

Finansdepartementet

## Remissvar

# Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45)

Fi2023/02375

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Övergångsbestämmelser – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Institutet yttrar sig över förslagen i betänkandet generellt utifrån ett människorätts- och rättsstatsperspektiv, men också med beaktande av vad förslagen får för konsekvenser för institutet som en oberoende institution för mänskliga rättigheter.

## Sammanfattning

Institutet delar den uppfattning som förs fram i betänkandet om att övergångsrestriktionerna behöver utvidgas. Mer konkret innebär detta:

- att institutet **välkomnar** förslagen i betänkandet om att utvidga övergångsrestriktionerna till att omfatta även generaldirektörer vid

myndigheter, samt regleringen om att arbetstagare inom offentlig förvaltning kan omfattas av villkor om övergångsrestriktioner som avgörs av arbetsgivaren.

- att institutet anser att regleringen av Karensnämndens mandat **bör ses över** för att tillgodose behovet av kontroll av tillämpningen av restriktionslagen
- att institutet **välkomnar** förslagen om att öka transparensen och tillgängliggörandet av Karensnämndens beslut
- att institutet anser att förutsättningarna för övergångsrestriktioner för förtroendevalda inom kommuner **bör utredas**, då riskerna för intressekonflikter är stora även på kommunal och regional nivå.

Som en oberoende institution för mänskliga rättigheter delar institutet bedömningen i betänkandet att övergångsrestriktioner för institutet ska regleras i lag. Liksom förslagen i betänkandet vad avser myndighetschefer och anställda inom offentlig förvaltning i övrigt, bör lagen omfatta direktören och arbetstagare vid institutet. Institutet anser vidare att lagen (2020:537) om restriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet bör vara vägledande på så sätt att institutets övergångsrestriktioner ska omfatta även övergångar till statlig eller kommunal förvaltning.

## Övergripande synpunkter

Förslaget i betänkandet handlar om den så kallade svängdörrsproblematik som uppstår när anställda, ofta chefer eller andra personer på högre poster, inom offentlig förvaltning, efter avslutad tjänst går över till privat sektor. Intressekonflikter kan då uppstå, vilket kan leda till att staten kan lida ekonomisk skada, eller att en otillbörlig fördel uppstår för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Det räcker att det finns en risk att dessa konsekvenser kan uppstå för en intressekonflikt ska vara aktuell. Följaktligen räcker det med en misstanke om att den enskilde missbrukar

information, kunskap eller kontakter med f.d. kollegor, för att skada kan uppstå.<sup>1</sup> Risken uppstår redan från det att en person är aktuell för en tjänst (får löfte om, söker, eller blir tillfrågad om). I betänkandet betonas att det gäller ny tjänst, uppdrag eller etablerande av näringsverksamhet. Förslaget är alltså inte aktuellt om en person går tillbaka till en verksamhet eller tjänst hen hade innan uppdraget i den offentliga förvaltningen.

Sverige har under det senaste decenniet fått kritik framför allt ifrån Europarådets organ Greco (Group of States against Corruption).<sup>2</sup> Kritiken har bestått i att Sverige inte anses ha haft tillräcklig lagstiftning för att motverka denna form av korruption. Efter det att lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen) infördes har Greco rekommenderat att lagen utvärderas för att bedöma dess effektivitet, omfattning och implementering. En sådan utvärdering rekommenderades även i EU-kommissionens senaste rättsstatsrapport.<sup>3</sup>

Korruption är ett genomgående samhällsproblem som kan få stora konsekvenser för åtnjutandet av mänskliga rättigheter. När personer i hög ställning inom offentlig förvaltning drar fördel av sin position för sin egen eller andras vinnings skull kan det leda till ifrågasättande av integriteten i offentliga beslut och viktiga grundlagsskyddade principer för den offentliga förvaltningen såsom opartiskhet och saklighet kan komma att ifrågasättas. Korruptionen kan leda till att personer inom staten, kommunen eller regionen, som skyldighetsbärare, kan påverkas i sina beslut och därmed inte fullgör sina skyldigheter att tillgodose en effektiv implementering av mänskliga rättigheter. Övervägandet av förslag såsom de i betänkandet är angeläget eftersom blotta misstanken om en intressekonflikt kan skada förtroendet för den offentliga förvaltningen. Den föreslagna regleringen är vidare viktig för att Sverige ska anpassa sig till exempelvis Greco:s rekommendationer. I sammanhanget är det värt att notera att striktare

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:162 s. 22

<sup>2</sup> Greco – Sweden – Evaluation rounds, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/sweden>

<sup>3</sup> 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Sweden, 13 juli 2022, SWD (2022) 527 final.

bestämmelser finns på EU-nivå.<sup>4</sup> I EU och även andra länder såsom Island, Storbritannien och Kanada finns till exempel restriktioner som innebär att offentligtanställda inte alls får ägna sig åt lobbyverksamhet under en viss tid efter avslutad tjänst, en begränsning som inte finns i Sverige.

Svängdörrsproblematiken berör samtidigt individers möjligheter att förflytta sig mellan olika tjänster och arbetsplatser. Enligt regeringsformen 2 kap. 17 § har individen en sådan rätt till närings- och yrkesfrihet. Rättigheten kan dock begränsas för att ”skydda angelägna allmänna intressen”. De begränsningar som införs måste stå i proportion till hur allvarlig risken för intressekonflikt och skada är, vilket ansågs vara fallet när restriktionslagen infördes.<sup>5</sup> Den utvidgning som nu föreslås bygger också på att det ska råda en balans mellan allmänna intressen och individens intressen.

## Övergångsrestriktioner för förvaltningsmyndigheter under regeringen

### 7.3 Personkretsen bör utökas med myndighetschefer

I betänkandet görs bedömningen att personkretsen för restriktionslagen ska utvidgas till att omfatta chefer med en tidsbegränsad anställning vid förvaltningsmyndigheter (generaldirektörer med flera) och även andra anställda vars övergångsrestriktioner får regleras av arbetsgivarna. Institutet välkomnar detta förslag.

### 7.7 Om behovet av sanktioner med mera

I betänkandet framgår att restriktionslagen anses vara självreglerande och att media spelar en roll i att uppmärksamma övergångar till privat sektor vilket kan få en avskräckande effekt. Karensnämnden har dock ingen möjlighet att utöva kontroll av att lagen efterlevs och det finns inga sanktioner kopplade till den. Institutet anser att detta är problematiskt eftersom regleringen kan riskera att bli

---

<sup>4</sup> Se till exempel Regulation No 31 (EEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (the Staff Regulations), artikel 16.

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:162 s. 22

tandlös om det inte finns förutsättningar för kontroll. Som jämförelse vill institutet därför lyfta fram EU-ombudsmannens rekommendationer till EU-kommissionen vid hennes granskning av svängdörrsproblematiken 2022.<sup>6</sup> Ombudsmannen rekommenderade EU-kommissionen att ha ett mer robust system för övergångsrestriktioner och föreslog bland annat att EU-kommissionen vid beslut om ämnesrestriktion skulle undersöka sätt att kontrollera efterlevnaden av sådana övergångsrestriktioner. Institutet anser att Karensnämndens möjligheter till kontroll bör ses över. Detta blir särskilt relevant när personkretsen för lagen föreslås utökas.

### 7.9 Information om regleringen och dess tillämpning

Institutet ställer sig bakom förslagen om att förtydliga informationen om restriktionslagen och dess tillämplighet för de som omfattas av lagen. I betänkandet förs även fram förslag om att Karensnämndens beslut ska göras tillgängliga på webben. Institutet ser positivt på att sådan information delas för att ytterligare stärka transparensen i Karensnämndens beslut och tillgängliggöra information för allmänheten. Institutet ser även positivt på den preventiva verkan en sådan publicering skulle kunna få.

## Övergångsrestriktioner för förtroendevalda inom kommun och region

### 9.2.4 Förtroendeuppdrag kan innebära risk för intressekonflikt

I betänkandet förslås inga övergångsrestriktioner för förtroendevalda inom kommunen eller regionen eftersom det bedöms kräva en bredare översyn över de särskilda villkor och förhållanden som gäller för denna grupp. Institutet anser att en sådan översyn är angelägen, eftersom ett av de riskområden som identifierats som särskilt utsatt är offentliga upphandlingar och många av dessa görs på kommunal och regional nivå.

---

<sup>6</sup> Decision on how the European Commission manages 'revolving door' moves of its staff members (OI/1/2021/KR), 16/05/2022.

## Övergångsrestriktioner för Institutet för mänskliga rättigheter

### 7.3.7 Myndighetschefer som utses av styrelser

Institutet delar den bedömning som görs i betänkandet, om att det saknas anledning att undanta institutets myndighetschef från en reglering om övergångsrestriktioner och att en sådan reglering bör ske i form av lag.

Institutet anser att en sådan lag bör följa förslagen om utvidgad personkrets i restriktionslagen, vilket innebär att övergångsrestriktionerna för institutet ska gälla direktören och de arbetstagare som institutet, i egenskap av arbetsgivare, väljer att belägga med övergångsrestriktioner.

Vad gäller omfattningen av övergångsrestriktionerna anser institutet dock att dessa ska följa de som föreslås gälla för Riksrevisionen, nämligen även övergångar till tjänster inom den statliga eller kommunala förvaltningen. Restriktionslagen föreslås omfatta övergångar endast utanför den offentliga förvaltningen. Även om Riksrevisionen har ett annat mandat är vikten av allmänhetens förtroende för myndighetens oberoende en aspekt som också är tillämplig på institutet. Institutets mandat som oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter är avgörande för dess verksamhet och det allmännas förtroende för institutet blir därför en viktig aspekt när det kommer till att genomföra uppdraget.

### Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av styrelsen och föredragits av utredaren Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även institutets ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef för Utredning och analys Karin Schulz, utredaren Johanna von Bahr och utredaren/juristen Lars Olsson deltagit.

För styrelsen,

Elisabeth Rynning  
Ordförande