



## Kommittédirektiv

### 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 bestämmelser 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 karensystem 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 samhällsekonomin,
- 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 arbets-

tagarorganisationerna 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)