

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 generell 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 skälig 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. Risker 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 arbetstagare omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner. En anställning ska vid anställningsförhållandets ingående förenas med sådana villkor, om arbetsgivaren bedömer att arbetstagaren 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 arbetstagare 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.

