommer förhållandet att vissa anställningar är förenade med övergångsrestriktioner att uppfattas som ett normalt inslag och bli en faktor som berörda arbetstagare och framtida privata arbetsgivare förhåller sig till. Vi tror inte att exempelvis kredit- och försäkringsbranschen kommer upphöra att finna chefer från Finansinspektionen som attraktiva, utan i stället vid sin rekrytering ta höjd och planera för tidsaspekten, dvs. att tillträdestidpunkten för en ny anställning får förskjutas något. Även om övergångsrestriktioner kan påverka den privata arbetsgivarens val av arbetstagare i det enskilda fallet finner vi det inte sannolikt att regleringen generellt sett kommer få en stor påverkan på det offentligas förmåga att attrahera personal. Tillämpning av det nya regelsystemet är frivilligt för kommuner, regioner och kommunalförbund. Vad gäller övergångsrestriktioner inom kommunal verksamhet är det tänkbart att effekten kan uppstå, om få huvudmän väljer att tillämpa den föreslagna lagen,⁶ att det får en större påverkan för dessa huvudmäns förmåga att attrahera arbetstagare, än om flertalet huvudmän väljer att tillämpa regleringen.

Löneutvecklingen för en person som meddelas karens under några månader för att sedan övergå till det nya arbetet synes inte

⁶ Och inte heller exempelvis genom riktlinjer införa någon form av övergångsrestriktioner.

komma att påverkas. I det fallet torde konsekvensen endast bli att tillträdestidpunkten för det nya arbetet förskjuts framåt några månader. Det föreligger dock en risk för påverkan på löneutvecklingen i de fallen tidpunkten är avgörande för den nya arbetsgivaren, så att denne hellre väljer en annan arbetstagare. Vi tror inte att dessa situationer blir vanligt förekommande eftersom anställningsvillkor om övergångsrestriktioner i första hand blir aktuellt för dem med högre befattningar eller exempelvis politiskt sakkunniga. Med hänsyn till att den privata arbetsgivaren sannolikt söker en särskild kompetens gör vi bedömningen att det avgörande för den nya arbetsgivaren är kompetensen och inte en viss bestämd tidpunkt för tillträde. Om det ändå inträffar kan en person gå miste om ett arbete inom det privata näringslivet med sannolikt en högre lön. Samtidigt så kan det vara så att anställda inom privat verksamhet har en konkurrensklausul i sitt anställningsavtal som påverkar möjlig tillträdestidpunkt för denne. Så hur övergångsrestriktioner kan komma att påverka löneutvecklingen beror på ett flertal faktorer.

Det framstår som ofrånkomligt att en reglering om övergångsrestriktioner kan komma att påverka karriären och löneutvecklingen negativt för vissa personer, främst dem som väljs bort av en ny arbetsgivare för att denne väljer en annan likvärdig sökande som kan påbörja anställningen tidigare. I vilken omfattning det kan tänkas ske är svårt att förutse. Vi gör dock bedömningen att påverkan generellt sett inte kommer att bli mer än måttlig.

I övrigt kan vi konstatera att den föreslagna regleringens möjlighet till ett förfarande enligt lagen om rättegången i arbetstvister kommer att medföra att ärenden prövas av Arbetsdomstolen. Det torde dock endast bli fråga om något enstaka mål och inte påverka domstolens arbetsbelastning nämnvärt.

12.7 Kostnadmässiga konsekvenser för staten

Den föreslagna regleringen kommer att leda till vissa ökade kostnader för staten. Kostnaderna kan sägas vara av två slag. Den ena typen är sådana kostnader som kan hänföras till den ersättning vi anser bör kunna utgå till dels myndighetschefer dels övriga arbetstagare under den tid en övergångsrestriktion gäller. Om vi gör antagandet att 20 procent av de myndighetschefer som söker sig till

privat verksamhet meddelas restriktioner, innebär det ett (1) ärende årligen.⁷ Om personen inte har rätt till avgångsvederlag eller inkomstgaranti och meddelas en restriktion under tolv månader kan det ge en ökad årlig kostnad om cirka 2 miljoner kronor, beroende på vilken lön personen hade i sin tidigare anställning.⁸ Det ska dock kommas ihåg att, som vi nämnt ovan, ersättning blir i första hand aktuellt vid restriktioner i form av karens. Karensnämnden har beträffande statsråd och statssekreterare meddelat karens i ett enda ärende.

För övriga arbetstagare är det svårare att beräkna en kostnad, eftersom den är beroende av hur många anställningar som kommer att förenas med villkor om övergångsrestriktioner. Vilken kostnad som uppstår i det enskilda fallet beror dels på vilken lön arbetstagaren haft, dels under hur lång tid övergångsrestriktioner meddelas. Om restriktionstiden bestäms till sex månader uppgår kostnaden för en person med en månadslön på 70 000 kronor till drygt 550 000 kronor inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter. Det är under förutsättning att personen i fråga inte har andra inkomster som ska samordnas med ersättningen. Det finns cirka 250 förvaltningsmyndigheter under regeringen, varav ett 40-tal utgör nämnder. Om vi ändå skulle göra antagandet att sådana villkor gäller för i genomsnitt två anställningar per förvaltningsmyndighet under regeringen, exklusive nämnderna,⁹ skulle det medföra 420 anställningar. Om 40 procent av de arbetstagare som innehar sådan anställning går till privat verksamhet och 15 procent meddelas restriktioner i form av karens, skulle ersättning kunna bli aktuellt för drygt 25 personer. Om restriktionstiden i genomsnitt skulle bli tre månader skulle det sammantaget ge en kostnad för staten, beräknat på en månadslön om 70 000 kronor, om cirka 7 miljoner kronor när anställningarna lämnas. Anställningarna är i huvudsak tillsvidareanställningar varför det är förenat med svårigheter att slå ut kostnaden under en uppskattad period.

⁷ Den kartläggning som vi gjort av statligt anställdas övergångar till nya arbetsgivare (se kapitel 6) visar att cirka 40 procent av övergångarna sker till privat verksamhet. För chefer vid myndigheterna i urvalet är motsvarande procent något lägre, cirka 35 procent. För myndighetschefer visar de uppgifter som vi fått från SCB att övergångarna till privat verksamhet är ännu lägre, ca 17 procent. Som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 finns det cirka 200 myndighetschefer. De förordnas normalt först i sex år och sedan ytterligare tre år. Om 20 procent av dessa skulle gå till privat verksamhet efter anställningens upphörande skulle det ge i snitt 5 personer per år under en nioårsperiod.

⁸ Angiven kostnad är beräknad på en månadslön om 125 000 kronor och tillkommande lagstadgade arbetsgivaravgifter.

⁹ Vi har exkluderat nämndmyndigheterna då personal som arbetar vid dessa myndigheter är anställda vid en s.k. värmyndighet, och därför i beräkningsexemplet valt att beakta 210 myndigheter.

Den andra typen utgörs av kostnader för Karensnämndens och arbetsgivarnas arbete. Som vi beskrivit ovan tror vi inte att Karensnämndens arbete kommer att öka nämnvärt. Arbetsgivaren kommer att behöva bedöma dels vilka anställningar som ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner, dels företa prövningar om restriktioner ska meddelas. De kostnader som föreslagen reglering medför torde dock kunna tas inom gällande budgetramar. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att kostnadsökningarna inte kräver någon särskild finansiering.

12.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Den kommunala självstyrelsen är en av grundvalarna i det svenska styrelseskicket och vilar på en lång tradition av att det lokala tagit ansvar och utövat inflytande över egna angelägenheter. Självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna och regionerna både i fråga om lokala och regionala angelägenheter och sådana angelägenheter som regleras i lag.

Med det förslag vi lägger kommer en kommun, en region eller ett kommunalförbund få möjlighet att besluta om att den generella regleringen om övergångsrestriktioner ska tillämpas i fråga om arbetstagare hos kommunen, regionen respektive kommunalförbundet, och arbetstagare hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta gör att en reglering om övergångsrestriktioner kan implementeras i den kommunala verksamheten i den omfattning och den takt som är anpassad till lokala behov och till de skiftande förutsättningar som råder i olika delar av landet, t.ex. vad gäller demografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utformning. Den frivilliga reglering för den kommunala sektorn som vi föreslår innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Huruvida förslaget leder till ökade kostnader för kommuner, regioner, kommunalförbund eller kommunala företag beror på om valet görs att regleringen ska tillämpas. I avsnitt 12.7 redovisar vi vilken

typ av kostnader det kan bli fråga om och varför dessa är svåra att beräkna. Den kommunala finansieringsprincipen¹⁰ är inte tillämplig eftersom förslaget inte ålägger kommuner, regioner eller kommunalförbund några nya uppgifter.

Vilka konsekvenser en tillämpning av föreslagen reglering kan få för arbetstagare i kommunal verksamhet samt konsekvenser för karriär och löneutveckling analyserar vi i avsnitt 12.4 och 12.6.

12.9 Övriga konsekvenser

Av 14 § kommittéförordningen framgår också att, om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska de redovisas i betänkandet. Som vi ser det finns i nu aktuellt fall såväl konkreta som mindre konkreta samhällsekonomiska konsekvenser. Vad först gäller de mer konkreta konsekvenserna är vår förhoppning att den föreslagna regleringen ska minska risken för ekonomisk skada för såväl statlig som kommunal verksamhet. Hur stor denna vinst är i pengar går dock inte att säga. När det så gäller de mindre greppbara konsekvenserna hoppas vi att regleringen också ska minska risken för förtroendeskada för det allmänna och bidra till att stärka allmänhetens tilltro till densamme.

Vad gäller informationsinsatser finns det skäl att anta att arbetsmarknadens parter kommer att ta på sig en aktiv roll när det gäller att informera arbetsgivare och arbetstagare om den nya regleringen. Några särskilda informationsinsatser bedöms därför inte nödvändiga.

För de områden som anges i 15 § kommittéförordningen, nämligen förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, är vår bedömning att våra förslag inte får någon påverkan.

Vad gäller skillnader i förslagets påverkan på kvinnor och män gör vi följande bedömning. Samtliga myndighetschefer föreslås omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner och kunna meddela restriktioner vid en övergång till privat verksamhet. Av budgetproposi-

¹⁰ Finansieringsprincipens innehåll framgår av prop. 1991/92:150, Del II, s. 24 f.

tionen för 2023¹¹ framgår att andelen kvinnor av myndighetscheferna uppgår till 50 procent, och därmed motsvarande för män. Lika många kvinnor och män kommer därför att påverkas av förslagen. Den grupp myndighetschefer som ingår i vår kartläggning om övergångar är liten, varför det är svårt att dra några slutsatser om huruvida manliga myndighetschefer i större utsträckning än kvinnliga myndighetschefer övergår till privat verksamhet. Vi har därför inte anledning att tro annat än att kvinnliga och manliga myndighetschefer kommer att påverkas av förslagen i lika hög grad. Vad gäller den generellt tillämpliga regleringen som vi föreslår resonerar vi på följande sätt. Av dem som arbetade i statlig sektor 2022 utgjorde kvinnorna cirka 53 procent, medan männen utgjorde cirka 48 procent.¹² Det skulle kunna tala för att kvinnor och män kommer att påverkas i ungefär lika hög grad av våra förslag även i denna del. Det skulle dock samtidigt förutsätta att könsfördelningen är jämn just för de anställningar som förenas med villkor om övergångsrestriktioner och att kvinnor och män övergår till privat verksamhet i lika hög grad. Villkor om övergångsrestriktioner i anställningsavtalet torde i första hand bli aktuellt för arbetstagare i ledande befattning. Den totala andelen kvinnor på ledande befattningar i staten var 2021 cirka 46 procent.¹³ Det talar för att det kan bli något färre kvinnor än män som får villkor om övergångsrestriktioner. Den slutsatsen stärks om vi tittar på fördelningen mellan män och kvinnor på de fem statliga myndigheter i vårt urval där övergångar till privat verksamhet skett i högst grad. Vi kan konstatera att vid fyra av myndigheterna (Skogsstyrelsen, Försvarsmakten, Trafikverket och Luftfartsverket) utgörs majoriteten av de anställda av män.¹⁴ Dessutom framgår av de uppgifter som vi inhämtat från SCB att av samtliga män som gjorde ett arbetsgivarbyte under en femårsperiod gick cirka 48 procent till den privata sektorn medan motsvarande för kvinnor var cirka 32 procent. Mot bakgrund av det sagda gör vi därför bedömningen att bland statligt anställda kan det antas bli fler män än kvinnor som påverkas av den

¹¹ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, Bilaga s. 12.

¹² Enligt uppgifter hämtade från Arbetsgivarverkets hemsida; <https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-anstallda-i-staten/>, senast besökt 2023-06-16.

¹³ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 2, Bilaga s. 11 f.

¹⁴ Uppgifter hämtade från respektive myndighets årsredovisning för 2022. För Skogsstyrelsen var könsfördelningen bland de anställda 45 procent kvinnor och 55 procent män. För Trafikverket var motsvarande 43 och 57 procent, Försvarsmakten 23 och 77 procent och Luftfartsverket 37 och 63 procent.

generellt tillämpliga reglering vi föreslår. Om motsvarande effekt kommer att uppstå för kommunal verksamhet är svårt att bedöma eftersom den föreslagna regleringen i denna del är frivillig att tillämpa. Här kan vi endast konstatera att vi kan se att män, på samma sätt som inom staten, i högre utsträckning än kvinnor övergår till privat verksamhet. Samtidigt så utgörs andelen anställda inom kommunal verksamhet av betydligt fler kvinnor än män.¹⁵

12.10 Något om internationella åtaganden

Regleringen får inte strida mot något som Sverige i egenskap av medlem i EU har förbundit sig att följa eller andra åtaganden som Sverige har gjort. Vi kan inte se att så skulle vara fallet. Våra förslag ligger i linje med de åtaganden som vi redovisar i avsnitt 3.3 om internationella åtaganden. Sverige har också gjort andra åtaganden som måste beaktas. Det gäller förhandlings- och organisationsrätt i artikel 6 i Europarådets sociala stadga och konventioner upprättade av FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor, Internationella arbetsorganisationen (ILO), som Sverige har ratificerat. Av de ILO-konventioner som Sverige har ratificerat framstår 1978 års konvention om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst (nr 151) samt 1981 års konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) vara mest relevanta i sammanhanget.¹⁶ Av 1978 års konvention framgår bl.a. att åtgärder lämpade efter varje lands förhållanden ska, där så är nödvändigt, vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och användandet i största möjliga utsträckning av förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan de berörda myndigheterna och organisationer för offentligt anställda eller av andra metoder som bereder representanter för de offentliganställdas möjlighet att medverka vid fastställandet av dessa villkor. Det framgår även att tvister som uppstår i samband med fastställandet av villkor ska, på sätt som är lämp-

¹⁵ År 2020 var fördelningen i kommuner 73 procent kvinnor och 27 procent män. I regioner 78 respektive 22 procent. Uppgifterna är hämtade från Statskontorets hemsida: <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/de-som-arbetar-i-myndigheterna/#inline-heading-2>, senast besökt 23-07-12.

¹⁶ Även 1949 års konvention om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98) behandlar frågan om frivilliga förhandlingar. Av konventionens artikel 6 framgår att konventionen inte avser tjänstemän i allmän tjänst. Det får enligt samma artikel dock inte tas till intäkt för en begränsning i deras rättigheter.

ligt efter varje lands förhållanden, så långt som möjligt lösas genom förhandling mellan parterna eller genom ett självständigt och opartiskt förhållande, så som medling, förlikning eller skiljedom. I 1981 års konvention, som är tillämplig på alla arbetsmarknadens områden, slås bl.a. fast att åtgärder ska vidtas i syfte att främja kollektiva förhandlingar. Syftet med dessa åtgärder ska vara att möjliggöra kollektiva förhandlingar inom de områden som täcks av konventionen. Syftet ska också vara att successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till de frågor som räknas upp i konventionen som exempelvis att bestämma arbetsvillkor och anställningsvillkor. Vidare kan vi konstatera att ILO:s föreningsfrihetskommitté har uttalat att stater som en allmän regel ska avhålla sig från att ändra innehållet i slutna kollektivavtal.¹⁷ Vad gäller det sistnämnda har vi inte identifierat att det skulle förekomma kollektivavtal för offentligt anställda med innehåll om åtgärder efter anställningsförhållandets upphörande varför vi inte ser att lagens bestämmelser kommer att påverka redan ingångna kollektivavtal. Vår bedömning är därför att förslagen inte medför något problem i förhållande till ILO:s föreningsfrihetskommittés ståndpunkt.

Vid bedömningen av vårt förslag i förhållande till nämnda konventioner gör vi följande resonemang. Intresset att skydda förtroendet för det allmänna är ett intresse som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Även om det är ett anställningsförhållande som i sig ger anledning till behovet av övergångsrestriktioner så sker alltså inte en reglering i första hand för att tillgodose ett offentligt arbetsgivarintresse utan, på samma sätt som förbud mot vissa bisysslor, för att skydda förtroendet för det allmänna. Den föreslagna regleringens konstruktion – där lagens bestämmelser endast tillämpas för arbetstagare med anställningsvillkor om övergångsrestriktioner – ändrar enligt vår mening inte på det. Vi uppfattar inte heller att den reglering om övergångsrestriktioner som tidigare införts för statssekreterare var problematiskt i aktuellt hänseende.¹⁸ Mål mellan arbetstagare och arbetsgivare om tillämpningen av den föreslagna lagen bedömer vi ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen).

¹⁷ Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Sixth edition (2018), International Labour Office, Geneva, s. 264.

¹⁸ Statssekreterare är arbetstagare till skillnad från statsråd som är att anse som uppdragstagare.

Enligt arbetstvistlagen får tvist som ska handläggas enligt lagen i stället genom avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän.

Utifrån ovanstående förhållanden gör vi bedömningen att lagförslaget inte står i strid med aktuella internationella åtaganden.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet

Lagens tillämpningsområde

- 1 § Denna lag gäller för den som innehar eller har avslutat
1. ett uppdrag som statsråd,
 2. en anställning som statssekreterare, eller
 3. en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid.

De tre inledande paragraferna i lagen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Punkt 1 och *2* motsvarar 1 § lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen). Det kan tilläggas att, i likhet med vad som hittills gällt, avses med statssekreterare även kabinettssekreterare i Utrikesdepartementet.

Lagen gäller enligt *punkt 3* även den som innehar eller har avslutat en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid. Den som endast vikarierar som myndighetschef omfattas inte av regleringen. Om en myndighetschef förflyttats enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning till en annan anställning, som inte är en anställning som myndighetschef, omfattas denne inte av regleringen i den senare anställningen.

2 § Lagen gäller även för den som innehar eller har avslutat en anställning vid en förvaltningsmyndighet under regeringen med villkor om övergångsrestriktioner enligt denna lag. Ett anställningsavtal ska innehålla villkor om

övergångsrestriktioner om arbetstagaren förväntas att inom ramen för sin anställning förvärva sådan information eller kunskap som anges i 11 §.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som innehar eller har avslutat en anställning i en kommunal verksamhet som omfattas av ett beslut enligt 3 §.

Paragrafen reglerar ytterligare en personkrets, arbetstagare i offentlig verksamhet, för vilken lagen gäller. Paragrafen saknar motsvarighet i restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.6–10.8.

Lagen gäller enligt *första stycket första meningen* för den som innehar eller har avslutat en anställning vid en förvaltningsmyndighet under regeringen med ett anställningsavtal som innehåller villkor om övergångsrestriktioner enligt denna lag.

Ett anställningsavtal ska enligt *första stycket andra meningen* innehålla villkor om övergångsrestriktioner om arbetstagaren förväntas att inom ramen för sin anställning förvärva sådan information eller kunskap som anges i 11 §. Det är alltså samma kriterier som ska gälla vid arbetsgivarens bedömning av om villkor om restriktioner ska föras in i anställningsavtalet som de kriterier som gäller vid bedömningen av om restriktioner ska meddelas vid en övergång till privat verksamhet. Endast information och kunskap som arbetstagaren förväntas förvärva inom ramen för anställningen bör beaktas vid bedömningen av om anställningen bör förenas med villkor. Det förhållandet att arbetstagaren redan vid tillträdet av anställningen besitter information och kunskap bör inte beaktas.

Villkor om övergångsrestriktioner enligt denna lag torde framför allt komma i fråga vid anställningar av personer som innehar en ledande funktion eller erhåller känslig information eller kunskap eller där förtroendet för offentlig verksamhet riskerar att skadas vid en övergång till privat verksamhet. Högre befattningar innefattar typiskt sett arbetsuppgifter som medför mer insyn och tillgång till strategisk och känslig information i verksamheten än vad lägre befattningar gör. Anställningar som förenas med villkor torde främst komma i fråga för överdirektörer, andra chefer direkt underställda myndighetschefen, chefstjänstemän i Regeringskansliet, vissa politiskt sakkunniga, kommun- och regiondirektörer, andra chefer för en kommunal förvaltning, eller personer som tar del av information som kan snedvrída konkurrensen vid t.ex. upphandling. Men även för andra arbetstagare kan villkor komma att aktualiseras. Villkor ska

dock inte införas schablonmässigt utan först när vägande skäl talar för det.

Arbetsgivaren måste innan villkor införs i anställningsavtalet först göra klart för sig förhållandena kring anställningen, särskilt i vilken omfattning arbetstagaren inom ramen för sin anställning kan förväntas att tillgodogöra sig sådan information och kunskap som avses i 11 §. En arbetstagares möjligheter att förvärva sådan information och kunskap beror dels på myndighetens verksamhetsområde, dels på vilka arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter och vilket ansvar och inflytande den anställning arbetstagaren ska påbörja medför.

Av *andra stycket* följer att om en kommun, en region eller ett kommunalförbund har fattat ett beslut om att lagen ska tillämpas för en viss verksamhet enligt 3 §, gäller lagen för den som innehar eller har avslutat en anställning vid denna verksamhet, om anställningsavtalet innehåller sådana villkor om övergångsrestriktioner som anges i första stycket.

3 § En kommun, en region eller ett kommunalförbund får besluta att denna lag ska tillämpas i den kommunala verksamheten.

Av paragrafen framgår att det är kommunen, regionen eller kommunalförbundet som bestämmer om lagen ska tillämpas i fråga om arbetstagare i den kommunala verksamheten. Paragrafen saknar motsvarighet i restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3 och 10.9.

Ett beslut enligt paragrafen innebär att en kommun, en region eller ett kommunalförbund kan välja att hela eller delar av förvaltningen ska omfattas. Ett sådant beslut kan även omfatta verksamhet som bedrivs i kommunala företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Aktsamhetsbestämmelse

4 § Den som omfattas av denna lag ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller i samband med etablering av näringsverksamhet, alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Paragrafen innehåller en aktsamhetsbestämmelse som ska beaktas vid samtliga övergångar och också vid utövandet av nya uppdrag och anställningar och vid etablering av näringsverksamhet. Med paragrafen, som motsvarar 2 § restriktionslagen, inskräps vikten av att alltid försöka undvika risken för intressekonflikter. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2 och 10.16.

Den som omfattas av lagen ska alltid sträva efter att agera på ett sätt som minimerar risken för skada för offentlig verksamhet eller otillbörlig fördel för någon enskild. Detta gäller även vid sådana övergångar som inte omfattas av regleringen och oavsett när övergången sker.

Anmälningsskyldighet vid övergång till annan än offentlig verksamhet

5 § Innan en person som omfattas av denna lag börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, eller etablerar näringsverksamhet, ska

1. den som avses i 1 § anmäla detta till Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, och
2. den som avses i 2 § anmäla detta till sin arbetsgivare.

Ytterligare bestämmelser om nämnden finns i riksdagsordningen och i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

Paragrafen reglerar den anmälningsskyldighet som gäller innan en person som omfattas av lagen börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller vid etablering av näringsverksamhet. Paragrafen motsvarar delar av 3 § första och tredje styckena restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4 och 10.14.2.

Av *första stycket 1* framgår att statsråd, statssekreterare och myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter under regeringen ska anmäla övergångar till Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner (Karensnämnden). *Första stycket 2* reglerar den anmälningsskyldighet som gäller för den som innehar eller har avslutat en anställning med villkor för anställningen enligt 2 § och som övergår till annan än offentlig verksamhet.

Anmälan ska då göras till arbetsgivaren. Om anställningen redan har avslutats avses med arbetsgivare den tidigare arbetsgivaren.

Det är endast övergångar till annan än offentlig verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten. Med begreppet ”offentlig verksamhet” avses i lagen verksamhet som bedrivs inom stat, kommun, region, kommunalförbund och kommunala företag i vilka kommunen, regionen eller kommunalförbundet har det rättsligt bestämmande inflytandet. Det innebär att t.ex. bolag med statligt ägande eller verksamhet som avser skötsel av en kommunal angelägenhet som har lämnats över till en privat utförare med stöd av kommunalagen inte omfattas av begreppet. Någon anmälningsskyldighet finns alltså inte beträffande övergångar inom eller mellan staten, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala företag där kommunen, regionen eller kommunalförbundet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta innebär i förhållande till restriktionslagen en betydande inskränkning av anmälningsskyldigheten. Ytterligare undantag från anmälningsskyldigheten finns i 6 §.

Andra stycket innehåller information om att ytterligare bestämmelser om Karensnämnden finns i riksdagsordningen och lagen med bestämmelser om nämndens instruktion.

Undantag från anmälningsskyldigheten

6 § Anmälningsskyldigheten enligt 5 § gäller inte ett uppdrag eller en anställning i

1. ett politiskt parti, eller
2. en internationell organisation eller ett internationellt organ i vars verksamhet Sverige deltar som medlemsstat.

Paragrafen reglerar undantag från anmälningsskyldigheten och motsvarar delvis 3 § första stycket andra meningen restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2 och 10.5.

Undantagen från anmälningsskyldighet har utökats i förhållande till restriktionslagen och omfattar också anställning i ett politiskt parti och uppdrag eller anställning i en internationell organisation eller ett organ där Sverige är medlem. Med internationell organisation eller annat organ där Sverige är medlem åsyftas t.ex. EU och FN.

När ska anmälan ske?

7 § Anmälningsskyldigheten för den som avses i 1 § gäller ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom tolv månader efter att det tidigare uppdraget eller anställningen avslutats.

För den som innehar eller har avslutat sådan anställning som avses i 2 § gäller anmälningsskyldighet ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom sex månader eller, vad gäller den som innehar eller har avslutat en anställning inom försvarsområdet, inom tolv månader efter att den tidigare anställningen avslutats.

Om det under den angivna perioden om sex respektive tolv månader sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras.

Paragrafen anger under vilka tidsperioder anmälningsskyldigheten gäller. Bestämmelserna i första och tredje styckena motsvarar i huvudsak 3 § andra stycket restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.5, 10.13 och 10.14.2.

Anmälningsskyldigheten gäller enbart övergång till ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet. Av 6 § framgår att bl.a. partipolitiska uppdrag undantas från anmälningsskyldigheten. En återgång till en anställning som personen varit tjänstledig från omfattas inte av anmälningsskyldigheten eftersom det i ett sådant fall inte är fråga om en ny anställning. Inte heller omfattas ett uppdrag eller en näringsverksamhet som personen innehaft eller bedrivit jämsides med sitt uppdrag eller anställning (prop. 2017/18:162 s. 46). Däremot finns en anmälningsskyldighet för återgång till tidigare bedriven näringsverksamhet.

Anmälningsskyldigheten för ett statsråd, en statssekreterare eller en myndighetschef gäller enligt *första stycket* i tolv månader efter det att det tidigare uppdraget eller anställningen avslutats.

För arbetstagare som har anställningsvillkor om övergångsrestriktioner gäller enligt *andra stycket* normalt anmälningsskyldighet under en tidsperiod om sex månader efter det att den tidigare anställningen avslutats. För arbetstagare inom försvarsområdet gäller dock en period om tolv månader. Med termen ”försvarsområdet” avses Försvarsdepartementet och myndigheterna Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Arbetsgivaren måste meddela ett beslut i frågan om restriktioner inom tre veckor från det att en fullständig anmälan kommit in (14 § första stycket). En arbetstagare som vill få besked om utgången av arbetsgivarens prövning före en eventuell uppsägning måste alltså, för att vara säker på att få besked i tid, göra en anmälan senast tre veckor före den tänkta uppsägningen.

Sker det en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska enligt *tredje stycket* en ny anmälan göras. Att det krävs en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten innebär att det måste röra sig om väsentligt ändrade arbetsuppgifter för att anmälningsskyldighet ska gälla (jfr prop. 2017/18:162 s. 46).

Anmälan innehåll

8 § En anmälan till Nämnden för prövning av statsråds och vissa av befattningshavares övergångsrestriktioner ska göras på det sätt nämnden bestämmer.

Anmälaren ska lämna de uppgifter till nämnden som denna behöver för sin prövning.

Nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från någon annan än anmälaren. Dessförinnan ska dock anmälaren ges möjlighet att själv komplettera sin anmälan med de efterfrågade uppgifterna.

Paragrafen, som motsvarar 7 § restriktionslagen, reglerar vad som gäller för statsråds, statssekreterares och myndighetschefers anmälningar om övergångar. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Karensnämnden bestämmer hur en anmälan ska göras (*första stycket*). Av *andra stycket* framgår att anmälaren har ett ansvar för att relevanta uppgifter lämnas till nämnden.

Karensnämnden har enligt *tredje stycket* möjlighet att hämta in uppgifter från andra personer. Anmälaren måste dock först ha getts möjlighet att lämna de kompletteringar till anmälan som efterfrågas.

9 § Vad som i 8 § sägs om anmälan och rätten att hämta in uppgifter från någon annan än anmälaren gäller också vid anmälan till en arbetsgivare. Vad som sägs om Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner gäller då arbetsgivaren.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om anmälningar av arbetstagare som har anställningsvillkor om övergångsrestriktioner. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.3.

En arbetsgivare får i likhet med vad som gäller för Karensnämnden bestämma hur en anmälan ska göras och också hämta in uppgifter från någon annan än anmälaren om anmälaren först getts tillfälle att komplettera sina uppgifter.

Anmälaren har ett ansvar för att uppgifter som är nödvändiga för arbetsgivarens bedömning kommer denne till del. Eftersom arbetsgivaren redan har kännedom om vad arbetstagaren utfört i sin anställning blir det i första hand fråga om uppgifter om den nya arbetsgivaren och de nya arbetsuppgifterna. Normalt torde det vara tillräckligt med upplysningar om den tänkta arbetsgivaren eller uppdragsgivaren, vilken sektor denne verkar i och vilka tjänster och produkter denne levererar eller, om det är en intresseorganisation, vilka branscher och organisationer denne arbetar för, och vad den nya anställningen eller nya uppdraget är avsett att omfatta. I fråga om etablering av näringsverksamhet måste arbetstagaren beskriva vilken inriktning verksamheten avses ha.

Övergångsrestriktioner

10 § En person som omfattas av denna lag och som avser att efter avslutat uppdrag eller anställning börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, eller etablera näringsverksamhet, får meddelas en övergångsrestriktion i form av karens eller ämnesrestriktion. Karens och ämnesrestriktion får kombineras.

Med karens avses i denna lag att en person inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet, etablera näringsverksamhet eller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren.

Med ämnesrestriktion avses i denna lag att en person inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar 4 § restriktionslagen, definieras de två övergångsrestriktioner som finns vid övergång till privat verksamhet – karens och ämnesrestriktion. Övervägandena finns i avsnitt 10.10.

Enbart övergång till ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet kan enligt *första stycket* medföra övergångsrestriktioner. Uttrycket ”offentlig verksamhet” omfattar verksamhet som bedrivs inom stat, kommun, region, kommunalförbund och kommunala företag i vilka kommunen, regionen eller kommunalförbundet har det rättsligt bestämmande inflytandet. Den som från t.ex. en statlig förvaltningsmyndighet påbörjar ett nytt arbete i ett kommunalt företag där kommunen har det bestämmande inflytandet kan alltså inte meddelas restriktioner.

Såväl Karensnämnden som arbetsgivaren kan meddela övergångsrestriktion i form av karens eller ämnesrestriktion (13 §). Karens och ämnesrestriktion får kombineras. En viss tids karens kan t.ex. direkt följas av ytterligare tid med ämnesrestriktion.

Karens innebär enligt *andra stycket* att ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet inte får påbörjas och att inte heller näringsverksamhet får etableras. Som framgår får inte kontakter av annat än praktisk natur tas med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren under karens. Med kontakter av praktisk natur avses t.ex. kontakter som rör ersättning eller placeringsort. Inte heller är det tillåtet att delta i kurser, seminarier eller sociala aktiviteter som den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren anordnar (prop. 2017/18:162 s. 47).

Med ämnesrestriktion avses enligt *tredje stycket* att en person inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Kriterier vid beslut om övergångsrestriktion

11 § En övergångsrestriktion ska meddelas om en person inom ramen för sitt uppdrag eller sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Om risken för skada eller otillbörlig fördel kan undvikas med såväl karens som ämnesrestriktion ska den senare restriktionen väljas.

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 5 § restriktionslagen, reglerar de kriterier som gäller för en övergångsrestriktion. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3 och 10.4.

Är någon av kriterierna i *första stycket* uppfyllda ska övergångsrestriktion meddelas. Kriterierna för övergångsrestriktion har i förhållande till restriktionslagen justerats något. I stället för övergång till annan än statlig verksamhet gäller med vårt förslag övergång till annan än offentlig verksamhet och bedömningen av risken för ekonomisk skada och allmänhetens förtroende ska göras i förhållande till offentlig verksamhet, inte statlig verksamhet. Uttrycket ”offentlig verksamhet” omfattar verksamhet som bedrivs inom stat, kommun, region, kommunalförbund och kommunala företag i vilka kommunen, regionen eller kommunalförbundet har det rättsligt bestämmande inflytandet.

I likhet med vad som tidigare gällt avser den bedömning som ska göras risken för skada eller otillbörlig fördel. Det behöver inte slås fast att en faktisk skada kommer att ske. Övergångsrestriktion kan meddelas även om anställningsförhållandet upphör av annan anledning än att arbetstagaren säger upp sig.

Av *andra stycket* framgår att om risken för skada eller otillbörlig fördel kan undvikas med ämnesrestriktion ska denna restriktion användas i stället för karens.

Restriktionstiden

12 § 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 förvärvat i samband med sitt uppdrag eller anställning kan orsaka en risk för skada eller otillbörlig fördel som avses i 11 §. Hänsyn ska också tas till om åtgärder för att förhindra sådana risker kan vidtas under anställningens uppsägningstid.

En övergångsrestriktion för den som avses i 1 § får gälla upp till tolv månader efter att personen avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. En övergångsrestriktion för den som avses i 2 § får gälla upp till sex månader eller, vad gäller arbetstagare inom försvarsområdet, upp till tolv månader efter att anställningen avslutats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om restriktionstidens längd och motsvarar i huvudsak 6 § restriktionslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.5 och 10.13.

Den tid under vilken en övergångsrestriktion ska gälla, ska enligt *första stycket* bestämmas med hänsyn till hur lång tid som den information eller kunskap som personen förvärvat i samband med sitt uppdrag eller anställning kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i 11 §. Prövningen ska göras i förhållande till det uppdrag, den anställning eller den näringsverksamhet som personen avser att påbörja. Längden på restriktionen måste stå i proportion till risken för skada eller otillbörlig fördel. Om åtgärder för att förhindra risken för skada eller otillbörlig fördel kan vidtas under uppsägningstid ska hänsyn till detta tas när restriktionstiden bestäms.

Av *andra stycket* framgår att en övergångsrestriktion för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer som längst kan bestämmas till tolv månader efter det personen avslutat sitt uppdrag eller sin anställning.

För den arbetstagare som har anställningsvillkor om övergångsrestriktioner gäller att restriktion kan bestämmas för en period upp till sex månader efter det att anställningen avslutats. För arbetstagare inom försvarsområdet gäller en period om maximalt tolv månader. Med arbetstagare inom försvarsområdet avses arbetstagare vid Försvarsdepartementet och myndigheterna Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Vem beslutar om övergångsrestriktioner?

13 § Ett beslut om restriktioner för den som avses i 1 § meddelas av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

Ett beslut om restriktioner för den som avses i 2 § meddelas av arbetsgivaren.

Paragrafen reglerar vem som fattar beslut om restriktioner. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.9 och 10.11.

Av *första stycket* framgår att Karensnämnden fattar beslut i fråga om statsråd, statssekreterare och myndighetschefer vid förvaltnings-

myndigheter under regeringen. Vad gäller arbetstagare som har anställningsvillkor om övergångsrestriktioner fattar enligt *andra stycket* arbetsgivaren beslut om restriktion.

Tidsfrist

14 § Ett beslut om övergångsrestriktioner ska meddelas inom tre veckor från det att en fullständig anmälan kommit in.

Om en övergångsrestriktion meddelas ska också frågan om ersättning enligt 16–18 §§ prövas.

Paragrafen, som motsvarar 8 § restriktionslagen, reglerar inom vilken tid ett beslut om övergångsrestriktion ska meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.1.

Av *första stycket* framgår, i likhet med vad som hittills gällt, att ett beslut om övergångsrestriktion ska meddelas inom tre veckor efter det att en fullständig anmälan kommit in. Har ett beslut inte meddelats inom treveckorsfristen får det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

Har en övergångsrestriktion meddelats ska enligt *andra stycket* också frågan om ersättning prövas. Ett beslut om ersättning behöver inte meddelas i direkt anslutning till beslutet om restriktion. Det ligger i sakens natur att frågan om ersättning ofta inte väcks innan ett beslut om restriktion har meddelats.

Vad som gäller under tiden för prövningen

15 § Innan den i 14 § första stycket angivna tiden har löpt ut, eller innan ett beslut att inte meddela någon övergångsrestriktion har fattats, får varken något uppdrag eller anställning i annan än offentlig verksamhet påbörjas eller näringsverksamhet etableras.

Under samma tid får inte heller en person som omfattas av denna lag utföra sådana uppgifter eller sådan verksamhet som avses i 7 § tredje stycket.

Av paragrafen, som motsvarar 9 § restriktionslagen, framgår vad som gäller för tiden fram till dess att Karensnämnden eller arbetsgivaren fattat sitt beslut. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.1.

Första stycket innehåller ett förbud att påbörja uppdrag eller anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablera närings-

verksamhet innan den i 14 § första stycket angivna tiden har löpt ut eller Karensnämnden eller arbetsgivaren har meddelat sitt beslut. Har tidsfristen om tre veckor passerats men något beslut inte meddelats står det således anmälaren fritt att påbörja uppdraget, anställningen eller etableringen av näringsverksamheten.

Av *andra stycket* framgår att om det skett en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten får uppgifterna eller verksamheten inte utföras innan prövning skett.

Ersättning

Ersättning till statsråd och statssekreterare

16 § Ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare som inte har rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag, har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid.

Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. För ett tidigare statsråd ska ersättningen minska i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en tidigare statssekreterare ska ersättningen minska i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag.

Paragrafen, som motsvarar 10 § restriktionslagen, reglerar ett statsråds eller en statssekreterares rätt till ersättning, se avsnitt 7.6.1 och prop. 2017/18:162 s. 33 ff. och 49 f.

Av *första stycket* framgår att ersättningen enligt lagen är subsidiär i förhållande till ett statsråds avgångsersättning eller en statssekreterares avgångsvederlag och att det är först om rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag saknas som rätt till särskild ersättning på grund av övergångsrestriktion kan bli aktuell. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. Ersättning kan komma i fråga för den som på grund av restriktioner inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet. Den som efter sin avgång från uppdraget eller anställningen avser att etablera näringsverksamhet har inte rätt till ersättning.

Bestämmelserna om ersättningens storlek och avräkningsreglerna motsvarar enligt *andra stycket* vad som gäller för avgångsersättning och avgångsvederlag.

Ersättning till myndighetschef

17 § En tidigare myndighetschef som inte har rätt till inkomstgaranti eller avgångsvederlag har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som myndighetschefen fick i lön vid avgången. Ersättningen ska minskas i enlighet med vad som gäller för avgångsvederlag enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

En tidigare myndighetschef som har rätt till inkomstgaranti har rätt till ersättning under de förutsättningar som anges i första stycket första och andra meningarna. Ersättningen ska minskas med inkomstgarantins belopp före den minskning av inkomstgarantin för övriga inkomster som sker enligt förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer eller motsvarande äldre förordning. Därefter ska avdrag göras med återstående del av övriga inkomster som inte medfört minskning av inkomstgarantin.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i restriktionslagen, innehåller bestämmelser om ersättning till myndighetschefer. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

Ersättningen till en tidigare myndighetschef som inte har rätt till inkomstgaranti eller avgångsvederlag ska motsvara det belopp som personen fick i lön vid avgången och minskas i enlighet med vad som gäller för avgångsvederlag enligt förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (*första stycket*).

Även ersättningen till en tidigare myndighetschef som har rätt till inkomstgaranti ska enligt *andra stycket* motsvara lönen vid avgången. Ersättningen ska minskas med inkomstgarantins belopp före den minskning av garantin med övriga inkomster som ska ske enligt förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Därefter ska ersättningen minskas med den

återstående delen av övriga inkomster som inte minskat inkomstgarantin, se exempel i avsnitt 7.6.2.

Ersättning till övriga arbetstagare

18 § En tidigare arbetstagare som avses i 2 § har 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 återuppta en tidigare bedriven näringsverksamhet under denna tid. Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som arbetstagaren fick i lön vid avgången. Ersättningen ska minskas med andra inkomster från förvärvsarbete som arbetstagaren erhåller under den tid som övergångsrestriktionen gäller.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i restriktionslagen, reglerar ersättningsrätten för arbetstagare, som har avslutat en anställning med villkor om övergångsrestriktion i anställningsavtalet. Övervägandena framgår av avsnitt 10.15.1–10.15.3.

Uppgift om inkomstförhållanden

19 § Den som har rätt till ersättning enligt denna lag är skyldig att utan särskild begäran lämna de uppgifter om inkomstförhållanden som kan antas påverka ersättningens belopp.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i restriktionslagen, innehåller en bestämmelse om anmälarens skyldighet att utan särskild begäran lämna de uppgifter om sina inkomstförhållanden som kan antas påverka ersättningens belopp. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3 och 10.15.3.

Återbetalning

20 § Ersättning som lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp ska betalas tillbaka inom en månad efter det att kravet på återbetalning framställdes. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, tas ränta ut på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalning sker.

Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i restriktionslagen, reglerar hur återbetalning av ersättning som utbetalats felaktigt eller med för högt belopp ska ske och möjligheten till hel eller delvis eftergift av återkrav. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3 och 10.15.3.

Den ersättning som en person kan ha rätt till ska enligt 16–18 §§ minskas i huvudsak med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete och pension eller liknande som den ersättningsberättigade får. Minskningen ska ske under samma period som förmånen betalas ut. Detta innebär att det under utbetalningsperioden blir i någon form en fråga om utbetalning av ett preliminärt belopp. Om ersättning lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp ska den enligt *första stycket* betalas tillbaka inom en månad efter det att återbetalningskravet framställdes. Ränta tas ut om inte betalning sker inom föreskriven tid.

Återkravet får efterges om det finns särskilda skäl (*andra stycket*). Särskilda skäl kan finnas om t.ex. uppgiftsskyldigheten fullgjorts korrekt vid utbetalningarnas början men ersättning ändå betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Omprövning

21 § Ett beslut enligt denna lag ska på begäran av den person som beslutet avser, omprövas av den som har fattat beslutet. Omprövningen ska ske inom tre veckor från det att en fullständig begäran om omprövning har kommit in.

Paragrafen motsvarar 11 § restriktionslagen med en viss språklig justering. Uttrycket ”fullständig anmälan med begäran om omprövning” har ersatts av ”fullständig begäran om omprövning”. Bestämelsen reglerar den rätt till omprövning av ett beslut som anmälaren har (prop. 2016/17:162 s. 27 f.). Övervägandena finns i avsnitt 10.17.1.

Ett beslut om övergångsrestriktion kan efter begäran av den som beslutet avser, omprövas. För omprövning gäller, i likhet med den första prövningen, en treveckorsfrist. Fristen räknas från det att begäran om omprövning är fullständig, dvs. från det att den som begär omprövning har kommit in med det underlag som ska ligga till grund för omprövningen.

Överklagande m.m.

22 § Ett beslut av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen, som motsvarar 12 § restriktionslagen, innehåller ett förbud att överklaga Karensnämndens beslut om övergångsrestriktioner eller ersättning. Nämnden bedöms uppfylla Europakonventionens krav på en oavhängig och opartisk domstol (se prop. 2017/18: 162 s. 38).

Bestämmelser om överklagande av beslut som avser utlämnande av handlingar och uppgifter finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

23 § Mål mellan arbetstagare och arbetsgivare om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Paragrafen innehåller en upplysning om att mål om tillämpningen av lagen ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Övervägandena finns i avsnitt 10.17.2.

Tillämpning av annan författning

24 § Bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas när det gäller ett beslut om att meddela en övergångsrestriktion.

Paragrafen innehåller en regel om att bestämmelserna i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) om förhandlingsrätt inte ska tillämpas i fråga om beslut om att meddela övergångsrestriktioner. Övervägandena finns i avsnitt 10.12.

En arbetsgivares beslut om att meddela en arbetstagare övergångsrestriktion är en sådan typ av fråga där arbetstagaren inte bör ha ett inflytande. Bestämmelserna om förhandlingsrätt i 11–14 §§ MBL ska därför inte tillämpas i fråga om beslut om övergångsrestriktioner.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 då lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet upphör att gälla.

2. För en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid tillämpas lagen första gången på den som anställs efter ikraftträdandet.

3. Har ett beslut om övergångsrestriktioner meddelats före ikraftträdandet ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas i fråga om ersättning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser regleras i tre punkter. Övervägandena finns i kapitel 11.

Lagen ska enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 januari 2025 då restriktionslagen upphör att gälla. Den nya lagen tillämpas enligt *punkt 2* första gången på den som tillträder en ordinarie anställning som chef för en förvaltningsmyndighet under regeringen med förordnande för bestämd tid, efter lagens ikraftträdande.

Den upphävda lagen ska enligt *punkt 3* fortfarande tillämpas i fråga om ersättning om ett beslut om övergångsrestriktioner har meddelats före den nya lagens ikraftträdande. Detta innebär bl.a. att en person som meddelats restriktioner inför en övergång till nyetablerad näringsverksamhet kan ges ersättning under den meddelade restriktionstiden trots att sådan rätt saknas enligt den nya lagen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

32 kap.

Vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet

6 b §

Sekretess gäller i ärende om prövning enligt lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretessen upphör att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet.

Paragrafen reglerar sekretess i ärenden om prövning av övergångsrestriktioner.

Rubriken till paragrafen har justerats med anledning av den nya lagens vidgade tillämpningsområde. I paragrafen har hänvisningen till restriktionslagen ändrats till den nya lagen.

13.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

26 kap.

Övergångsrestriktioner

18 b §

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade är meddelad övergångsrestriktion enligt lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.

Paragrafen ger en försäkrad SGI-skydd under den tid denne är meddelad övergångsrestriktion. Övervägandena finns i avsnitt 10.15.5.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner

1 §

Bestämmelser om uppgifter för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner finns i lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet.

Bestämmelser om uppgifter för nämnden finns även i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Paragrafen innehåller huvudsakligen upplysningar om var bestämmelser rörande Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner finns.

Hänvisningen i paragrafen till restriktionslagen har ändrats till den nya lagen.

15 §

I 22 § lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet finns bestämmelser om överklagande av nämndens beslut om övergångsrestriktioner.

Bestämmelser om överklagande av beslut som rör utlämnande av handlingar och uppgifter finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Paragrafen innehåller upplysningar om var bestämmelser om överklagande finns.

I första stycket har hänvisningen ändrats till den nya lagen.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet

2 §

Bestämmelserna i 4 §, 5 § första stycket 1 och andra stycket, 7 § första och tredje styckena, 8, 10 och 11 §§, 12 § första stycket första meningen och andra stycket första meningen, 13 § första stycket, 14 § första stycket, 15, 21 och 22 §§ lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet ska tillämpas för en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör. Vad som föreskrivs i 5 § första stycket 1, 10, 11 och 15 §§ ska då gälla även i fråga om ett nytt uppdrag eller en ny anställning i statlig eller kommunal verksamhet med undantag för sådana uppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) eller partipolitiska uppdrag.

Paragrafen anger de bestämmelser i lagen (2024:000) om övergångsrestriktioner vid vissa befattningshavares övergång till annan än offentlig verksamhet som ska gälla även vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet.

För att åstadkomma att för en riksrevisor eller en riksrevisionsdirektör inte ska gälla andra regler än de som hittills gällt, nämligen att anmälningsskyldighet med vissa undantag ska gälla för nytt uppdrag eller ny anställning i såväl statlig som kommunal verksamhet, har hänvisningarna till den nya lagen anpassats och i sista meningen införts bestämmelser motsvarande dem som finns i den hittillsvarande lagstiftningen.

Kommittédirektiv 2022:71

Övergångsrestriktioner för att stärka förtroendet för offentlig verksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag om restriktioner vid övergång från offentlig till annan verksamhet. Syftet med utredningen är att stärka förtroendet för det allmänna genom att förebygga att intressekonflikter uppstår.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner,
- föreslå hur en sådan reglering bör utformas,
- utvärdera om syftena med lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet har uppnåtts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Det saknas en reglering för de flesta övergångar från offentlig verksamhet

I Sverige finns en lång tradition och erfarenhet av en flexibel arbetsmarknad. En del av flexibiliteten består i att personer fritt kan röra sig mellan offentliga och andra verksamheter. En sådan rörlighet är ur många aspekter positiv. Den bidrar t.ex. till att öka kompetensen i verksamheterna. Det kan vidare vara attraktivt och utvecklande för en person att under sitt arbetsliv växla mellan offentliga och andra verksamheter. Övergångar kan dock innebära risker för intressekonflikter. Det gäller framför allt när det är fråga om en person som har en högre befattning eller position i verksamheten.

Frågan om behovet av en reglering om övergångar har tidigare uppmärksammats av bl.a. Europarådets organ för korruptionsbevakning (Greco). Efter en granskning rekommenderade Greco att Sverige skulle införa riktlinjer för att undvika intressekonflikter vid offentliga tjänstemäns övergång till den privata sektorn (Greco Eval II Rep (2004) 9E, Strasbourg 18 mars 2005). En utvärdering från OECD 2010 visade att de flesta medlemsländerna i organisationen har infört regleringar för att undvika situationer med intressekonflikter i den offentliga sektorn i samband med övergång av personal (Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest). Problematiken vid övergångar från statlig verksamhet har behandlats av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi i rapporten Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida (2012:1). I rapporten föreslås en reglering om karantän vid övergång från ett statsrådsuppdrag eller en statlig anställning som statssekreterare, generaldirektörer eller motsvarande.

Den 1 juli 2018 infördes en reglering om övergångsrestriktioner för statsråd och statssekreterare genom en ny lag, lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet. Enligt lagen får övergångsrestriktioner meddelas i form av karens eller ämnesrestriktion upp till tolv månader efter avslutat uppdrag eller anställning. I lagen finns en särskild aktsamhetsbestämmelse. Någon sanktionsmöjlighet infördes dock inte, eftersom regleringen i sig bedömdes ha en tillräckligt preventiv verkan (prop. 2017/18:162 s. 32 och 33). För personer som innehar eller har avslutat ett uppdrag som riksrevisor eller riksrevisionsdirektör gäller sedan den 1 augusti 2020 i princip motsvarande bestäm-

melser som för statsråd och statssekreterare. En lagstadgad karenstid finns också för ledamöter i Riksbankens direktion samt för generaldirektören och myndighetschefen för Transportstyrelsen.

För andra personer med anställningar eller uppdrag inom offentliga verksamheter saknas i dag en reglering om övergångar.

I propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 uttalade regeringen att det, mot bakgrund av försvarsområdets unika karaktär, bl.a. i fråga om sekretess och det nära sambandet mellan försvarsindustrin och staten, kan finnas ett behov att se över möjligheten att införa ett karenssystem i förhållande till försvars- och säkerhetsindustrin (prop. 2014/15:109 s. 118 och 119).

Riksrevisionen har i rapporten Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter (RiR 2020:18) konstaterat att Finansinspektionen har ett omfattande personalutbyte med finansbranschen och att detta kan undergräva såväl allmänhetens som branschens förtroende för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag. I en skrivelse till riksdagen den 11 februari 2021 med anledning av rapporten konstaterade regeringen att personalflöden till och från den privata sektorn kan leda till intressekonflikter som myndigheten behöver hantera och följa upp (skr. 2020/21:93).

Uppdraget att lämna förslag till en reglering om övergångsrestriktioner

Regeringen gav den 10 december 2020 Statskontoret i uppdrag att främja ett utvecklat arbete mot korruption vid de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt en handlingsplan mot korruption (Fi2020/04961). I handlingsplanen framhöll regeringen vikten av ett sammanhållet och strukturerat arbetssätt mot korruption i hela den offentliga förvaltningen.

Regeringen anser att arbetet mot korruption i offentliga verksamheter behöver stärkas ytterligare och att en generellt tillämplig reglering om övergångsrestriktioner bör införas. En sådan reglering kan minska risken för intressekonflikter och därmed korruption. Regeringen anser samtidigt att det är viktigt att upprätthålla flexibiliteten på arbetsmarknaden, bl.a. vad gäller kompetensutveckling och utbyte mellan olika verksamheter.

En reglering om övergångsrestriktioner bör begränsas till arbetstagare hos statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och

hos kommunerna, regionerna, kommunalförbund och kommunala företag (dvs. sådana bolag, stiftelser och föreningar som anges i 10 kap. kommunallagen [2017:725]). Det finns även anledning att överväga om en reglering bör omfatta ledamöter i statliga myndigheters styrelser och i styrelser för kommunala företag som är utsedda av en kommun eller region. Även förtroendevalda i kommuner, regioner och kommunalförbund bör omfattas, dock inte förtroendevalda som endast har uppdrag som ledamöter i kommun- eller regionfullmäktige.

För den stora majoriteten av personer som har ett arbete eller uppdrag inom offentlig verksamhet innebär en övergång till annan verksamhet inte någon nämnvärd risk för intressekonflikter. En sådan risk finns för ett begränsat antal personer, framför allt bland de personer som har högre befattningar med verksamhetsledande eller därmed jämförlig ställning. Det kan också vara fråga om personer som på annat sätt har en betydande inblick i, eller ingående information eller kunskap om verksamheten, t.ex. gällande strategiska processer, säkerhetsförhållanden, upphandlingar eller metoder för branschtillsyn.

Det handlar främst om två olika typer av risker. I en situation då en person har fått ett löfte om ett nytt arbete eller uppdrag i annan verksamhet finns det en risk för att hans eller hennes handlande påverkas på ett otillbörligt sätt, t.ex. genom att ett företag gynnas i förhållande till konkurrerande företag. När en person lämnat arbetet eller uppdraget inom det offentliga finns det en risk för att information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater används på ett sådant sätt att det leder till en positiv särbehandling.

Sekretesslagstiftningen innebär visserligen ett skydd för hemliga uppgifter vid övergångar till annan verksamhet. Förbudet att röja sådana uppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller även efter avslutat arbete eller uppdrag i den offentliga verksamheten. Det kan dock ändå finnas en risk för att en person, medvetet eller omedvetet, använder information från sitt tidigare arbete eller uppdrag på ett sådant sätt att det leder till intressekonflikter, skada för det allmänna eller otillbörlig fördel för någon enskild. Skadan kan utgöras av såväl ekonomisk skada som ett minskat förtroende för det allmänna. Redan en misstanke om missbruk av information kan leda till en förtroendeskada.

Utredaren ska därför

- redovisa hur andra länder, t.ex. medlemsländer i OECD och Greco, reglerar övergångsrestriktioner i offentliga verksamheter,
- kartlägga omfattningen av övergångar till andra än offentliga verksamheter från ett av utredaren framtaget urval av dels statliga myndigheter under regeringen, dels kommunala verksamheter, inklusive kommunalförbund och kommunala företag,
- utifrån kartläggningen av omfattningen av övergångar identifiera befattningar och positioner i verksamheterna där en övergång till andra än offentliga verksamheter kan medföra risk för intressekonflikter,
- ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner och restriktionstidens längd, med särskilt beaktande av effekterna för de offentliga finanserna och samhälls-ekonomi,
- ta ställning till om en sanktionsmöjlighet bör införas eller om en aktsamhetsbestämmelse är tillräcklig,
- bedöma om en enskild som omfattas av restriktioner ska ha rätt till ersättning och i så fall hur ersättningen ska beräknas och påverkas av eventuella avgångsförmåner,
- lämna förslag på lämpligt organ för prövningen av frågan om övergångsrestriktioner,
- lämna förslag till hur ett generellt tillämpligt regelverk om övergångsrestriktioner bör utformas, och
- lämna andra nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utvärdera lagen om restriktioner för statsråd och statssekreterare

Lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet infördes för att skydda staten och enskilda, om statsrådet eller statssekreteraren förvärvat sådana kunskaper eller information i sitt uppdrag som gör att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för

staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas (prop. 2017/18:162 s. 1).

Lagen har nu varit i kraft i fyra år. Den nämnd som prövar ärenden enligt lagen, numera Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, har t.o.m. maj 2022 prövat 21 anmälningar från statsråd eller statssekreterare. Endast i ett fall har en övergångsrestriktion meddelats. Efter en granskning har Greco i en rapport, som publicerades den 3 maj 2019, rekommenderat att Sverige genomför en oberoende utvärdering av lagen och särskilt överväger vilka personer som ska träffas av restriktioner och längden på restriktionstiden (Greco Eval 5 Rep (2018) 4, Strasbourg).

Utredaren ska därför

- utvärdera om syftena bakom införandet av lagen har uppnåtts,
- ta ställning till om personkretsen som träffas av regleringen bör utvidgas, och i så fall vilka som ska omfattas,
- analysera om restriktionstidens längd är ändamålsenlig eller om tiden bör förlängas,
- analysera om regleringen med en aktsamhetsbestämmelse är ändamålsenlig eller om en sanktionsmöjlighet bör införas i stället, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslag ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), dels redovisa en beräkning av om, och i så fall hur, förslagen påverkar kostnader eller intäkter för kommuner och regioner, dels hur förslagen förhåller sig till bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska vidare bedöma om förslagen får arbetsrättsliga konsekvenser, påverkar offentliga verksamheters möjligheter att attrahera och behålla nödvändig kompetens eller får andra konsekvenser för flexibiliteten på arbetsmarknaden. Utredaren ska också redovisa om, och i så fall hur, förslagen påverkar möjligheterna för enskilda att göra karriär och långsiktigt utvecklas i arbetslivet. Utredaren ska

slutligen även bedöma konsekvenserna för löneutvecklingen för personer som kan komma att omfattas av övergångsrestriktioner.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Arbetsgivarverket och ett urval av andra statliga myndigheter under regeringen samt ett urval av kommuner och regioner. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner och arbetstagarorganisationerna inom de aktuella avtalsområdena samt andra intressenter. Utredaren ska även hålla sig informerad om pågående förhandlingar inom Europeiska unionen och annat internationellt arbete som är av betydelse för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsetting. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehålls-tillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
- Organisera för hållbar utveckling. [14]
- Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]